T.C.

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN OLUŞUMUNUN POLİTİKA TRANSFERİ PERSPEKTİFİNDEN ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

MUSTAFA İLHAN

PROF. DR. NAFİZ TOK

AKSARAY 2022

T.C.

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN OLUŞUMUNUN POLİTİKA TRANSFERİ PERSPEKTİFİNDEN ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

MUSTAFA İLHAN

PROF. DR. NAFİZ TOK

AKSARAY 2022

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU

Bu tezin tüm hakları saklıdır. Kaynak göstermek koşuluyla tezin teslim tarihinden itibaren .....(….) ay sonra tezden fotokopi çekilebilir.

YAZARIN

Adı : Mustafa

Soyadı : İLHAN

Bölümü : Kamu Yönetimi

İmza :

Teslim tarihi:

TEZİN

Türkçe Adı : Türkiye'de Mülki İdare Sisteminin Oluşumunun Politika Transferi Perspektifinden Analizi

İngilizce Adı: Analysis Of The Formation Of Provincial Administration System In Turkey From Perspective Of Policy Transfer

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Tez yazma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyduğumu, yararlandığım tüm kaynakları kaynak gösterme ilkelerine uygun olarak kaynakçada belirttiğimi ve bu bölümler dışındaki tüm ifadelerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim.

Yazar Adı Soyadı: Mustafa İLHAN

İmza: ……..

T.C.

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

JÜRİ ONAY SAYFASI

Mustafa İLHAN tarafından hazırlanan "Türkiye'de Mülki İdare Sisteminin Oluşumunun Politika Transferi Perspektifinden Analizi" başlıklı tez çalışması jüri tarafından oy birliği ile Aksaray Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Nafiz TOK — İmza
(Kamu Yönetimi/Aksaray Üniversitesi) …….

Üye: Doç. Dr. Aysun Öcal
(Kamu Yönetimi/Aksaray Üniversitesi) ...….

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Mehmet Öztürk
(Uluslararası İlişkiler/Aksaray Üniversitesi) ……...

Üye: Prof. Dr. Mustafa Demirci
(Kentleşme ve Çevre Sorunları/ Kayseri Erciyes Üniv.) …….

Üye: Doç. Dr. M. İnanç Özekmekçi
(Siy. Bil. ve Kamu Yön./Kayseri Erciyes Üniversitesi) ..……...

Tez Savunma Tarihi: 02/06/2022

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun ……tarih ve …… sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü
Doç. Dr. Sevilay USLU DİVANOĞLU
İmza

TEŞEKKÜR

Öncelikle tez danışmanım Prof. Dr. Nafiz TOK hocama, bütün tez sürecinde gösterdiği sabır, rehberlik ve ufuk açıcı tavsiyeleri nedeniyle teşekkür ediyorum. Çalışmanın ayakları yere basan, yetkin bir teze dönüşmesi kendileri sayesindedir; minnet borçluyum. Konu belirleme döneminden tezin nihai halini almasına kadar olan sürede Doç. Dr. Aysun ÖCAL hocam her zaman destek oldu ve beni bundan sonra da bu konuda çalışmalara devam etmem için teşvik etti. Kendisine şükran borçluyum. Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÖZTÜRK'e tez izleme toplantılarında verdiği katkılardan dolayı teşekkür ederim.

Tez savunmama katılmaları sebebiyle Prof. Dr. Mustafa DEMİRCİ ve Doç. Dr. M. İnanç ÖZEKMEKÇİ hocalarıma teşekkür ederim. İnanç hocamın tezin akademik gücüne, titizliğine yaptığı vurgu ve kitaplaştırılmasına dönük teşviki benim için çok kıymetliydi.

Hem içerik hem yazım yönünden tezimi inceleyerek fikirlerinden bolca istifade ettiğim dostlarım Serhat ve Mustafa'ya müteşekkirim.

Annem ve babam teze harcadığım fazla efordan haberdar oldukça beni sık sık abartmamam gerektiği konusunda uyardılar. Bu ikazlarıyla tez dışında bir hayatım olduğunu unutmadan bir çalışma yürütmemi sağladıkları için kendilerine teşekkür ederim.

İkizlerimiz Fatih ve Yağmur tez konumu belirlediğim yıl doğdular. Tezim de onlarla birlikte büyüdü. Onlar yerine tezime ayırdığım vakitten dolayı umarım ilerde beni affederler. Kimi zaman gelip benimle birlikte kitapları karıştırdılar, kimi zaman ben bilgisayar başında tez yazarken onlar da yanımda resim yaptılar. Farkında olmadan bana verdikleri büyük destek nedeniyle kızım ve küçük oğluma çok teşekkür ediyorum. Büyük oğlum Taha ise bir çocuktan beklenmeyecek bir olgunlukla bu süreçte yanımda durdu. Sık sık çalışmamın seyriyle ilgili sorular sordu, bazen kaynakları tasnif etmemde bana yardımcı oldu. Çalışmam nihayete erince en az benim kadar sevindi. Kendisine hem minnet hem bir çocukluk borçluyum.

Burada en büyük teşekkürü elbette eşim Seçil İLHAN hanımefendi hak ediyor. Üç çocuk büyüttüğü yetmezmiş gibi bu çalışma nedeniyle benim yüzümden omzuna aldığı yükün haddi hesabı olmamasına rağmen hiçbir zaman bunu bana yansıtmadı. Yorulduğum, tez yazımına ara verdiğim günlerde beni tekrar kitapların başına, tekrar yazı masasına döndüren oydu. Elinden gelen her şeyle, tüm varlığıyla bu süreçte arkamda duran eşimdi. Bu bakımdan bu çalışma ikimizin emeğinin ürünüdür. Sevgili eşime minnettarım.

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN OLUŞUMUNUN POLİTİKA TRANSFERİ PERSPEKTİFİNDEN ANALİZİ

(Doktora Tezi)

Mustafa İLHAN, Aksaray 2022

ÖZET

Türkiye'de mülki idare sisteminin teşekkülüne ilişkin görüşler idari reform ve modernleşme çalışmalarında sıkça dile getirilmektedir. Bu görüşler çoğunlukla Türkiye'de mülki idare sisteminin dış baskılar sonucunda 19. yüzyıl ortalarında yapılan reformlarla Fransa'dan iktibas edilerek tesis edildiği söylemi etrafında şekillenmiştir. Ancak artık ikna ediciliğini yitirmekte olan gerileme paradigmasından doğmaları ve mülki idare sisteminin kökenine dönük araştırmalara dayanmamaları, günümüzde bu tür geleneksel söylemlerin sorgulanması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu çalışma mülki idare sisteminin teşekkül sürecini karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini içinde gelişen politika transferi kavramının sorularıyla analiz etmektedir. Politika transferinin yeni politikaların benimsenmesinde aktörlere, nedenlere ve transfer konularına odaklanan soruları sayesinde, çalışmada, mülki idare sisteminin kökeni ve teşekkülü konusunda daha açıklayıcı sonuçların elde edilmesi amaçlanmıştır. Dolayısıyla çalışma, son dönem araştırmalarda olduğu gibi gerileme paradigmasının indirgemeci çıkarımlarını sorgulamakta ve taşra yönetim reformlarında toplumsal ve ekonomik faktörlerin varlığını, devlet içi ve devlet dışı birçok aktörün oynadığı rolü, reformların temelinde yatan yönetim ilkelerini ve anlayışını politika transferi kavramı zemininde incelemektedir.

Bu bağlamda öncelikle Osmanlı taşra yönetim kültürü ve düşüncesi ile taşra örgütlenmesi arasındaki ilişki ortaya konmuştur. 17. ve 18. yüzyılları kapsayan erken modern dönemde yaşanan iktisadi, içtimai, idari ve askeri gelişmelere bağlı olarak taşra yönetim sisteminde yaşanan dönüşüm etraflıca ele alınmıştır. Bu dönemde gerek merkez-taşra arasında gerekse taşrada çeşitli statü grupları arasında gerçekleşen rekabet, pazarlık, müzakere ve uzlaşı süreciyle taşra kentlerine yerleşen oligarşik yönetim yapısı ve kültürü araştırılmıştır. Ayanların etkinliği nedeniyle gerileme paradigmasının siyasi parçalanma olarak gördüğü ademimerkezileşme döneminde taşrada merkezi idarenin nihai meşruiyetini iltizam ve malikane gibi mali-idari uygulamalarla tahkim etmesi vurgulanmıştır. Bu bakımdan erken modern dönemde ortaya çıkan ve 19. yüzyıl reformlarına hazırlık oluşturan taşra yönetim ilkeleri saptanmaya çalışılmıştır. 19. yüzyıl ortalarında Tanzimat döneminin başlamasıyla ivme kazanan reform sürecinde mülki idare sisteminin inşasını sağlayan reformlar politika

transferinin soruları çerçevesinde detaylı olarak analiz edilmiştir. Bu analizle halen Türkiye'de mülki idare sisteminin temeli olan 5442 sayılı kanunun çıkarıldığı 1949 yılına kadar geçen dönemde gerçekleşen reformların sosyoekonomik, zihinsel ve kültürel temelleri anlaşılmaya çalışılmıştır. Yapılan reformlarda geçmiş tecrübelerin, yerleşik örfün ve yerel idare uygulamalarının etkisi incelenmiştir. Modernleşme dönemi reformlarında gerçekleşen politika transferlerine konu olan çeşitli Batılı yönetim teknikleri, fikir, ideoloji, tutum ve kavramlardan nasıl esinlenildiği üzerinde durulmuştur. Politika transferi sürecinin iki transfer tipi (gönüllülük ve zorunluluk) arasında nereye tekabül ettiği, aktörlerin dış baskıyla mı yoksa rasyonel mi hareket ettikleri açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır. Böylece mülki idare sisteminin teşekkülünde çok katmanlı nedenlerin, çok taraflı aktör ilişkilerinin ve birbirinden farklı transfer konularının belirleyiciliği ortaya konulmuştur.

Bilim **:** 111602

Anahtar Kelimeler **:** Politika Transferi, Mülki İdare Sistemi, Taşra Elitleri, Oligarşik Yerel İdare, Sosyoekonomik Faktörler, Osmanlı Erken Modern Dönemi, Osmanlı Sefirleri, Vilayet Nizamnameleri.

Sayfa Adedi **:** 366

Danışman **:** Prof. Dr. Nafiz TOK

AKSARAY UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

ANALYSİS OF THE FORMATİON OF PROVİNCİAL ADMİNİSTRATİON SYSTEM IN TURKEY FROM PERSPECTİVE OF POLİCY TRANSFER

(Ph. D. Thesis)

Mustafa İLHAN, Aksaray 2022

ABSTRACT

Views on the establishment of the provincial administration system in Turkey are frequently expressed different opinions in administrative reforms and modernization studies. These views were dominantly concentrated around the discourse that the provincial administration system in Turkey was established by copying from France with the reforms made in the mid-19th century as a result of external pressures. However, these views emerged from the decline paradigm, which is now losing its credibility, and aren't based on research into the origins of the provincial administration system. For this reason, these traditional discourses are being questioned today. This study analyzes the establishment process of the provincial administration system with the questions of the concept of policy transfer, which is a sub-branch of the comparative public administration discipline. Questions of the concept of policy transfer focus on the actors, causes and transfer issues in adopting new policies. With these questions, it is aimed to obtain more explanatory results about the origin and formation of the provincial administration system in this study. The study examines the existence of socio-economic factors in provincial administration reforms, the role of many in-state and non-state actors and the administration principles and mentality underlying the reforms on the basis of the concept of policy transfer.

First of all, herein, the relationship between the Ottoman provincial administrative culture, thought and provincial organization was found out. The transformation in the provincial administration system, depending on the economic, social, administrative and military developments in the early modern period, has been handled in detail. In this period, it was seen that an oligarchic administration structure and culture was formed based on competition, bargaining, negotiation and reconciliation between various status groups in the center and in the provincial towns. Contrary to the pre-approval of the decline paradigm, it was understood that the notables did not cause political fragmentation during the decentralization period, and that the central administration established a different legitimacy in the provinces with its tax farming and mansion practices. Thus, it has been determined

that various administrative principles that prepared for the 19th century reforms emerged in the early modern period. In the reform process that accelerated with the beginning of the Tanzimat period, the reforms that ensured the construction of the provincial administration system were analyzed in detail within the framework of the questions of policy transfer. Thanks to this analysis, the socioeconomic, mental and cultural foundations of the provincial administration reforms that took place in the period until 1949, when the law no. 5442 was enacted, were tried to be understood. In these reforms, the effects of past experiences, established customs/laws and local administration practices were examined. In the reforms of the modernization period, it was emphasized that some Western administrative techniques, ideas, ideologies, attitudes and concepts were issue to policy transfer and inspired by them. It has been tried to clarify where the policy transfer process stands between voluntary and compulsory transfer types, whether the actors act with external pressure or rationally. Thus, it has been revealed that the formation of the provincial administration system is determined by multi-layered reasons, multilateral actor relations and different transfer issues.

Science Code **:** 111602

Key Words **:** Policy Transfer, Provincial Administration System, Provincial Notables, Oligarchic Local Administration, Socio-economic Factors, Ottoman Early Modern Period, Ottoman Ambassadors.

Page Number **:** 366

Supervisor **:** Prof. Dr. Nafiz TOK

İÇİNDEKİLER

TELİF HAKKI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU ..... **i**
ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI ..... **ii**
JÜRİ ONAY SAYFASI ..... **iii**
TEŞEKKÜR ..... **iv**
ÖZET ..... **v**
ABSTRACT ..... **vii**
İÇİNDEKİLER ..... **ix**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **xviii**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **xix**
GİRİŞ **1**
BİRİNCİ BÖLÜM **17**
POLİTİKA TRANSFERİ KAVRAMI **17**
1.1. Politika Transferinin Tarihsel Arka Planı **17**
1.2. Politika Transferi Nedir? **19**
1.3. Politika Transferiyle İlişkili Kavramlar **23**
1.3.1. Politika Yayılması **23**
1.3.2. Politika Yakınsaması **25**
1.3.3. Ders Çıkarma **27**
1.3.4. Politika Öğrenmesi **28**
1.4. Politika Transferinin Nedenleri **29**
1.5. Politika Transferinin Çeşitleri **30**
1.5.1. Gönüllü Transfer **30**
1.5.2. Zorlayıcı Transfer **31**
1.6. Politika Transferinin Aktörleri **34**

1.6.1. Devlet İçi Resmi Aktörler 35
1.6.2. Devlet Dışı ve Uluslararası Aktörler 36
1.7. Politika Transferinin Konuları 37
1.8. Politika Transferi Nereden Yapılır? 38
1.9. Politika Transferinin Dereceleri 39
1.10. Politika Transferini Kolaylaştıran ve Kısıtlayan Faktörler 41
1.11. Politika Transferi ve Politika Başarısızlığı 41
1.12. Sonuç ve Değerlendirme 43
İKİNCİ BÖLÜM 44
OSMANLI DEVLETİ'NİN KURULUŞ DÖNEMİNDE TAŞRA YÖNETİM TEŞKİLATININ DOĞUŞU 44
2.1. Mülki İdare Sistemine Yaklaşım Sorunu ve Kavramsal Çerçeve . 44
2.2. Osmanlı Yönetim Kültürü ve Taşra Yönetim Sistemi Arasındaki İlişki 46
2.2.1. Türk Devlet Geleneği 47
2.2.2. İslami Gelenek 48
2.2.3. Türk-İslam Devlet Anlayışı 49
2.2.4. Diğer Kaynaklar 51
2.2.5. Özgünlük ve Sentez İkileminde Osmanlı Devleti Taşra Yönetim Anlayışının Teşekkülünde Politika Transferi Unsurları 53
2.3. Kuruluş Dönemi Taşra Yönetimi 65
2.3.1. Beylerbeyliği (Eyalet) 67
2.3.2. Sancak 70
2.3.3. Kaza 72
2.3.4. Nahiye ve Köyler 75
2.3.5. Kuruluş Dönemi Taşra Yöneticilerinin Kökeni 77
2.3.5.1. Ümera (Ehl-i Örf) 79
2.3.5.2. Ulema (Ehl-i Şer) 81

2.3.5.3. Kalemiye 83
2.4. Klasik Dönem Taşra Yönetiminde Meşveret 84
2.5. Taşra Yönetiminin Bileşenleri: Yerel Güçler 87
2.5.1. Tımarlı Sipahiler 88
2.5.2. Köylü 90
2.5.3. Mültezim 93
2.5.4. Ayan 94
2.5.5. Lonca Teşkilatı 96
2.5.6. Eşkıya 98
2.6. Kuruluş Dönemi Taşra Yönetiminde Merkeziyetçilik ve Ademimerkeziyetçilik 99
2.6.1. Taşrada Merkeziyetçi Unsurlar 102
2.6.2. Taşrada Ademimerkeziyetçi Unsurlar 109
2.7. Sonuç: Kuruluş Dönemi Taşra Yönetiminin Değerlendirilmesi . 116
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 121
OSMANLI DEVLETİ'NDE ERKEN MODERN DÖNEMDE TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİNİN KÖKLÜ DÖNÜŞÜMÜ VE BU DÖNÜŞÜMLE BİRLİKTE OLUŞAN TAŞRA YÖNETİM İLKELERİNİN İNCELENMESİ 121
3.1. Taşra İdaresinin Dönüşümünün Erken Modern Niteliği ve Politika Transferi 122
3.1.1. Erken Modern Dönem Gelişmelerinin Görmezden Gelinmesinin Sebepleri 123
3.1.2. Gerileme Paradigmasının Yanılgıları ve Paradoksları 127
3.1.3. Taşra İdaresinin Dönüşümünde Politika Transferi ve Süreç Odaklı Yaklaşımlar 135
3.2. Erken Modern Dönemin Mülki İdare Sistemi Açısından Önemi 138
3.3. Erken Modern Dönemde Osmanlı Taşra İdari Yapısının Dönüşümüne Yol Açan Gelişmeler 143

3.3.1. İçtimai ve İktisadi Gelişmeler 143
3.3.2. Askeri ve İdari Gelişmeler 151
3.4. Geç 16. Yüzyıl Sonrasında Taşra Yönetiminin Geçirdiği Dönüşüm 154
3.4.1. Eyaletlerin Özerkliğinin Artışı 155
3.4.2. Tımar'dan İltizam'a -ve Malikane'ye- Geçiş 159
3.4.3. Taşrada Vekaleten Yönetimin Yaygınlaşması 164
3.4.4. Taşra İdaresinde Oligarşinin Teşekkülü: Ayanlığın Geçirdiği Dönüşüm ve Yerel Meclisler 165
3.4.5. Mütegallibelik 169
3.4.6. Ademimerkeziyetçilik Sürecinde Kaza İdaresi ve 'Kadı'nın Fonksiyonu 170
3.4.7. Taşra Yöneticilerinin Kökeninde Değişim ve Kalemiyenin Yükselişi 172
3.5. Nasihatnameler ve Taşra İdaresinde Dönüşümün Erken Modern Aktörleri 175
3.5.1. Nasihatnamelerin Ortaya Çıkışı 176
3.5.2. Nasihatnamelere Göre Osmanlı Taşra Yönetiminde Sorunlar 177
3.5.3. Politika Girişimcileri Olarak Nasihatname Yazarlarının Reform Önerileri 180
3.5.4. Nasihatnamelerde Yer Alan Reform Önerilerinin ve Dönüşümün Aktörleri Olarak Nasihatnamecilerin Genel Değerlendirilmesi 181
3.6. Modernleşme Dönemine Geçişte Erken Modern Dönem Mirası 185
3.7. Sonuç 196
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 198

MODERNLEŞME DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN TEŞEKKÜLÜ: TRANSFER KONULARI, NEDENLER VE AKTÖRLER BAĞLAMINDA POLİTİKA TRANSFERİ SÜRECİ 198

4.1. Modernleşme Döneminde Taşra Yönetiminde Dönüşümü Hazırlayan Devlet İçi Resmi Aktörlerin Ortaya Çıkışı 199

4.1.1. Tanzimatçı Düşünce Yapısının Oluşumu 199

4.1.1.1. Sefirler ve Sefaretnameler 199

4.1.1.2. Geç 18. Yüzyıl Bürokratları ve Layihalar 207

4.1.1.3. Tercüme Odası ve Avrupa'ya Gönderilen Öğrenciler ... 210

4.1.2. 19. Yüzyıl Taşra Yönetim Reformlarının Teorisyenlerinin Düşünce Dünyası 210

4.1.2.1. Mustafa Sami Efendi 211

4.1.2.2. Sadık Rıfat Paşa 212

4.1.2.3. Mustafa Reşit Paşa 213

4.1.3. III. Selim Dönemi Sonrası ve Tanzimat Öncesi Taşra Yönetim Reformlarında Merkez-Taşra Çekişmesinin Rolü 215

4.1.3.1. Nizam-ı Cedid Düzenlemeleri 215

4.1.3.2. Sened-i İttifak: İçerik Analizi 217

4.1.3.3. II. Mahmut Dönemi'nde Taşrada Güç ve Sermayenin Birbirinden Ayırılması 220

4.2. Modernleşme Döneminde Taşrada İdari Dönüşümü Etkileyen Ekonomik Gelişmeler ve Devlet Dışı Aktörler: Kapitalizm, Sömürgeleşme, Ayrılıkçı Hareketler ve Reformlar 225

4.2.1. Yabancı Devlet Elçileri 226

4.2.2. Mısır Vakasının Reformlar Üzerindeki Etkisi 228

4.2.3. Kapitalizme Eklemlenme ve 1838 Balta Limanı Anlaşması . 229

4.2.4. Bazı Yerel İdarelerin Milliyetçi Hareketler Yoluyla Osmanlı Taşra Yönetim Sisteminin Dönüşümü Üzerinde Etkisi 232

4.3. Tanzimat Döneminde Taşra Yönetim Reformları 233

4.3.1. Tanzimat Fermanı'nda Belirlenen Taşra Yönetim Reformlarının İçerik Analizi 233
4.3.2. Tanzimat Fermanı Sonrasında Yapılan Düzenlemeler 235
4.3.2.1. Katı Merkeziyetçi Bir Uygulama: Muhassıllık Kurumu 237
4.3.2.2. Yerel Meclis Sistemi ve Taşrada Ayanların Yeniden Hakimiyet Kurması 239
4.3.2.3. Kaza İdaresinde Modernleşme ve Taşra Birimleri Arasında Hiyerarşik Yapılanma 241
4.3.2.4. Reformların Denetlenmesi: Eyalet Teftişleri ve İmar Meclisleri 243
4.3.2.5. 1849 Tarihli Eyalet Meclisleri Talimatnamesi 245
4.3.2.6. 1852 Tarihli Eyalet Yapılanması: Güçlü Valiler Ekseninde Merkezileşme Dönemine Geçiş 246
4.3.2.7. Islahat Fermanı'nda Öngörülen Taşra İdaresi Reformları 248
4.3.2.8. Güçlü Valilik Sisteminin İnşası Sürecinde 1858 Tarihli Talimat 249
4.3.2.9. 1861 Tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnamesi 250
4.4. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnameleri 253
4.4.1. Politika Transferi Perspektifinden 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi'ni Hazırlayan Koşullar 254
4.4.2. Politika Transferi Perspektifinden 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi'ni Hazırlayan Aktörler 263
4.4.3. Vilayet 265
4.4.4. Liva (Sancak) 266
4.4.5. Kaza 266
4.4.6. Nahiye 266
4.4.7. Köy 266

4.5. 1867 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri'ne Göre Mülki İdare Sistemi 267
4.6. Kanun-i Esasi ve Mülki İdare 270
4.7. 2. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Merkezi Bürokrasisi ve Yerel Eşraf Arasındaki Son Mücadele: 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati 271
4.8. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) ve Ademimerkeziyetçilik 276
4.9. 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) İle Mülki İdare Sisteminde Katı Merkeziyetçiliğe Dönüş 280
4.10. Katı Merkeziyetçiliğin İnşası: 1929 Tarihli ve 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu 283
4.11. 1949 tarihli ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu 285
4.12. Sonuç 286
BEŞİNCİ BÖLÜM 288
ÇALIŞMANIN BULGULARININ POLİTİKA TRANSFERİ PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ 288
5.1. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Aktörler Neden Politika Transferiyle Meşgul Olmuşlardır? 288
5.1.1. Aktörleri Gönüllü ve Tam Rasyonel Hareket Etmeye Sevkeden Nedenler 289
5.1.1.1. İktisadi Nedenler 289
5.1.1.2. Toplumsal Nedenler 290
5.1.1.3. Askeri Nedenler 291
5.1.1.4. İdari Nedenler: Osmanlı Yönetim Kültürünün Bileşenleri 292
5.1.2. Gönüllülük/Gereklilik Çerçevesinde Gerçekleşen Nedenler 293
5.1.2.1. Geri Kalmışlık Algısı 293
5.1.2.2. Kabul Görme Kaygısı 294

5.1.2.3. Uluslararası Konsensus ve Fikir Birliğine Uyum 294
5.1.3. Aktörleri Politika Transfer Etmeye Mecbur Bırakan Nedenler 295
5.2. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülü Sürecine Katılan Kilit Aktörler Kimlerdir? 297
5.2.1. Devlet İçi Resmi Aktörler 297
5.2.1.1. Osmanlılar ve Erken Cumhuriyet Dönemi Devlet Yöneticileri 298
5.2.1.2. Merkezi Devlet Bürokratları 299
5.2.1.3. Nasihatname Yazarları 299
5.2.1.4. Sefirler 300
5.2.1.5. Danışmanlar ve Uzmanlar 301
5.2.1.6. Merkezi İdarenin Taşra Yöneticileri 301
5.2.1.7. Umumi Müfettişler 301
5.2.1.8. Meclisler ve Komisyonlar 302
5.2.2. Devlet Dışı Aktörler 303
5.2.2.1. Taşra Güçleri 303
5.2.2.2. Yabancı Elçiler 306
5.2.2.3. Uluslararası Aktörler 307
5.3. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Transfer Edilen Şey Nedir? 308
5.4. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Ders Çıkarımları Nereden Yapılmıştır? 310
5.4.1. Geçmiş Uygulamalar 310
5.4.2. Yerel Yönetimlerin Uygulamaları 311
5.4.3. Diğer Devletlerin Uygulamaları 312
5.5. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Hangi Derecede Bir Politika Transferi Yapılmıştır? 312
5.5.1. Kopyalama 312

5.5.2. Öykünme/Taklit 313
5.5.3. Melezleştirme ve Sentez 313
5.5.4. Esinlenme 314
5.6. Sonuç 316
SONUÇ 317
KAYNAKÇA 327
TEZ DEĞERLENDİRME FORMU 366

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Politika Transfer Çerçevesi 22

Tablo 2. Politika Yakınsaması ve İlişkili Kavramlar 26

Tablo 3. Öğrenme Biçimleri ve Politika Değişikliği 28

Tablo 4. Politika Transferinin Nedenleri. 29

Tablo 5. Politika Transferinin Alt Tipleri 30

Tablo 6. Politika Transferi Ağının Ortaya Çıkması ve Gelişmesi Süreci 34

Tablo 7. Transfer Yolları 39

Tablo 8. Politika Transferinin Dereceleri 39

Tablo 9. Adalet Dairesi 61

Tablo 10. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Politika Transferinin Nedenleri.....297

Tablo 11. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Politika Transferinin Aktörleri.....308

Tablo 12. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Politika Transferinin Konuları ve Dereceleri 316

KISALTMALAR LİSTESİ

IMF : Uluslararası Para Fonu

OECD : İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı

UN : Birleşmiş Milletler

WB : Dünya Bankası

YÖK : Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

Dünyanın çeşitli bölgelerinde ve tarihin belli bir döneminde kurulmuş her devletin, kendinden önceki veya çağdaşı olan devletlerden idari teşkilatlanma açısından bir takım örnekler aldığı görülmektedir (Bennet, 1991: 220). Toplumsal ihtiyaçlar, kültürel ilişkiler, savaş, ticaret gibi birçok farklı nedenle gerçekleşen etkileşimler sonucunda devletler birbirlerinden yeni politikalar öğrenmektedir. Bu yeni politikalar, devletleri kurumsal ya da politika düzeyinde bir değişime ve yeni bir idari yapılanmaya doğru yönlendirebilmektedir. Bir başka deyişle devletler, idari ve siyasi örgütlenmelerini geliştirmek için kendi tarihsel deneyimleri yanında öncelikle yakın coğrafyalarda kurulu devletler olmak üzere başka birçok devletin tecrübelerinden de istifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 343). Osmanlı/Türk taşra yönetimi de tarih boyunca bu doğrultuda edinilen yeni politikalarla belli ölçüde değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Yaşanan değişim ve dönüşümler zaman içinde farklı yaklaşımlara göre değerlendirilmiştir. Bunların içinde gerileme paradigması olarak adlandırılan yaklaşım öne çıkmış ve bu paradigma uzun süre yönetsel alandaki çalışmaları etkilemiştir.

Gerileme Paradigması

Osmanlı/Türk taşra yönetim sisteminde yaşanan değişim, 20. yüzyılın son çeyreğine kadar sosyal bilimlerde modernleşmeci/ilerlemeci[1] kuramlara dayalı olarak geliştirilen gerileme

[1] Modernleşme kuramını detaylı olarak ilk ele alanlardan biri olan Eisenstadt, modernleşmenin Avrupa'da ve farklı toplumlarda nasıl gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Ona göre modernleşme yayılmacı özelliğiyle uluslararasıdır ve siyasi temelli olsa da tüm toplumsal yapıları kontrol altına alır. Eisenstadt modernleşmekte olan ve modernleşmiş toplumlarda modernleşme sürecinin çeşitli koşullara bağlı olarak geliştiğini ve bir kurumsal çerçeve içinde değerlendirilebileceğini iddia etmektedir (Eisenstadt, 2007: 7, 40, 108). Quataert'in ifadesiyle modernleşme kuramı, siyasi sistemlerin ve ekonomilerin belirli bir çerçeve içinde kalan gelişme aşamalarından geçerek modernliğe ulaşabildiklerini iddia eder. Bu yolda yürüdüğünde Batı demokrasilerine ulaşılır. İngiltere ve Fransa'nın izlediği yol, tek çıkar yoldur. Modernleşme eşittir Batılılaşma denklemi Osmanlı için de geçerlidir ve Osmanlı başarısının anahtarı ancak Batıcı değişim metotlarıyla mümkündür (Heper, 1973: 17-20; Quataert, 2011: 293). Çünkü modernleşmecilere göre Batı'da modernleşme kendi iç

paradigması perspektifinden yorumlanmıştır (Piterberg, 2017: 171-201). Bu yaklaşıma göre Osmanlı Devleti, bir takım gelişmeler sonucunda özellikle 16. yüzyılın son çeyreğinden itibaren idari, askeri, mali ve içtimai alanda hayati problemlerle karşılaşmaya başlamıştır. Bu görüşe sahip yazarlara göre; 16. yüzyılın sonlarından itibaren tımar sistemi çözülmüş, kul sistemi yozlaşmış, bürokrasinin kalitesi düşmüş, dirayetsiz kişiler padişah olmuş, kadınlar ve harem sakinleri devlet işlerine karışmış, isyanlar artmış, maliye sistemi düzgün çalışmadığı için hazine boşalmış, taşrada merkezden bağımsız otonom yönetimler kurulmuş ve devlet *gerilemeye* başlamıştır. 17. ve 18. yüzyıllarda gerilemeyi durdurmak için bazı cılız ve başarısız girişimler olmuştur. 18. yüzyılın sonlarına doğru Osmanlı Devleti, Avrupa devletlerinin askeri, siyasi ve ekonomik üstünlüklerini net bir şekilde görüp kabul ettiğinden daha radikal çözüm arayışlarına girişmiştir. Batı'nın iktisadi ve siyasi nüfuzunun altına giren devlet, Batı'nın dayatmasıyla idari reformlar yapmaya mecbur kalmıştır. Dolayısıyla devleti çöküşten kurtaracak en hayati düzenlemeler olarak görülen taşra idaresi üzerine çıkarılan reformlar, Batı'nın *dayatması* sonucu Batılı sistemler ve daha çok Fransız taşra idaresi *model alınarak* gerçekleştirilmiştir (Quataert, 2011: 291, 292).[2]

Bu görüş dünya tarihinin ana hatlarını Batı'da meydana gelen değişmelere endeksleyerek Batı medeniyetinin kendini dünya tarihinin hareket ettirici gücü olarak kurgulamasından kaynaklanan modernleşmeci/ilerlemeci ve Avrupa merkezci bir bakış açısına dayanmakta (Özvar, 1999: 136) ve gerileme paradigması olarak bilinen (Abou El-Haj, 2000: 27, 28, 35) 'Batı'nın yükselişi - Doğu'nun çöküşü' olarak adlandırılabilecek bir anlatıyı benimsemektedir (Gran, 2012: 71). 1945-1980 arası dönemde kamu yönetimi ana dalı içinde gelişen karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında yapılan incelemeler de konulara aynı pencereden bakmaktadır. Bu dönemde karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini, Amerikan dış

dinamikleriyle gerçekleşmişken Batılı olmayan toplumlarda modernleşme kendiliğinden olmayan bir süreçtir ve ancak dış etkenlerin itmesiyle mümkün olmaktadır (Köker, 2013: 53). Bu anlayış Batıcı değişim için Batı'nın Doğu üzerinde askeri ve siyasi hakimiyet kurmasına meşruiyet sağlar. Modernleşmeciler "eğer Osmanlı yenilenme kabiliyetini kaybetmiş ise Avrupalılar tarafından sömürgeleştirilmesi mukadderdir ve hatta yararlıdır" demek istemektedir (Darling, 2019: 14). Güler de modernleşme kuramının yaslandığı dallardan birinin sömürgecilik uygulaması ve düşüncesi olduğunu ifade etmektedir. Zamanla kalkınmacılık ve postkolonyalizm düşünceleri modernleşme teorisini destekleyen araç olmuşlardır (Güler, 2021: 59, 60). Öte yandan tarihe ilerlemeci olarak bakmanın kökleri eski çağlara kadar gitse de esasen aydınlanma çağına dayanmaktadır. Tarihe yasalar yüklemesi ve ereklilikten bağımsız düşünülememesi yönüyle ilerlemeci tarih anlayışı modernleşme kuramlarını desteklemektedir (Öztürk, 2010: 20, 69). Modernleşme kuramı ilerlemeci, akılcı ve olgucu bir bakış açısı taşımaktadır (Gürkan, 2013: 133). Modernleşmeci/ilerlemeci anlayış Avrupa merkezcidir (Abou El-Haj, 2000: 24).

[2] Böylesi bir görüş aynı zamanda teleolojik olarak görülmektedir. Çünkü bu yaklaşım imparatorluğun yıkılacağının belli –ve kesin- olduğunu, imparatorluk içindeki ayrılıkçı hareketlerin uluslaşma niyetiyle hareket ettiğini ifade eder. Oysa 19 ve 20. yüzyıl arasındaki ilişki Blumi'nin de (2011: 6-8) belirttiği gibi teleolojik olarak değil, jeneolojik olarak incelenmelidir.

politikasına doğrudan bağlı olarak diğer ülke yönetimlerini etnosantrik anlayışla ele almıştır (Güler, 2009: 31-33). 1980'lere kadar bu anlayışın domine ettiği karşılaştırmalı kamu yönetiminin esas amacı, kalkınmacı ve reformcu idare kalıplarının diğer (az gelişmiş) ülkelerde en iyi şekilde uygulanmasını sağlamak olmuştur (Karahanoğulları, 2009: 40). Modernleşme, şarkiyatçılık ve dünya sistemi kuramları tarafından beslenen gerileme paradigmasının (İslamoğlu, 2018: 49-58; Güler, 2021: 59) 20. yüzyılın sonlarına kadar literatürü domine etmesinin birçok nedeni bulunmaktadır.[3] Ancak gerileme paradigması artık sorgulanmaktadır. Devlet aygıtına odaklanıp toplumun dinamik unsurlarını göremeyen (Faroqhi, 2003: 260) ve modernleşme öncesi dönemin çöküş dönemi olduğunu savunan[4] gerilemeci tez bugün inandırıcılığını yitirmektedir (Khoury, 2003: 3). İdari kurumların dönüşümünü 19. yüzyıl öncesinde yaşanan gelişmeleri hesaba katmadan ele alan bu yaklaşım karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini açısından artık geleneksel olarak tanımlanabilecek bir yaklaşım haline gelmiştir (Güler, 2009: 16-17). Dolayısıyla gerilemeci teze dayalı mülki idare sisteminin Fransa'dan ve Batı'nın dayatmasıyla alındığı görüşleri de artık sorgulanmaktadır. Ayrıca açıklayıcılığını yitirmekte olan gerilemeci paradigmaya dayanması yanında, bu çıkarımı problemli yapan başkaca hususlar da bulunmaktadır.

Öncelikle devletler arasında benzer uygulamaların ya da benzer kurumsal yapıların olması bu devletler arasında tek yanlı bir bilgi akışı olduğu sonucunu doğurmadığı gibi asıl konu bu

[3] Osmanlı Devleti'ni inceleyen az sayıdaki ilk Avrupalı çalışmaların bu alanı kuşatması bunlardan biridir. Dimitri Kantemir'in 1716 yılında yazdığı "Osmanlı İmparatorluğu'nun Yükselişi ve Çöküşü" adlı eseri ile Joseph Von Hammer-Purstgall'ın 1835 yılında yazdığı "Osmanlı İmparatorluğu Tarihi" adlı eseri Avrupalı tarihçiler için uzun süre esas kaynak olmuşlardır (Fleischer, 2011: 274). Bernard Lewis'in "Modern Türkiye'nin Doğuşu" (2004), Niyazi Berkes'in "Türkiye'de Çağdaşlaşma" (2015) ve Eric Jan Zürcher'in "Modernleşen Türkiye'nin Tarihi" (1999) çalışmaları idari reformları gerileme paradigmasına göre ele alan 20. yüzyılın önemli çalışmaları olarak nitelenmektedir. Bu eserler özellikle Osmanlı kurumları tarihinde kendi döneminde otorite olan yazarlarca kaleme alındığından gerilemeci popüler anlatının bu alandaki çalışmalarda etkili olmasını sağlamıştır (White, 2011: 3).

[4] Burada belirtmek gerekir ki çalışmada modernleşme, modern veya modernite gibi kavramlar sorgulanmamakta; gerileme paradigmasının Osmanlı taşra yönetim reformlarına yaklaşımı ve gerilemeci paradigmanın bugün ortaya çıkan zayıflıkları dile getirilmektedir. Çalışmada Osmanlı erken modern ve modernleşme dönemlerini belirleyici unsurlar açısından bir yaklaşım farkı ortaya konmaktadır. Bu bakımdan üçüncü bölümde detaylı olarak ele alındığı üzere taşra idaresinde keskin bir paradigmal dönüşümün görülmeye başlandığı 16. yüzyılın sonunun çalışma açısından erken modern dönemin başladığı tarih olarak kabul edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Başta yerel idarelerin kurumsallaşması/bürokratikleşmesi (Darling, 2019: 379) ve daha sınırlandırılmış bir yönetim yapısı (Tezcan, 2010: 10) olmak üzere birçok açıdan 16. yüzyılın sonundan itibaren erken modern dönemin başladığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla modernleşme sürecinden, siyasi alanda daha fazla toplumsal unsurun mücadele etmeye başlaması ve yeni meşruiyet yolları (Barkey (2011-b: 274, 275) anlaşılmakta ve 18. yüzyılın sonlarından itibaren modernleşme sürecinin başladığı değerlendirilmektedir.

benzerliğin nedenlerinin araştırılmasıdır. Geleneksel yaklaşıma dayalı çalışmaların bazılarında ise benzer yapılara değinmekle yetinilmiş, benzerlik sebepleri üzerinde durulmadan salt benzerlik nedeniyle tek taraflı olarak mülki idare sisteminin Batı'dan alındığı söylenmiştir.[5] İkinci olarak benzer kurumsal yapıların varlığı devletler arasında bilgi alış verişi sonucunda olmuşsa bu alışveriş sürecinin araştırılması gerekmektedir. Devletler arasında zorlayıcılık ya da gönüllülük ilişkisinin bu süreci yönlendirip yönlendirmediği dikkate alınmalıdır. Osmanlı Devleti'nin bu sistemi, bir takım kurumsal yetersizlikleri gidermek maksadıyla iç tartışmalar sonucunda rasyonel adımlarla mı tesis ettiği, yoksa taşra yönetimini küresel değişimlere ayak uydurmaya kendini mecbur gördüğü için mi reforme ettiği, taşra yönetiminde modernleşmenin bazı açık ya da örtük dış tehditlerin gölgesinde mi gerçekleştiği sorularının etraflıca tahkik edilmemesi önemli bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Üçüncü olarak mülki idare sistemini inşa eden reformları hazırlayan aktörlerin bu süreçteki rolü ihmal edilmiştir. Tabiatıyla reformlara etki eden aktörlerin çeşitliliği, bunlar araştırılmadan elde edilecek sonuçları güvenilir olmaktan uzaklaştırmaktadır. Dördüncü olarak benzer kurumsal yapıların oluşmasının, iddia edildiği gibi kurumların doğrudan transfer edilmesinin sonucu mu gerçekleştiği, yoksa bazı fikir, yönetim teknikleri ya da kavramların transferinin mi bu benzerliğe yol açtığı sorularına yanıt verilmelidir. Oysa geleneksel görüşün bu tür bir araştırmaya dayanmadığı görülmektedir. Son olarak bu çalışmalarda, Osmanlıların erken modern döneminde (17. ve 18. yüzyıllar) gerçekleşen taşra örgütlenmesinin dönüşümünün görmezden gelindiği anlaşılmaktadır. Erken modern dönemde taşra idaresine şekil veren sosyoekonomik gelişmeler incelenmeden mülki idare sisteminin köklerine ilişkin bir tespitte bulunmanın yanıltıcı olacağı düşünülmektedir. Kaldı ki bu sistemin salt Osmanlı Devleti'nin kendi geçmiş kurumlarına dayandığını öne sürmek için dahi bu eksikliklerin giderilmesi ve anılan soruların cevaplanması gerekmektedir. Türkiye'de akademik yazına bakıldığında ise bu alanda ciddi bir boşluk olduğu ortaya çıkmaktadır.

[5] Örneğin bir çalışmada şu ifade geçmektedir; "Fransa ve Türkiye'deki valilik sistemleri birbirine benzemektedirler. Tahmin edilebileceği üzere bu durumun nedeni idari yapımızı Fransa'dan örnek almış olmamızdır" (Demirdaş, 2019: 111). Gözler (2019: 5) bu konuda yapılan az sayıdaki çalışmalardan birine imza atmış ve bir makalesinde 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile Fransız mülki idare sistemini inşa eden 1789 ve 1800 tarihli kanunları karşılaştırıp iki sistem arasındaki benzerliklerden yola çıkarak vilayet sisteminin Fransa'dan iktibas edildiğini iddia etmiştir. Oysa sistemler arasındaki benzerlikler ancak politikaların birbirine yakınsadığını gösterebilir. İlerde görüleceği üzere politikaların birbirine benzemesi politika yakınsamasının varlığına işaret eder ve ülkeler birbiri ile hiçbir bilgi alışverişi olmadan da benzer politikalar izleyebilirler. Gözler'in makalesinde dile getirilen iddialar 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlık sürecinin ele alındığı bölümde değerlendirilmektedir.

Mülki İdare Sistemi Araştırmalarında Literatürün Durumu

Öncelikle genel olarak 19. yüzyıla ve Tanzimat dönemine ilişkin geniş bir literatür olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ancak bu dönemde temelleri atılan mülki idare sistemine dönük araştırmaların oldukça az olduğu dikkat çekmektedir. Özşen 1928-1988 arasında Türk İdare Dergisi'nde yapılan 2330 makale ve incelemenin ancak 145'inin (%6,2 sinin) mülki idare üzerine yapıldığını tespit etmiştir (Özşen, 1988: 35). Amme İdaresi Dergisi'nde 1968-1987 yılları arasında yayımlanan 503 makaleyi incelediği çalışmasında Berkman ise, merkez ve taşra yönetimi ile yerel yönetimler üzerine yazılan makalelerin toplam içinde %32 oranını oluşturduğunu tespit etmiştir. Berkman'ın asıl vurgusu ise bu makalelerin Türkiye'de yönetimi, genelde ve birden çok düzeyde incelemesi, spesifik olarak derinlemesine ve ayrıntılı incelemelerin yapılmaması üzerinedir (Berkman, 1987: 35).

Daha yakın döneme gelinecek olursa YÖK ulusal tez veri tabanında başlık içinde 'mülki idare' kelimeleri bulunan 54 tamamlanmış, 2 hazırlanmakta olan tez bulunduğu görülmektedir.[6] Bu alanda yapılan diğer akademik çalışmalarda olduğu gibi bu tezlerin de çoğunluğu mülki idare sisteminin yapısını ortaya koyan ve mülki idare amirleri üzerine yapılan çalışmalardır. Rakamlarla ifade edilecek olunursa 54 tezin 46'sı mülki idarecilerin görev ve sorumlulukları, vatandaş ile ilişkileri, yeni kamu yönetimi yaklaşımı sonrasında kazandıkları konum ve çeşitli yetkiler bakımından devlet örgütlenmesi içindeki yeri ile ilgilidir. Bu 46 tezden sadece biri[7] mülki amirlik mesleği yanında mülki idare sisteminin geçirdiği dönüşümü konu edinmiştir. Kalan sekiz tezde ise genel olarak küreselleşme ile beraber mülki idare sistemi mevzuatında 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan değişimler ele alınmıştır. Genel olarak bu çalışmalarda, salt teşkilat birimleri bakımından taşra örgütlenmesinde meydana gelen değişimler ele alınmış, sistemin anılan dönemde ve bugün nasıl işlediği üzerine araştırmalar yapılmıştır. 19. yüzyılda mülki idare sisteminin neden kurulduğu ve neden bugünkü sisteme temel teşkil edecek şekilde bir yapılanma ortaya çıktığı üzerine yapılan çalışmaların sayısı azdır. Dolayısıyla genel olarak çalışmaların, sistemin unsurlarını ve teşkilat organlarının açıklamalarını yapan daha çok kronolojik araştırmalar olduğu anlaşılmaktadır.

[6] 11.01.2020 itibariyle.

[7] Vural Karagül tarafından 2013 yılında yazılan "Osmanlı Türk Modernleşme Sürecinde Mülki İdare ve Mülki İdare Amirliği" başlıklı tez mülki idare sisteminin kuruluşunu modernleşme kuramları açısından ve gerileme paradigması perspektifinden ele almaktadır (Karagül, 2013: 1-20).

Gerek mülki idareciler üzerine gerekse mülki idare sistemi üzerine yazılan tezlerde sistemin kuruluşuna ilişkin anlatımların, artık sorgulanmakta ve hakimiyetini yitirmekte olan modernleşmeci/ilerlemeci anlatıya dayalı gerilemeci paradigmanın çerçevesi içinde kaldığı görülmektedir. Anılan tezlerde Osmanlı Devleti'nde taşra yönetim yapısının kökenine dönük yapılan incelemeler oldukça az olmasına rağmen hemen hepsinde tekrar edilen söylem Ulucak'ın çalışmasından aktarılan şu cümlelerde ifade edildiği gibidir;

> *"Tanzimat'tan önce Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimi eyalet sistemine dayanırken bu dönemle birlikte taşra örgütlenmesinde Fransa'dan örnek alınan il sistemine geçilmiştir. Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilirken Fransız il yönetimi doğrudan doğruya devlet yönetimine aktarılmıştır" (Ulucak, 2010: 48).*

Çalışmaların ana konusu olmaması nedeniyle temellendirilmediği halde bu söylem diğer birçok çalışmada da görülmektedir (Yaşar, 2011: 73,74; Güngördü, 1988: 33; Karagül, 2013: 62,67; Apan, 2014: 1-4; Özdemiray, 2018: 99,100; Altınok, 2016: 4-9; Koç, 2021: 40-42; Sezer Becel, 2009: 45; Değirmendere, 2018: 48; Tolga, 2018: 29). Gözler de literatürde sıkça dile getirilen bu görüşlerin *dayanaklarının gösterilmediğini* ifade etmiştir (Gözler, 2019: 2).[8] Bu bakımdan Türkiye'de akademide mülki idare sisteminin teşekkülünü ele alan çalışmaların sayıca az olması yanında yapılan çalışmalarda yeni yaklaşımlara ve bunların argümanlarına henüz yer verilmediği ve geleneksel söylemin hala tekrar edildiği gözlenmiştir. Bu bulgular çalışmayı doğuran problemin ifade edilmesini mümkün kılmaktadır.

Çalışmanın Problemi

Çalışmanın, Osmanlı taşra yönetim sisteminin Batı'nın dayatması ile Fransız taşra yönetim sisteminden iktibas edilerek kurulduğu söyleminin literatürde *temellendirilmeden* sıkça dile getirilmesi probleminden doğduğu görülmektedir. Bu alanda yapılan çalışmaların *sayıca az* oluşu ve transferin; nedenleri, aktörleri ve konularına dönük araştırmalara dayanmaması bu problemi derinleştirmektedir. İlgili çalışmaların, 20. yüzyılın son çeyreğine kadar literatürü domine eden modernleşmeci yaklaşımlara dayalı gerilemeci paradigmanın etkisi altında yapılması bu tür araştırmalara imkan vermemiş gözükmektedir. Ancak yeni çalışmalarda bu

[8] Kartal, '1864'te Eyalet sisteminden Vilayet sistemine geçildiği' tespitini çoğunlukla kaynak göstermeden tekrar eden çalışmaların bir listesini yapmıştır. 27 çalışmanın yer aldığı liste için bkz: (Kartal, 2014: 282-286). Kartal'ın listesinde yer alan çalışmalar bu iddiayı genellikle sistemin Fransa'dan iktibas edildiği iddiasıyla beraber dile getirmişlerdir. Kimi çalışmaların gösterdiği kaynaklara bakınca da durum değişmemekte, bu iddiayı kanıtlayan tatmin edici bir açıklamaya ulaşılamamaktadır. Bu bakımdan Kartal'a (2014: 286) göre, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin bir sistem değişikliği getirdiği iddiası, "kamu yönetimi yazınında tartışılmamış, açıklanmamış ve sınanmamıştır."

paradigmanın artık sorgulandığı görülmektedir. Son dönem çalışmaların bulguları, bu paradigmanın açıklayıcılığının zayıfladığını göstermekte ve mülki idare sisteminin kökenine ilişkin daha doğru tespitler yapabilmek amacıyla süreç odaklı araştırmalar yapmanın gerekliliğine işaret etmektedir.

Son Dönem Çalışmaların Özellikleri

Son dönem çalışmaların sürekliliğe vurgu yaparak Osmanlıda kurumsal dönüşümleri süreç odaklı ele aldığı görülmektedir (Barkey, 2011-b: 37). Güler'in ifadesiyle (2009: 16-17) yeni çalışmalar; "idareyi; normatif değil, ampirik (ilkesel değil, olgusal); statik değil, dinamik (durumsal değil, tarihsel); ekoloji dışı değil, ekolojik (bağlamdan kopuk değil, bağlamı içinde) irdelemektedir." Bu sayede yeni çalışmalar genelde Osmanlı modernleşmesini, özelde taşra idaresinin dönüşümünü ele alırken geleneksel yaklaşıma göre farklı açılardan konuya yaklaşmaktadır. Öncelikle bunlar, Osmanlı Devleti'nin karşılaştığı problemlerin Avrupa'da ve doğudaki komşu ülkelerde de yaşandığını göstermektedir (Faroqhi, 2003: 281). Bu yaklaşımlara göre erken modern dönemde Osmanlıların yaşadığı kriz, bozulma veya çözülme olarak değil; dönüşüm, yeni gelişmelere karşı bir cevap veya reform dönemi olarak incelenmelidir (Salzmann, 2011: 26). Bu bağlamda son dönem çalışmalar, devletin 17. ve 18. yüzyılda yaşanan dönüşümü yönetmekte başarılı olduğudunu ifade etmekte (Genç, 2019: 313) ve devletin yaşadığı dönüşümde iç aktörlerin ve özellikle taşra elitlerinin etkinliğine vurgu yapmaktadır (Yaycıoğlu, 2016: 65-116).

Son dönem çalışmalar 19. yüzyılda taşra idaresi üzerine yapılan reformların temellerini gerileme paradigmasının ihmal ettiği 17. ve 18. yüzyıllardaki sosyoekonomik gelişmelere, girişilen ıslahat programlarına ve geçmişte edinilen tecrübelere götürmektedir (Aksan ve Goffman, 2011: 12,13). Bir başka deyişle yeni yaklaşımlar gerilemeci modelin tersine devletin iç ritmine odaklanmakta (Darling, 2019: 72), 18. yüzyılda yaşanan ademimerkezileşmeyi devletin taşradan kopuşunun zirvesi ve siyasi parçalanma olarak gören geleneksel yaklaşıma (Koç, 2021: 40) karşın bu dönemde iltizam aracılığıyla çevrenin merkeze daha fazla bağımlı kılındığını ortaya koymakta (Khoury, 2003: 52), ademimerkeziyeti, merkezi devletin gerektiğinde taşrada yerel aktörlerin iktidara katılımını sağlayarak ne kadar esnek ve dayanıklı olduğunu gösteren bir olgu olarak kabul etmektedir (Faroqhi, 2004: 690, 691). Dolayısıyla son dönem çalışmalar, 1700 ve 1800'lü yıllarda gerçekleşen reformları Osmanlı Devleti'ni modern döneme götüren *erken modern dönem* reformları olarak ele almaktadır (Kafadar, 2021: 98). Böylece taşra idaresinin yenileşmesi

üzerine yapılan son dönem çalışmalar erken modern dönemden modern döneme gidişte bir devamlılık olduğunu ortaya koymaktadırlar. Bu çalışma, devletin *iç dinamiklerine* ve reformlar arasında *sürekliliğe* odaklanan süreç odaklı bu yeni çalışmaların genel çerçevesini benimsemektedir. Bu bağlamda çalışmada taşra idaresinin dönüşümü ve mülki idare sisteminin kuruluşu konusunda karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplininde 1980'ler sonrasında ortaya çıkan *politika transferi* kavramının ilkeleri doğrultusunda bir analiz yapılması öngörülmektedir. Politika transferi kavramı ile geleneksel perspektifle yapılan çalışmalarda görülen sorunların giderilmesi ve yeni yaklaşımların odaklandığı konuların detaylı analizi mümkün olacaktır diye düşünülmektedir.

Politika Transferi Kavramı

Dolowitz ve Marsh tarafından ilk kez 1996 yılında kapsamı belirlenen ve zamanla geliştirilen politika transferi kavramı (Dolowitz ve Marsh, 1996) en yaygın tanımıyla; "belirli bir *zaman* veya *yerdeki* politikalar, yönetsel düzenlemeler ve kurumlar hakkındaki bilginin başka bir zaman veya yerdeki politikaların, yönetsel düzenlemelerin ve kurumların geliştirilmesinde kullanılması sürecini" ifade etmektedir. Şu yedi soru politika transferinin varlığının araştırılmasını sağlamaktadır (Dolowitz, Marsh, 2000: 8):

1. *Aktörler neden politika transferiyle meşgul olurlar?*
2. *Politika transferi sürecine katılan kilit aktörler kimlerdir?*
3. *Transfer edilen şey nedir?*
4. *Dersler nereden çıkarılır?*
5. *Transferin farklı dereceleri nelerdir?*
6. *Politika transferi sürecini sınırlandıran ya da kolaylaştıran unsurlar nelerdir?*
7. *Politika transferi sürecinin politika başarısı ya da başarısızlığı ile ilgisi nedir?*[9]

Bu kavramın sunduğu olanaklar ile ilk çağlardan bu yana devletler arasında gerçekleşen bilgi, kurum ve düzenlemelerin alışverişine dair birçok açıklama getirilmiştir. Avrupa ve Amerika'da özellikle 19 ve 20. yüzyılda modern devlet örgütlenmeleri ve uygulamaları

[9] Bu sorulardan ilk beşinin spesifik bir konu için politika transferinin nedenlerine, aktörlerine, kaynağına ve derecelerine; kısaca varlığına ilişkin olduğu hemen göze çarpmaktadır. Altıncı ve yedinci sorular belirlenmiş bir konu için değil, tümüyle teorik ve genel olarak politika transferinin sonuçlarına dönük olduğundan çalışmada bu sorular bağlamında bir araştırma yapılamayacağı açıktır. Bu nedenle çalışmanın ilk beş soru perspektifinden yapılacağını belirtmek gerekmektedir.

arasındaki benzerlikler politika transferi sayesinde anlaşılabilmiştir. Son zamanlarda politika transferi üzerine Türkiye'de de bir literatür oluşmaya başlamıştır. Ulusal tez veri tabanında başlığı içinde 'Politika Transferi' ifadelerinin geçtiği 10 adet tamamlanmış, 2 adet hazırlanmakta olan tez görülmektedir.[10] Bu tezlerde Türkiye'de bazı düzenleme ve kurumsal yapılar politika transferi bağlamında incelenmiştir.[11]

---

[10] 11.01.2020 itibariyle.

[11] 1- Mehmet Zahid Sobacı tarafından 2009 yılında yazılan doktora tezi, "Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi" başlığını taşımaktadır. Çalışmanın amacı, ülkelerin günümüzde gerçekleştirdiği idari reform uygulamalarını incelemeyi ve idari reformların amaç ve içeriğinde ortaya çıkan yakınsamayı politika transferi perspektifinden analiz etmektir. Çalışma doküman incelemesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.

Sobacı'ya göre politika transferi, günümüz idari reformlarındaki benzerliği açıklamada anahtardır. Bu bağlamda Sobacı tezin ilk bölümünde idari reformun kavramsal çerçevesini açıklamaktadır. İkinci bölümde politika transferi kavramına eğilerek kavramın ilgilendiği (aşağıda ifade edilecek) 7 soruyu literatür çerçevesinde ele almıştır. Sobacı, 80'li yıllarda neredeyse bütün dünyada kamu yönetimi bilimini domine eden yeni kamu işletmeciliği anlayışının ülkeler tarafından benimsenmesini politika transferi bağlamında incelemiştir. Sobacı sadece Türkiye'yi bu bağlamda ele almakla kalmamış, Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda, Malezya ve Fransa'da 1980 sonrasında yeni kamu işletmeciliğinin uygulanmaya başlamasını politika transferi bağlamında incelemiştir.

2- Burcu Bahar Göğüş Doğan tarafından yazılan doktora tezi, "Avrupalılaşma Yolunda Bir Politika Transferi Örneği; Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'nin Bilim ve Teknoloji Politikası Ve Yönetişimindeki Değişim" başlığını taşımaktadır. Tezin amacı, Türkiye'nin bilim ve teknoloji politikasında Avrupa Birliği sürecinin bir değişime yol açıp açmadığını politika transferi bağlamında incelemektir. Bu kapsamda tezin 1. ve 2. bölümlerinde politika transferi ve Avrupalılaşmada politika transferinin etkisi kavramsal olarak ele alınmıştır. 3. bölümde Avrupa Birliği'nin bilim ve teknoloji politikası ele alınmıştır. 4. bölümde tezin nasıl hazırlandığına ilişkin yöntemsel açıklamaların getirildiği bir çalışma vardır. 24 bürokratla, çalışılan alanla ilgili;

- AB politika transferi hangi saiklerle ve nasıl gerçekleşmektedir?

- AB politka transferinin aktörleri kimlerdir?

- AB'den transfer edilen nedir?

sorularının sorulduğu 15-20 dakikalık mülakatlar yapılmıştır.

Tezin 5. bölümünde Türkiye'nin son 20 yılında bilim ve teknoloji alanında ne gibi değişimler yaşandığı son 70 yıllık süreç de ele alınarak açıklanmıştır. Tezin son bölümünde ve sonuç kısmında Türkiye'nin bilim ve teknoloji konusunda Avrupa Birliği'nden gerçekleştirdiği politika transferinin türü, derecesi bakımından bir analiz yapılmıştır.

3-Elifcan Altınışık tarafından yazılan yüksek lisans tezi, "Politika Transferi Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi" başlığını taşımaktadır. Birinci bölümde Politika transferinin kavramsal çerçevesi, ikinci bölümde performans yönetimi kavramı ele alınmıştır. Üçüncü bölümde Türk kamu yönetiminde performans yönetiminin tarihsel geçmişi Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde aranmıştır. Ayrıca bu bölümde, Türkiye'de kamu yönetimine performans yönetiminin girişi politika transferi bağlamında incelenmiştir. Altınışık'ın çalışma için varsayımı, performans yönetiminin politika transferi olarak Türk kamu yönetimine girdiğidir. Çalışma doküman incelemesi yöntemiyle yapılmıştır.

4- Umut Evin Özdemir Tsarouhas tarafından yazılan doktora tezi, "Good Governance in Conditions of Globalization and Europeanization: Public Finacial Management in Turkey from A Policy Transfer Approach / Küreselleşme ve Avrupalılaşma Etkisinde İyi Yönetişim: Politika Transferi Bağlamında Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi" başlığını taşımaktadır. Tezin temel amacı Türkiye'de kamu mali yönetiminde gerçekleşen politika değişikliklerini incelemektir. Çalışmada, doküman incelemesi yöntemiyle ilgili alanda yapılan reformlara ilişkin raporların ve yazında yer alan eserlerin taraması yapılmıştır. Yine bu çalışmada da ilk üç bölümde politika transferinin tanımı ve kavramsal çerçevesi ele alınmış, küreselleşme, Avrupalılaşma ve iyi yönetişim kavramlarıyla ilişkisi ortaya konmaya çalışılmıştır. 4, 5, ve 6. bölümlerde Türk Kamu Mali

Politika transferi, bir politikanın benimsenme sürecini, politikayı benimseyen ülkenin kendi *içsel karar mekanizmalarına* ağırlık vererek açıklamaya çalışmaktadır. Bu bakımdan politika transferi kavramıyla çalışmada biçimsel ve yüzeysel değil, yapısal ve kökten (Altınışık, 2014: 2) bir yaklaşım sergilenmiş olacaktır. Politika transferi perspektifinin, mülki idare sisteminin kökenini ve teşekkülünü açıklamada modernleşmeci yaklaşımlara göre tarihsel koşulları daha gerçekçi ortaya koyan bir çerçeve sunacağı düşünülmektedir. Darling'in (2011, 162) ifadesiyle, bu alanda çalışmalar gerilemeci tezin yaptığı gibi "Osmanlılara ne oldu?" sorusuyla değil, "Osmanlılar kendileri ne yaptı?" sorusuyla hareket etmelidir ve politika transferi kavramı konunun bu çerçevede ele alınmasını sağlayacaktır.[12] Taşra idari modernleşmesine getirilecek bu yaklaşım değişikliği ile 1945-1980 arasında karşılaştırmalı kamu yönetimine hakim olan etnosantrik bakışın (Güler, 2009: 31-33) terk edilmesi de mümkün olabilecektir. Politika transferi kavramının karşılaştırmalı kamu yönetimine getirdiği açılım sayesinde Osmanlı/Türk taşra yönetim sisteminin teşekkülüne ilişkin değerlendirmeler, Amerikan-Avrupa merkezci yaklaşımın ön kabullerinden

Yönetimi'nin tarihsel geçmişi ve bu alandaki politika değişiklikleri anlatılmıştır. Çalışma Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yapılan reformları iki ana bölüme ayırmıştır. 1989-1999 arasında uyum odaklı reformların yapıldığı, 1999 ve sonrasında ise katılım odaklı bir anlayışla reformlar yapıldığı öne sürülmektedir. Çalışmada, katılım odaklı reform döneminde daha çok reform yapıldığı ve bu reformların politika transferi olarak gerçekleştiği kanısına varılmıştır. Politika transferi bağlamında içsel ve dışsal faktörler olarak kamu mali yönetiminde yaşanan değişimler tarihsel geçmişiyle beraber anlatılmıştır.

5- Hediye Esra Karaman tarafından yazılan yüksek lisans tezi, "Policy Transfer in Privatization: The Case of Turkish Teleccominications Sector / Özelleştirmede Politika Transferi: Türk Telekomikasyon Sektörü" başlığını taşımaktadır. Tezin yöntemi telekominikasyon sektöründe yaşanan özelleştirme süreci hakkında literatür taraması ve doküman incelemesidir. Çalışmada politika transferinin kavramsal çerçevesi, özelleştirmenin kuramsal boyutu açıklandıktan sonra 1840'lardan itibaren dünyada ve Türkiye'de telekominikasyon alanında yaşanan gelişmeler ele alınmış ve son olarak bu alanda özelleştirme yapılırken nasıl bir politika transferi gerçekleştiğine ilişkin saptamalar yapılmaya çalışılmıştır.

Çoğunluğu doküman incelemesi yöntemiyle yapılan bu çalışmalarda da görüldüğü üzere politika transferi kavramı, ülkelerin uygulamaya koyduğu yeni düzenleme ve politikaları anlama ve açıklamada elverişli bir analiz çerçevesi sunmaktadır. Özellikle Osmanlı/Türk taşra idari modernleşmesinin önemli bir evresi olan 19. yüzyılının politika transferi sorularıyla analiz edilmesinin aynı şekilde gerekli ve elverişli olduğu gözükmektedir.

[12] Sosyal bilimlerin genel prensipleri de çalışmada poltika transferi kavramının tercih edilmesini desteklemektedir. Sosyal bilimler alanında bir çalışma yapıldığı için sosyolojik yöntemler kullanılması gerekir. Durkheim sosyal bilimler alanında bilimsel bir çalışma yapmanın yönteminin çerçevesini çizmiştir. Durkheim'e göre öncelikle incelediğimiz konuyu bir nesne olarak ele almalıyız. Çünkü sosyal olgu ve olaylar kolektif olmaları itibariyle bireylerden bağımsız, genel ve (az çok) zorlayıcıdır (Durkheim, 2014:39). O nedenle üzerinde çalıştığımız nesneyi, ancak nesnenin içindeki kendine has özelliklere göre açıklamakla analiz edebilir ve tanımlayabiliriz (Durkheim, 2014: 61). Sosyal bilimlerde uyulması gereken diğer bir kural, sosyal olay ya da olguyu iki şekilde ele almak gerektiğidir. Çalışma konumuzu ya nedenlerine göre ya da işlevlerine göre saptamalıyız. Nedenlerine göre çalışırken unutulmaması gereken, mutlaka konumuzu belirleyen şeyin öncül olaylarının olduğudur. İşlevlerine göre yapılan çalışmada ise konunun bir sosyal amaçla ilişkisinin araştırılması gereklidir (Durkheim, 2014:124,138). Bu bakımdan Durkheim'in belirlediği kuralların da çalışma için seçilen politika transferi modelini desteklediği görülmektedir.

kurtulmaktadır diye düşünülmektedir. Ortaya konulan bu bilgiler doğrultusunda somutlaşan çalışmanın sorularını, iddiasını, amacını, önemini, yöntemini ve sınırlılıklarını ifade etmek gerekmektedir.

Çalışmanın Soruları ve İddiası

Bu açıklamalar bazı soruları yapılacak incelemenin merkezine koymaktadır. Mülki idare sisteminin kuruluşunda transferin kaynağının geçmiş deneyimler, taşra yönetim uygulamaları ya da diğer ülkeler olup olmadığı çalışmada cevaplanmaktadır. Yine mülki idare sisteminin topyekün bir transfere konu olması yerine sistemin teşekkülünde bazı yönetim pratikleri ve fikirler gibi farklı transfer konularının olup olmadığı ele alınmaktadır. Taşra yönetiminde reform düşüncesinin oluşmasından kararların alınmasına ve uygulanmasına kadar geçen evrede devlet içi ve devlet dışı hangi aktörlerin rol aldığı, taşra yönetimi üzerinde yapılan reformlarda transfer söz konusu ise bunların gönüllü mü yoksa zora dayalı olarak mı gerçekleştiği soruları çalışmada cevaplandırılmaya çalışılmaktadır.

Bu bakımdan mülki idare sistemin kuruluşunda politika transferi kavramının soruları yanıt bulmadan sistemin kökenine ilişkin yapılacak değerlendirmelerin ikna ediciliğinin zayıf kalacağını göstermektedir. Gerileme paradigması etkisinde yapılan çalışmalar *nedenler, aktörler* ve *konular* temelli ana sorunsalları *görmezden* gelmektedir. Bu nedenle mülki idare sisteminin kuruluşunu, politika transferinin çok boyutlu, çok taraflı ve karmaşık ilişki süreçleri modeliyle incelemek gerekmektedir kanaati ortaya çıkmaktadır. *Politika transferi* kavramı ile çalışma, taşra yönetimi reformlarında kilit aktörlerin *Batılı güçler olduğu* ve mülki idare sisteminin Osmanlı Devleti'nde tatbik edilmek üzere *zorlayıcı transfer olarak Fransa'dan iktibas* edildiği söylemini sorgulamaktadır. *Çalışma; mülki idare sistemini teşkil eden reformların, erken modern dönemde gelişen ve yerleşen taşra yönetim geleneği doğrultusunda toplumsal ve ekonomik koşullarca belirlendiğini, merkez ve yerel elitler başta olmak üzere birçok devlet içi ve devlet dışı aktörün rekabeti, müzakeresi ve uzlaşmasına dayandığını iddia etmektedir.*

Çalışmanın Amacı

Çalışmanın iddiası ve sorularının işaret ettiği üzere bu çalışmanın temel amacı, mülki idare sisteminin kuruluşunu politika transferi kavramının öngördüğü sorularla analiz ederek araştırmaktır. Bu sorular bağlamında Türkiye'de mülki idare sisteminin temelini atan

reformların ardında yatan nedenler, aktörler ve zihinsel form ortaya konmuş olacaktır. Böylece çalışma ile mülki idare sisteminin teşekkülünü süreç olarak ele alarak sistemin kökenine ilişkin bulgulara ulaşmak amaçlanmaktadır. Çalışmanın bu ana amacı yanında alt amaçları da söz konusudur. Bunlardan biri mülki idare sisteminin kuruluşunu sağlayan reformların, politika transferi düzleminde nerede durduğunun ortaya çıkarılmasıdır. İnceleme sonunda sistemin kuruluş sürecinin gönüllülük ve dayatma/zorunluluk arasında bir noktaya tekabül ettiğinin ortaya çıkması öngörülmektedir. Dolayısıyla çalışmada, sistemin Avrupa'nın dayatması sonucunda kurulduğu görüşü ile sistemin rasyonel kararlar sonucunda gönüllü olarak kurulduğuna ilişkin iki uç görüşten ayrı ve daha açıklayıcı bir sonuca ulaşılması beklenmektedir.

Çalışmanın bir diğer alt amacı, mülki idare sisteminin teşekkülünü hangi ölçüde bir transfer süreci yaşandığı bakımından anlamaya çalışmaktır. Bir başka deyişle çalışmada; kopyalama, öykünme/taklit, melezleştirme/sentez ve esinlenme derecelerinden hangisi bakımından bir transfer yaşandığı ortaya çıkarılmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın Önemi

Buraya kadar yapılan açıklamalardan bu çalışmanın özgünlüğünü belirleyen bazı temel özelliklerin ortaya çıktığı düşünülmektedir. Bunlardan biri, gerek modernleşme öncesi (kuruluş ve erken modern dönem) gerek modernleşme döneminde gerçekleşen yenileşme hareketleri üzerine yapılan çalışmaların devletin tüm organlarını ya da tüm modernleşme alanlarını içine alan çok geniş çerçeveye dayalı olması karşısında bu çalışmanın *doğrudan* mülki idare sisteminin kuruluşuna odaklanan bir çalışma olmasıdır. İkinci temel özellik ise çalışmanın, mülki idare sisteminin kuruluşunu sosyal bilimlerin genel prensiplerine uygun bir biçimde karşılaştırmalı kamu yönetiminde yeni bir kavram olan politika transferi zemininde incelemesidir. Politika transferi kavramının sunduğu zengin perspektifin mülki idare sisteminin kökenini anlamak üzere bu çalışmada kullanılması çalışmanın önemini artırmaktadır diye düşünülmektedir.

Politika transferinin soruları ile çalışma, mülki idare sisteminin toplumsal ve ekonomik köklerine inmektedir. Bu bakımdan 19. yüzyıl reformları öncesi erken modern dönemde yaşanan gelişmeler ve reform girişimleri sonunda taşra yönetim sisteminde gerçekleşen birçok yeniliğin ve yönetim anlayışına yerleşmeye başlayan temel ilkelerin ortaya konulması çalışmayı önemli kılan bir diğer husus olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan süreç odaklı

olarak nitelendirebilecek yeni çalışmaların devletin iç işleyişinden yola çıktığı,[13] toplumsal gelişmeler, tepkiler ve iktisadi süreçlerin yeni çalışmaların yöneldiği ana mecralar olduğu görülmektedir. Dolayısıyla politika transferinin içsel karar alma mekanizmalarına ağırlık veren yapısına dayalı çalışmanın, süreç odaklı yaklaşımların daha yakından görülmesini sağlayacağı ve bu yaklaşımlara bir katkı sunacağı beklenmektedir. Bu yaklaşım sayesinde, idari reform çalışmalarının birbirine sıkıca bağlı farklı içsel dinamiklerinin ve bu dinamiklerin sürekliliğinin daha anlaşılır hale gelmesi mümkün olacaktır diye düşünülmektedir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada bir nitel araştırma yöntemi olan doküman incelemesi *yöntemi* benimsenmiştir.[14] Doküman incelemesinde yazılı ve görüntülü materyallerin incelenmesi esastır. Yazılı materyaller; kitaplar, raporlar, mektuplar, hatıralar, günlükler, resmi yayınlar, istatistikler ve arşiv dosyaları gibi yazılı belgelerden oluşmaktadır (Karataş, 2015: 72; Kıral, 2020: 174). Kamusal alana yönelik üretilen ve kurgulanan tüm yazılı yapıtlar bu yöntemle yapılacak içerik analizine konu olmaktadır. Burada amaç metinden yola çıkarak sosyal gerçeğin bazı boyut ve kesitlerine yönelik bir takım bulgulara ulaşmaya çalışmaktır (Türkdoğan ve Gökçe, 2015: 356). Bu bakımdan çalışmaya kaynaklık eden materyallerin doküman incelemesine konu olacak çeşitli yazılı belgelerden oluştuğu ortaya çıkmaktadır.

Çalışmada; reformlara temel teşkil eden eserler, ferman, kanunname ve talimatname gibi devletin resmi metinleri, reform önerisinde bulunan nasihatnameler, raporlar, layihalar, sefaretnameler, reformların fikri öncülerinin düşüncelerini yansıtan eserleri ve anıları, ilgili dönemlerde yazılan makaleler, mektuplar, devlet-toplum ilişkisini konu edinen dönem romanları ve reformların sonuçlarına ilişkin kaleme alınan metinler üzerine döküman incelemesi yapılmaktadır. Doküman incelemesi sonrasında elde edilen veriler ise politika transferi kavramının öngördüğü sorular üzerinden analiz edilecektir.

---

[13] Güler'e (2007: 3) göre devlet örgütlenmesi onu eş anlı biçimde bağımlı ve bağımsız değişken olarak ele almakla anlaşılır. Ona göre "devlet, sosyoekonomik yapı tarafından yaratıldığı ve yönlendirildiği için bağımlı değişkendir, zor kullanma gücüne sahip olması nedeniyle de bağımsız değişkendir."

[14] Nitel araştırmalar genellikle gözlem, görüşme ve doküman incelemesi/analizi olarak üç farklı yöntemle gerçekleştirilmektedir (Karataş, 2015: 63). Türkiye'de politika transferi perspektifinden yapılan ve yukarda incelendiği ifade edilen erişime açık sekiz tezden altısının doküman incelemesi yöntemiyle yazıldığı görülmüştür.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Çalışmada mülki idare sisteminin teşekkülü üç tarihsel dönem altında incelenmiştir. Birincisi Osmanlı taşra yönetim sistemi, kültürü ve siyaset düşüncesinin oluştuğu dönemdir. İkincisi taşra idari örgütlenmesinde büyük bir değişim ve dönüşümün yaşandığı erken modern dönem olarak adlandırılan 17. ve 18. yüzyıllardır. Üçüncü olarak 19. yüzyılın ilk yarısı ile başlayıp 1949 yılına kadar devam eden modernleşme dönemidir. Modernleşme dönemi esasen hala devam etmektedir. Ancak çalışma, günümüz il idare sisteminin kaynağı olan 5442 sayılı kanunun çıkarıldığı tarih olan 1949 yılıyla sınırlandırılmıştır. Bu tarihte mülki idare sisteminin teşekkül sürecinin tamamlandığı düşünülmektedir. Zira 1949 yılında öngörülen sistem 1961 ve 1982 Anayasaları'nda da kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra yapılan değişiklikler daha çok kamusal hizmetlerin aldığı yeni biçimlerin görev ve sorumluklarda yol açtığı değişimlerle ilgilidir.

Çalışma salt merkezi hükümetin taşra yönetiminin teşekkülünde politika transferi araştırmasıyla sınırlıdır. Bugünkü belediyeler anlamında yerel idareler incelenmemiştir. Yine çalışma taşra idaresinin modernleşmesi ile sınırlandırılmıştır. Osmanlılarda 19. yüzyılda birçok alanda görülen (eğitim, adliye vs.) modernleşme konusu çalışmanın kapsamı dışındadır. Merkezi devlet örgütünün modernleşmesi ise taşra idaresinin modernleşmesine etkisi boyutuyla ele alınmıştır.

Çalışmanın Bölümlerine Kısa Bir Bakış

Çalışma beş bölüme ayrılmaktadır. Birinci bölümde politika transferinin kavramsal ve kuramsal açıklaması yapılmaktadır. Politika yayılması veya politika yakınsaması gibi politika transferiyle ilişkili kavramların politika transferinden farkları burada izah edilmektedir. Çalışma için diğer ilişkili kavramların değil de politika transferi kavramının tercih edilişinin nedenleri açıklığa kavuşturulmaktadır. Politika transferine dayalı analizin içerdiği sorular, bu kavramın süreç odaklı yapısı, politika transferinin çeşitleri, aktörleri ve dereceleri bu bölümde ortaya konulmaktadır. Kavramsal açıklamalar sayesinde bundan sonraki bölümlerde yeni politikaların benimsenmesi süreci anlaşılır hale gelmektedir.

İkinci bölümde Osmanlı Devleti taşra örgütlenmesinin kuruluşu incelenmektedir. Bölüm, taşra örgütlenmesinin ardında yatan Osmanlı yönetim düşüncesinin bileşenlerinin ele alınmasıyla başlamaktadır. Bu bölümün en önemli sorunsalı, taşra idari örgütünün Türk, İslam ve Bizans gibi diğer devlet geleneği deneyimlerine, bir başka deyişle diğer devletlerden transfer edilen politikalara dayanarak oluşan yönetim düşüncesinin bir tezahürü

olup olmadığıdır. Bu bağlamda Klasik dönem taşra idaresinde esasen *katı olmayan din anlayışının, yerleşik uygulamaların kabulünün* ve *adalet dairesi* prensiplerinin etkisini araştırmaya odaklanan bu bölüm bir bakıma kuruluş dönemi taşra yönetim geleneğinin teşekkülünü ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda eyalet, sancak, kaza, nahiye, köy ve mahallelerden oluşan taşra idari örgütlerinin işleyişine dair *temel ilkeler* anlaşılmaya çalışılmaktadır. Bu ilkelerin anlaşılması 19. yüzyıl reformları için son derece önem arz etmektedir. Başlıca ilkeler olan meşveret, merkeziyet ve ademimerkeziyet kavramları anlaşıldığında kuruluş yıllarının bu sorunsallarının yaşanan bütün dönüşümlerin tartışma zeminini oluşturduğunun görülmesi beklenmektedir. Ayrıca kuruluş dönemi sonrası yaşanan idari dönüşümün anlaşılması bu dönüşümde rol alan aktörlerin bilinmesiyle mümkün olacaktır. Bu nedenle hem taşra yöneticilerinin hem de taşra yönetimlerine katılan *yerel güç odaklarının toplumsal kökenleri* bu bölümde ele alınan konulardır.

Üçüncü bölüm erken modern dönem olarak adlandırılan 17. ve 18. yüzyıllarda yaşanan dönüşümü konu etmektedir. Bu bölümde modernleşmeci/ilerlemeci modellere dayalı gerilemeci paradigma yapılan yeni çalışmalar ışığında sorgulanmaktadır. 16. yüzyılın son çeyreğinden itibaren yaşanan iktisadi, içtimai, idari ve askeri gelişmelerin taşra idaresinde ne tür değişikliklere yol açtığı ele alınmaktadır. Bu değişikliklerin erken modern dönem taşra idaresini modernleşme döneminin reformlarına nasıl hazırladığı açıklanmaktadır. Tımar sisteminden iltizam ve malikane sistemine geçiş süreci ile birlikte taşrada ortaya çıkan yeni seçkin grupların taşra yönetimine *katılmaları ve yerel meclislerin teşekkülü* bunlardan biridir. Devletin hanedandan ayrılarak gayrişahsi nitelik kazanması, modern bürokrasinin temelinin atılması, *kanun* ve nizam anlayışının devlet yönetimine yerleşmesi, merkezi idarede *mutlakiyetçilik* çabalarının sonuçsuz kalması ve yönetime katılımın artması, devlet işlerinde uzmanlaşmaya dayalı müstakil birimlerin ortaya çıkmasıyla 19. yüzyılda kurumsallaşacak olan bakanlıkların ve özelde dahiliye nezaretinin temelinin atılması, ayanlık kurumunun güçlenerek ademimerkeziyetçi bir süreç içinde taşrada *oligarşik* yönetimin kurulması, merkezi idarede olduğu gibi taşra yönetiminde de *kalemiye* sınıfının etkisinin artması gibi diğer değişim alanları somut verilerle ele alınmaktadır. Bu değişimlerde nasihatname ve layiha yazarlarının, taşra elitlerinin ve çeşitli toplumsal sınıfların aldığı rol irdelenmektedir. Bütün bu değişimlerin Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılda taşra idaresinde yapacağı modernleşme çalışmalarına *kurumsal* ve *zihinsel* anlamda bir hazırlık oluşturup oluşturmadığı ve reformların *koşullarının* ortaya çıkma sürecinin

araştırılması, bu bölümün, çalışmanın özgünlüğüne en önemli katkısıdır diye düşünülmektedir.

Dördüncü bölümde mülki idare sisteminin temelini atan reformlar, reforma yol açan gelişmeler ve reformun aktörleri tüm yönleriyle ele alınmaktadır. Tanzimatçı ve reformcu düşünce yapısının oluşumunda *sefirler,* III. Selim döneminde yazılan *layihaların yazarları* ve *reformcu devlet adamları* devlet içi aktörler olarak taşra idaresinin dönüşümünde nasıl rol almışlardır? Kapitalist gelişmeler, yabancı devlet elçileri, yerel eyalet ugulamaları, Fransız İhtilali sonrası ortaya çıkan kimlik arayışları, mali sıkıntılar nedeniyle yapılan istikrazlar Osmanlı Devleti'nin taşra idaresini reorganize etmesinde ne derece etkili olmuştur? Bu süreç sonunda özellikle *1842, 1864, 1867, 1871 ve 1913* vilayet nizamnameleriyle hangi reformlar yapılmıştır ve nasıl bir taşra örgütlenme biçimi ortaya çıkmıştır sorularına yanıt aranmaktadır. Sonrasında erken Cumhuriyet döneminin Osmanlı mirasıyla arasındaki *süreklilik ve kopuş* alanları ele alınmaktadır. 1921 ve 1949 arasında mülki idare alanında yapılan düzenlemelerde kemalist politikaların etkisi araştırılmaktadır. Bu dönemde yerelleşme, yabancı uzman raporları ve merkezi idarenin tutumları gibi faktörler analiz edilmektedir. Böylece mülki idare sisteminin teşekkülünü tamamlayan erken Cumhuriyet dönemi düzenlemelerinde politika transferinin unsurlarının olup olmadığı ortaya konmaktadır. Bu bakımdan reformlarda *gönüllülük veya zorlayıcılık* ilişkisi, transfer var ise transfer yapılan konuların neler olduğu ve politikaların nereden transfer edildiği, reformların geçmiş uygulamalarla bağlantı düzeyi, transfer biçiminin kopyalama ve esinlenme düzleminde nereye karşılık geldiği konuları araştırılmaktadır.

Beşinci bölümde ise çalışmanın bulguları ortaya konmaktadır. Çalışmada ulaşılan sonuçlar politika transferinin soruları perspektifinden ayrı ayrı ele alınmaktadır. Bu bölümde mülki idare sisteminin teşekkülünde poiltika transferi olup olmadığı, transferin *neden* ve *nereden* yapıldığı, hangi *konuda* ve *derecede* bir transfer gerçekleştiği analiz edilmektedir.

Sonuç bölümünde ise çalışmanın sonuç niteliğinde kısa bir genel değerlendirmesi yapılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM
POLİTİKA TRANSFERİ KAVRAMI

Çalışmanın bu ilk bölümü politika transferi kavramının içeriği ve kapsamının ortaya konulmasına ayrılmıştır. Bu bölümde kavramın, karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini içinde hangi koşullarda doğduğu ve sosyal bilimlere katkısı araştırılmaktadır. Bu araştırma, politika transferinin tarihsel arka planının ve metodolojik olarak literatüre kazandırıldığı 1996 yılı sonrası yapılan ilgili çalışmaların değerlendirilmesiyle yapılmaktadır. Kuramsal açıklamalar sayesinde politika transferi kavramının çalışma konusuna sunduğu olanakların ortaya çıkarılması bu bölümün temel amacıdır. Bu nedenle çalışmaya zemin oluşturan politika transferi kavramının içerdiği soruların analizi bu bölümün önemle üzerinde duracağı konu olmaktadır. Bu bölümde özellikle politika transferinin nedenleri, aktörleri, kaynağı ve konularının transfer sürecini nasıl belirlediğinin anlaşılmasını sağlamak amaçlanmaktadır. Böylece mülki idare sisteminin teşekkülünü ele alan bu çalışmada, sistemin köklerine ve oluşum sürecine ilişkin cevabı aranacak soruların çerçevesi bu bölümde kristalleşmiş olmaktadır. Bu sayede diğer bölümlerde mülki idare sisteminin teşekkül sürecinde nedenler, aktörler ve konular temelinde bir incelemeye geçilebilecektir.

1.1. Politika Transferinin Tarihsel Arka Planı

Nerede ve hangi insan topluluğu tarafından kurulmuş olursa olsun devlet olmanın gerekliliği bir merkez ve taşra örgütünün varlığını şart koşar. Merkezi bir devlet örgütü ve bu örgütün hazine, ordu ve taşra örgütü ihtiyacı devletleri benzer örgütlenmelere mecbur bırakmaktadır. Bunun yanında bu benzerlikler devletlerin çeşitli yollarla birbirlerinden etkilenmeleri nedeniyle de ortaya çıkabilir.

Roma İmparatorluğu'nun Yunan Kültürü'nden etkilenmesi (Ağaoğulları ve Köker, 2006: 15), Roma'nın bu etkileşimi taşıyarak Avrupa Devletleri'nin bugünkü hukuk sistemleri ve kurumlarına kaynaklık etmesi (Acemoğlu ve Robinson, 2018: 171), bu birbirini etkileme

dizisinin başlangıcının Mısır ve Mezopotamya uygarlığına dayanması (Roberts, 2010: 44,46), Romalıların yeni siyasal rejimlerini kurarken eski yönetimden bazı düzenleme ve kurumları transfer etmeleri (Ağaoğulları, Köker, 2006:15,16), bir Arap-İslam devleti olan Emevilerin mali alandaki Grek ve Pers yönetim tecrübelerini hiç çekinmeden alıp uygulamaları (Bauer, 2020: 217), keza Anadolu'ya gelen Türki halkların ve yönetimlerin Roma ve Bizans'ın uygulama ve yönetim tarzlarından dersler çıkarmaları (Barkey, 2011-b: 98), bu nedenle Selçuklular'ın Anadolu'da kurdukları devleti Roma mirasının bir parçası gördüklerinden bu devlete Rum Sultanlığı adını vermeleri (Roberts, 2010: 261), büyük bir imparatorluk kuran Moğollar'ın Ortadoğu'ya kadar geldiklerinde hiç onların himayesine girmemiş Mısır'ın bile askeri sistemlerini Moğol sistemine göre dizayn etmesi (Lewis, 2009: 7), 1682'de tahta çıkan Büyük Petro lakaplı Rus Çarı'nın, Avrupa'dan idarecilik alanında birçok örnek alması ve bu uygulamaları kurumsal hale getirmesi (Roberts, 2010: 368,369), yine Napolyon Bonapart döneminde devrimden sonra Fransa'da ortaya çıkan birçok yeni kurum ve fikrin Avrupa'da geniş uygulama imkanına ulaşması (Soysal, 1999-b: 101,102), 20. yüzyılın başlarında Almanya'nın uyguladığı işsizlik sigortası uygulamasının İsveç ve İngiltereye devredilmesi (Dolowitz ve Marsh, 1996: 352) gibi devletler arasında birçok politika transferi örneği vardır. Bu örneklerden anlaşıldığı üzere devletler öteden beri hem kendi geçmiş deneyimlerinden hem de diğer devletlerden politika örnekleri alma yoluna gitmişlerdir. Politika transferi her zaman var olmuştur (Dolowitz ve Marsh, 1996: 343).

Birçok ulusun pek çok alanda benzer problemleri paylaştığı yüksek küreselleşme dünyasında politikalar, programlar, yenilikler, ideolojiler veya bilgilerin bir yerden başka bir yere yayılması daha yaygın hale gelmiştir (Newmark, 2002: 151). Ancak politikaların transferi konusu ayrı bir çalışma alanı olarak 1940'lı yıllarda ortaya çıkmıştır (Yay, 2016: 51). Bu yıllarda küresel ölçekte sömürgecilik çağı sona erdiğinden politika transferine kuşkuyla yaklaşılmıştır. Transferler genellikle gelişmiş devletlerden az gelişmiş ya da gelişmekte olan devletlere doğru yapıldığından, transfer uygulamaları sömürgeciliğin modern versiyonu olarak görülmüştür. 1970'lerin ekonomik siyasi ve toplumsal koşulları uluslararası işbirliğini mecbur kıldığından bu algı o yıllarda yıkılmaya başlamıştır (Kutlu, 2012: 17,18).

Politika transferi ilerleyen zaman içinde karşılaştırmalı siyaset ve kamu politikasının bir alt dalı olarak ele alınmaya başlamış ve kamu yönetim bilimcileri, politikacı ve bürokratların uğraşı alanına girmiştir (Wolman, 1992: 27). Bir ülkenin başka bir ülkenin uygulamalarından ders çıkarma ihtiyacı ülkelerin kurumları arasında karşılaştırma yapmayı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle politika transferi, karşılaştırmalı kamu yönetimi alanının baskın

konusu olarak ortaya çıkmıştır (Kutlu, 2012: 19). Devletlerin kendi yönetim sistemleri üzerinde günümüzde gerçekleşen dış etkiler yanında tarihte vuku bulmuş olan dış etkileri de araştırmak karşılaştırmalı kamu yönetiminin konusu olarak görülmektedir (Karahanoğulları, 2009: 41).[15]

Politika transferi 20. yüzyılın ikinci yarısında politika yeniliklerinin yayılımı olarak ele alınmıştır (Walker, 1969). Walker, Amerikan eyaletleri arasındaki politika yeniliklerinin nasıl yayıldığına ilişkin bir çalışma ile literatüre katkıda bulunmuştur. Bu yaklaşım transfer süreçlerindeki çok yönlülüğü ihmal ettiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu kez 1990'lı yıllarda ders çıkarma kavramı ile politika transferinin gönüllülük tarafına odaklanılan bir yaklaşım ortaya çıkmıştır (Rose, 1991). Ders çıkarma kavramı daha çok gönüllü transferi ele aldığından esasen kararların rasyonel alındığı bir süreci ifade eder. Dolayısıyla bu yaklaşım da politika transferinde dolaylı varsayımları olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Son olarak Dolowitz ve Marsh (1996) tarafından hem gönüllü hem zorunlu transferi kapsayan bir çerçeve sunan politika transferi kavramı geliştirilmiştir. Bu aşamadan sonra politika transferi kavramı kendi başına bir araştırma odağı olarak geniş kabul görmüştür. Takiben öncelikle politika transferi teorilerini geliştirmeyi amaçlayan araştırmalar ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu teorik tartışmalar araştırmacılar tarafından çok farklı alanlarda kullanılmıştır. Dolowitz ve Marsh'ın makalesi yayımlandıktan sonra sosyal refah politikaları, halk eğitimi, mekansal ve kentsel planlama, çevre sorunları gibi birçok farklı alanı incelemek için politika transferi alanının argümanları kullanılmıştır (Benson ve Jordan, 2011: 366, 367).

1.2. Politika Transferi Nedir?

Politika transferi kavramı ilk olarak Amerika'da federal sistem içinde politikaların benimsenmesi sürecini ele alan bir kavram olarak değerlendirilmiştir (Stone, 2004:547). Ancak Dolowitz ve Marsh politika transferi kavramını, yayılma ve yakınsama gibi ilerde ele alınacak diğer kavramlardan ayırmış ve bugün ayrı bir çalışma alanı olarak ortaya çıkmasını sağlayan çerçeveyi çizmiştir. Onlara göre; "politika transferi, belirli bir zaman ve/veya yerdeki politikalar, idari düzenlemeler ve kurumlar hakkındaki bilginin başka bir zaman ve/veya yerdeki politikaların, idari düzenlemelerin ve kurumların geliştirilmesinde kullanılması sürecini" ifade eder (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Tanımdan anlaşılacağı

[15] Demirci bir çalışmasında (2010: 154-167) , Türk kamu yönetiminde kadro sisteminin 1940'lar sonrasında gerçekleşen bazı düzenlemeler ile politika transferi sonucunda inşa edildiği sonucuna ulaşmıştır.

üzere politika transferi sadece ülkeler arasında olmadığı gibi aynı zaman diliminde de olmayabilir. Kurumlar arasında yahut bir ülkenin kendi geçmişinden yararlanması şeklinde de ortaya çıkabilir. Yine de politika transferinin odak noktası genellikle uluslar arasındaki politikaların birbirine aktarılmasıdır (Newmark, 2002: 152). Politika transferi, idari aygıt açısından siyasal iktidarın ve diğer aktörlerin etkisi altında olan kamu politikası süreciyle ilişkili bir içeriğe sahip olup, model ülkelerdeki iyi uygulama örneklerinin bir anlamda diğer ülkelere aktarılması ya da aktarılmasının sağlanması olarak da ifade edilebilir (Eke ve Ünal, 2018: 24).

Politika transferi, şu yedi soru etrafında bir değerlendirmeyi ihtiva eder (Dolowitz, Marsh, 2000: 8):

1- *Aktörler neden politika transferiyle meşgul olurlar?*
2- *Politika transferi sürecine katılan kilit aktörler kimlerdir?*
3- *Transfer edilen şey nedir?*
4- *Dersler nereden çıkarılır?*
5- *Transferin farklı dereceleri nelerdir?*
6- *Politika transferini sınırlandıran ve kolaylaştıran unsurlar nelerdir?*
7- *Politika transferi sürecinin politika başarısı ya da başarısızlığı ile ilgisi nedir?*

Bu sorular bize ilk bakışta politika transferi literatürünün genelde devlet ve devlet içi dinamiklere odaklandığını göstermektedir. Transferin devlet hiyerarşisi içinde karar verilip gerçekleşen bir süreç olduğuna ilişkin baskın bir anlayış vardır. Bununla birlikte Stone (2004: 549, 550), transferin devlet dışındaki kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmesine vurgu yapmaktadır. Transfer sürecinde politikacılar, bürokratlar ve hükümetlerde görev yapan uzmanlar gibi devlet içindeki resmi aktörlerin yanında bireyler, ülke içi ağlar ve sivil toplum örgütleri gibi devlet dışındaki aktörlerin de rolü vardır. Ona göre asıl kilit aktörler; uluslararası kuruluşlar, çıkar grupları, sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları, danışmanlık firmaları ve bankalar gibi uluslararası aktörlerdir. Bu çalışmada Stone'un politika transferi literatürüne katkıları doğrultusunda devlet dışı aktörlerin araştırılması önem arz etmektedir.

Wolman (1992: 30), politika transferini bir süreç olarak ele alır. Bu süreci anlamak için, politika yapıcıların diğer ülkelerden bazı politikaları nasıl öğrendiklerini anlamaya çalışır. Ona göre genellikle devletin resmi görevlilerinin yurtdışına yaptığı resmi ve gayrı resmi ziyaretlerde gerçekleştirilen temaslarda orada uygulanan politikalar hakkında bilgi edinilir.

Bu bilgiler kimi zaman bir rapora kimi zaman basılı bir yayına dönüştürülerek politika transferi aktörlerinin bunları öğrenmesi sağlanır.[16]

Dolowitz ve Marsh, 2000 yılında yayımladıkları bir başka makalede politika transferi sürecini, kavramın yedi sorusunu da kapsayacak şekilde bir özet tablo halinde göstermişlerdir. İlgili tablo kavramın anlaşılmasını kolaylaştıracağı düşünüldüğünden buraya alınmıştır.

[16] Örneğin Osmanlı sefirlerinin yurtdışı deneyimlerini sefaretname olarak yazdıkları raporlarda ele aldıkları bilinmektedir. Bu sefirler ve sefaretnameler Osmanlıda politika transferi sürecini başlatan bir olgu olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 1. Politika Transfer Çerçevesi (Dolowitz ve Marsh, 2000: 9)

Niçin Transfer? Devamlılık ⟷ Gönüllü ..... Zorunlu Gönüllülük Karışımlar Zorlayıcı			Politika Transferinin İçinde Kimler Yer Alır?	Transfer Edilen Şey/Şeyler Nedir?	Nereden? Geçmiş Ülkenin Uluslararası İçinden			Transferin Derecesi	Transferin Kısıtları	Politika Transferi Nasıl Ortaya Çıkarılır?	Transfer nasıl Politika Başarısızlığıyla Sonuçlanır?
Ders Çıkarma/Öğrenme (Tam rasyonellik)	Ders Çıkarma (Sınırlı Rasyonellik)	Doğrudan Zorlama	Seçilmişler	Politikalar (Amaç,İçerik, Araçlar)	İçsel	Devletin Merkezi Yönetimi	Uluslar arası Örgütler	Kopyalama	Politikanın Karmaşıklığı	Medya (Gazete,TV,Radyo,İnternet)	Yeterince Bilgi Edinilmemiş Transfer
	Uluslararası Baskılar (İmaj,Konsensüs,Algılar)		Bürokratlar Memurlar	Programlar	Küresel	Kent Yönetimleri	Bölgesel/Ulusal/ Yerel Yönetimler	Öykünme	Geçmiş Politikalar	Raporlar (Yetkililerce hazırlanmış) (Yetkili olmayan kişilerce hazırlanmış)	Tamamlanmamış Transfer
	Dışsallıklar		Baskı Grupları Siyasal Partiler	Kurumlar		Yerel Otoriteler		Karışım	Yapısal/Kurumsal Unsurlar	Konferanslar	Uygun Olmayan Transfer
	Koşulluluk (Borçlanma) (Ticaret/ekonomik iş faaliyetlerine bağlı koşullar)		Politika Girişimcisi/Uzmanlar	İdeolojiler				Esinlenme	Uygulanabilirlik (ideoloji) (Kültürel yakınlık) (Teknoloji) (Ekonomik) (Bürokratik)	Toplantı/Ziyaretler	
	Yükümlülükler		Danışmanl Düşünce Kuruluşları	Tutumlar Kültürel Değerler					Dil	Beyanatlar (Yazılı ve Sözlü)	
			Uluslar arası Şirketler	Negatif Dersler					Geçmiş İlişkiler		
			Ulus-Üstü Kurumlar								

1.3. Politika Transferiyle İlişkili Kavramlar

Politika transferi süreci ile ilgilenmeye başlayan bir kimse karşısında bu süreci ifade etme iddiasında olan benzer birçok kavram bulacaktır. Literatürde öğrenme, benzeşme, dönüşüm gibi birçok kavrama rastlanmaktadır; ancak politika yayılması, politika yakınsaması, ders çıkarma bunların başında gelmektedir. Bu kavramların hepsi benzer süreçlerle ilgilenmelerine rağmen politika transferi kavramı çok daha kapsamlı bir olguyu ifade eder. Bu nedenle bunların birbirlerinin yerine kullanımı doğru olmamaktadır (Sobacı, 2009: 63). Politika transferinin içeriğine (ilgili yedi soruya cevap bulma yönteminin incelenmesine) geçmeden önce politika transferi kavramına yakın bu kavramları tanımlamak ve aralarındaki farkı ortaya koymak gerekmektedir. Politika transferinin içinde doğduğu süreç ve benzer kavramlarla ilişkisi, kavramın bu çalışma için tercih edilmesindeki nedenlerin anlaşılması bakımından da gereklidir.

1.3.1. Politika Yayılması

Politika yayılması, politikaların zaman ve mekanlar arasında yayılmasını ele alır. Ülkeler benzer politikaları benimseme konusunda tipik girişimde bulunduklarında politika yayılmasından söz etmek mümkündür (Wolman, 1992: 28). Stone'a göre politika yayılması politikaların *seçilmesinden ziyade bulaşıcı* olan bir durumu anlatır. Yayılmada bir uygulama, politika veya program birbirini takip edecek şekilde bir yayılma eğilimine sahiptir (Stone, 2004:546). Bu yayılma eğilimini sağlayan ve kolaylaştıran bazı faktörler vardır:

- *Devlet memurları arasındaki iletişim ağları,*
- *Coğrafi olarak bir ülkeye yakın veya komşu olan devletler,*
- *Lider devletler diye tanımlanan diğer devletlere birçok konuda öncülük eden devletler*
- *Ülke içinde merkezi hükümet (Berry ve Berry, 1999:225-231).*

Örneğin Avrupa Birliği ülkeleri arasında politikaların kolay yayılmasının sebebi bu dört faktörün tamamının bu ülkeler için geçerli olmasıdır. Bir başka deyişle, AB ülkeleri arasında birçok politika alanında kamu görevlileri arasında iletişim kanalları vardır. Üye ülkeler birbirine komşudur. AB içinde Almanya, Fransa gibi bazı devletler lider konumundadır. Avrupa komisyonu diğer alt birimler açısından merkezi bir organ olması bakımından dikey olarak aşağıya doğru politikaların yayılmasını sağlar (Stone, 2004: 553). Bu bakımdan politika transferinin daima yayılmayı içerdiği söylenebilir. Bir başka deyişle politika

transferi mutlaka yayılmaya yol açmaktadır. Ancak yayılma daima transfer sonucunda gerçekleşmemektedir (Newmark, 2002:170).

Politika transferinde bir ülkenin belirli bir politikayı benimsemesinin ayrıntılı çözümlemesi vardır. Oysa politika yayılmasında daha genel bir perspektif ortaya konarak, bir yeniliğin diğer ülkeler tarafından benimsemesinde *genel modeller* ortaya konur. Politika transferi transfer konusunu transfer edilen ve transfer eden ülke bağlamında detaylı bir şekilde ele alır. Dolayısıyla politika yayılmasına ilişkin çalışmalardan elde edilen kazanımlar politika transferini anlamayı kolaylaştırır (Sobacı, 2009: 69). Yayılma, politika alımında yapısal ve modernize edici faktörleri kapsayan genel bir terimdir. Politika transferi ise politika yayılmasının daha spesifik bir formudur. Bir program, düşünce ya da politikanın iç politika alanında kullanılması sürecine atıfta bulunur (Newmark, 2002: 152).

Politika transferi ve politika yayılması iki konuda örtüşmektedir. Her iki kavram da ülkelerin politika belirleme konusunda birbirlerini etkileyebileceğini ifade eder. İkinci olarak hem politika yayılması hem de politika transferinde karar alıcılar diğer ülkelerdeki politika tercihleri konusunda bilgi sahibi olmak zorundadırlar. Bu iki özdeş noktaya karşın, politika transferi ile yayılma arasındaki en temel fark, yayılım çalışmalarının bir konuyu genel perspektifle ele alırken, politika transferi analizlerinin değişim nedenleri, süreç içeriği ve transferin her iki tarafını da ele alan detaylı bakış açısı sunmasıdır (Göğüş Doğan, 2019: 11). Politika transferinde *politikaların ithalatı* söz konusuyken politika yayılımında aktörlerin etkinliğine bağlı olmaksızın politikaların daha serbest bir yayılımı söz konusudur (Gürer, Akgül, Tosun, 2016: 25, 26).

Politika yayılması bir politikanın federal bir ülkede eyaletler arasında ya da ülkeler arasında yayılma hızına odaklanır. Politikaların neden belli ülkeler arasında daha hızlı benimsendiğine ilişkin genel açıklamalar yapar. Yukarda söz edilen coğrafi yakınlık, lider devlet veya federal devletler açısından merkezi devlet olgusu temelinde politikaların bir ülkeden –belirli bir ülkeye değil- başka ülkelere taşınmasının nedenlerini araştırır. Politika yayılmasında mekânsal, yapısal ve sosyoekonomik çerçevede politika benimseme modelleri ortaya çıkarılır. Politika yayılması kavramı salt bir ülkenin belli bir politikayı benimseme süreciyle ilgilenmez (Knill, 2005: 767). Amerika ve İngiltere'de 1980'lerde uygulanmaya başlayan özelleştirme politikasının diğer ülkeler tarafından benimsenmesi süreci ele alınmak istendiğinde örneğin, politika yayılması kavramına başvurulması gerekmektedir. Bu bağlamda özelleştirme politikası neden bazı ülkeler tarafından daha hızlı benimsendi, coğrafi yakınlık veya ekonomik gelişmişlik bu yayılmada etkili oldu mu sorularına cevap bulmak

için genel açıklamalar ve sınıflandırmalar yapılmalıdır. Oysa özelleştirme politikasının Türkiye tarafından benimsenme süreci ele alınırsa politika transferi kavramına başvurulması gerekir (Sezgin, 2010:1). Çünkü politika transferi, transfer konusunu transfer eden ülke ve transfer edilen ülke/ülkeler bağlamında detaylı bir şekilde ele alır. Bu çalışmada devletler arasında aktarım konusu olan bir politika, düzenleme ya da kurum incelenmediği gibi belirli bir modelin birden çok ülke arasında neden yayıldığına ilişkin saik araştırması da yapılmamaktadır. Bu çalışmada Türkiye'nin taşra yönetim sisteminde benimsediği modelin içsel ve dışsal bütün saikleriyle *Osmanlı Devleti ve Türkiye açısından* incelenmesi söz konusu olduğundan konunun politika yayılması olarak değil, politika transferi süreci olarak ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

1.3.2. Politika Yakınsaması

Politika Yakınsaması, ülkelerin politika amaçları, içerikleri, politika araçları, politika çıktıları ve politika tarzlarında benzerlikler oluşturma eğilimi anlamına gelir. (Bennet, 1992: 218-224). Sayılan bu özellikler bakımından ülkeler arasında bir benzerlik olması yakınsama olduğuna ilişkin hiçbir şey söylemez; bu özellikler bakımından bir *benzeme süreci* söz konusu ise yakınsamadan söz edilir. Ülkelerin ortak bir noktaya doğru yol alması gerekir. Politika yakınsaması *nedensel süreçlerden bağımsız olarak* zaman içinde bir takım ortak noktalara doğru bir politika değişikliğinin nihai sonucunu açıklar. Dolayısıyla bir ülkede politika yakınsaması olup olmadığını değerlendirmenin en temel yolu ülkelerin politikalarının zaman içinde birbirine benzer hale geldiği noktayı incelemektir (Knill, 2005: 768). Politika yakınsaması ülkelerin birbirine benzer noktaya doğru gelip gelmediği sorunuyla ilgilenir, *belirlenmiş iki ülkenin* birinin diğerinden etkilenerek politikalarının benzer hale gelmesiyle ilgilenmek ise politika transferinin konusudur.

Ülkeler arasında politika yakınsamasının birçok nedeni olabilir. En çok karşılaşılan nedenler bazı ülkelerdeki benzer sorunlar, uluslararası sınırlamalar ve ekonomik bütünleşme politikalarıdır. Örneğin 1929 ekonomik bunalımı sonrasında gelişmiş ülkeler piyasaya müdahele eden devletçi politikalar benimseme konusunda benzer girişimlerde bulunmuşlardır. Türkiye de bunlardan biridir. Bu bakımdan gelişmiş ülkeler arasında büyük buhranın üstesinden gelmek için politika yakınsaması meydana geldiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle politika yakınsaması kavramı politika transferinin aksine politika yapıcılara pasif rol yükler. Yakınsama teorisine göre politikaları yakınsayan iki ülke arasında doğrudan bir ilişki olmadan da her iki ülkede benzer gelişmeler yaşanabilir (Stone:

2004:547). Politika yakınsamasında iki ülke veya ülkeler arasında politika aktarımı ilişkisi değil, sorun benzerliği bakımından bir ilişki gözlemlenir. Politika transferi, ülkelerin bazı politikalarda birbirine nasıl yakınsadıklarını açıklamak için kullanılabilecek kavramsal bir anahtardır (Sobacı, 2009: 237). Bu çalışma, Türkiye ile bazı ülkeler arasında taşra yönetim sistemi bakımından benzerlikler ve farklılıklar araştırması olmadığından politika yakınsaması kavramının çalışma açısından elverişli bir saha olmadığı düşünülmektedir. Osmanlı Devleti'nde taşra yönetim sisteminin kuruluşunu, özellikle *nedenler* ile sistemi inşa eden ve reformları yapan *aktörler* bağlamında ele almak gerekmektedir. Dolayısıyla politika transferinin kavramsal çerçevesinin kapsayıcı ve sınırları belirli yapısının çalışma açısından daha doğru bir perspektif sunduğu düşünülmektedir.

Politika yakınsaması ile ilgili bir diğer kavram, benzeşme (isomorphism) kavramıdır. Benzeşme, bir birimi, benzer dışsal koşullar ile karşılaşan başka birimlere benzemesi için zorlayan homojenleştirici bir süreçtir. Zaman içinde kurumlar birbirine benzer mekanizmalara odaklanır. Benzeşme, örgütlerin, kurumların artan benzerliği üzerinde durur. Yakınsama ise ulusal politikaların aktarılması sonrasındaki değişime ve benzerliğe vurgu yapar (Knill, 2005: 768). Benzeşme kavramını da içerecek şekilde yayılma, yakınsama ve politika transferi kavramları arasındaki ayrım noktaları Knill tarafından bir tabloda özetlenmiştir.

Tablo 2. Politika Yakınsaması ve İlişkili Kavramlar (Knill, 2005: 768)

	Politika Yakınsaması	**Benzeşme**	**Politika Transferi**	**Politika Yayılması**
Analitik Odak	Sonuç/Etkisi	Sonuç/Etkisi	Süreç	Süreç
Amprik Odak	Politikaların Özellikleri	Kurumsal Yapılar	Politikaların Özellikleri	Politikaların Özellikleri
Bağımlı Değişken	Benzerlik Değişimi	Benzerlik Değişimi	Transfer Mahiyeti ve Transfer Süreci	Politika Benimseme Modelleri

Politika transferi süreçler ile ilgilenmektedir. Yakınsama sonuca odaklıdır. Dolayısıyla transfer yakınsamaya yol açabilir. Politika yakınsaması zaman içindeki politika

benzerliklerindeki değişimleri açıklamaya çalışır, ancak politika transferi bunlardan bağımsız olarak politika transferine konu olan içerikle ve transfer süreciyle ilgilenir. Politika transferi sürecinin politikaların birbirine benzemesi ile sonuçlanmasına gerek yoktur (Knill, 2005: 767). Negatif derslerin çıkarılması politikaları birbirine tam zıt patikalara da götürebilir.

Politika yayılması ve politika yakınsaması ile politika transferi arasındaki en net fark aktörler ile ilgilidir. Politika transferi siyasal sistemlerde politika belirlemede içsel karar verme dinamiğine odaklanır ve transfer süreçlerinde aktörlerin rolünü ele alır. Politika transferi literatürünün gücü buradan gelir. Politika transferi, gönüllü ve zorlayıcı transfer veya bu ikisinin kombinasyonu durumlarında karar vericilerin öykünme veya kopyalama gibi alternatifler arasında bir seçim yapmasına dikkat çeker (Stone, 2004:547).

1.3.3. Ders Çıkarma

Politika transferi kavramıyla ilintili bir başka kavram ise ders çıkarmadır. Ders çıkarma, politika yapıcıların başka ülkelerin programlarından yararlanarak kendi ülkelerinde bunları kullanmasını ifade eder. Ülkeler ya da kurumlar başka yerlerden ders çıkarabileceği gibi kendi geçmişlerinden de ders çıkarabilir. Ders çıkarma sürecinde öncelikle başka yerlerde uygulanan programlara ilişkin araştırma yapılır ve nerede benzer bir problem var sorusuna cevap aranır. İkinci olarak bir programın nasıl işleyeceğine ilişkin, neden ve sonuçlar arasındaki illiyeti açık bir biçimde ele alan bir model ortaya konur. Memnuniyetsizlik yaratan mevcut program ile ödünç alınacak program karşılaştırılır ve hangi program ne ölçüde etkili olur sorusuna yanıt aranır. Programı yürürlüğe koymadan önce son olarak ileriye dönük bir değerlendirme yapılır. Çünkü diğer ülkelerden alınan dersler onların şimdi uyguladığı programlardan alınan derslerdir. Oysa o dersler ders çıkaran ülkenin geleceğinde uygulanacak programlardır (Rose, 1991: 18-22). Görüldüğü gibi ders çıkarma kavramı sadece rasyonel kararlarla gerçekleşen gönüllü transfere odaklanmaktadır. Oysa politika transferi sürecinde aktörler nadiren tümüyle rasyoneldir. Transferin sınırlı bilgilere veya aktörlerin kendi dünya görüşlerine dayanması transfer sürecinde tam rasyonelliği sınırlamaktadır. Ayrıca ülkeler arasında gerçekleşen politika transferinin birçok durumda yükümlülük ve zorunluluk şeklinde gerçekleşebileceğini de göz önünde bulundurmak gerekir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 14).

Ders çıkarma, problemlerin çözümlerinin zaten mevcut olduğu, tekerleği yeniden icat etmeye gerek olmadığı anlayışı ile yapılan bir problem çözme kısa yoludur. Ders çıkarma

ile kendi ülkesinin sınırını aşarak problemlere daha hızlı ve daha düşük maliyetli çözümler bulmak kolaylaşmaktadır (Stone, 1999:). Burada mülki idare sisteminin kuruluşuna etki eden *tüm faktörler* inceleneceğinden ders çıkarma kavramı çalışma için yetersiz olmaktadır. Kaldı ki ders çıkarma paradigması ile yola çıkıldığında mülki idare reformlarının Türk politika yapıcıları tarafından rasyonel bir seçim sonucunda gerçekleştirildiğine ilişkin bir ön kabulle çalışmayı yapmak gerekecektir. Bu nedenle politika transferi analizinde sadece bir adım teşkil eden ders çıkarma kavramı çalışmanın araştırma bütününü karşılamaya elverişli gözükmemektedir.

1.3.4. Politika Öğrenmesi

Politika öğrenmesi, diğer kavramlar kadar kullanılmasa da literatürde yer alan politika transferiyle ilişkili bir başka kavramdır. Bennet ve Howlett, öğrenme teorilerini uzlaştırmaya çalıştığı çalışmasında beş tür öğrenme biçimi ortaya koyar: Politika öğrenmesi, politika merkezli öğrenme, devlet öğrenimi, ders çıkarma ve sosyal öğrenme. Politika öğrenmesi ve politika merkezli öğrenme diğerlerini de kapsayan genel bir çerçevedir. Diğer öğrenme biçimleri arasında kimin neyi öğrendiği ve öğrenme sonucunun etkisi aşağıdaki tabloda özetlenmiştir (Bennet ve Howlett, 1992: 276, 277).

Tablo 3. Öğrenme Biçimleri ve Politika Değişikliği (Bennet ve Howlett, 1992: 289).

	Kim Öğrenir?	**Ne Öğrenir?**	**Neye Etki Eder?**
Öğrenme Biçimleri			
Devlet Öğrenimi	Devlet Yetkilileri	Süreç ile ilgili	Örgütsel Değişim
Ders Çıkarma	Politika Ağları	(Politika) Araçları	Program Değişimi
Sosyal Öğrenme	Politika Toplulukları	Fikirler	Paradigma Kayması

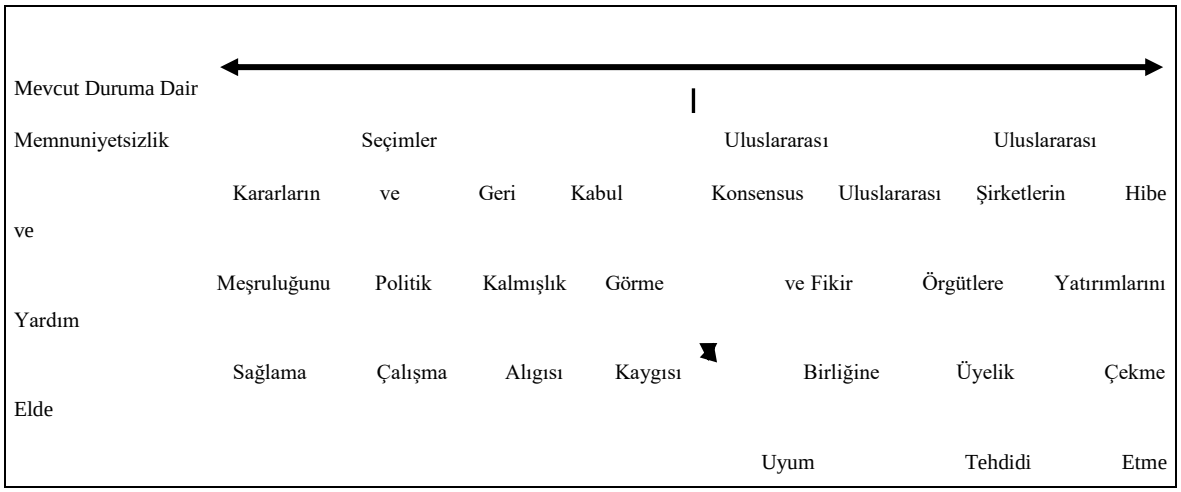
Ders çıkarma gibi politika öğrenmesi de sadece karar alıcıların uygulamak istedikleri bazı politikaları çeşitli yollarla öğrenmesini ele alır. Devletler veya kurumlar bazen politika öğrenmesi yöntemiyle politika transfer ederler. Sınırlı içeriğiyle politika öğrenmesinin çalışma açısından tercih edilmesinin doğru olmayacağı düşünülmektedir.

Politika transferi kavramının açıklanması ve benzer diğer kavramlarla farkının ortaya konulmasından sonra kavramın sunduğu araştırma metodunu ele almak gerekmektedir. Politika transferi yukarda ifade edildiği gibi öncelikle aktörler neden politika transferiyle ilgilenirler sorusuna cevap arar.

1.4. Politika Transferinin Nedenleri

Politika transferi olgusunu anlayabilmek için hangi nedenlerin aktörleri politika transfer etmeye sevk ettiğini ortaya koymak önemlidir. Çünkü sebeplerin ortaya koyulması ülkelerin transfer için neden bazı ülkelere yoğunlaştığını anlamaya yardımcı olacaktır (Sobacı, 2009: 71). Literatürde birçok yazar politika transferi için memnuniyetsizlik olması gerektiğini vurgulamıştır. Ancak bu görüşün problemli yönleri vardır; çünkü bu bakış açısı memnuniyetsizliğe yol açan politika başarısızlığının tartışmasız ve kolay ölçülebilir olduğunu varsayar. Oysa politika aktörlerini politika transfer etmeye iten nedenlerin öznel ve politik olabileceği unutulmamalıdır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347).

Tablo 4. Politika Transferinin Nedenleri (Sobacı, 2009: 71; Kutlu ve Özdemiray, 2016: 83).

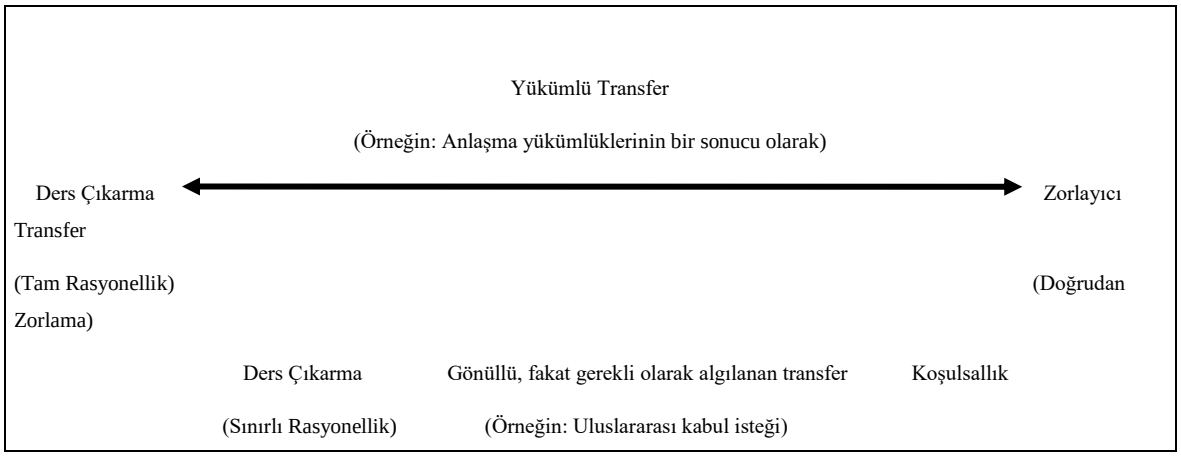


Çalışma açısından Osmanlı Devleti'nde mülki idare sisteminin kurulmasını gerçekleştiren reformlara ihtiyaç duyulmasının başlıca *nedenlerinin*; devletin karşılaştığı –birçoğu uluslararası ölçekte- iktisadi, içtimai, askeri ve idari bir takım gelişmeler, devletin uluslararası alanda askeri ve politik güç kaybına uğraması, taşra yönetiminde gerçekleşen birçok ıslahatın kurumsal hale getirilmesine dönük ihtiyaç, gelirlerin taşradan merkezi

hazineye aktarılması konusunda yaşanan sorunlar, taşra elitlerinin merkezi gelirlere el koyması, uluslararası alanda yaşanan sanayileşme ve kapitalist ekonomiye geçişin özellikle kıyı kentlerinden başlamak üzere devleti yeni idari düzenlemeler yapmaya sevk etmesi gibi nedenler olduğu düşünülmektedir. Bu nedenlerin incelenmesi taşra yönetim sisteminde gerçekleşen değişim ihtiyacının -memnuniyetsizlik ile dayatma arasında- nereden kaynaklandığının bulunmasına yardımcı olacaktır.

Nedenler incelendiğinde ilk bakışta görülmektedir ki ülkeler bazen rasyonel bir karar sonucunda politika transfer ederken bazen de politika transfer etmeye mecbur kalmaktadır. Bu da politika transferinin çeşitli alt tipleri olduğunu göstermektedir. Politika transferi düzleminde bu alt tipleri ele almak mümkündür.

Tablo 5. Politika Transferinin Alt Tipleri (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13)



1.5. Politika Transferinin Çeşitleri

Politika transferi gönüllü ve zorlayıcı olmak üzere iki türde gerçekleşebilmektedir. Zorlayıcı transfer çoğu zaman doğrudan ve dolaylı zorlayıcı transfer olmak üzere iki alt başlığa ayrılarak incelenmektedir.

1.5.1. Gönüllü Transfer

Politika yapıcılar diğer devletlerin politika veya programlarını rasyonel ve bilinçli bir karar sonucunda alırlarsa buna gönüllü transfer denir. Dolayısıyla gönüllü transfer, ders çıkarma kavramına tekabül etmektedir (Sobacı, 2009: 72). Hükümetler bir politikadan memnuniyetsizlik hissettiklerinde bunu değiştirme yolunu ararlar. Genellikle gönüllü politika transferinin başlangıç noktası mevcut duruma ilişkin hoşnutsuzluktur. Mevcut

durumu değiştirme çalışmaları arayış ve karar verme sürecinin bilinçli ve daha rasyonel ilerlemesini sağlar.

Bazı ülkeler bu konuda projeler uygular veya daimi ofisler kurarak sürekli bir politika arayışı ve iyileştirme çalışmaları yürütürler. Örneğin Birleşik Krallık'ta uluslararası öğrenim yoluyla kamu politikalarını oluşturmaya yardımcı olacak verileri elde etmek üzere Gelecek Yönetişim Programı adlı bir program yürütülmektedir. Bu program sayesinde hükümetin inovasyon potansiyelinin süreklilik kazanması beklenmektedir (Lodge ve James, 2003: 180).

1.5.2. Zorlayıcı Transfer

Bir ülkeye bir başka ülkenin politika transferi dayatması az görülen bir durumdur. Burada kilit rol ulus üstü kurumlardadır. Örneğin Batılı ülkelerin para politikalarının üçüncü dünya ülkelerine yayılmasında ulus üstü kurumlar hayati rol oynamışlardır. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın (WB) kredileri çok daha ucuz olduğundan ekonomik sıkıntı dönemlerinde 3. Dünya ülkeleri bu kurumları tercih ederler. Ancak IMF kredi karşılığında uygulanması gereken belirli ekonomi politikalarını şart koşmaktadır. Avrupa Birliği ve onun bir organı olan Avrupa Adalet Divanı da üye ülkeler üzerinde politika transferini zorlayan ulus üstü kurumlardır. Öte yandan trans ulusal şirketler de devletleri işlerini başka bir yere götürmek tehdidiyle bazı politikaları benimsemeye zorlayabilirler (Dolowitz ve Marsh, 1996:348). Bu transfer tiplerini doğrudan zorlayıcı transfer tipi olarak ele almak mümkündür. Bunun yanında daha dolaylı olarak hükümetleri belirli politikalar izlemeye mecbur bırakan durumlar vardır. Özellikle globalleşme ve küresel ekonomik yapı olarak kapitalizmin doğurduğu sonuçlar ülkeleri birçok konuda bağımsız hareket etmekten alıkoymaktadır. Stone, buna dikkat çekerek zorlayıcı transfer yanında ikna edici transfer olarak bir kategori daha ortaya koymaktadır. Ona göre uluslararası kuruluşlar, hükümetleri aksi takdirde başlamayacakları politikaları yürürlüğe koyma konusunda yönlendirmektedir (Stone, 2004: 554). Zorlayıcı ya da ikna edici bu politikalar ekonomik alanla sınırlı kalmamaktadır. Uluslararası örgütler küresel ekonominin iyi işlemesini sağlayacak siyasi, idari ve hukuki reformlarla ülkelerden idarenin yeniden yapılandırılmasını talep etmektedirler (Tok, 2008: 18-25).

Öte yandan dışsallıklar ve işlevsel bağımlılığın dolaylı zorlayıcı transferde önemli rol oynadığı görülmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 348). Suriye iç savaşı nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kalan insanların Avrupa ülkelerine sığınmak istemelerinin Akdeniz'e kıyısı olan ülkeleri ortak bir politika etrafında buluşmaya zorlaması bir dolaylı zorlayıcı

transfer örneğidir. Yine 12 Aralık 2019'da Çin'in Wuhan şehrinde ortaya çıkan yeni tip Coronavirus salgınında ülkeler bu hastalığa karşı bölgesel ve küresel işbirliğine giderek önlemler konusunda birbirlerinden politika uygulamaları transfer etmişlerdir.

Hızlı teknolojik gelişmeler de ülkeleri politika transferine dolaylı olarak zorlamaktadır. Teknolojik ilerlemelerin yarattığı gelişmeler ile nasıl başa çıkacağını bilemeyen hükümetler diğerlerini örnek almaktadırlar. Birbirine ekonomik olarak bağlı olan ülkelerin birbirlerinin politikalarını izlemek durumunda kalması da dolaylı zorlayıcı politika transferine örnektir. Öte yandan bazen ülkeler komşularının veya rakip olarak gördükleri ülkelerin gerisinde kaldıklarını düşündüklerinden politika transfer etmeye çalışmaktadırlar. Bir sorunun tanımlanması konusunda uluslararası konsensüsün ortaya çıkması da ülkeleri uluslararası toplumdan dışlanmamak için politika transfer etmeye itmektedir (Kutlu ve Özdemiray, 2016: 84).

Politika transferi düzlemi, aktörleri transfere motive eden şeyler bakımından incelendiğinde gönüllülük ve zorlayıcılık arasındaki ilişki daha açık gözükmektedir. Öncelikle transferin ya hep ya hiç şeklinde gerçekleşmediğini ifade etmek gerekir. Kısmen başlayan transferin kapsamı zamanla genişleyebilir ve gönüllü kararlar ile zorlayıcı baskının karışımı şeklinde ilerleyebilir. İkinci olarak politika transferi sürecini politika yapıcılar ve politika girişimcilerinin başlattığı durumlarda transfer daha rasyonel ve gönüllü olmaktadır. Diğer aktörler sürece dahil olduklarında zorlayıcı transfer halini almaya başlar. Özellikle uluslararası organizasyonlar kredi verme şeklinde sürece dahil olursa bu genellikle zorlayıcı transfere dönüşür. Ancak bir ülkede, uluslararası aktörler verdikleri konferanslar ve yayımladıkları raporlarla politika transferine neden olurlarsa bu gönüllü transfer şeklinde gerçekleşir (Kutlu ve Özdemiray, 2016: 85).[17]

Son olarak politika transferi sürecinin içinde yer alan aktörlerin de farklı saiklerle hareket etmesini sağlayan durumlar vardır. Örneğin, sosyal, ekonomik ve siyasi istikrar dönemlerinde yapılan transferler genellikle gönüllü olur. Ancak ülkede ekonomik ya da siyasi kriz ve çalkantılar var ise politika transferi zorlayıcı unsurlar taşımaktadır. Global krizler için de aynı durum söz konusudur. Aynı krizden etkilenen ülkelerin aynı programları benimsemesi daha kolay olmaktadır. 1970'lerde yaşanan global ekonomik krizi 1980'li yıllarda aşmak için kullanılan özelleştirme politikalarının yayılması bu şekilde

[17] Türkiye ile Dünya Bankası arasında "yapısal uyarlanma kredileri" çerçevesinde yürütülen ilişkilerin sonuçlarından birinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu olması bu tür bir koşullanma sonucudur (Kutlu ve Özdemiray, 2016: 85).

gerçekleşmiştir. Keza savaşlardan sonra işlevselliğini yitiren siyasi sistemin yeniden inşası da genellikle yabancı güçlerin etkisi altında gerçekleştiğinden bu da zorlayıcı transfere örnek oluşturmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 17). Stone'a göre direkt zorlayıcı transfer olarak son yüzyılda (20. yy) birçok örnek bulmak mümkündür. Ona göre Asya, Afrika ve Latin Amerika'daki birçok Avrupa kolonisinde belirgin bir şekilde zorlayıcı transfer yaşanmıştır. Avrupalı ülkeler bu kolonilerde kanunlarda, para birimlerinde, bürokratik yapılarda, parlamenter kurumlarda direkt olarak kendi ülkelerinden transfer yapılmasını sağlamışlardır (Stone, 1999: 55). Bu açıklamalar çerçevesinde çalışmada mülki idare sisteminin kurulması sürecinde doğrudan ya da dolaylı zorlayıcı etkenlerin olup olmadığı incelenmektedir. Bu bağlamda özellikle erken modern dönemde ve modernleşme döneminde yaşanan uluslararası ve ülke içi iktisadi gelişmelerin reformlar üzerinde zorlayıcı etki taşıyıp taşımadığı tartışılmaktadır. Sonuç olarak denilebilir ki, politikalar bazen rasyonel ve gönüllü olarak bazen gönüllülük ve gereklilik çerçevesi içinde, bazen de zorunlu olarak transfer edilebilmektedir. Çalışmada mülki idare sisteminin teşekkülünde politika transferinin nedenleri bu üç açıdan ele alınmaktadır.

YukarIda verilen bilgiler gönüllü ve zorlayıcı transfer bakımından politika transferi süreçlerinin farklı işlediğini göstermektedir. Bu süreci Jotaworn ve Sunsaneevithayakul bir tablo halinde özetlemiştir (Jotaworn, Sunsaneevithayakul, 2016: 156). Tabloda görüldüğü gibi zorlayıcı transfer daha aksiyon merkezlidir. Yabancı bir gücün süreci başlatması söz konusudur. Sürecin ilerlemesinde de transfer konusunda bilgi edinmeye daha az yer verilir.

Tablo 6. Politika Transferi Ağının Ortaya Çıkması ve Gelişmesi Süreci (Jotaworn ve Sunsaneevithayakul, 2016:156), (Evans ve Davies, 1999: 377, 380).

	Gönüllü Politika Transferi	**Zorlayıcı Politika Transferi**
1	Tanıma	Devletin (Transfere) Çekilmesi
2	Araştırma	Araştırma
3	İrtibat Kurma	İrtibat Kurma
4	Bilgi Sağlayıcı Ağın Ortaya Çıkması	Bilgi Sağlayıcı Ağın Ortaya Çıkması
5	Farkına Varma ve Kabul	Seçme ve Bilişsel Seferberlik
6	Transfer Ağının Ortaya Çıkması	Etkileşim
7	Seçme ve Bilişsel Seferberlik	Değerlendirme
8	Etkileşim	Politika Akışı İçin Karar Verilmesi
9	Değerlendirme	Uygulama / Eylem Süreci
10	Karar Verilmesi	Sonuç
11	Uygulama / Eylem Süreci	
12	Sonuç	

1.6. Politika Transferinin Aktörleri

Politika Transferi, genel itibariyle, iki devlet arasındaki ilişkiye odaklanmaktadır. Ancak devletlerin uluslararası örgütler ve uluslararası örgütlerin kendi aralarındaki ilişkilerini de kapsar. Dolayısıyla politika transferi süreci çok katmanlı, çok taraflı ve çok daha karmaşık bir ilişki sürecini ifade eder. Bu anlamda, politikacılar, bürokratlar, çıkar grupları, siyasal partiler, politika uzmanları, uluslararası örgütler, uluslararası şirketler, düşünce kuruluşları, danışmanlar, araştırma merkezleri gibi hem *devlet içi* hem de *devlet dışı* birçok aktör politika

transferi sürecinde rol oynamaktadır (Sobacı, 2009: 77). Politika transferi sürecinde rol alan başlıca aktörleri Dolowitz ve Marsh şöyle sıralamaktadır (2000: 10):

- *Seçilmiş kamu görevlileri*
- *Siyasal partiler*
- *Bürokratlar*
- *Baskı grupları*
- *Politika girişimcileri ve uzmanlar*
- *Trans ulusal ortaklıklar*
- *Düşünce kuruluşları*
- *Uluslararası örgütler*
- *Sivil toplum örgütleri*
- *Danışmanlar*

1.6.1. Devlet İçi Resmi Aktörler

Politikacılar, benimsenecek ve uygulanacak politikaların sınırlarını belirleyecek ve meşruiyetini tesis edecek asıl karar verici kişiler olduklarından transfer sürecinde kilit bir role sahiptir (Göğüş Doğan, 2019: 20). Dolayısıyla politikacılardan bağımsız bir şekilde diğer devletlerden örnekler araştırılsa ve dersler çıkarılsa dahi politikacıların onayı olmadan bu çalışmalar yürürlüğe giremeyecektir. Ayrıca uygulamaya geçebilmesi için ödünç alınan veya çıkarılan dersin politikacıların değerleriyle büyük ölçüde paralel olması gerekmektedir (Sobacı, 2009: 77).

Bürokratlar kamu politikalarını geliştirme ve uygulama sürecinde aldıkları rol nedeniyle politika transferi sürecinin bir parçasıdırlar. Alınan kararların teknik altyapısı konusunda bilgi sahibidirler. Politikacıları da bu anlamda yönlendirme gücüne sahiptirler (Atmaca, 2017: 68). Yine siyasal partiler iktidara gelmek amacı taşıdıklarından, halkın isteklerini karşılamak ve sorunlara güncel çözümler bulmak zorundadırlar. Dolaysıyla diğer ülkelerde benzer sorunlara nasıl çözümler bulunmuş bunları inceleyerek kendi ülke sorunları için çözümler üretmek istediklerinden politika transferi sürecinin önemli bir aktörü olabilmektedirler. Benzer şekilde baskı grupları da iktidarlar üzerinde siyasi etkide bulunmayı amaçladıklarından politikaların oluşum sürecine müdahil olmakta ve transfer edilen politikaları da etkileyebilmektedirler. Politika transferine dahil olan bir diğer aktör politika girişimcisidir. Politika girişimcileri, yeni politikalar geliştiren, yeni fikirlerin

tanıtımını yapan ve bunları hükümetlerin gündemine sokmaya çalışan kişilerdir (Sobacı, 2009: 78,79).

1.6.2. Devlet Dışı ve Uluslararası Aktörler

Politika danışmanları devlet dışı aktör olarak politika transferi sürecinde önemli rol oynar ve karmaşık bir işleve sahiptirler.[18] Örneğin WB ve IMF gibi uluslararası örgütler bir ülkede politika transferi sürecine dahil olmuşsa bazı danışmanların görevlendirilmesini telkin edebilirler. Bu danışmanlar ise farklı politika tavsiyelerinde bulunarak hükümetleri zorlayıcı transfer noktasına getirebilirler. Dolayısıyla danışmanların rolleri gönüllü transfer ve zorlayıcı transfer arasında çok net değildir. Gönüllü olarak girişilen bir politika transferi zorlayıcı politika transferine dönüşebilir (Dolowitz, Marsh, 2000: 10,11). Think-tanks'ler (düşünce kuruluşları) da politika transferi sürecine katılırlar. Düşünce kuruluşları, politika oluşturma sürecini etkilemek ve destek bulmak için fikir üreten ve ilkesel olarak kar amacı gütmeyen kuruluşlardır (Karaman, 2019: 26). Bu kuruluşların çalışanları uzman ve işlerinde profesyoneldir. Bu nedenle hükümetler düşünce kuruluşlarını politika transfer sürecine dahil edebilirler (Sobacı, 2009: 81).

Uluslararası hükümetlerin ortaklıkları ile kurulan organizasyonlar olarak OECD, IMF, UN gibi kuruluşlar fikirlerin programların ve kurumların dünya ölçeğinde yayılmasında önemli rol oynarlar. Bu kuruluşlar ulusal politika yapıcıları bazen doğrudan etkilerler. Kredi verme durumunda bu söz konusudur. Bazen de raporları ve konferansları yoluyla dolaylı olarak politikalarının yayılmasını sağlarlar (Dolowitz, 2000: 11).

Uluslararası aktörler çok çeşitlidir. Freedom House gibi ulus ötesi düşünce kuruluşları, McKinsey gibi çok uluslu danışmanlık firmaları, İngiliz Westminister Demokrasi Vakfı gibi siyasi vakıflar bunlar arasında sayılabilir. Bunların yanında küresel kamu politikası ağları olarak nitelendirilen kuruluşlar vardır. ISO 14000 süreci, Uluslararası Tarım Araştırmaları Grubu gibi kuruluşlar hem kamu hem özel sektör için ortak politika hedefleri ortaya koyar. Küresel kamu politikası ağları, küresel standartın müzakere edilmesini ve yerleşmesini kolaylaştırmaktadır (Stone, 2004: 560, 561).

[18] Bu karmaşık işlevi nedeniyle danışmanlar bazen devlet içi resmi aktör karakteri göstermektedir. Osmanlı/Türk taşra yönetim reformları söz konusu olduğunda danışmanların daha çok merkezi devlet tarafından görevlendirilen resmi görevliler oldukları ve bu nedenle devletin resmi aktörleri kategorisi içinde değerlendirilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Gerek devlet içi gerek devletlerarası transfer süreçlerinde kitle iletişim araçlarının rolü unutulmamalıdır. Yeniliklerin yayılmasında en etkili araç kitle iletişim araçlarıdır. Florida'da yapılan bir çalışma medya kuruluşlarının temel bilgi kaynağı olduğu sonucunu ortaya koymuştur. Çalışmaya katılanların %87'si gazeteleri, %72'si televizyon haberlerini, %55'i haber dergilerini, %44'ü radyoyu önemli bilgi kaynağı olarak gördüklerini belirtmişlerdir (Newmark, 2002:164). 2000'li yıllardan itibaren gelişen sosyal medyanın bu konuda daha etkili olduğu düşünülmektedir. Geleneksel medya denilebilecek diğer kitle iletişim araçlarında politika yapıcılar ile kullanıcılar arasında çok sınırlı bir ilişki olması karşısında sosyal medyada bu iki taraf arasında hem mekansal hem de zamansal mesafe oldukça kısalmış gözükmektedir. Sosyal medya kullanıcıları ile kamu politikası üreticileri arasında anlık ve daha doğrudan bir ilişki kurulabilmesi politika belirleme konusunda politika yapıcıları etkiliyor gözükmektedir (Göçoğlu ve Aydın, 2015: 889).[19]

Politika transferinin aktörlerinin incelenmesi çalışmada merkezi bir öneme sahiptir. Mülki idare üzerinde yapılan reformlar incelendiğinde reform düşüncesinin oluşmasından, kararların alınmasına ve uygulanmasına kadar geçen evrede birçok aktörün rol aldığının görülmesi beklenmektedir.

1.7. Politika Transferinin Konuları

Politika transferine sadece kurumlar konu olmazlar. Bu nedenle her zaman transfer doğrudan bir kurumun ya da politikanın bir başka ülkeden alınıp uygulanması şeklinde ortaya çıkmaz. Politikaların hedefleri, içeriği ya da araçları da transfere konu olabilir (Demirci, 2010: 148). Örneğin bir ülke memurlara güvence getiren düzenlemeyi bir başka ülkeden alıp uygulayabilir ya da memurlara güvence anlayışının öğrenilmesi sonucunda ülke kendi kendine memurlara güvence sistemi kurabilir. Dolayısıyla politika transferine çok geniş bir yelpazede birçok şey konu olabilir; ancak belli başlı konu başlıkları olarak şunlar sıralanabilir (Dolowitz, Marsh, 1996: 349, 350):

- *Politika hedefleri, yapısı ve içeriği*
- *Politika enstrümanları ve yönetim teknikleri*
- *Kurumlar*
- *İdeolojiler*

[19] T. C. Gençlik Spor Bakanlığı'nca 2057 gençle yapılan görüşme sonucu ulaşılan bulgular için bkz: (Göçoğlu ve Aydın, 2015: 889).

- *Fikirler, tutumlar ve kavramlar*
- *Negatif dersler*

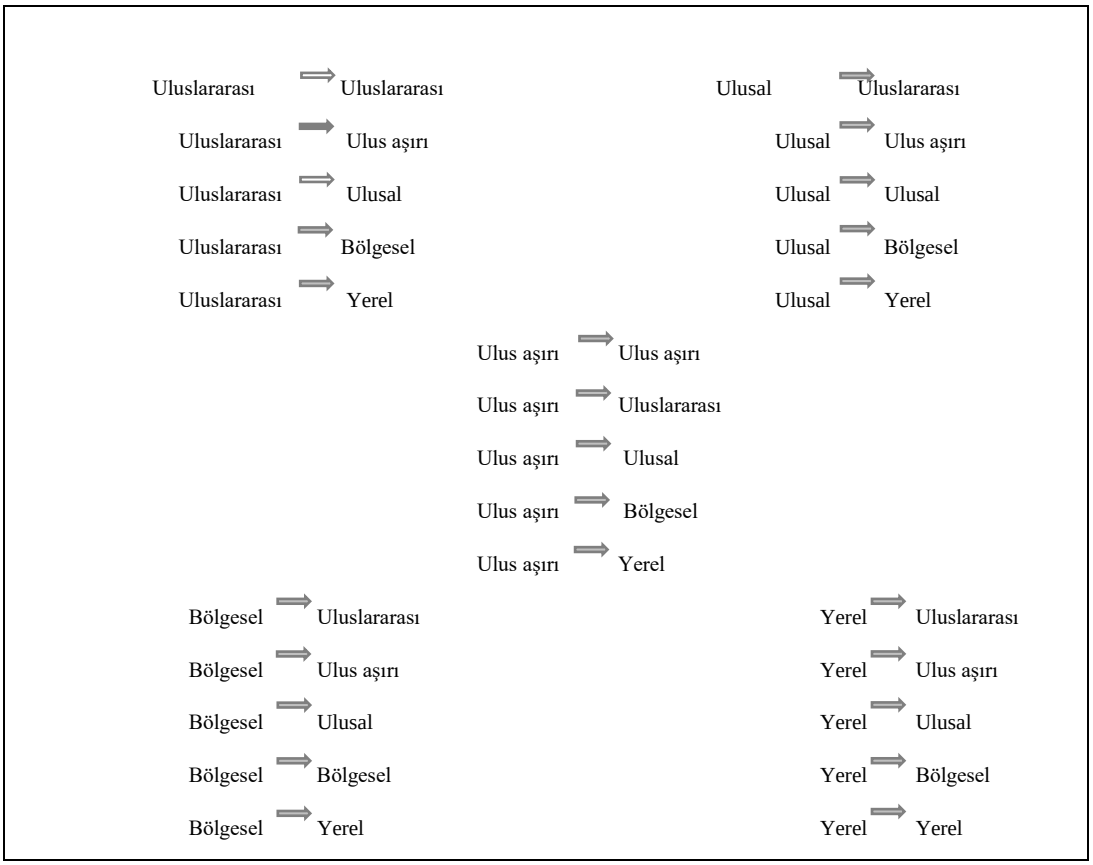
Küreselleşme ile giderek çok sayıda transfer nesnesi ortaya çıkmaktadır. Kurumsal tutumlardan ekonomik yaklaşımlara kadar bu transfer konuları küreselleşmenin getirdiği politika uyumlaştırmasının neticesidir (Newmark, 2002: 152).

1.8. Politika Transferi Nereden Yapılır?

Politika transferi araştırmalarının çoğu Birleşik Devletler, Birleşik Krallık ve Avrupa'da yürütülmüştür. Bu ülkeler arasında aşağıda sayılacak bir dizi faktörden dolayı transfer daha kolay olmuştur (Newmark, 2002: 153). Politika transferi hem geçmişten hem de bugünden yapılabilmektedir. Devletler politika transferine giriştikleri zaman genellikle önce kendi geçmişlerine yönelirler. Devletler kendi geçmişlerinden, neleri yapmamaları gerektiğini, neleri hangi koşullar altında yaptıklarında başarılı olduklarını öğrenebilirler. Ayrıca kendi geçmişine dönmek bir devlet için zaman ve kaynak tasarrufu da sağlar. Ne var ki kendi geçmişini araştırmak, objektif olamama, tarafsız analiz yapamama ve kişisel değerlendirmelerde bulunma gibi riskleri de barındırır (Dolowitz ve Marsh, 2000:352).

Politika yapıcılar özü itibariyle mekansal olarak üç farklı yerden transfer yapabilmektedir: Uluslararası, ulusal ve yerel. Politika transferine dahil olanlar ya diğer politik sistemlerden ya da kendi ülkelerindeki birimlerden ders çıkarırlar. Sadece ulus altı birimler değil, hükümetler de kendi altındaki birimlerden ders çıkarırlar. Hükümetlerin genelde diğer hükümetlerden ders çıkarması yaygın iken diğer hükümetlerin alt yönetimlerinden de ders çıkarması pekala mümkündür (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12, 13). Bazı yazarlar uluslararası, ulusal ve yerel olarak yapılmış mekansal tasnife bölgesel ve ulus aşırı olmak üzere iki mekan boyutunu daha eklerler. Bu beş mekan boyutunda yer alan aktörler birbirinden politika transfer edebilir. Dolayısıyla politika transferinde 25 transfer yolu ortaya çıkabilir (Evans ve Davies, 1999: 368).

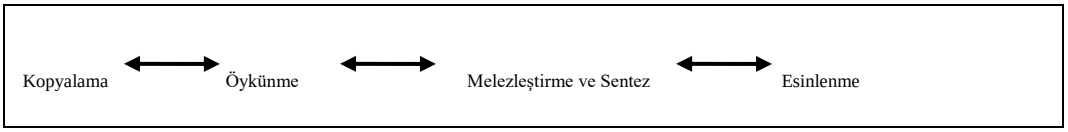
Tablo 7. Transfer Yolları (Evans ve Davies, 1999:368)



1.9. Politika Transferinin Dereceleri

Politika transfer sürecine katılan aktörler için, toplanan bilgilerin veya incelenen politika ve programların ne kadarının transfer edileceği önemli bir sorundur. Hükümetler bazen politikaları olduğu gibi alırken bazen onlardan esinlenerek kendileri bir program oluştururlar. Dolayısıyla aktörler bu konuda birden çok seçeneğe sahiptir. Genellikle literatürde; kopyalama, öykünme, melezleştirme, sentez ve esinlenme olarak beş seçenek ortaya konmaktadır (Rose, 1991: 21). Bazı yazarlar bu kategorizasyona temel olarak katılmakla birlikte melezleştirme ve sentezi tek bir transfer biçimi olarak ele almışlardır (Dolowitz ve Marsh, 2000:351).

Tablo 8. Politika Transferinin Dereceleri (Sobacı, 2009: 90)



Transferin derecesini belirleyen şey başka yerdeki programın ülkede hangi ölçüde kullanıldığıdır. Başka yerdeki bir programı hiçbir değişiklik olmadan alıp kullanmak

kopyalama şeklinde gerçekleşen bir transfer biçimidir (Dolowitz ve Marsh, 1996:351). Kopyalama yapan devlet birçok kurumsal değişkenin sabit kalacağını varsayar. Oysa gerçek dünyada bir programın bir ülkeden başka bir ülkeye o ülkenin tarihi, kültürü ve kurumlarını dikkate almadan transfer edilmesini beklememek gerekir. Her detayı doğrudan almak yerine kendi ulusal özelliklerini dikkate alarak bir program benimseme şeklinde ortaya çıkan bu transfer biçimine ise öykünme ya da taklit denmektedir (Rose, 1991: 21). Öykünmede transfer edilen orijinal modeli geliştirme düşüncesi de vardır. Başka bir ülkeden ders öğrenildiğine ilişkin kanıtların olması kopyalama ya da öykünme olduğu anlamına gelmez. Kopyalama ve öykünme olduğunu tespit edebilmek için elde daha fazla kanıt olmalıdır. Bunun için politika içeriklerinin ve politika araçlarının benzerliklerinin tespiti gerekir. Ayrıca model ülke açıkça belli olmalı, ülkede o modelden alınan politikalar hakkında farkındalık ve kamu politikaları ve hedefleri konusunda açık benzerlikler olmalı (Bennet, 1991: 222). Öykünme, genellikle bilimsel toplantılarda, eğitim programlarında, konferanslarda edinilen bilgiler yoluyla veya belirli bir alandaki yayınların okunmasıyla oluşur (Newmark, 2002:162).

İki farklı ülkeden alınan programların kombine edilerek bir program ortaya konması şeklinde yapılan transfere melezleştirme denmektedir. Örneğin üniter sistemle yönetilen bir ülke federal sisteme sahip ülkeden politika transfer edeceği zaman, alacağı politikayı başka bir üniter ülke sistemiyle birleştirip kendine adapte eder. Böylece kendine uygun bir programa dönüştürür. Bir başka transfer derecesi ise sentezdir. Sentezde ise model olarak alınan birkaç ülke vardır. Çok sayıda programın unsurları arasında bir kombinasyon yapmak suretiyle yeni bir program ortaya konur (Rose, 1991: 22). Dolowitz ve Marsh, melezleştirme ve sentez arasındaki ayrımı önemsemeyerek bunu tek bir transfer biçimi olarak ele alır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 351).

Son olarak esinlenme farklı bir transfer/ders çıkarma biçimidir. Genellikle yurtdışına seyahat eden politika yapıcıların orada kendi ülkesinde gördüğü benzer problemlere üretilen çözümlerden kendince fikirler çıkarıp ülkede uygulaması şeklinde gerçekleşir (Rose, 1991: 22). Esinlenme biçiminde gerçekleşen politika transferi sonucunda elde edilen sonuçlar transfer yapılan ülkenin sonuçlarıyla karşılaştırıldığında nispeten çok az benzerlik ortaya çıkar (Sobacı, 2009: 90).

1.10. Politika Transferini Kolaylaştıran ve Kısıtlayan Faktörler

Her derecede yapılan transfer için bazı kolaylıklar ve güçlükler vardır. Örneğin kopyalama ve öykünme şeklinde yapılan transferlerde alınacak program son derece hızlı bir biçimde alınıp uygulamaya konabilir. Ancak bu şekilde yapılan transfer, transfere konu program hakkında bilgi edinilmesini, öğrenmeyi ve programın geliştirilmesini engeller. Bu nedenle programın uygulanması aşamasında büyük güçlükler çıkabilmektedir (Stone, 2004: 551).

Bir programın karmaşıklığı transfer edilebilirliğini etkiler. Bu konuda Dolowitz ve Mrash altı hipotez ileri sürmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 353):

- *Tek amacı olan programlar, çok amacı olan programlardan daha kolay transfer edilebilir.*
- *Sorun ne kadar basitse transfer olasılığı o kadar yüksektir.*
- *Sorun ile çözüm arasındaki ilişkinin daha doğrudan algılanması transfer olasılığını artırır.*
- *Bir politikanın yan etkileri ne kadar az algılanırsa transfer olasılığı artar.*
- *Bir programın başka yerde nasıl çalıştığına ilişkin ne kadar çok bilgi sahibi olunursa transfer edilebilmesi kolaylaşır.*
- *Olası sonuçlar ne kadar kolay tahmin edilebiliyor ise o program daha kolay transfer edilecektir.*

Politika transfer edecek kurumların, ne kadar kurumsal olduğu transfer açısından önemlidir. Kurumsal yeterlilikten yoksunluk transferi zorlaştıran önemli bir unsurdur (Wolman, 1992: 40). Bürokratik büyüklük, bürokrasinin verimliliği, teknolojik yeterlilik transferin gerçekleşmesini etkiler. Eğer bir ülkenin teknolojik alt yapısı yeterli değilse bir program istense bile transfer edilemeyebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 354). Öte yandan coğrafi, ideolojik ve kültürel yakınlık olan ülkeler arasında gerçekleşen transferin başarı şansı yüksek olur. Avrupa'da ortak bir kültürel miras, ortak tarih, kurumlar ve benzer dillerin varlığı bu ülkeler arasında transfer yapılmasını kolaylaştırmıştır (Stone, 2004: 552). Büyük ülkeler daha yenilikçi olduklarından küçük hükümetlere göre politikaları daha kolay kabul etmektedirler. Benzer şekilde zengin devletler yeni programın maliyet sorununu aşabildiklerinden yenilikleri daha kolay denerler ve politika transferini daha kolay gerçekleştirirler (Newmark, 2002: 164).

1.11. Politika Transferi ve Politika Başarısızlığı

Bir kurumun ya da politikanın amacına ulaşamaması başarısızlık olarak görülür. Eğer vatandaşların gereksinimi bir ülkede tam olarak karşılanamıyor ise orada kamu yönetimi

başarısızlığından ya da uygulanan politikaların başarısızlığından söz edilir. Bunun birçok nedeni vardır. Maliyetler ile gelirler arasındaki dengesizlik, amaçlardaki belirsizlik, kamu sektörü tarafından ortaya çıkan dışsallıklar, kararlarda güç ve önceliğin eşitsiz şekilde siyasetçilere ya da bürokratlara dağıtılması, politikalara hükümet müdaheleleri, temsili mekanizmalarda ve yerelleşmede yaşanan problemler genel politika başarısızlığı sebepleridir (Çevik, 2007:178,180). Her ne kadar politika transferi bir devlette başarılı bir şekilde uygulanan politikaların diğer devletlerde de başarılı olacağını öngörse de, gerçekte, transfer edilen politikaların tamamı başarılı sonuç vermez (Sobacı, 2009: 93). Dolowitz ve Marsh'a göre politika transferini başarısız kılan üç tür etken vardır. Bunlardan ilki; yetersiz bilgiyle yapılan transferdir. Eğer transfer yapacak ülke transfer konusu politika, kurum veya düzenlemelerin diğer ülkede nasıl yürütüldüğü hakkında yeterli bilgiye sahip olmadan transfer yaparsa bu girişim muhtemelen başarısız olacaktır. İkinci olarak eğer eksik ya da tamamlanmamış transfer söz konusu ise yine politika başarısızlığı ortaya çıkar. Genellikle transfer gerçekleşmesine rağmen o ülkede o politikayı başarılı kılan önemli bir unsur transfer edilmezse bu durum ortaya çıkar. Son olarak politikanın transfer edildiği kaynak ülke ile transfer eden ülke arasında toplumsal, siyasal ve idari yapılar bakımından görülen farklar dikkate alınmadan yapılan transfer de uygun olmayan transfere örnek olmakta ve genelde bu şekilde yapılan transfer de başarısız olmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000:18,19).

Bir politikanın bir ülkede transfer sonucunda uygulanmış olabileceğini gösteren bazı işaretler vardır;

- *Eğer ülkenin kendine özgü iç dinamiklerinin bağımsız bir şekilde bir programın kabul edilmesinden sorumlu olmadığı kanıtlanabilirse orada politika transferi gerçekleşmiş olabileceğine ilişkin işaretler vardır denilebilmektedir.*
- *Eğer bir programın kabulü başka ülkelerdeki benzer modernleşterici güçlerin etkisinin sonucu değilse transfer söz konusu olabilmektedir.*
- *Politika yapıcıların başka yerdeki programlardan haberdar olduğu gösterilebilirse transfer söz konusu olabilmektedir.*
- *İç politika tartışmalarında yurtdışı argümanlar kullanılıyorsa orada politikaların transfer edildiğine ilişkin kanıtlar bulunabilmektedir (Stone, 1999: 56).*

Bu işaretlere bakıldığında Türkiye'de mülki idare sisteminin politika transferine konu olup olmadığının tartışılmasının olağan olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla politika transferi kavramının çalışma için doğru bir çerçeve sunduğunun ortaya çıktığı düşünülmektedir.

1.12. Sonuç ve Değerlendirme

Politika transferi kavramının içeriği ve çerçevesinin detaylandırıldığı bu bölümde politika transferi kavramının karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplini içinde geliştiği görülmüştür. Politika transferi kavramının, ülkelerin yönetim örgütlerinin incelenmesinde 1945'lerden 1980'lere kadar etkin olan modernleşmeci, Amerika-Avrupa merkezci ve kalkınmacı bakış açısının terk edilmeye başlamasıyla ortaya çıkan yaklaşımlardan biri olduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan bu kavram ile Türkiye'de mülki idare sisteminin kuruluşunu ele almanın yeni yaklaşımlarla uyumlu bir metot kazanmış olacağının ortaya çıktığı düşünülmektedir.

Bu bölümde politika transferi kavramının sorduğu soruların kavramsal olarak açıklanması sonucunda çalışmanın zemini ortaya çıkmış olmaktadır. Böylece transfer *nereden* yapılır sorusu ile henüz Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde sahip olduğu yönetim örgütlenmesinde ve bu örgütlenmenin dayandığı yönetim anlayışında politika transferi ögelerinin olup olmadığının araştırılması gerekliliği anlaşılmış olmaktadır. Ayrıca bu soru ile erken modern dönemde ve modernleşme döneminde taşra yönetiminin dönüşümünde başka yerler ya da geçmiş zamandan transfer yapılıp yapılmadığına ilişkin bir irdeleme yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. İkinci olarak aktörler *neden* politika transferiyle ilgilenirler sorusu, Osmanlı klasik dönem taşra örgütünün dönüşümüne sebep olan her türlü iç ve dış gelişmeyi ele almayı gerekli kılmaktadır. Üçüncü olarak politika transferinde *kilit aktörler* kimlerdir sorusu ile mülki idare reformlarını yapan devlet içi ve devlet dışı birçok aktörü saptayacak bir inceleme yapılması gerektiği ortaya çıkmış olmaktadır. Dördüncü olarak transfer edilen *konular* nedir sorusu ile reform sürecinde bir takım yönetim teknikleri, fikir, kavram, ideoloji veya negatif derslerin reformlarla ilişkisinin açığa çıkarılmasının çalışma için önemli olduğu anlaşılmaktadır. Beşinci olarak transferin farklı *dereceleri* nelerdir sorusuyla transfer var ise bunların hangi ölçüde (kopyalama, öykünme/taklit, melezleştirme/sentez ve esinlenme) bir transfer olduğuna cevap aranmasının çalışmaya önemli katkı sunacağı ortaya çıkmış olmaktadır. Bu beş soruya cevap aramak için öncelikle Türkiye'de taşra yönetim örgütlenmesinin temel ilkelerinin ve sorunlarının bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle çalışmaya, yüzyıllar boyu etkisini sürdürecek olan bazı temel ilkelerin oluştuğu düşünülen Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde taşra yönetim örgütünün kurulması sürecini ele alarak devam etmek gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM
OSMANLI DEVLETİ'NİN KURULUŞ DÖNEMİNDE TAŞRA YÖNETİM TEŞKİLATININ DOĞUŞU

Türkiye'de mülki idare sisteminin teşekkül sürecini politika transferinin sorularıyla inceleyen çalışmada öncelikle ortaya konması gereken konu, bu örgütlenmenin ilk biçimidir. Bu bölümde Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde teşekkül eden taşra yönetim örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin dayandığı yönetim anlayışı irdelenecektir. 14. ve 15. yüzyıllarda biçimlenen yönetim anlayışı ve örgütlenmede politika transferi unsurlarının olup olmadığı, ilerleyen dönemlerde devletin politika transferi konusundaki tutumunu anlamak açısından önem ifade etmektedir. Bu nedenle bu bölümün temel amacı, kuruluş dönemi taşra yönetim örgütlenmesinin dayandığı temel ilkeleri tespit etmek ve bu ilkelerin oluşmasında politika transferi unsurlarının varlığını araştırmaktır. Diğer yandan taşra yönetim örgütünün organlarının ortaya konulması yanında yerelde bu yönetime katılan sivil ya da yarı resmi güç odaklarının olup olmadığının saptanması bölümün amaçları arasındadır.

2.1. Mülki İdare Sistemine Yaklaşım Sorunu ve Kavramsal Çerçeve

Türkiye'de mülki idare sistemini ele alan çalışmalarda sistemin tanımlanması ve kavramsal çerçevesi genel olarak modern devlet tanımı içinde bir yere oturtulmaya çalışılmıştır.[20] Modern devletin örgütlenmesi siyasal ve idari olmak üzere iki açıdan ele alınmaktadır (Özdemiray, 2018: 46). Siyasi örgütlenme, bir ülkede siyasal merkezin kendine hiyerarşik olarak bağlı olmayan otoritelere siyasal yetkiler devretmesi açısından ele alınır. Ülkeler kendi içinde siyasi yetkiler kullanan yönetimler barındırıyorsa federal, siyasi merkez tek ise

[20] Gözler (2020: 4, 5) devleti; "millet, ülke ve egemenlik unsurlarının bir araya gelmesiyle oluşmuş bir varlıktır" şeklinde tanımlamaktadır.

üniter olarak adlandırılırlar (Nalbant, 2012: 36-37). İdari Örgütlenme açısından ise devletler fonksiyonel ve il (valilik) sistemi olmak üzere iki biçimde örgütlenmektedir. Fonksiyonel sistemde idarenin üstlendiği hizmetleri taşrada yürütmek için il, bölge veya ilçe gibi coğrafi alanlar olmasına rağmen, bu alanlarda burada yürütülen işlerden merkeze karşı sorumlu genel bir görevli yoktur. Her hizmet alanındaki taşra yetkilisi doğrudan merkezdeki hiyerarşik üstüne karşı sorumludur. Bu sistemin günümüzde en saf haliyle uygulandığı yerler İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'dir. Diğer idari örgütlenme biçimi olan İl (Valilik) sisteminde ise taşrada merkezden atanan ve taşrada yürütülen bütün işlerden merkeze karşı genel sorumlu olan yöneticiler vardır. Bu sistemin temsilcisi olarak Fransa görülmektedir (Kalabalık, 1999: 64-69).

Mülki idare sistemi günümüzde ülke topraklarının coğrafi ve iktisadi koşullar göz önünde bulundurularak kamu hizmetlerinin gereklerine göre birimlere ayrılması, bu birimlerin merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu eyleme yönelik mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun ve Sezen, 1998: 176). Bu tanımdan yola çıkarak Türkiye'nin mülki idare sistemi Fransız/il modeli içinde değerlendirilmektedir. Oysaki sistemin temellerini ve kuruluşunu ele alan bir çalışmada bu tanım çerçevesi içinde kalmak hiç kuşkusuz anakronik olacaktır.[21] Osmanlı Devleti'nin klasik dönemde sahip olduğu ve 19. yüzyıla doğru geldikçe dönüşen taşra örgütlenmesini ulus-devletin kriterlerine tabi tutarak değerlendirmek Avrupa merkezci tarih anlayışının sonucudur. Geleneksel oryantalist Osmanlı gerilemesi teziyle hareket eden bu ilerlemeci ve modernleşmeci yaklaşım Avrupalı ve Amerikalı bilim adamlarının rahatlatıcı üstünlük duygularının eseri olarak görülmektedir (Abou El-Haj, 2000: 23-34).

Öncelikle belirtilmelidir ki *mülk* Arapça bir kelime olarak İslami literatüre ait bir kavramdır.[22] Mülki kelimesi asker sınıfında olmayan sivil memuriyete ve ülke idaresine ilişkin anlamlar taşır (Tabak, 2016: 13). İslam devletlerinde yöneticiye bu kelimeden türeyen Melik denmiştir (Nizamülmülk, 2006: 28). Osmanlı Devleti'nde mülk kelimesi devlet anlamında kullanıldığından mülki yönetim devlet yönetimi demekti (Gencer, 2009: 4).

[21] Abou El-Haj'a (2000: 31) göre Osmanlının modern dönem öncesi yönetim örgütünü 20. yüzyılın modern sosyal bilimlerinin modern ulus devletin etkinliğini değerlendirirken kullandığı kriterlere göre değerlendirmek anakroniktir.

[22] "Mülk kelimesi Arapçadan alıntıdır. Arapça'daki ilk anlamları iktidar ve devlettir. Kur'an'ın 67. Suresi olan Mülk suresinde de bu sözcük 'hakimiyet, hükümranlık, hükümdarlık ve tasarruf' anlamlarında kullanılmıştır." (Bağdemir, 2009: 289, 290).

Mülki yönetim, klasik dönem olarak tabir edilen Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından 17. yüzyıla kadar olan dönemde merkez ve taşra teşkilatını ifade eden bir tabirdi.[23] 1830'lar ile beraber özellikle Umur-u Mülkiye Nezareti'nin kuruluşu sonrasında genel devlet yönetiminden ziyade sivil yönetim alanını ve mülki taksimata dayalı yönetimi ifade eder hale geldi (Tabak, 2016: 13). 1859 yılında kurulan Mekteb-i Mülkiye'nin taşra idarelerine yönetici yetiştirmeye dönük kurulması ve mülki idare sisteminin kurulmasında bu okullardan mezun olanların aktif rol üstlenmesi (Mardin, 2008: 273) bu eğilimin giderek yerleştiğini göstermektedir. O bakımdan mülki idarenin kuruluşunu tanımdan tarihsel köklere doğru değil, tarihi köklerinin şekillendiği devirlerin koşulları içinden bugüne doğru incelemek gereği ortaya çıkmaktadır.[24]

2.2. Osmanlı Yönetim Kültürü ve Taşra Yönetim Sistemi Arasındaki İlişki

Osmanlı taşra yapılanmasını anlamak için Osmanlı yönetim felsefesi ve kültürünü anlamak gerekir. Taşra yönetim biçimine temel teşkil eden yönetim anlayışının ne olduğu ve nasıl oluştuğunu bilmek, hem mülki örgütlenme hem de bu örgütlenmede gerçekleşen daha eski politika transferi süreçlerini anlamayı kolaylaştıracaktır.

Geçmişten bugüne iktidarlar bir meşruiyet üzerine kurulmuş ve yaşamlarını sürdürmüşlerdir. En ilkel devlet biçimlerinde bile yöneticiler iktidarlarını bir güce ya da yapıya dayandırmışlardır. Hammurabi, Kanunlar'ın girişinde yüce tanrıları Ani ve Enlil'den talimat aldığını söylemiştir. Meşruiyetini tanrıya dayandıran Hammurabi kanun yapma ve uygulama

[23] Osmanlılardan önce İlhanlılar döneminde Anadolu eyaleti için Mülk-i Rum tabirinin kullanıldığı görülmektedir (Emecen, 1996: 82). 1702 yılında bazı eyalet ve sancak müftülerine hitaben çıkarılan fermanda; "makbul şeri kanunların yüceltilmesi, çeşitli emir ve hükümlerin kavranması din ve devletin en eski gereklerinden, mülk ve saltanatın en önemli meşguliyetlerindendir" ifadesiyle padişahın Mülk kavramını Saltanat kavramından ayrı olarak yönetim anlamında kullandığı görülmektedir (Abou El-Haj, 2000: 146).

[24] Wickham'ın ifadesiyle: "tarih teleolojik değildir; tarihsel gelişmeler ileriye doğru gitmez, (geçmiş) bir yerden doğar… sonraki gelişmelerle doğrulanmasına gerek yoktur" (Wickham, 2016: 1). İnalcık'ın belirttiği gibi Osmanlı Devleti'nin kurumlarını incelerken bu kurumların aynı ismi taşısalar bile farklı dönemlerde birbirinden derin çizgilerle ayrılmış, mahiyetleri tamamen başka kurumlar olabileceğini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Kurumlar her devrin kendi şartları ve zaruretleri içinde tahlil edildiği zaman tezatmış gibi gözüken şeyler açıklığa kavuşacaktır (İnalcık, 1954: 140,141).

hakkını kendinde görmüştür (Tilly, 2001: 18).[25] Tanrı ve onun öngördüğü varsayılan düzen Aydınlanma öncesi bütün Avrasya toplumlarında meşruiyet kaynağı olmuştur (İslamoğlu, 2018:84). Bu nedenle geniş topraklara hükmeden Osmanlı padişahlarının en ücra yerlerde bile söz konusu olan yönetme gücünü nereden aldıkları çalışma konusu açısından önem arz etmektedir. Çünkü toprak üzerinde örgütlenme aynı zamanda toplumsal iktidar ilişkilerini tanımlar. Toprağa dayalı bölüşüm iktidarın bir bileşeni olarak değerlendirilir ve devlet örgütlenmesinin farklı biçimleri farklı toplumsal güç ilişkilerine karşılık gelir (Keskin, 2009: 24).

Altı asır yaşayan bir devletten söz edildiğinde bu devletin bir yönetim kültürüne sahip olduğunu kabul etmek ve bu yönetim anlayışının beslendiği kaynakları ele almak gerekmektedir. Her siyasi ve idari örgütlenme gibi Osmanlı Devleti de tarih içinde kendi birikimine sahip olmuştur ve karşılaştığı problemlerde daha önce edindiği deneyimlerden istifade etmiştir. Bunun yanı sıra öncelikle kendi coğrafi havzasında yer alan diğer kültürler başta olmak üzere ticaret veya savaş gibi nedenlerle ilişki kurduğu uzak kültürlerin deneyimlerinden de beslenmiştir. Bu nedenle Osmanlıda düzenleyici kurallar farklı hukuki kaynaklardan gelmektedir. Roma, İslam fıkhı, Orta Asya ve İran'dan devşirilmiş hükümranlık anlayışları bunlardan en önemlileridir (İslamoğlu, 2008: 84).

Başkent dışındaki toprakları yönetmede kullanılan devlet aygıtının incelendiği bu çalışmada güçlü bir taşra örgütlenmesinin insanlar üzerinde kullandığı otoritenin temelini anlamak bugünkü Türk mülki idare sistemine ışık tutacaktır diye düşünülmektedir. Bu bakımdan Osmanlı devlet yöneticilerinin yönetme hakkı ve halkın bu otoriteye boyun eğmesinin farklı kökenlerinin İslami, Türki ve diğer kaynaklar bakımından incelenmesi gerekmektedir.

2.2.1. Türk Devlet Geleneği

Eski Türk devlet geleneğini ele almak, Türklerin İslam'la tanışmadan önceki döneme ait tecrübelerini değerlendirmek olması bakımından şüphesiz öncelikle Hind, Çin, İran olmak üzere çevre siyasal kültürlerin etkisini de kapsamaktadır (Ocak, 2013: 86). Bununla birlikte salt Türklere özgü bir yönetsel anlayıştan söz etmek mümkündür. Özellikle göçebeliğe

[25] Modern dönem olarak nitelendirilebilecek daha yakın tarihlerde bile devlet yöneticileri iktidarlarını tanrıya dayandırmışlardır. Marie Antoinette 19 yaşında Fransız Kraliçesi olduğunda Avusturya kraliçesi olan annesi Maria Theresia'ya, "benim şimdi içinde bulunduğum mevkide dünyaya gelmem Tanrı'nın arzusu" diye yazmıştır (Zweig, 2020: 109). 1918 senesinde kendisine Osmanlı Devleti'nin savaştan çekilmesi tavsiyesinde bulunulduğunda Enver Paşa, "bilmiş ol ki, ben Allah tarafından büyük Türk hakanlığı kurmaya vekilim" demiştir (Atay, 2016: 36).

dayalı bir toplumsal yapının Türklerde yönetimi belirlediği gözükmektedir. Kabile şeflerinin Kurultay denen mecliste bir başkana egemenliklerini devretmeleri yönetimin esasıdır. Ancak seçildikten sonra yöneticinin yönetme hakkının artık Tanrı'dan geldiğine inanılmaktadır (Sencer, 1992: 38, 39).

Türk devlet geleneğinde yöneticinin hakimiyeti Kut'a dayanır ve Kut tanrıdan gelir. Yöneticinin hakimiyetinin göstergesi ise töredir. Töre, Kut'tan ayrılmaz. Törenin kadimden beri var olagelen uygulamalar olduğunu ise Orhon abidelerinde görmek mümkün. Yazıtlarda, "Tanrı gibi ve Tanrı'dan olmuş Türk Bilge Hakan" denmektedir (Akıncı, 2014: 15). Yine yazıtlarda; "Elteriş Kağan, Türk töresi bozulmuş olan milleti ecdadının töresince vücuda getirmiş" ifadesi geçmektedir. Dolayısıyla Türk devlet geleneğinde yöneticinin, töre koyma yetkisi olduğu anlaşılmaktadır (İnalcık, 2005: 21). Hükümranlığın Allah tarafından verildiği ve yönetme yükünün onun adına üzerine almak üzere seçilmiş tek bir ailenin imtiyazı olduğuna ilişkin inancın kabul görmesini sağlayan bu gelenek, Bozkır geleneğidir. Osmanlı hanedanının aralıksız 600 yıl devleti yönetebilmesinin ardında yatan anlayışlardan biri bu gelenektir (Itzkowitz, 1989: 64).

2.2.2. İslami Gelenek

Türklerin devlet anlayışında İslamiyet Büyük Selçuklular döneminde etkisini artırmaya başlamıştır. Bu dönemde dini kurumun öğretileri yasa haline gelmiş, tutarlılığı artmış, etkisi halk içinde olduğu gibi devlet düzeyinde de yaygınlaşmıştır. Dini ve siyasi otoritenin nihai bütünleşmesi ise Osmanlı Devleti'nde gerçekleşmiştir (Lewis, 2009: 122). O nedenle Osmanlı Devleti *esas itibariyle* bir İslam Devleti'dir. İslam; gelenek ve padişahın ferman yetkisi ile birlikte (Findley, 2015: 24) devletin temel meşruiyet kaynaklarından biri olmuştur (İnalcık, 2005: 39).

Yönetim aygıtını ifade etmek üzere kullanılan devlet kelimesinin tercih edilmesi İslami yönetim anlayışı ile ilgilidir. Devlet Arapça kökenli bir kelimedir. Hareket ettirmek, çekip çevirmek anlamlarına gelmekte olup bu yönüyle öncelikle yönetme ve hükümet etmeye vurgu yapmaktadır. Batı'da devlet anlamına gelen Etat ve State kelimelerine bakıldığında ise bu kelimelerin durmak ve yerleşmek gibi anlamlar taşıdığı görülmektedir. Kavramların etimolojisi Batı ve Doğu'nun devletten anladığı şey hakkında ipucu vermekte ve Doğu'da devlet algısında İslami anlayışın belirleyiciliğini ifade etmektedir. Batılılar, devlet derken ülke/toprak unsurunu öne çıkarırken Müslümanlar ise hükümet etme ve egemenlik unsurunu öne çıkarmaktadır (Yakıt, 2016: 46). İkinci olarak devlet kelimesinin içerdiği değişim,

siyasal iktidarı elinde bulunduranların değişebileceğini ve talih/baht kimden yanaysa onun iktidara geleceğini de ifade eder (Tezcan, 2010: 60).[26] İslami anlayışta yönetici gücünü Allah'tan alır. Yönetici, Allah'ın yeryüzündeki gölgesidir. Buna zıllullah denir (Yılmaz, 2012:1). Hükümdarlık İslami anlayışta kazanılmış bir hak değildir, Allah tarafından hükümdara bağışlanmış bir nimettir (Gazali, 1969: 17).[27]

Hz. Muhammed'in hayatında devlete ilişkin uygulamalarda belirli bir siyasi biçim bulunmaz. Halifeler döneminde de hem halifelerin göreve geliş şekillerinde hem de devletin icrasında bir tekdüzelik görülmez. İslam belirli ilkeler tespit etmekle yetinmiştir. İlkeler evrensel olmakla birlikte bunların hayata geçiş usulleri bakımından bir şekil tayin edilmemiştir. Dolayısıyla İslam, siyasi otoritenin düzenlenmesine ilişkin bir form ortaya koymamıştır (Yakıt, 2016: 49).

2.2.3. Türk-İslam Devlet Anlayışı

Türklerin İslamiyeti kabul etmesinden sonra kurulan devletlerde Türki ve İslami olarak her iki kökenden izler bulunmakla birlikte yeni bir devlet anlayışı ortaya çıkmıştır. Zıllulah ile Kut özdeşleşmiş ve buna ilaveten Türk devlet geleneğindeki töre koyma yetkisi Türk-İslam devletlerinde uygulanmaya başlamıştır. Sultan örfi[28] kanun üretme yetkisine kavuşmuştur (İnalcık, 2005: 27). Türk İslam Devlet anlayışında da hükümdarlık Allah'ın takdiri ile elde edilen bir güçtür (Nizamülmülk, 2006: 25).

---

[26] Osmanlılarda ilk üç yüz yıl kardeşler arasındaki mücadele sonucunda tahtın ele geçirilmesi bu anlayışa dayanır. Kardeşler savaşır ve kimin bahtı açıksa (Allah kimi takdir etmişse) yönetme hakkı onundur. Buna "devlet sınaşmak", yani birbirinin devlet gücünü test etmek denmektedir. Bu nedenle Fetret döneminde Edirne halkı Yıldırım Beyazıd'ın oğullarına (Musa Çelebi ve Mehmet Çelebi), Edirne'ye sahip olmaları için savaşmaları gerektiği ve kim kazanırsa şehri yönetme hakkına sahip olacağı mesajını iletmişlerdir (Tezcan, 2010: 60).

[27] İnalcık bu anlayışı Osmanlının kuruluş döneminin tanıklarının ifadeleriyle ortaya koyar; "*1354 yılında Osmanlıların elinde esir olan Selanik Başpsikoposu G. Palamas'a Gaziler, İslam egemenliğinin sürekli Batı'ya doğru yayılışını Tanrı'nın iradesi, bir alın yazısı olarak tasvir etmişlerdir. Osmanlılar kendilerini Allah'ın kılıcı saymakta idiler ve bu görüş Palamas'a ait kayıtların ortaya koyduğu gibi, yalnız onların arasında değil, Bizanslılar arasında da yayılmıştı. İlerde Martin Luther de Osmanlılar hakkında aynı şeyi düşünecek, Allah'ın onları, Hıristiyanları günahlarından dolayı cezalandırmak için gönderdiğini söyleyecektir*" (İnalcık, 2016: 35).

[28] Örf kelimesinin kökeni Arapça'da 'urf teriminden gelmektedir. Örf; adet veya gelenek anlamına gelmektedir (Barbir, 2012: 168). Kanun-i padişahi denilen örf hukukunun şeriatın ilgi alanı dışında kalan vergi ve ceza yasaları ile beraber devlet idaresine ilişkin alanda önem kazanması siyasi gelişmeler tarafından şekillenmiştir. Siyasi güç olarak hilafetin zayıflayıp sultanların yükselmesi ile beraber İslam hukukçuları hukuken örfi hukuku savunmaya başlamışlardır (Howard, 2011-a: 228).

Büyük Selçuklu Devleti'nde Nizamülmülk bu anlayışı sultanlık otoritesini güçlendirmek için kullanmıştır. Ona göre saltanat sultana Allah'ın bir ikramı ise bu otoritenin kaynağı Halife değil[29], Allah'tır ve gücünü doğrudan Allah'tan alan bir hükümdar sadece ona karşı sorumludur (Akbal ve Küçükaslan, 2016: 186). Büyük Selçuklular gerçek otoriteyi temsil ettiklerini göstermek için Sultan unvanını resmen kullanan ilk Türk-İslam Devleti olmuştur (Lewis, 2009: 115). Açıktır ki bu yaklaşım Osmanlıda sultanın kanun koyma yetkisini temellendirmede çok kullanışlı olmuştur (Barbir, 2012: 168,169).[30] Bu nedenle Osmanlılar üzerinde Türk-İslam etkisi bakımından en büyük önemi taşıyan şüphesiz Selçuklular olmuştur. Selçukluların Karahanlılar devletinde ücretli askerlik yapan bir grup Oğuz savaşçısı olduğu hatırlanırsa bu devlet geleneğinin daha eskilere dayandığı da anlaşılacaktır (Shaw, 2008: 21). Karahanlı dönemi yönetim anlayışını en güzel şekilde ortaya koyan Kutadgu Bilig adlı eserde işlenen devlet anlayışı ise geniş ölçüde Hint-İran kaynaklarına dayanmaktadır (İnalcık, 2005: 14). Osmanlı Devleti'nin kurucularının Selçukluların uç beyi, Selçukluların kurucularının Karahanlı devletinde kapıkulu görevlileri ve Karahanlılar'ın da Batı Türkistan'da Hint-İran etkisinde yaşamış bir toplum olduğu düşünülürse Hint-İran'dan Osmanlılara uzanan bir tecrübe sürekliliği ortaya çıkmaktadır (Günal ve Üçhöyük, 2016: 358). Bu nedenle Osmanlı merkez ve taşra mali idare yönetimi kuruluş döneminde Bizanslılar yanında İlhanlılar ve Selçuklulardan da önemli ölçüde etkilenmiştir (Darling, 2019: 41).

[29] O dönemde İslam dünyasında hilafet makamının saltanattan ayrı olduğu hatırlanmalıdır.

[30] Osmanlı yönetim aygıtına hakim olan temel kavramların birçoğu mali kökene sahiptir. Osmanlıların özellikle Fatih döneminden itibaren sultanların örfi kurallar koyma yetkisini ön plana alan yönetim anlayışının temelinde 'kanun' kavramını benimsemeleri yatar. Kanun kelimesi de esasen vergiyle ilgili düzenlemelere dayanır. Kanun kelimesi klasik hilafet döneminde İslam hukukunda ve uygulamasında mukataa yoluyla toprak vergilerinin toplanmasını düzenleyen şartları ifade ederdi. Abbasiler döneminden sonra da kanun kelimesi Mısır, İran, Anadolu ve Hindistan'da mali bir terim olarak kullanılmaya devam etmiştir. Kelimenin anlamı zamanla genişleyerek sultanın idareci olmasından dolayı elinde bulundurduğu yetki sebebiyle şeriattan bağımsız ortaya koyduğu hukuki emirler anlamını taşımaya başlamıştır. 19. yüzyılda Batı etkisiyle birlikte kanun, Avrupa örneklerinde görülen şekliyle çıkarılan bütün seküler kuralları ifade etmek için kullanılır oldu. Anayasa için Kanun-i Esasi ibaresinin tercih edilmesi bu kavrayışın sonucudur (İnalcık, 2011-a: 18,19). Yine Osmanlı yönetim aygıtı içinde merkezi bir yere sahip olan Divan-ı Humayun ve eyalet divanı tabirlerinde geçen divan kelimesi de vergiye ilişkin bir kelimedir. Divan mali açıdan bir bütün olarak değerlendirilen iskan yerlerini ifade eder. Halen Anadolu'da dört divan, yedi divan gibi coğrafi yer adlarının varlığı buradan gelmektedir (Baykara, 1988: 34). Divan Farsça'da mali kayıtların tutulduğu defter ve mali işlerin görüldüğü daire anlamına gelir. Osmanlıda kurul veya toplantı anlamını kazanması daha sonradır (Ed-Duri, DİA, 1994: 386,387).

2.2.4. Diğer Kaynaklar

Osmanlı Devlet yönetiminin sacayaklarından biri olan tımar sistemine dayalı *toprak rejiminin* Selçuklulara, Bizans'a ve Sasanilere giden bir kökeninin olduğu görülmektedir. Öncelikle tımar sisteminin Selçuklular'ın ikta sistemi ile örtüştüğünü ifade etmek gerekmektedir. Selçukluların ise bu sistemi Ön Asya denilen Sasanilerin kurulduğu bölgeye hakim olduklarında İranlılardan öğrendikleri anlaşılmaktadır. İran'da geliştirilen bu sistemin özü bütün servetin sultana ait olmasıydı. Sultan seçkin askerlerine sahip olduğu arazileri kullanma hakkı veriyordu (Shaw, 2008: 22). Bu sistem para yerine toprağa dayanıyordu. Subaylara belli sayıda asker yetiştirmeleri karşılığında belirli miktarda toprak veriliyordu (Lewis, 2009: 118).

Anadolu ve Balkanlar'da ise tımar sisteminin temeli 3. ve 4. yüzyıllarda atılmıştı (Yerasimos, 2000: 33). Sasaniler Anadolu'ya hakim oldukları dönemde, 6. yüzyılda vergi düzeyini ürünün miktarına göre değil, -tımar sisteminde olduğu gibi- toprağın alan ve kalitesine göre belirleyen yöntemi geliştirmişlerdi (Darling, 2019: 48). Bizanslılar 8. ve 9. yüzyıllarda topraklarını genişletince eyaletleri küçültmüşler ve başlarına askeri vali atamışlardı (Ortaylı, 2010-d: 40). İlhanlılar da benzer şekilde taşrayı beylerbeyiliklere taksim etmişler ve beylerbeylerini bir askeri komutan olarak görevlendirmişlerdi (İnalcık, 2011:a 73). Bizans yönetiminde bu eyaletlerin her birine "thema" deniyordu. Themalar "thurma"lara ayrılmıştı (Ortaylı, 2010-d: 40). Bizans taşra yönetimi Anadolu ve Rumeli için iki ayrı idari birim öngörmüştü.[31] Osmanlıların, bu yapıyı değiştirmeden Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliği olarak kullandığı görülmektedir (İnalcık, 2011-a: 34).

Bizanslılar, Kilise toprağı ve özel mülkiyet dışında kalan devletin arazisine savaşçılar yerleştirmiş ve arazinin idaresini onlara vermişti (Ortaylı, 2010-d: 40). Pronoia olarak adlandırılan bu rejim tımar sistemine benzemekteydi (Barkey, 2011-b 122, 123). Tımar sisteminin ve ekonomik hayatın temelini oluşturan Çift-Hane sistemi de İnalcık'a göre Bizans'tan örnek alınmıştı (İnalcık, 2005: 32). Roma'nın son döneminden başlayarak, aile çiftliği birimlerinin hür köylü hanelerince ekilip biçilmesi ve işletilmesi Roma ve Bizans'ta olduğu gibi Osmanlılarda da hakim tarımsal üretim biçimi olmuştur. Çünkü bu coğrafi

[31] Roma döneminde 7. yüzyıldan itibaren bugünkü Anadolu toprağı Grekçe Anatolikon (Doğu) olarak adlandırılmaya başlamıştır. Romalılar bölgeyi idari birim olarak "Thema Anatolikon" şeklinde isimlendirmişlerdir (Kafadar, 2021: 48). Doğu Eyaleti idare, yargı ve maliye ile ilgili bölümlere ayrılarak yönetilmiştir (Acemoğlu ve Robinson, 2020: 188).

alanda ekonomik bakımdan en etkin üretim sistemi geleneksel köylü aile çiftliğiydi (İnalcık, 2017-b: 169).

Osmanlı Devleti, toprak rejimi dışında birçok *vergilendirme yöntemi ve idari teşkilatlanma pratikleri* bakımından da diğer devletlerden çok şey öğrenmiş gözükmektedir. Sasanilerde devletin haraç adı altında arazi vergisi alması, arazinin özelliğine göre bu vergi oranının farklılık arz etmesi, Hıristiyan ve Yahudi tebadan Gezit (cizye) adı altında baş vergisi almaları, neredeyse Osmanlı Devleti'nde de aynı muhteva ve hatta aynı isimle uygulanmıştır (Ortaylı, 2010-d: 26, 27). Darling'e (2019: 41) göre de Bizans'ın vergilendirme yöntemleri İslami normlara uyarlanıp kanunlaştırılmıştır. İnalcık (2011-a: 34) ise Rumeli'de uygulanan yönetim pratiklerinin tamamen Osmanlı öncesi Bizans ve Slav örf hukuku ile kurumlarına dayandığını iddia etmektedir. Yine Vezir tabirinin Sasaniler'den, Kadıasker isminin Memlukler'den geldiği ifade edilmektedir (Uzunçarşılı, 1984: 12, 13). Bununla birlikte İlhanlıların başında Kadilkuzat adlı bir merkez görevlisinin olduğu kadılık teşkilatına sihip olduğu da bilinmektedir (Uzunçarşılı, 1984: 245).

Bunun yanında Osmanlıdaki laik unsurların Bizans'tan tevarüs ettiği söylenmektedir (Sencer, 2002: 61). Hatta Bizans'taki Başpiskopos ile Şeyhülislam arasında benzerlik kuran uzmanlar bulunmaktadır (Lewis, 2004: 6). Bu benzerlikleri normal gören Gibbons Osmanlı Devleti'nin hiçbir zaman Selçukluların varisi olmadığını, Bizans'ın varisi olduğunu ifade etmektedir. Gibbons Osmanlıların Anadolu'ya hakim olmak yerine Avrupa'da yerleşmeye çalışmasını buna kanıt olarak ortaya koymaktadır (Gibbons, 2017: 257). Ortaylı'ya göre de Osmanlı İmparatorluğu tarihte üçüncü Roma'dır ve dördüncüsü de yoktur. Dolayısıyla Ortaylı Osmanlıları Bizans'ın son varisi ve halefi olarak görmektedir (Ortaylı, 2014: 161).

Osmanlıların yönetim biçiminde diğer ülkelerin etkisi çeşitli kanallarla gerçekleşmiştir. Kuruluş döneminde Osmanlı Devleti'ne Orta Asya'dan aydın, yazar, şair ve din adamı olarak gelen çok sayıda elit devletin siyasi söylemini şekillendirmede etkili olmuşlardır (Howard, 2011-a: 230). Moğolların ve Timur ordularının önünden kaçan göçebeler, beraberinde getirdikleri askeri kurumların, bürokratik yapının ve vergi düzeninin Türk biçimleriyle Osmanlı devlet anlayışını etkileyen bir başka gruptur. Osmanlı sarayına getirilen Bizanslı kadınların yanlarında getirdiği danışmanlar Osmanlı Saray işleyişini ve yönetimini etkilemişlerdir. Ayrıca Balkanlarda ele geçirilen topraklarda Osmanlı tabiiyetine giren vassal Hıristiyan Prensler de Osmanlı taşra ve merkezi yönetim kuruluşlarını geliştirmek için danışman sağlamışlardır (Shaw, 2008: 45). 14. yüzyılın Osmanlı padişahları

İlhanlılarda tecrübe kazanmış memurları istihdam ederek kalemiye sınıfının temelini atmışlardır (Salzmann, 2011: 124).

2.2.5. Özgünlük ve Sentez İkileminde Osmanlı Devleti Taşra Yönetim Anlayışının Teşekkülünde Politika Transferi Unsurları

Osman Gazi liderliğindeki beylik bir devlete dönüşürken Hint-İran yönetim geleneği, Bizans uygulamaları ve özellikle Selçuklular'ın devlet geleneğinden faydalanmıştı. Bu yönüyle Osmanlı devlet adamları kuruluştan itibaren güçlü bir devlet olmanın gereklerini yerine getirme konusunda oldukça pragmatist davranmışlardı. Bu yaklaşım sayesinde taşrada merkezi denetim kurabilmişlerdi. Bu pragmatizmi sağlayan imkanlar konusu çalışmada Osmanlıların kuruluşu ve kökenine ilişkin bir araştırma yapmayı gerekli kılmaktadır. Osmanlı Beyliği'nin geniş toprakları yönetebilen bir devlete ve akabinde bir imparatorluğa dönüşmesi, başkente çok uzak topraklarda bile etkili bir yönetim oluşturabilmesi Türk idare tarihi açısından önemli bir konudur. Geç 13. yüzyıl ve erken 14. yüzyılda Anadolu'da Moğolların vassalı durumundaki birçok beylikten neden diğerleri değil de görece küçük bir beylik olan Osmanlılar bir imparatorluk kurabilmişti ve bu imparatorluk 600 yıl yaşayabilmişti? 19. yüzyıla kadar yapılan bütün yönetim reformu çalışmalarını doğru okuyabilmek bu soruya verilecek cevapla yakından ilgilidir diye düşünülmektedir. Bu cevabın peşinde olan sosyal bilimcilere göre geniş topraklara hükmeden güçlü bir yönetim mekanizmasının oluşturulması, Osmanlıların kökeni ve kuruluş sorunsalına dayanmaktadır.[32]

Gibbons (2017: 38, 41) 1916 yılında uzun yıllar bu alanda etkisini sürdürecek bazı görüşler ileri sürmüştür. Ona göre Osmanlılar Moğol istilasından kaçan küçük bir aşiret idi ve Alaaddin Keykubat tarafından Söğüt'e yerleştirilmişlerdi. Bu aşiret bulundukları bölgede yaşayan Hıristiyanları zorla müslümanlaştırmışlar ve sayılarını artırarak kaynaşmış bir Osmanlı ırkı meydana getirmişlerdi. Bu İslamlaştırma programını devşirme sistemiyle pekiştirmişler ve bu şekilde güçlü bir devlet kurabilmişlerdi. Doğu tarihi kaynaklarını tanıyan bilim adamları günümüzde bu kuramı temelden yoksun bir yaklaşım olarak görmektedir. Bu sosyal bilimciler Osmanlı Devleti'nin kökenlerinin 13. ve 14. yüzyıllar

[32] Barkey (2011-b: 27) sosyal bilimlerin önemli araştırma sorularından birinin Roma, Bizans, Osmanlı, Habsburg ve Rus imparatorlukları gibi yapıların neden uzun ömürlü olduklarına ilişkin olduğunu ifade etmektedir.

Anadolu'sunun politik, kültürel ve demografik gelişmelerinde aranması gerektiğine inanmaktadır (İnalcık, 2015: 11).

Bu tarihçilerden biri olan Köprülü Gibbons'un tezlerini reddetmiştir. Köprülü, Osmanlıların Anadolu'ya Moğol istilası sırasında değil Anadolu'nun Selçuklular tarafından ilk fethedildiği dönemde gelenlerden olduğunu söylemiştir (Köprülü, 2003:48). Köprülü'ye göre devlet teşkilatının İslamlaşan Rumlar sayesinde güçlü olduğu görüşü de yanlıştır. İlk Osmanlı bürokrasisi tamamen Selçuklu ve İran ananeleri üzerine kurulmuş, ordu ve idarenin üst yöneticileri ekseriyetle Türklerden oluşmuştur (Köprülü, 2003: 49). Ayrıca Köprülü'ye göre Selçukluların iskan siyasetinin bir sonucu olarak Anadolu'da soya dayalı bir yoğunlaşma olmaması[33] 15. yüzyılda Anadolu'ya hakim olan Osmanlıların güçlü bir yönetim kurmasının önünü açmıştır (Köprülü, 2003:72).[34]

Barkan'a (1943: 351-355) göre Gibbons'un tezleri İmparatorluğun kuruluşunu geçici bir istila ve askeri bir fütuhat olarak değerlendirmektedir. Oysa bu, kendisine karşı cephe almış ve el birliği etmiş birçok siyasi, ekonomik ve dini kuvvet karşısında Osmanlının uzun süre yaşamasını ve elde ettiği gücü bir takım tesadüflere bağlamak anlamına gelir. Tabiatıyla bu mümkün olmadığı gibi Osman Gazi ve çevresindeki devlet adamlarının bir devlet kurma gayesi güttükleri izledikleri stratejiden anlaşılmaktadır. Lowry'ye (2012: 126) göre bu stratejinin en somut varlığı zaviye-imarethaneler (dergah-aşevi) ve kervansaraylardır. Lowry, "Osmanlı idaresinin daha başlangıçtan itibaren, düzenli vergilendirme ve güvenli

[33] Lindner'in (1995: 17-28) Avrasya göçebe aşireti üzerine tetkikleri Köprülü'nün bu iddiasını başka bir açıdan teyit etmektedir. Ona göre Anadolu'ya gelen Türkler göçebe kimlikleriyle geldiği dönemde dahi farklı bir aşiret anlayışına sahiplerdi. Lindner'e göre Avrasya göçebe aşireti akrabalık bağlarından daha çok ortak çıkar etrafında şekilleniyordu. Aşiretler ortak çıkarlara destek verdiği sürece bu çıkarları yeni üyeleriyle paylaşmaya gönüllü herkese açık bir siyasi organizma idi. Bu bakımdan dinamik bir yapıydı. Bu yapı aynı zamanda Osmanlılar'ın kuruluşunda yönetim aygıtının yeni katılımlar için esnek tutumunun kökenini bize göstermektedir. Lindner tetkikinin sonunda 14. yüzyılın ilk yarısında Osmanlıların artık aşiret yapısıyla ilişkilerinin kalmadığını söylemektedir.

[34] Gibbons'un tezine en temel eleştiriyi yapanlardan biri de Mustafa Akdağ'dır. Akdağ (1979-a: 254-257) Osmanlının beylik dönemine ait yerleşim yerlerini ve vakıflarını incelediğinde ilk yerleşimcilerin lakaplarından ve sıfatlarından, onların ya devlet ricalinden ya da herhangi bir meslek erbabından olduğunu görmüştür. Akdağ'a göre devleti kuran insan gücünün göçebe ve aşiret olduklarına dair kanıtlar mevcut değildir. Osmanlı cemiyetine hakim olmuş unsur Kayı kabilesi veya diğer aşiretler değildir. Dolayısıyla Osmanlı rejiminin üzerine bina olduğu ilk içtimai-siyasi topluluk bütün Anadolu'da yerleşik olan Türk toplumunun bir parçası olarak görülmelidir. Yerasimos (2000: 182-184) Türklerin Anadolu'ya göç ettikten sonra iki yüzyıllık süre içinde büyük ölçüde göçebelikten çıktığını dile getirmektedir. Hatta Bizans hududunda 13. yüzyılın iktisadi buhranının da zorlamasıyla geliştirilen yerleşikler ve göçebeler arasındaki ilişkiler büyük aşiret yapılarını parçalamıştı. Ona göre kabile bağlarının çözülüşü de kişilerin hareket imkanını artırarak yeni insan gücü kaynaklarının açığa çıkmasına ve yeni bir eyleme doğru yönelen insanların ortaya çıkmasına yardımcı oldu. Ayrıca Akdağ (1979-a: 338) Anadolu Türklerin vatanı olduktan sonra devletin siyasi görüşüne ve her türlü dinsel/toplumsal kurallarına şehirli toplulukların istikamet verdiğini iddia etmektedir. Gibbons ve diğerleri arasında daha uzlaştırmacı bir görüşü için bkz: (Hassan: 2017: 95-98).

ticaret ağının getireceği kazançlarla belirlenen bir fethin uzun vadeli yararlarının, ganimet ve köleler olarak elde edilen kısa vadeli kazançlardan daha avantajlı olduğunun bilincinde olduğunu" belirtir. Bu doğrultuda Darling (2019: 40) kuruluş dönemi padişahlarının sofistike devlet idaresi geleneklerine aşina olmayan ilkel savaşçılar olarak görülmesini yanlış bulmaktadır. Sultan Orhan ve sonrasındaki ilk dönem padişahlarının bile İlhanlıların kullandıklarına benzer bir bürokratik örgütlenmeyi yönettikleri bilinmektedir.

Kafadar da (2010: 32) Osmanlının kuruluşunda Türklerin nüfusunun İslamlaşan Rumlara oranla daha fazla olduğunu söylemektedir.[35] Kafadar (2010: 116, 117) Osmanlıların mezhebi kökeninin Baba İlyas ve Vefai geleneğinden olduğunu ifade etmektedir. Ona göre Osmanlılar Babai İsyanının Selçuklular tarafından bastırılması sonrasında uçlara gelen Baba İlyas taraftarlarıydı. Ocak da (Ocak, 1997: 171) bu görüştedir. Bu yönüyle dikkat çeken nokta 14. yüzyıl Osmanlı resmi İslami anlayışının 16. yüzyıl Osmanlı resmi anlayışından farklı olmasıdır. Kuruluş döneminde beyliğin dini ideolojisi sade, popüler, henüz medreselerin dogmatik İslam'ının egemenliği altına girmemiş bir İslami muhtevaya sahiptir (Ocak, 1997: 172).

Osmanlı Sünniliği ya da ortodoksisi kurumsal olarak 16. yüzyılın ikinci yarısında oluşmuştur. 16. yüzyılda sınırları çizilen ve devlet hizmetine alınan sünni İslam'dan 14. yüzyılda bahsetmek mümkün değildir (Fleischer, 2011: 275).[36] Balkanlarda ilk yüzyıllarda Osmanlı varlığının işaretinin zaviyeler olması, daha sonraki yüzyıllarda Osmanlı varlığını gösteren kamu binalarının cami ve minareler olması bu yargıyı desteklemektedir (Lowry, 2012: 127). Osmanlının İslamlaşması Osmanlının ortak kimlik arayışının sonucunda ilerleyen zamanlarda gerçekleşmiştir. Erken dönem Osmanlı idarecilerinin bilinçli ya da bilinçsiz olarak çeşitli etnik, din ve dil kökenine sahip topluma ortak bir kimlik gerektiğinin farkında oldukları söylenmektedir. Dinsel olarak *İslamlaşma*, dilsel olarak *Türkleşme* ve kültürel olarak *Osmanlılaşma* merkeziyetçi ögelerin ağır basacağı 16. yüzyılda gerçekleşmeye başlayacaktır (Lowry, 2003: 132,133).

---

[35] Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde Bitinya olarak adlandırılan Bursa çevresinde gayrimüslim nüfus çok yoğun değildir. Buna ilaveten buradaki gayrimüslimlerden bazılarının daha önce Bizans tarafından Karadeniz'in kuzeyinden ve Anadolu Selçuklu Devleti'nin uç bölgelerinden getirtilip yerleştirilmiş ve Hıristiyanlaştırılmış Türkler olduğuna ilişkin bilgiler vardır. Bunlar büyük olasılıkla Türk-Tatar kökenlidir (Steinherr, 1997: 22).

[36] O dönemde sınır bölgelerinde sadece İslam'ın değil, Hıristiyanlığın da kurumsallaşması zayıftır. Bu dönemde Hıristiyan ve Müslümanların ortak dini mekanlar kullanmalarına, ortak aziz ve dervişlere sahip çıkmalarına ilişkin çok sayıda bilgi bulunmaktadır (Barkey, 2011-b: 85, 86).

Dikkat çeken bir başka şey bu dönemde gerçekleşen ihtida hareketlerini sağlayanların ortodoks (sunni) Müslümanlar olmayıp unortodoks olarak nitelendirilebilecek Rum abdalları, dervişler ve gaziler olmasıdır (Kafadar, 2010:115). Çalışma konusu açısından bu açıklamaların önemi şurada yatmaktadır. Kuruluş döneminde beyliğin sahip olduğu bu ideoloji yeni fethedilen Hıristiyan nüfusun yaşadığı yerlerde devletin halk üzerinde yönetim kabiliyetini artırmıştır.[37] Zaptedilen topraklarda uygulanan kuralların kabul görmesi, bu kuralların Yunan düşüncelerinden, hükümet etme mahareti bakımından İrsan/Sasani yaklaşımından ve İslami şeriat hükümlerinden damıtılmasına dayanmaktaydı. Bu farklı kökenden gelen yönetim politikaları Osmanlıların hükmetme ve idarecilikteki başarısı yoluyla kendi farklı damgası ve çeşnisiyle yeni bir sistemi vücuda getirmek üzere karışmışlardı (Itzkowitz, 1989: 65).[38] Taşrada örgütlenme ve kurallar koymada bu ideoloji sayesinde örfe uygun bir yönetim ortaya koyulmuştur. Özellikle balkanlarda bu ideoloji sayesinde tutuculuktan uzak, liberal, hatta devrimci denilebilecek işler yapılabilmiştir (Melikoff, 1997:148). Barkey'e göre (2011-b: 150, 151) devletin bu hoşgörü politikası; kültürel, İslami veya evrensel insan hakları gibi bir ideolojiye değil, bir yönetim aracı olarak işlevsel olmasına dayanmaktadır. Bir başka deyişle devlet, eşitlikçi ve çokkültürcü olduğundan değil, farklı cemaatleri örgütleyebildiği, çeşitliliği kendi içine alabildiği, bu sayede gücünü yayabildiği ve sağlamlaştırabildiği için hoşgörülüdür. Merkez, taşrayı homojenleştirmeye çalışmamakta, gevşek bir ilişki içerisinde dini ve dünyevi yerel aracılar dolayımından yönetmeyi tercih etmektedir (Solak, 2014: 32). Bir başka deyişle Osmanlı rejimi, *tanımlayabildiği, örgütleyebildiği ve vergi alabildiği sürece hiçbir demografik unsuru dışlamamıştır. Bu koşulları sağladığı sürece Osmanlı rejiminin ötekisi yoktur*.

Selçukluların Fatımiler ve ülke içindeki devlet karşıtı Şii gruplara karşı Sünniliği benimseme geleneklerini devam ettirmelerine rağmen Osmanlılar, 14 ve 15. yüzyıllarda taşranın şartlarına göre karar almakta ve buna göre örgütlenmekteydiler. Devletin kuruluş yıllarında Osmanlılar ile taraftarlarının gazi olduklarını iddia etmelerine karşın İslam yasaları ve

[37] Fetihlerin hemen ardından yapılan Türk göç ve yerleşme hareketi fethedilen yerlerde sağlam temeller atılmasını sağlamıştır. Yerel halkın Osmanlı yönetimini benimsemesinin vergi rejimiyle ilgili boyutu önemlidir. Örneğin, Sırp Kralı Stefan Duşan yasasınca köylü haftada iki gün beyi hesabına çalışmak zorunda iken, Osmanlı kuralları reayanın sipahi toprağında senede sadece üç gün çalışmasını emrediyordu (İnalcık, 2015: 19).

[38] Kafadar (2011: 111) Osmanlıların genişleme dönemindeki gücünün en önemli kaynaklarından birinin kısmen stratejik düşünme kısmen de ittifak kurma yeteneğinden kaynaklanan müthiş başarısı olduğunu ifade etmektedir.

hukukçularının etkileri önemsiz ölçüde kalmıştır (Shaw, 2008: 44).[39] Özellikle Yıldırım Beyazıd çok sayıda örfi kanun çıkarmıştır. Bu örfi kanunlar büyük ölçüde toprak tasarrufu, vergi sistemi ve kul sistemi hakkındadır. Sultan'ın, bu kanunları dönemin Baş Müftüsü Mehmed Fenari'nin itirazlarına rağmen çıkardığı bilinmektedir. Devletin yüksek çıkarları diğer kaygıların önünde tutulmuştur (İnalcık, 2005: 31).

Kuruluş döneminde yöneticiler eğer kamu yararı ve hikmet-i hükümet (raison d'etat) gereği görmüşlerse dini hukukla çelişen önlemler alabilmiştir. Gereklilik, ussallık ve kamu yararı ilkeleri yönetilen mahallin ihtiyacına göre belirlenmiştir. Adab geleneği olarak da adlandırılan bu felsefe Osmanlıda kural koyarken dünyevi bakış açısının ağırlığını vurgulamaktadır (Heper, 2006: 54,55). Rumeli Beylerbeyliği'nin I. Murad, Anadolu Beylerbeyliğinin ise Yıldırım Beyazıd döneminde kurulması bu pragmatist ve esnek devlet anlayışının sonucunda olmuştur. Sancaklara hem sancak beyi hem kadı atanırken eyaletlerin (tüm eyaletten sorumlu) eyalet kadısı yoktur (Ortaylı, 2008: 251). Eyalet kadısının olmaması merkezi gücün karşısında dengeleyici bir unsur olarak ulemanın etkisini kıran bir adımdır. Bu yönüyle eski Türk devlet geleneğinin ağır bastığı bir uygulamanın hayata geçirildiği söylenebilir.[40]

Osmanlılar örfi kanunları koyarken genellikle bunu İslami literatüre dayandırarak yapıyor, böylece meşruiyet sorununu çözüyorlardı. İcma[41], istislah[42] ve istihsan[43] ilkelerini savunan ulema Osmanlıların resmi mezhebi olan Hanefi mezhebine mensup idiler. Bu ilkeler

---

[39] Osmanlı beyliğinin kurulduğu bölge Selçuklular'ın uç diye tabir ettiği bölgeydi ve burada toplum farklı etnik ve dini bir yapıya sahipti. "Buraya hareket kabiliyeti büyük göçerlerle merkezden kaçan siyasi muhalifler, rafızıler, maceracular kaçıp sığınmışlardır. Hinterlandda (siyasi merkeze yakın iç kesimlerde) egemen muhafazakar yüksek medeniyet şekilleri (teoloji, saray edebiyatı, şer'i hukuk) karşısında Uc'da mistik ve eklektik, henüz kalıplaşmamış bir halk kültürü (rafizi tarikatlar, mistik ve epik bir edebiyat, örfi ve milli hukuk) hakimdir" (İnalcık, 2016: 34). Osmanlılar da Selçuklular gibi sünniliğin Hanefi-Maturidi ekolünü benimsemişlerdi. Çünkü bu ekol Türk devlet yönetiminin ihtiyaç duyduğu akıl ve hareket serbestisini sağladığı gibi örf ve geleneklere yer veriyordu (Akıncı, Şafak, 2016:411).

[40] Ordu komutanı olan subaşının halk nazarında yabgudan bile daha itibarlı olması nedeniyle, 920 yılında Abbasi Halifesi bir Türk boyuna hediye gönderdiğinde hediyeleri Yabgu'ya değil Subaşı'na göndermişti (Fadlan, 2015: 16-17).

[41] İcma: Muhammed ümmetinin (müctehidler) onun vefatından sonraki herhangi bir zamanda dini bir meselenin hükmü üzerinde fikir birliği etmeleri şeklinde tanımlanır (Dönmez, DİA, 2000: 417-431).

[42] İstislah: İslam fıkhının genel ilkelerine, özellikle de şer'an onaylandığına veya reddedildiğine dair bir delil bulunmayan maslahata göre hüküm verme yöntemini ifade eden fıkıh usulü terimi (Özen, DİA, 2001: 383-388).

[43] İstihsan; Fıkıhta özel gerekçelerle açık kıyastan, genel ve yerleşik kuraldan ayrılıp olayın özelliğine uygun çözüm bulma metodunu ifade eden şer'i delil (Bardakoğlu, DİA, 2001: 339-347). İstihsan, kamu yararını gözetme anlamını taşıması nedeniyle pratik uygulamaların İslam hukukuyla çelişmesinin önüne geçer (Bauer, 2020: 40).

toplumun ve devletin genel menfaati söz konusu olduğunda İslami kuralların esnek olarak değerlendirilmesine dayanır. Osmanlı uleması müslüman toplumun temel ihtiyaçları konusunda bu ilkelere göre İslam hukukunu gelişmeci olarak ele almıştır (İnalcık, 2005: 40). Örneğin uzun bir tartışma sürecinden sonra ulema istihsan ilkesine dayanarak para vakıflarının kurulmasına cevaz vermiştir (Tezcan, 2010: 32).

16. yüzyılda salt İslam hukuku açısından bile bütün fıkıh hükümleri şer'i değildir.[44] Bir kadı/hakim karar verirken tamamen tanrısal hükümlerden yola çıkmaz (Bauer, 2020:152-154).[45] Berkes'e göre Osmanlı Devleti ilk Arap-İslam devletleri gibi doğrudan İslam dininin bir ürünü değildir. Politik bir güç haline geldikten sonradır ki mücadele ettiği Hıristiyan devletlere karşı İslam dininin yanında kendini konumlamıştır. O nedenle Osmanlı rejiminin en önemli yanı dinsellik değil, geleneksellikti. İslam'a aykırı olsa bile fethedilen bölgelerde yerleşik uygulamaları devam ettirmesi devlet anlayışının özündeki bu geleneksellikten kaynaklanmaktadır (Berkes, 2019: 163).[46] Örneğin Osmanlı Devleti'nin sosyoekonomik hayatı için vazgeçilmez denilebilecek lonca teşkilatı İslam'ın liberal olarak nitelendirilebilecek ilkeleri ile uyuşmuyordu. İslam'da mal ve hizmet mübadelesinde tanınan serbesti ile tekelci lonca örgütlenmesi birbiriyle uzlaşmayacak kurumlar olmasına rağmen Osmanlı merkezi devleti loncaya izin vermekle kalmamış, bu kurumu desteklemiştir (Genç, 2019: 51). Karpat'ın tespit ettiği gibi; Osmanlı'da "İslam hukuku ne zaman siyasi ve toplumsal gerçeklik ile sürtüşmeye girdiyse ödün verilen, kurban edilen (İslami) hukuk olmuştur" (Karpat, 2011: 203). Bu bakımdan İslam'ı imparatorluk kimliğinin bir parçası olarak kabul ederken bu kimliğin baskın unsuru olarak değerlendirmek o kadar kolay olmamaktadır (Barkey, 2011-b: 143).

Osmanlı Devleti'nin kuruluşunu gerçekleştirdiği yüzyılda ulema yanında halk da açık ve uzlaşmacı bir dini anlayışa sahipti. Ulema'nın Muhyiddin-i İbn-i Arabi ve Mevlana gibi sufi alimlerin etkisi altında olması gibi Anadolu'da halk üzerinde de gezgin dervişlerin ve Türkmen babalarının popüler ve fazla biçimci olmayan din anlayışları hakimdi

---

[44] Tezcan bu uygulamayla örtüşür şekilde Osmanlıda uygulanan İslam hukuku için şer'i hukuk yerine ulema hukuku terimini kullanmayı daha uygun görmektedir. Çünkü ulemanın salahiyet alanındaki hukuk olarak şeriat, ulema tarafından yorumlanıp tanımlanıyordu (Tezcan, 2012-a: 170).

[45] Osmanlıda kadılar sadece toprak düzeni maliye gibi konularda değil, hatta bazen aile hukukuna ilişkin sorunlarda bile şer'i hükümlerden çok örf ve adet hukukuna başvurmuştur (Ortaylı, 2019: 179). Örnekler için dipnot 6'ya bakınız (Ortaylı, 2019: 188).

[46] Osmanlıda örfi-sultani hukuk, özellikle Fatih'in kanunnamesiyle iktidarın sınırı olarak belirlenmiştir. Oysa Osmanlı öncesi Türk İslam geleneğinde sultanın mutlak otoritesinin sınırı ilahi kanunlar, yani şeriattır (Sezer ve Sezer, 2016:164).

(Zachariadou, 1997: 3). Türkmen babaları ve dervişlerin etkisi ilk Osmanlı kurumları üzerinde de görülmekteydi. Yeniçeri Ocağı'nın kuruluş yıllarında Bektaşi figürleri önemli bir rol oynamıştı. Ocağın tamamen Bektaşi kontrolünde olduğu tartışmalı olsa da Yeniçeri-Bektaşi rabıtasının güçlü bir biçimde 19. yüzyıla kadar devam ettiği bilinmektedir (Kafadar, 2012: 154).

Tasavvufun halk üzerinde tesirli olması o dönemde Anadolu'da yaşanan derin ekonomik krizin bir sonucuydu. Türk dervişleri önderliğinde yayılan tasavvufçuluğa Bizans tarafında ekonomik sıkıntılar çeken halk da yakınlık duyuyordu. Azizler ve mucizeler anlayışına sahip olan ortodoks Hıristiyan halk Türk dervişlerin misyonerliğinden bir hayli etkilenmişlerdi. Rum halkı Türk ordularından evvel dervişler tarafından manen fethedilmişlerdi (Yerasimos, 2000: 185-186).[47] Bu bakımdan Osmanlılar İslam siyaset düşüncesinin mirasçısı olmakla birlikte bütün kadim geleneğin birikimine sahip çıkmışlardı. Osmanlı siyaset düşüncesinin fikri temellerinde siyaset felsefesinin evrensel ilkeleri vardı. Osmanlı yönetim anlayışı, devletin hakim olduğu bölgelerdeki kadim kültür ve medeniyetlerin bir ürünü ve sentezi olarak teşekkül etmişti (Yılmaz, 2003: 323). Barkey de (2011-b: 64-86) devletin bu farklılıkları hazmetmesinin pratik sebeplerine vurgu yapmaktadır. Farklılıkları yok etmeye odaklanmış hasmane bir yönetim çok büyük bir askeri kuvvete ihtiyaç duyacaktı. Oysa Osmanlıların görece kuvveti azdı. Bu nedenle kapsayıcı bir strateji ile düşük bir askeri enerjiyle yeni toprakları yönetebildiler.

Osmanlı Devleti bir taraftan topraklarını genişletip güçlenirken bir taraftan merkez ve taşra örgütlenmesini bu stratejiyle gerçekleştirmişti. Gerek eski Hint-İran geleneği, gerek Türk İslam Devlet anlayışı olsun gerekse Bizans'tan tevarüs edilen devlet tecrübeleri olsun bu örgütlenmenin ve yönetim biçiminin temeli, merkezi hazinenin büyük ve ordunun güçlü olmasına dayanıyordu. Bu nedenle Osmanlı rejimi, merkezi hazinede mümkün olduğu kadar çok kıymetli maden biriktirmeyi amaçlıyordu (İnalcık, 2017-b: 45).

[47] O dönemde Ortadoğu ve Asya coğrafyasında bir sultanlık kurmanın ön koşulu, sultanın Oğuz ya da Cengiz soyundan olması ya da seyyidlik yoluyla hilafet makamını taşımasıydı. Osmanlı Hanedanı Peygamber ve Cengiz soyundan olmadığı gibi Hanedan'ın Oğuz soyu bağlantısı da tartışmalıydı. Hanedan'ın meşruiyeti hem İslami hem de göçebe siyasal gelenek açısından zayıftı (Fleischer, 1996: 286). Bu noktada beyliğin ilk dönemlerinde yukarda bahsedilen taşranın dervişleri ile şehirlerin ahileri hanedanın meşruiyetini sağlayan unsurlar olmuşlardı. Sadece bir devlet aygıtı olarak Osmanlı merkezi yönetiminin değil, soy olarak Osmanlı hanedanının gerek Müslüman gerek Hıristiyan teba nazarında saygınlık kazanması da bu dervişler ve ahiler sayesinde olmuştu. Özellikle Orhan Gazi döneminde ahiler ve dervişler için vakıflar kurulmuş, onlar sayesinde güven ve saygınlık kazanan hanedan bir sultanlık olabilmişti. İlk kez sultan unvanını kullanması ve ilk Osmanlı sikkelerini Orhan'ın bastırmasının ardında halkın bu kabullenişi yatmaktaydı (İnalcık, 2015:61,62).

Hint-İran geleneğinde Kelile ve Dimne ile Kabusname[48] adlı eserlerde hükümdarın askerini ve hazinesini güçlü tutması, bunu yapabilmesi için de halkın refahının artırılması bunun da adalet ve insafla mümkün olduğu vurgulanır. Kutadgu Bilig'de de bu siyaset görüşü ifade olunmuştur. Kutadgu Bilig'de memleket tutmak için çok asker ve orduya ihtiyaç duyulduğu, askeri beslemek için çok mal ve servete ihtiyaç duyulduğu, bu malı elde etmek için halkın zengin olması gerektiği, halkın zengin olması için de doğru kanunlar koymak gerektiği belirtilmiştir (İnalcık, 2005: 15). 16. yüzyılda yaşayan Kınalızade Ali Efendi bu yönetim anlayışını şöyle formüle etmiştir:

> *"1. Adldir mucib-i salâh-ı cihan (Adâlettir dünya düzen ve kurtuluşunu sağlayan)*
>
> *2. Cihan bir bağdır dîvarı devlet (Dünya bir bahçedir, duvarı devlet)*
>
> *3. Devletin nâzımı şeriattır (Devletin nizamını kuran Allah kanunudur)*
>
> *4. Şeriate olamaz hiç hâris illa mülk (Allah kanunu ancak saltanat ile korunur)*
>
> *5. Mülk zabt eylemez illa leşker (devlet, ancak ordu ile zaptedilir)*
>
> *6. Leşkeri cem' idemez illa mal (Ordu, ancak mal ile ayakta kalır)*
>
> *7. Malı cem' eyleyen raiyyettir (Malı toplayan halktır)*
>
> *8. Raiyyeti kul ider padişah-ı aleme adl (Halkı idare altına ancak Cihan Padişahı'nın adâleti alır)."*

Buna adalet dairesi denir. Kınalızade bu formülasyonu Aristo'ya dayandırmıştır (Kınalızade, 1001 Temel Eser, 283-284).[49]

[48] "Gerçi raiyyete çeri ile boyun eğdirilir, ama Çeri de raiyyet ile kaimdir. Çünkü raiyyetten tahıl elde edilir, Sipahi onu harcar. Raiyyetin şenliği ise yerinde adaletle olur. İmdi adalet dışı olan düşüncenin gönlüne girmesine yol verme ve ulu tanrının kulları zulüm derdine uğrayıp sana yardım isteyerek gelseler sabırlılık gösterme, tez adaletle dertlerini iyi et." (Keykavus, 1974: 126). Sasani hükümdarının, yüksek vergiler alıp halkı fakirleştirmekle suçlandığında "hükümdarı ayakta tutan ve gücünü güvenceye alan, Tanrı'dan sonra para ve ordudur" dediği rivayet olunur (İnalcık, 2015: 71).

[49] Bu formülasyonu İbn-i Haldun'un da Aristoteles'in Politika'sına dayandırdığını iddia eden Salzmann'a (2011: 117) göre adalet dairesi "kesin bir başlangıcı ve sonu olmayan bir çemberdir, tarım devletinin refahını ve uzun ömürlü oluşunu, hükümdarın, emeğiyle imparatorluğun zenginliğini yaratanlara sunduğu koruma ve adaletin niteliğine bağlayan zorunluluklar döngüsüdür."

Tablo 9. Adalet Dairesi



Bu paradigma Ortaçağ İslam siyasi teorisinde kadim İran geleneğine koşut olarak monarşiyi meşrulaştırmaktadır. Bu meşruiyet sayesinde monarşik sistem hükümdara kişisel fermanlarıyla devleti idare etme hakkı tanır (Howard, 2011-a: 228). Bu anlayış, bir devleti meydana getiren siyasal iktidar, ordu, maliye, teba unsurları arasındaki sıkı bağı belirten ve birinin varlığını diğerinin varlığına bağlayan siyaset teorisidir. Ancak bu dört unsur arasında ilk üçünün mevcudiyeti, vergi vererek dolu bir hazineyi sağlayacak olan zengin bir tebanın varlığına bağlı olduğundan Osmanlı Devlet anlayışında tebanın büyük bir önemi vardır (Ocak, 2013:105). Hatta kul olarak da tavsif edilen yönetici zümrenin canı ve malı padişahın elindeyken tebanın canı ve malı şer'i ve örfi hükümlerle güvence altına alınmıştı (Shaw, 2008:208). Reayadan biri eğer dini mahkemede yargılanıp bir hüküm giymeden malı mülkü müsadere edilir veya ölüm cezası uygulanırsa bu Osmanlı hükümdarının itibarını zedeleyen bir adaletsizlik (zulüm) olarak görülürdü. Hükümdarın takdirine bağlı ceza verme (siyaset), ilke olarak yalnızca kullarına karşı meşruydu (İnalcık, 2017-a:76).

Osmanlı taşra yönetim örgütlenmesinin ardındaki ilkelerden biri, tebanın düzenli vergi verebilmesini sağlamak ve refah seviyesini yükseltmek amacına dayanan adalet dairesiydi.[50] Bu gaye Osmanlı yönetiminin taşrada meşruiyetini sağlayan bir ahlaki ekonomi yönetimiydi. Sanıldığının aksine bu sistemde reaya pasif değildi. Reayanın taleplerine verilen olumlu cevaplar doğrultusunda sürekli biçimlenen bir meşruiyet söz konusuydu.[51] Padişahın adaleti ilkesi, reaya üzerinde hakkaniyetli bir yönetimi mecbur kılıyordu ve reayanın itiraz ve istekleri karşılanmak durumundaydı (İslamoğlu, 2018: 94,95).[52] Osmanlı adalet dairesi anlayışı bu bakımdan eski İran adalet dairesi anlayışından daha kapsamlıdır. Sosyal nizamın sağlanması için toplumsal sınıflar arasında katı ve hiyerarşik bir yapıyı öngören kadim anlayış karşısında Osmanlı adalet dairesi toplumsal hiyerarşi yanında her sınıfın işlevine vurgu yapmaktadır. Bu işlevlerin sağlanabilmesi için dairede yer alan her sınıf kendi üstüne düşeni yapmak zorundadır. Bu durumda adalet dairesi devlete hem meşruiyet sağlar hem de devletin gücünün sınırları olduğunu belirtir. Devlet işlevini yerine getirmediği takdirde, yani vergi mükelleflerini korumadığı takdirde reaya buna karşı pasif kalmaz. Osmanlı adalet dairesi ideolojisi kendi içinde hem icazet hem de direniş imkanı barındırır (Darling, 2019: 352,353).[53] Bu, sultanın hareket alanının devlet ile toplum arasında temel bir *sözleşme* niteliği taşıyan adalet dairesinin (Barkey, 2011-b: 138) parametreleriyle belirlendiği anlamına gelir. Sultanın nihai ve mutlak denetimi bu parametreler tarafından engellenmektedir (Khoury, 2003: 200).

---

[50] Osmanlı Devleti'nde özellikle Fatih sonrasında merkezi bir yer tutacak olan Kanun kavramının vergi kökenli bir kelime olması da bu bağlamda düşünülmelidir. (İnalcık, 2011-a:18,19).

[51] Adaletin sağlanması ve zayıfların güçlülerden korunması, öteden beri Yakındoğu devlet kavramının merkezindedir. Hammurabi'ye hitaben kil tabletler üzerine yazılmış istidalar (şikayet dilekçeleri) ve istidalara verilmiş kraliyet cevapları vardır. Sasanilerde de aynı şekilde şikayet dilekçeleriyle halkın talepleri hükümdarlara ulaştırılmıştır (Darling, 2019: 307). Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın Nesayih'ül Ümera ve'l Vüzera (Devlet Adamlarına Öğütler) eserinde anlattığı bir olay devletin bu dilekçelere neden olumlu cevap vermek durumunda olduğuna ilişkin bir örnektir; *"Bir gün Sultan Süleyman meclis-i şeriflerinde mahreman-ı has'ul has'a dur efsan-ı hitap olup 'veliyyuninam-ı alem kimdir?' deyu buyurduklarında cümlesi.. ittifak olup '.sultan hazretleridir' diyecek, padişah kabul etmeyup 'Veli nimet filhakika reayadır ki anlar ziraat ve haraset emrinde huzuru aramı kendilerine haram ve iktisap ettikleri nimet ile bizi itam ederler' deyu buyurmuşlar*." (Uğuralp, 1969: 75).

[52] Reayayı koruma ilkesinin en somut tezahürlerinden birini Lonca örgütlenmesinde ortaya çıkan suçların yaptırımında gözlemlemek mümkün. Lonca kurallarına aykırı hareket eden esnaf için Lonca örgütü devletten daha sert ceza taleplerinde bulunurdu. Ancak kamu otoritesini temsil eden kadı yatıştırıcı ve uzlaştırıcı kararlar alırdı. Devlet esnafın kendi örgütünün talep ettiğinden daha hafif cezalar öngörerek reayaya karşı hoşgörülü tutumunu gösterirdi (Genç, 2019: 295).

[53] Osmanlı adalet dairesi anlayışı bu bakımdan klasik İslam adalet anlayışından da ayrılır. Gazali'nin "bir sultanın yüz yıl süren tiranlığı, tebanın birbirine karşı uyguladığı bir yıllık tiranlıktan daha az hasar verir" sözü klasik anlayışı yansıtmaktadır. Dolayısıyla İslami yönetimde şeriata uyduğu sürece Despot yöneticiye karşı gelinemezdi (Acemoğlu ve Robinson, 2020: 422).

Adalet dairesi Osmanlı yönetim anlayışında o kadar temeldir ki daha çok erken yaşlarda padişah adaylarına öğretilmekteydi. Bir şehzade sancağa çıkarken adet olduğu üzere devlet büyükleri şehzadeye öğüt verirlerdi ve en başta gelen öğüt reayaya iyi davranılması yönünde olurdu (Kunt, 2012: 81). Fatih Sultan Mehmet, bu anlayışı yazdığı bir beyitte şöyle ifade etmişti;

"Hüner bir şehri bünyad etmektir
Reaya kalbin abad etmektir." (Yazıcı, 2008: 8).

Reayayı korumacı gayesi bakımından Osmanlı Devleti bir refah devleti olarak görülmektedir. Bu nedenle gelir bölüşümünde adaleti sağlamak en önemli hedeftir.[54] Gerçekten de devletin bazı uygulamaları geliri sınıflar arasında adil dağıtmaya dönüktür. Özellikle temel ihtiyaç maddelerini narh (fiyat tespiti) etme uygulaması ve pazarın kadı tarafından sıkı denetimi bu amaçla işletilen bir kurumdur.[55] İkinci olarak İslami esaslar gereği kurulmuş hayır kurumlarının sosyal desteğe ihtiyaç duyan halk kesimlerini desteklemesi böyle bir amaca hizmet etmiştir. Üçüncü olarak vakıf müessesesi Osmanlıda önemli bir gelir tahsisi yoluydu. Bazı kesimlere vakıf imtiyazları yoluyla gelir yeniden bölüştürülüyordu. Son olarak sultan tarafından yeniçeriler gibi bazı sınıflara belli periyodlarda verilen (ulufe, kıyafet, bahşiş) hediyeler çok önemsenen bir gelir dağıtım yoluydu. Bunların ihmali Osmanlıda protestolara neden olmuştur (İnalcık, 2017-b: 49-52).

Osmanlıda vergi prosedürleri ve dilekçelere verilen cevaplar sadece verginin Osmanlı için ne kadar hayati olduğunu göstermez. Toplumun şikayet ve taleplerine verilen cevaplar padişahların, meşruiyetlerinin devamının adli ve ekonomik adaleti sağlamayla mümkün olacağının farkında olduklarını gösterir (Darling, 2019: 37). Reaya padişah için "Vedayi-i halik-i kibriya" idi. Öyleyse padişahın gücü, kuvveti ve ululuğu bu emanete sahip çıkmasıyla mümkün olabilirdi (Ergenç, 2013: 334).

Göçek'e (1999) göre Osmanlıda adalet dairesi gereğince padişahın adaleti sağlaması için üç mekanizma vardı. İslam hukukuna göre daha hafif ceza alması gereken suçluları kamu

[54] Daha tek bir şehre bile sahip olmayan bir beylik iken 1324 yılında Osmanlılar bir zaviye kurarak 'gezgin dervişler, fakirler, yabancılar ve dilenciler ile ilim peşinde koşanları' doyurmak uygulamasını başlatmışlardı. Üstelik bu uygulama din farkı gözetilmeksizin tüm tebayı kapsıyordu (Lowry, 2012: 130-137).

[55] Provizyonist bir ekonomi anlayışına dayanan Osmanlı ekonomi yönetimi öncelikle halkın temel ihtiyaçlarını gidermeyi hedeflediğinden yabancılara buğday gibi ürünleri satmayı yasaklamıştı. Bazı mültezim ve ayanlar bu yasağı ihlal edince 1727 yılında olduğu gibi çok kere satışın yapıldığı yerlerin idarecilerine kurala uyulmasına dair fermanlar gönderilmişti. Merkezi hükümet halkın refahını en üst düzeyde önemsediğini göstermiştir (Özkaya, 1994: 12). Ülke içinde kullanılan çeşitli paralar arasındaki kur değeri dahi narh ile tespit ediliyordu (El-Bediri, 2015: 106-108).

vicdanını rahatlatmak için sultanın idam etme yetkisi bunlardan biriydi. Reayanın talep ve şikayetlerinin sultana ulaşmasını sağlamak ve taşra yöneticilerinin sıkı denetimi diğer iki yoldu (Göçek, 1999: 75). Bu nedenle sultanın *adalet dağıtmasını sağlama kaygısı* doğrudan taşra örgütlenmesini biçimlendiren ana güdü olmuştu. Toplumun isteklerini karşılayabilmek için güçlü bir organizasyon ve bu organizasyonun devamını sağlayacak sürekli maddi kaynak akışı gerekliydi. Osmanlılar iktisadi kaynaklar üzerinde de yöneticilerin kesin söz sahibi olmasını bu akıl yürütmenin ve amaca ulaşmanın doğal sonucu görüyorlardı (Genç, 2019: 65, 66). Dolayısıyla adalet dairesinin aynı zamanda hakim sınıfların toplumsal artığı toplamasına yarayan bir işlev gördüğü de söylenebilir. Klasik dönemde askeri sınıf olarak nitelendirilen yönetici sınıf taşranın ürettiği ekonomik geliri adalet dairesinin meşrulaştırdığı bir örgüt ile merkeze çekebilmekteydi. Bunu sağlamak için devletin taşrada sıkı bir denetim mekanizması kurması gerekmekteydi. Osmanlıda bu denetimi yapabilmek meşru ve güçlü bir zor kullanma örgütü ile mümkün olmuştur. Eyalet ve sancak idareleri esasen bu zoru kullanan askeri yapılanmalardır. Mülki teşkilatın temeli de orduya ve askeri esaslara dayanmıştır (Yaman, 1940: 974,1064; Akgündüz, 2005: 58; Sencer, 1992: 45).

Buraya kadar yapılan açıklamalar, Osmanlı taşra yönetim örgütlenmesinin dayandığı yönetim anlayışının *adalet dairesi, esnek/popüler din anlayışı ve yerleşik kuralların kabulü*nden teşkil olduğunu göstermektedir. Bu anlayışın oluşmasında; Bizans yönetim ilkelerinin, eski Hint-İran yönetim öğretilerinin ve Türk-İslam devlet tecrübelerinden transfer edilen politikaların katkısının dikkate değer büyüklükte olduğu anlaşılmaktadır.[56] Ergenç de Osmanlı kurumlarının dayandığı Osmanlı yönetim anlayışını özgünlük ve sentez düzleminde ele alarak bu anlayışın teşekkülünde yer alan politika transferi unsurlarını şöyle ifade etmiştir;

> *"Osmanlı dünya görüşü temelde İslamiyet esasına dayanıyordu. Fakat bir yandan eski Türk geleneğinin, diğer yandan da en eski Ortadoğu imparatorluklarından beri biçimlenerek ve beslenerek, bölgenin bir sonraki toplumuna aktarılan değerlerin izleri, bu bakış açısında harmanlanmıştı" (Ergenç, 2013: 334).*

[56] Barkey (2011-b: 99) Osmanlıların örgütsel çeşitliliklerden istifade etmesini "Osmanlılar kurumsal olarak her şeyi yiyen cinstendi" diye ifade etmektedir. Ancak Barkey bu transferlerin kopyalama olmadığını, devletin mevcut sistemlerden yararlanıp onların üzerine çıkan bir sistem kurduğunu söylemektedir. Kafadar (2021: 137) özgünlük ve sentez konusundaki tartışmaya Viyanalı bir tarihçinin Osmanlı mimarisi üzerinden yaptığı bir değerlendirmeyi paylaşarak katkıda bulunmuştur. Bu değerlendirmeye göre; *"Osmanlı mimari sanatı Bizans mimarisinden iktibaslarda bulunmuşsa da ikisi aynı şey değildir.; Osmanlı mimarisi diğer mimarilerden tesir almış olduğu halde, tamamıyle Türk-İslam zevkine uygun orijinal bir üslup ve müstakil bir mimari olarak eserler vermiş ve tarihe damgasını vurmuştur."*

Harmanlanarak oluşturulmuş bu özgün yapının ana unsuru olan adalet dairesi gereğince taşrada reayanın korunması mümkün olmuş, katı olmayan din anlayışı ve yerleşik uygulamaları kabul eden esnek ve pragmatist dini ve idari yaklaşım ile merkeze düzenli vergi akışı sağlayabilen bir taşra örgütü biçimlenmişti.

2.3. Kuruluş Dönemi Taşra[57] Yönetimi

Osmanlı Devleti yönetim anlayışı ile taşra örgütlenmesi arasında var olan sıkı bağ devletin kuruluşunda olduğu gibi imparatorluğa dönüşmesi ve güçlü bir devlet yapılanmasını kurduğu dönemde de kendini göstermiştir. Kuruluştan 19. yüzyıla kadar olan dönem birçok değişim dönüşüm içermesine rağmen genel ilke ve prensiplerde belirli bir çerçevede kalındığı düşünüldüğünden ya da iddia edildiğinden klasik dönem olarak nitelendirilmektedir (Genç, 2019: 29). Ancak Osmanlı Devleti'ni değerlendirirken 14. ve 15. yüzyıla ilişkin bilgileri klasik dönem olarak verip doğrudan 19. yüzyıla atlamak en sık görülen hatalardandır. Bu eskimiş anlayışa göre ilk birkaç yüzyılda devlet kurumları gelişmiş ve olgunlaşmış sonra da çözülmeye ve gerilemeye başlamıştır. Bu görüş ilerde etraflıca ele alınacağı üzere Osmanlı Devleti'nin her devirde dinamik bir süreç içinde olduğu, bir önceki devrin bir sonrakine tesir ettiği gelişmeler yaşadığını ihmal etmiştir. Ancak böyle dönemlendirmeler, tarihsel sürecin anlatımında ihtiyaç duyulan bir araç olduğundan mecburen kullanılmaktadır (Fleischer, 2011: 276). Bu nedenle Fleischer'in değerlendirmesiyle uyumlu olarak çalışmada klasik dönem tabiri niteliksel bir anlamdan ziyade tarihsel bir bölümlemeyi ifade etmekte olup 16. yüzyılın son çeyreğine kadar olan zamanı kapsamaktadır. Bir başka deyişle Osmanlı kurumlarını inceleyen yeni çalışmaların

---

[57] Taşra, köken olarak dış anlamına gelen taş kelimesiyle yön bildiren -ra ekinin bir araya gelmesiyle oluşan Türkçe bir kelimedir ve dışarı anlamına gelmektedir. (Ak, 2014: 86,87). Taşra, Türkçe'nin ilk yazılı metinleri olan Orhun yazıtlarında karşılaşılan bir kelimedir:

"içre aşsız taşra tonsuz

yabız yablak budunda üze olurtum" (Ergin, 2009: 18).

Bu cümle Nişanyan Sözlüğü'nde bugünkü Türkçe ile " içte aşsız dışta donsuz aç çıplak halk üzere hüküm sürdüm" olarak çevrilmiş olup kelimenin bugünkü anlama yakın bir anlamda kullanıldığı görülmektedir. Taşra kelimesine Kabusname gibi Osmanlı öncesi metinlerde de rastlanmaktadır. Osmanlı döneminde kelime bu anlamlara koşut olarak başkent dışında kalan alanı belirtmek için kullanılmıştır. Taşra dirliği, taşra kulluğu gibi kavramlarla daima başkent dışında yer alan araziler ya da kişiler kast edilmiştir (Pakalın, 1993: 420). Osmanlıda taşra, aynı zamanda merkezde yaşayanlar için alt bir kültürün sahasını simgelemiştir (Solak, 2014: 41). Taşra, merkez entellektüellerince Osmanlı ilmi birikiminin bir parçası olarak görülmemiştir (Tezcan, 2012-b: 94). Bu tanımlamaya dönük eleştirileri de içine alan bir tartışma erken modern dönem mirası bölümünde ele alınmıştır.

ışığında birçok yazarın artık tırnak içinde kullandığı[58] klasik dönem tabiri bu çalışmada da ihtiyatlı olarak kullanılacaktır. Darling'in (2019: 39) çizdiği çerçevede klasik dönem ifadesinden taşra teşkilatının yapısı bağlamında 15. ve 16. yüzyılların kurumları kast edilmektedir.[59]

Kuruluş dönemi genel Osmanlı idari-askeri mekanizması kul ve tımar sistemine dayalıydı. Bu iki sisteme esasen teorik örf (kanun) hukuku kaynaklık ediyordu (Howard, 2011-a: 230).[60] Selçukluların taşra yönetim yapısının etkisiyle Osmanlının kuruluş döneminde Osmanlı ülkesi bir Hünkar sancağıyla beyin oğullarının yönetiminde olduğu sancaklara bölünmüştü. İlk Beylerbeyi olarak Orhan Gazi, oğlu Süleyman Şah'ı tayin etmişti (Cin, 1995: 209).[61] Toprakların genişlemesiyle I. Murat döneminde Rumeli beylerbeyliği (1362), Yıldırım Beyazıt döneminde Anadolu Beylerbeyliği (1393), ve Amasya (Rum) Beylerbeyliği (1398) kuruldu. Bu üç Beylerbeyliğinden oluşan idari taksimat 15. yüzyılın ortalarına kadar değişmedi (İnalcık, 2015:109).

Taşra idaresi denince merkezi devlet örgütü tarafından halka tatbik edilen idari rejim anlaşılmaktadır. Bu anlamda devlet ile halkın ilişkilerini düzenleyen egemenlik sahası üçe ayrılır. Osmanlı'da kabaca adli, mülki ve mali olarak olarak tasnif edilen bu idare alanlarının gerek idareciler gerek idare mekanizmaları bakımından iç içe geçmiş olduğu görülmektedir (Akdağ, 1979-a: 399). Bütün merkezi imparatorluklar gibi Osmanlı İmparatorluğu da esasında askeri bir idare olduğundan idari birimler de askeri esaslara göre teşkil edilmiştir. Mevcut topraklar ile fetihler sonrası elde edilen topraklar eyalet ve sancaklara bölünmüştür (Yaman, 1940: 974).

---

[58] Tarihçiler durağan, katı bir şekilde belirlenmiş bir yapıya katılmadıklarını ima etmek istediklerinde 'klasik' ifadesini tırnak içinde kullanmaktadırlar. Bkz. (Faroqhi, 2005: 195). Yeni çalışmalar Osmanlıda kurumların akışkan yapısına vurgu yapmaktadırlar. Fleischer klasik Osmanlı düzeninden illa ki bahsedilecekse bunun 1520 ile 1566 arasındaki kanuni dönemindeki şekillenmeyi kastettiğini belirtirken yine de klasik kavramını tırnak içine almaktadır (Fleischer, 2012: 66; Kafadar, 2011: 135). Kasaba da (1993: 17) klasik dönem olarak ancak 16. yüzyılda bir dereceye kadar kurumların istikrarından söz edilebileceğini ifade etmektedir. 'Klasik' kavramının niteliksel ve dönemlendirmeye dönük kullanımı konusunda kapsamlı bir literatür taraması içeren araştırma için bkz: (Özel, 2015: 65-89).

[59] Ergenç ((2013: 329) de klasik dönemi kurumsal yapıların teşekkülü bağlamında anlamlandırır. Ona göre klasik dönem "devletin bir tarihi süreçte ortaya çıktığı, temel sistemlerini olşturduğu, bu sistemlerin içine yerleştiği kurumları işleterek onlara dayalı politikalar uyguladığı zaman dilimidir."

[60] Kul ve tımar sistemi konusu taşra yönetimini ilgilendiren yönleriyle taşra görevlileri ve taşrada yerel güç ilişkileri başlıkları altında ele alınmıştır.

[61] Beylerbeylik kavramı ilk kez Orhan Gazi döneminde bütün askeri birliklerin komutanı olarak bir rütbenin ortaya çıkışıyla kullanılmaya başlamıştır. Orhan Bey döneminde Beylerbeyi yalnızca bir tanedir ve bir eyalet valisi olarak değil, Osmanlı beyliğindeki bütün askeri kuvvetlerin başkomutanı olarak görev yapmaktadır. Orhan Bey'in kendi eliyle bir beylerbeyi rütbesi inşa etmesi Osmanlı'da beyin sultanlaşması ve siyasal gücün beyin elinde toplanması sürecinin başlaması anlamına gelmektedir (Keskin, 2009: 69).

2.3.1. Beylerbeyliği (Eyalet)

Bir beylerbeyinin yönetiminde en büyük askeri ve idari birim olan Eyalet idaresi Osmanlıda uzun bir gelişim ve değişim çizgisine sahip olmuştur (İpşirli, 1994: 224). Osmanlı, Selçukluların bir uç beyliği olduğundan kuruluş döneminde mülki taksimat tabiatıyla Selçuklularınkiyle aynıdır (Akdağ, 1979-a: 277). Selçuklu Devleti'nde kullanıldığı şekliyle Osmanlıya intikal eden ve 16. yüzyıl sonlarına kadar Beylerbeyilik olarak adlandırılan en büyük yönetsel birim Eyalet idi.[62] Başlangıçta Beylerbeyilikler yine Selçuklularda olduğu gibi askeri mahiyette bir oluşum idi[63]. Bir idari birim olarak ortaya çıkması 15. yüzyıl sonrasına rastlamaktadır (Cin, 1995: 209).

Eyalet temel olarak tımar sistemi çerçevesinde teşkil edilmişti ve beylerbeyi her şeyden önce bulunduğu bölgedeki tımarlı sipahilerin komutanı olarak tayin edilirdi (İnalcık, 2011-a: 78). Beylerbeyleri bulundukları eyaletin en üst askeri komutanı olma yanında idari işleri üstlenmekle eyaletin mülki amiri konumuna geldiler ve 16. yüzyılda eyalet Osmanlıda klasik şeklini aldı (Ünal, 1997: 219).

Fatih döneminde Fetihler sonucu devletin toprakları genişleyince yeni eyalet kurma çalışmaları başlamış ve eyaletlerin sayısı Fatih döneminden itibaren hızla artmıştı.[64]. III. Murad 1574'te tahta çıktığında Osmanlı Devleti'nin Eyalet sayısı 25'e ulaşmıştı (İpşirli, 1994: 225). 1590'dan sonra eyaletlerin genişlikleri sınırlandırıldı ve 1610 yılında eyalet sayısı 32 oldu (İnalcık, 2015: 109). Kaynaklarda farklı tarihler için farklı eyalet sayıları görülmektedir. Bununla birlikte aynı tarihler için bile tarihçiler eyalet sayılarında görüş birliği içinde değildirler. 17. yüzyıl için 36, 39 ve 44 eyalet olduğunu söyleyen farklı tarihçiler vardır (Cin, 1995: 211). Ancak en fazla eyalet sayısına ulaşılan 17. yüzyılın ilk yarısında bu sayının 40 civarında olduğu düşünülmektedir (Ünal, 1997: 220).

---

[62] Eyalet terimi Arapça'da idare etme ve icra anlamına gelen iyale kelimesinden gelir (İnalcık, 2011-a: 73). Kökeni itibariyle bir bakıma eyalet kelimesi yönetilen alanı değil yönetme, egemenlik kurma yönüne vurgu yapar. Bu nedenle "vilayet eyaleti" tabirinin kullanıldığı olmuştur (Baykara, 1988: 30). Kelimenin devlet kavramının etimolojisiyle benzerliği dikkat çekmektedir.

[63] İlk Osmanlı vesikalarına göre Beylerbeyi taşrada bir bölgedeki tımarlı sipahilerin komutanı olarak geçmektedir. Bu yönüyle değerlendirildiğinde tam olarak askeri teşkilat anlamında Beylerbeyiliğin İlhanlılar ve Selçuklular'da uygulandığı bilinmektedir (İnalcık, 2011-a: 73). Beylerbeyi kavramının bulunduğu bölgedeki en üst askeri komutan anlamında kullanıldığını, Selçuklularda aynı makam için Melik'ül Ümera (emirlerin meliki) teriminin karşılaması da göstermektedir (Akdağ, 1979a: 55). Ayrıca bazı Osmanlı kaynaklarında beylerbeyi için yine aynı anlama gelen mirimiran, emir'ül ümera gibi kavramlar kullanılmaktadır (İpşirli, 1994: 227).

[64] Beylerbeyilik için eyalet kavramının kullanılmaya başlanması 16. yüzyılın sonlarında yaygınlık kazanmaya başlasa da eski belgelerde de eyalet tabirine rastlanmaktadır (İnalcık, 2011-a: 77).

Ülke eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklar da kazalara bölünmüştür (Sencer, 1984: 27), ancak eyaletlerin hepsi aynı statüde değildi. Tarihsel süreç içerisinde dört farklı yönetim statüsüne sahip eyalet oluşmuştur.[65] Tımar sisteminin uygulandığı ve sancaklara bölünmüş eyaletler tipik Osmanlı eyaletleridir. Bunlar Rumeli ve Anadolu'da yer alan eyaletleri kapsamaktadır. Bu eyaletlerde sancak, taşra yönetiminde ana birimdir. Tipik Osmanlı Eyaletlerinin kompozisyonu ve sayısı değişse de imparatorluk yıkılana kadar sancak taksimatının aynı kaldığı söylenebilir (Ortaylı, 2010-d:253).

Arap nüfusun yaşadığı topraklarda uygulanan yönetim sisteminde ise eyalet arazisi (gelirleri) tımar olarak dağıtılmazdı. Eyalet gelirlerinin tamamı devlet namına toplanıp eyalet yöneticilerinin harcamaları ve ücretleri buradan karşılandıktan sonra kalan paranın tamamı devlet hazinesine gönderilirdi. Bu eyaletlere salyaneli (yıllıklı) eyalet denirdi (İpşirli, 1994: 226).

Farklı bir yönetim modeli de iç işlerinde özerkliğini korumakla birlikte savaş zamanında asker göndermekle yükümlü Voyvodalıklar idi. Eflak, Boğdan, Mekke gibi Mümtaz Eyalet olarak adlandırılan bu eyaletlerin yöneticileri bir iç müzakere ve seçim sonucunda belirlenip Osmanlı Padişahı tarafından onaylanarak görevlendirilirdi (Keskin, 2009: 97). Bu eyaletlerde idari ademimerkeziyet değil, siyasi ademimerkeziyete yakın bir durum söz konusuydu. Kendileri kanun koyma yetkisine sahip olmasa bile idarecilerinin tayini, asayişin sağlanması ve kendilerine mahsus hukuk düzeniyle belli bir muhtariyete sahiplerdi (Ekinci, 2008: 25). Hatta 1458'de Osmanlı hakimiyetine giren Dubrovnik şehir devleti (Ragusa) ödediği haraca karşılık tam bir egemenliğe skavuşmuştu. Dahası yabancı bir devletmiş gibi Dubrovnik'li tüccarlara kapitülasyon benzeri ayrıcalıklar verilmişti.[66] Bu bakımdan kimi eyaletlerin tam bir özerkliği söz konusuydu. Bu tür bağlarla Osmanlı devletine tabi olan özerk eyaletler haraçgüzar olarak adlandırılıyordu (Goffman, 2011: 93).

Doğu Anadolu'nun bazı yörelerinde de sancak yönetimleri bulunmasına rağmen farklı bir yönetim modeli uygulanıyordu. Yurtluk/Ocaklık ve Hükümet olarak adlandırılan bu bölgeler aşiret reisleri tarafından yönetiliyordu ve yöneticiliğin babadan oğula geçmesine izin veriliyordu. Ancak yine mümtaz eyaletlerde olduğu gibi bey, orduya belli sayıda asker

[65] Bir eyalet, yeni bir fetih sonrasında hemen veya yüzeysel kararlarla değil, 40-50 yıllık bir tekemmül süreci sonunda kuruluyordu. Askeri, siyasi ve idari mecburiyetler sonunda bir eyalet birimi kurulmasına karar veriliyordu. III. Murat zamanında bu zaruretler düşünülmeden kurulmuş eyaletlerin bir süre sonra kaldırılması bu görüşü teyit etmektedir (İpşirli, 1994: 225).

[66] Dubrovnikli tüccarlar, üretim ve satım üzerinde önemli kontrollerin olduğu deri ticaretini bile rahatça yapabiliyorlardı (Faroqhi, 2000: 207).

vermek zorundaydı. Yine merkezi idare tarafından bu eyaletlerdeki şehirlere bir kadı ve bir yeniçeri garnizonu atanırdı (İnalcık, 2015:111).

Eyaletlerin başında Beylerbeyi bulunduğu söylenmişti. Beylerbeyi bir askeri komutan olduğu kadar bugünkü anlamıyla -15. yüzyıl sonrasında- bir vali durumundaydı.[67] Bulunduğu yerde padişahı temsil ederdi. Yargı işleri dışında tüm mülki ve askeri işler sorumluluk alanındaydı (Sencer, 1984: 28). Sadrazamın bütün memleket üzerindeki nüfuz ve amirlik hakkı neyse beylerbeyinin de eyaletteki pozisyonu oydu (Tönük, 1945: 62). Beylerbeyi yönettiği eyaletin bağlı bulunduğu sancaklardan birinde ikamet ederdi. Bu sancağa Paşa Sancağı denirdi (Ortaylı, 2010-d:254)[68]. Paşa sancağında ayrıca bir sancak beyi bulunmaz, burası doğrudan Beylerbeyi tarafından yönetilirdi (Tönük, 1945: 56).

Beylerbeyi padişahın yönetim mekanizmasının küçük bir örneğini eyalet seviyesinde uyguluyordu. Kendi divanı vardı. Divan görevlileri[69] vasıtasıyla tımar tahsisleri için sultana görüş bildiriyor, askeri sınıf mensuplarının göreve ilişkin davalarını görüyor ve ceza uygulaması dahi yapıyor, eyalet gelirlerinin yönetimini ve verginin toplanıp merkeze ulaşmasını sağlıyordu (Itzkowitz, 1989: 76). Eyalet içindeki gerek Paşa Sancağı gerek diğer sancak merkezi ve kazalarda görevli kadılar ile eyalet defterdarı kararlarında beylerbeyine bağlı değillerdi. Bazı büyük şehirlerde konuşlandırılmış yeniçeri garnizonlarının ağaları da beylerbeyine bağlı değillerdi. Dolayısıyla eyalet defterdarı, kadılar ve yeniçeri birlik ağaları doğrudan merkezi hükümete bağlıydılar (İnalcık, 2011-a: 78).

İç işleyiş ve merkeze bağlılık anlamında statü farklılığı olduğu gibi bütün eyaletler rütbece de aynı değildi. İlk beylerbeyliği olan Rumeli'nin beylerbeyi diğer bütün beylerbeylerinden üstündü. Mısır, Şam, Budin gibi bazı önemli eyaletlere de vezirlik rütbesiyle atama yapılır ve buradaki beylerbeyleri diğerlerine nazaran bazı imtiyazlara sahip olurdu (İpşirli, 1994: 231). Bu beylerbeyleri protokolde diğerlerine göre daha önde idiler. Önce fethedilmiş bir

[67] Beylerbeyi için Vali unvanının kullanılmaya başlaması 18. yüzyıldadır (İpşirli, 1994: 227).

[68] Örneğin Anadolu Eyaleti'nin Paşa Sancağı Kütahya, Rumeli Eyaleti'nin Paşa Sancağı ise Manastır idi (Tönük, 1945: 61).

[69] Divan-ı Hümayun'un devlet idaresinde en yetkili kurul olması gibi eyalet divanı da eyaletin en yetkili yönetim kuruluydu. Beylerbeyinin başkanlığında hazine (mal) defterdarı), tımar işlerine bakan tımar defterdarı, şer'i/hukuki işlere bakan eyalet kadısı (tartışmalı), diğer katipler gibi görevlilerden oluşurdu (İpşirli, 1994: 226).

toprağın beylerbeyi de sonra fethedilene göre protokol bakımından daha üstteydi (Yaman, 1940: 980).[70]

Son olarak burada beylerbeyleri ile merkez arasındaki ilişkileri yürütmek üzere başkentte kapı kethüdası denen görevlilerden bahsetmek gerekmektedir. Sayısı altı ile sekiz arasında değişen kapı kethüdaları ilişkilendirildikleri eyaletlerin valileri ile sadaret kethüdası arasında her türlü evrak alışverişi ve iş takibini yapmakla yükümlüydüler. Valilerin başkentteki mali işleri de kapı kethüdaları tarafından görülürdü. (Doğan, 2016: 109). Merkezi hükümetin eyaletler başta olmak üzere diğer tüm taşra yönetim birimleri ve yöneticileriyle ilgili işleri takip eden birimi ise sadaret kethüdalığı idi. Dahili güvenlik ve reayanın şikayetleriyle ilgilenmek sadaret kethüdasının öncelikli görevlerindendi (Doğan, 2016: 112-116, 142). Bu teşkilatın ilerde dahiliye nezaretine dönüştüğü görülecektir.

2.3.2. Sancak

Sancak idaresinin iki bakımdan Türk taşra yönetim örgütünde önemi büyüktür. İlkin, mülki sınırları itibariyle günümüz illerinin temeli olması sancak idaresinin tarihsel gelişiminin ele alınmasını gerekli kılmaktadır. İkinci olarak her sancağın farklı kanunname ile yönetilmesi Osmanlı yönetim anlayışını yansıttığından sancak idaresinin yapı taşlarını ortaya koymak çalışma açısından önem arz etmektedir.

Sancak, ucunda bayrak asılı olan direk demektir. Padişahlar renk veya deseniyle kendi hükümdarlığını temsil eden sancakları savaşlarda taşımaları için komutanlara verirlerdi. Bu askeri ve siyasi anlamına koşut olarak başlangıçta askeri bir birim olan taşra kademesine sancak adı verilmiştir (Ünal, 1997: 223, 224). Sancak mülki organizasyonda eyaletten sonra gelen teşkilattır. Sancaklar sancak beyleri tarafından yönetilmiştir. Bunlar da beylerbeyi gibi atanmış ve bulundukları yerlerde sultanın vekili olarak görev yapmışlardır (Yaman, 1940:1047). Sancak tımar sisteminin uygulandığı temel idari birimdir.[71] Dolayısıyla Anadolu ve Rumeli'de bulunan eyaletler sancaklara bölünmüştür (Ortaylı, 2010-d: 252).

---

[70] Osmanlı Başkenti'nde ve Edirne'de beylerbeyi veya sancak beyi bulunmadığı unutulmamalıdır. Çünkü İstanbul'la beraber Edirne de sultanın şehri kabul edilmiştir. Padişah'ın Edirne'deki sarayı yönetim merkezi olup Edirne sarayının bostancıbaşısı Edirne'nin yöneticisidir (Kunt, 2005: 50).

[71] Sancağın temel idari birim olarak görüldüğünün bir takım kanıtları şöyle sıralanmaktadır. Tımarlı sipahinin tımarının bulunduğu sancakta oturmasına ilişkin hüküm, boşalan tımarların yine aynı sancak içinden başka sipahilere verilmesi kuralı, reayanın suç işlediği sancak içinde yargılanmasına ilişkin hüküm, sancakların bağlı olduğu eyalet değiştirileceği zaman bütün olarak değiştirilmesi gibi hükümler sancağın merkez tarafından temel idari birim olarak görüldüğüne işaret etmektedir (Kunt, 1978: 19,20).

Sancak da beylerbeyilikler gibi kuruluş döneminde askeri ihtiyaçlar nedeniyle ortaya çıkmış bir birim idi (Akdağ, 1979-a: 282). Kuruluş yıllarında sancak beyini belirli bir bölgedeki tımarlı sipahilerin kumandanı olarak düşünmek gerekmektedir (Kunt, 1978: 26). Başlangıçta askeri işlevi fütuhat hareketinin çok olması nedeniyle ağır basmış, daha sonraları idari-askeri yönleri beraber yürümüştür (İpşirli, 1994:233). İl idaresinde askeri görevlerin idari görevler ile birleşmesi süreci merkezi yönetimdeki değişimle eş anlı olarak gerçekleşmiştir. 15. yüzyıl ortalarına kadar Veziriazamlar sivil/adli idareden yetişen kişilerden olurken bu tarihlerden sonra askeri/idari sınıftan gelenler olmaya başlamıştır. Böylece veziriazam sivil yönetim bakımından olduğu gibi askeri komutanlık bakımından da sultanın vekil-i mutlakı olmuştu. Benzer şekilde il idaresinde de beylerbeyleri ve sancak beyleri giderek askeri görevlerinin yanında idari görevleri üstlenmişlerdir (Kunt, 1978: 17). 16. yüzyıl sonlarında 30-32 eyalette 500 kadar, 19. yüzyıl başlarında 25 eyalette 290 kadar sancağın olduğu bilinmektedir (İpşirli, 1994:233).

Sancakların hepsinde klasik Osmanlı düzeni uygulanmadığını ifade etmek gerekir. Her sancak için ayrı bir kanunname çıkarılıyor ve bu kanunnamelerde farklılıklar oluyordu (Cin, 1995: 218). Osmanlı yönetimi her sancaklık bölgenin geleneksel kurallarını ve halkın eski yönetime karşı yükümlülüklerini inceliyordu. Sancak kanunnamesi öteden beri yerleşik uygulamaların bazen aynen bazen biraz yumuşatılarak hazırlanması sonucunda ilan ediliyordu (Kunt, 1988: 59). Bazı sancaklar sarayın ileri gelenlerine has olarak veriliyordu. Bu sancaklar has sahibinin yerine voyvoda[72] denen bir vekil idareci tarafından yönetilirdi. Voyvodalık olan sancaklara klasik sancak yöneticisi olan sancak beyi atanmazdı (Özkaya, 1994: 16). Bazı sancaklar ise beylerbeyi olması gerektiği halde boş eyalet bulunamadığı için beylerbeyi olamayan paşalara arpalık olarak verilirdi. Böylece paşalara ek gelir sağlanırdı. Bu paşalar ise sancaklara gitmez, kendi adına orayı yönetmek üzere bir mütesellim atarlardı. 17. yüzyıldan sonra arpalık yoluyla sancak gelirlerini üst düzey devlet adamlarına verme usulü yaygınlaşmıştı. Böylece mütesellimler eliyle yönetilen sancakların sayısı artmıştı (Yücel, 1974: 677). Voyvoda ve mütesellimler sancak beyinin yetkilerine sahiplerdi. Yalnız bunlar ilerde görüleceği üzere 17. yüzyıldan itibaren çoğunlukla o sancağın yerli ve güçlü

[72] Voyvoda Slavca'da yardımcı komutan demektir. 16. yüzyıldan sonra kullanımı yaygınlaşmış ve yerel idarede devlet görevlilerine ait gelir kaynaklarını yöneten kimselere voyvoda denmiştir. Askeri, sivil ve adli otoriteler arasında daha çok vergi toplama işleriyle ilişkilendirilen bir genel unvan halini almıştır (Salzmann, 2011: 184).

ailelerinden belirlenmeye başlamıştır. Bu tür sancaklarda yöneticilerin atanma usulü dışında devletin işleyişi ve organları bakımından bir değişiklik yoktur (Özkaya, 1994: 20, 22).

Hangi usulle yönetilirse yönetilsin sancak olarak belirlenen bölgede *tahrir*[73] adı verilen bir işlem yapılıyordu. Tahrir o bölgenin hem insan hem toprak envanterine ilişkin bir tür tapu kaydıydı. Tahrir ile gelir kaynakları tespit ediliyor ve tımar tahsislerine hazırlık yapılmış oluyordu. Bölgenin beşeri ve iktisadi gücünü tespit eden bu tahrir kayıtları taşrada Osmanlı idaresinin asli vasıtalarından biriydi (Itzkowitz, 1989: 70). O kadar ki İnalcık (1993: 83, 84) tahrir defterlerini imparatorluğun kıyamet günü kitapları olarak nitelendirmişti.

Sancak beyinin görevlerine deyinilecek olursa bunların askeri ve idari olarak tasnif edilebileceği görülmektedir (Yücel, 1974: 666). Öncelikle sancak beyi yönettiği sancağın içinde yer alan tımarlı sipahiler ve onların emrindeki askerlerin kumandanı olarak ortaya çıkmıştı (Kunt, 1978: 26). Bu nedenle sancak beyi esasında ve aynı zamanda bir askeri komutan olduğundan en başta gelen görevi gereği savaş zamanında yetiştirmek zorunda oldukları askerler ve bölgesindeki diğer tımarlı sipahilerle beraber veziriazamın komutası altında savaşa katılmak zorundaydı (Sencer, 1992: 52).

Bu askeri görevlerinin yanı sıra yönetimi altında bulunan bölgede güvenliği sağlama ve suçluları cezalandırma yetkileri vardı. Merkezden gönderilen fermanlar çerçevesinde verilen görevleri yerine getirir, sınır sancağında ise komşu ülkelerin sınır yöneticileriyle ilişkilerin iki ülke arasındaki anlaşmalara uygun biçimde yürütülmesini sağlarlardı (Keskin, 2009: 105). Bu ikinci tür görevler genellikle reayanın düzenine ilişkin olup idari görevler olarak değerlendirilirdi (Yücel, 1974: 666). Askeri ve idari hiyerarşi bakımından beylerbeyine bağlı olan sancak beyleri terfi, tayin ve savaşa çağrılma bakımından doğrudan merkeze tabiydiler. Divan-ı Humayun sancak beyleriyle doğrudan yazışabilirdi (Cin, 1995: 222).

2.3.3. Kaza

Osmanlı taşra örgütlenmesinde temel birim sancak olmakla birlikte *sivil idare* anlamında taşra yönetim sisteminin serüveni kaza ile başlamıştı. (Başa, 2016: 137). Osmanlıda bir kazaya ilk kez kadı atanması Osman Bey zamanında gerçekleştirilmişti (Feyzioğlu, 2014:

[73] Tahrir'in toprak mülkiyeti ve kullanımı yanında idareci sınıfın teşekkül ve dağılımı, devlet memurlarının ödüllendirilme ve ücretlendirilme hakkında ne tür bilgiler sağladığına dair detaylı bir analizi için bkz. (Darling, 2019: 47-55).

7). Yıldırım Beyazıd zamanında Çandarlı Ali Paşa'nın çabalarıyla kaza idaresi ve kazanın yöneticisi olarak kadıların hiyerarşik yapılanması kurumsallaşmıştı (Ortaylı, 2010-d: 263).

Kaza, merkezinde üç ila yirmi bin arasında bir nüfusu barındıran şehir veya kasaba ile çevresindeki köylerden oluşur ve 40-60 km çapında bir alanı kapsardı (Genç, 2019: 42,43). Klasik Dönem Osmanlıda kaza merkezi olan şehir veya kasaba aynı zamanda ticari ve kültürel üstünlüğüyle de çevrenin merkezi olmuştu. Bu yönüyle de etrafındaki köylere merkez olan ve bu köylerden bağımsız düşünülemeyen idari bir birlikti. Eyalet, sancak, kaza şeklinde düşünülen tek bir idari-askeri teşkilatlanma olduğu, kaza idaresinin de bunun en alt birimini oluşturduğu zannedilir. Oysa eyalet-sancak şeklindeki askeri teşkilattan ayrı olarak tamamen sivil karakterli bir kaza idaresi mevcuttu. Her kaza birimi *doğrudan* Divan-ı Hümayun'a bağlıydı. Sancağa tabi bütün köyler idari-askeri açıdan sancak beyine, yargı bakımından ise kadıya tabiydi. Kadı, kaza idaresinin başıydı (Ünal, 1997: 236).

Esasen 16. yüzyılın sonuna kadar Eyalet-Sancak-Kaza ayrımı tamamıyla askeri ve asayişe müteallık bir anlam ifade etmektedir. Bu dönemde sivil hükümet idaresinin başkente bağlı kazalardan oluştuğunu tasavvur etmek daha doğru olacaktır. Kazanın başında bulunan kadı divan ve padişahla aracısız yazışırdı. Bu nedenle bir bakıma mülki idarenin taşradaki temsilcisi kadı olarak gözükmekteydi. Kazaya asayiş amiri olarak merkezi hükümet tarafından atanan subaşılar kadının emrinde iş yapardı. Sancak beylerinin asayiş ve güvenliğe dair idari görevleri, kadıların emrine verilen subaşıların yetkili olduğu alanların dışında kalan tımar bölgelerinde geçerliydi. Ancak 16. yüzyılın ikinci yarısında yapılan düzenlemelerle subaşıların merkezden atanmasına son verilmiş, şehir ve nahiyelerin de güvenliği sancak beylerinin sorumluluğuna geçmişti. Böylece sancak idari yönü ön plana çıkan bir birim olmakla taşrada mülki idarenin temel birimi haline gelmeye başlamıştı (Akdağ, 1979-b: 82, 94).

Kadı Osmanlıda kendinden önceki İslam devletlerinde olduğundan daha geniş yetkilere sahipti. İlmiye sınıfından sıradan bir şer'i hukuk görevlisi değildi. O nedenle Kadı *mülki erkan* içinde değerlendirilmektedir (Ortaylı, 2010-d: 261). Osmanlının kadıya yüklediği anlam düşünüldüğünde kuruluş döneminde kazanın neden devletin taşradaki *sivil idaresinin* temeli olduğu anlaşılmaktadır. Bir yerde padişahın temsili sıfatıyla kadının olması adeta siyasi hakimiyet sembolü idi. Onun için kadılar doğrudan doğruya padişah tarafından tayin ediliyordu (Akdağ, 1979-a: 400). Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezi otoritesinin zayıf olduğu Kuveyt gibi en ücra yerlere bile kadı tayin edilmesinin sebebi kadı üzerinden gösterilen bu siyasi hakimiyet anlayışı idi. Bu nedenle imtiyazlı statüleri olan ve

imparatorluktan kopan eski eyaletlere dahi kadı tayin edilmeye devam edilmişti (Ortaylı, 2010-d: 266).

Klasik dönemde kazanın *ölçek* olarak sancak ve eyalet altında bir konuma sahip olması kadının hiyerarşik olarak sancak beyi ve beylerbeyine bağlı olduğu anlamına gelmemektedir. Kadı sancak beyi ve beylerbeyinden bağımsızdır. İdari amiri kazaskerdir (Baykara, 1988: 37). Nitekim Osmanlı belgelerinde bugün olduğu gibi (örn; Karaman'ın Ermenek İlçesi ifadesinde olduğu gibi) kadılıklar eyalet ya da sancak adlarıyla birlikte anılmazlardı. 18. yüzyılda Rumeli bölgesinde 197, Anadolu'da 223, Mısır'da ise 36 kadılık vardı (Baykara, 1988: 214,217). Bu bakımdan kaza ve kadılık ile kurulan adli/idari daire, başka bir ara makam veya kazayı içine alan idari ünite olmaksızın Payitaht'a bağlı yegane sivil idare cihazı olarak nitelendirilebilir (Akdağ, 1979-a: 402).

Kadı kazada görev birliği esasına göre çalışan bir idari/adli yöneticidir. Mahkeme reisi olarak her türlü hukuki davaya bakma yetkisi yanında kadının mülki, mali ve beledi görevleri vardır (Yerasimos, 2000: 313). Kaza sınırları içindeki vezir haslarının kontrolü, subaşı vasıtasıyla kazanın asayişinin temini,[74] narh tespiti, lonca teftişi, doğrudan merkeze bağlı olan kalelerdeki askerlerin (bunları beylerbeyi ve sancak beyi dahi teftiş edemezdi) teftişi gibi mülki görevleri vardı. Kadı ayrıca vakıf sicillerini takip, alacak verecek ilişkilerinde senetlerin tanzimi gibi noterlik fonksiyonu olan işleri de yerine getiriyordu[75]. Merkezi bütçenin önemli kalemlerinden biri olan avarız vergisinin toplanmasından karaborsacılığı önlemeye kadar geniş bir listeyi içine alan mali görevleri de kadı yerine getirirdi.[76] İmar denetimi, şehrin alt yapısı, pazar ve mezarlık yönetimi gibi beledi görevler de kadınındı. Sancak beyi ve beylerbeyinin devamlı surette sefere gittiği düşünülünce şehirlerin idari olarak esas ve daimi yönetiminin kadının elinde olması aynı zamanda pratik bir mecburiyet ve doğal bir sonuçtu (Ortaylı, 2016-a: 40-60).

Devlet ile halk, yüksek kültür ile halk kültürü, okumuş toplum ile okuma yazma bilmeyenlerin dini anlayışları arasında aracı olan kadı (Barkey, 2011-b: 145), Osmanlıda "El-hakim Eş-şerri" olarak adlandırılırdı. El hakim sıfatı yöneten ve yargıç kimliğine, şerri

[74] Kamu düzenini sağlamakla yükümlü olan subaşı kolluk gücünün idari amiriydi (Ergenç, 2013: 333).

[75] Kadıların merkezi yönetimden aldığı maaşlar düşüktü. Özellikle noterlik benzeri görev icabı tuttukları kayıtlar nedeniyle harç alarak maişetlerini karşılarlardı. Bu nedenle kadı açısından sicillere yaptıkları kayıtlar önemliydi (Faroqhi, 2016: 213).

[76] Maliyeyi ilgilendiren konularda taşradan merkeze giden dilekçelere verilen cevaplar ve talimatların çoğu ilgili taşra biriminin kadısına hitaben yazılırdı (Darling, 2019: 310).

sıfatı da şeriat ve meşruiyete gönderme yapıyordu. Kadı; statüsü ve idari sorumluluklarıyla sivil, hukuki ve siyasi otoriteyi birleştiren bir pozisyona sahipti (Al-Qattan, 2011: 271,279). Darling'in (2019: 255) Gerber'den aktardığına göre kadılara dair şikayetler azdı ve olan şikayetler de genellikle merkezi idare tarafından atanan kadılardan ziyade kadıların yerel yardımcıları/vekilleri olan naipler hakkındaydı. Osmanlı idari sistemi için kadı tamamen güvenilir ve sözüne itiraz edilemeyecek nihai bir kontrol sistemi sağlıyordu.

2.3.4. Nahiye ve Köyler

Kazaların altında bazı köy gruplarından oluşan nahiyeler ve köyler vardı (İpşirli, 1994: 222). Ancak kaza altında yer alan köy gruplarını ifade etmek konusunda Osmanlı kaynaklarında bir bütünlük yoktu. Nahiye tabiri bazen bir bölgeyi, mıntıkayı ifade etmek için kullanıldığı gibi bazen kazalardan daha büyük ölçekte bir coğrafi alanı ifade etmek için bile kullanılmaktaydı (Baykara, 1988: 112). Kaza altı köy grupları anlamında idari birim olan nahiyelere naip atanırdı. Naip esasen bir temsilciydi. Kaza veya sancağa gönderilen kadı kendi bölgesi içindeki küçük birimlerde birer mahkeme kurar ve başına naip adı verilen bir temsilci atardı (Feyzioğlu, 2014: 7). Naip kadı adına yargı işlerini yerine getirir ve bazı vergileri toplardı.[77] Köylerin idaresi ise tımarlı sipahiler tarafından sağlanırdı (Ortaylı, 1976:9).

Aşağıda daha geniş ele alınacak olmakla birlikte tımar sisteminin köy yönetimi bakımından yerine ve önemine burada kısaca değinmek gerekmektedir. Kazayı oluşturan köyler serbest tımar ve serbest olmayan tımar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Serbest tımarlar; padişah, beylerbeyi ve sancak beyi gibi üst düzey yöneticiler ile kapıkulu askerlerine dirlik (has, zeamet, vakıf tımarı) olarak verilen büyük tımarlardan oluşmaktadır (İnalcık, 2011-a: 126). Serbest olmayan tımarlar ise sipahi tımarı olarak adlandırılır. Bu ayrımın önemi şuradadır; serbest tımarların yönetimi o tımarın geliri kendisine tahsis edilen kişi tarafından sağlanır. Uygulamada dirliğin sahibi orayı fiilen yönetemeyeceği için dirliğe voyvoda denilen bir vekil atamaktadır (Yücel, 1974: 677).[78] Güvenlik ve asayiş bakımından voyvodalar tarafından yönetilen bu köylere köylerin idari olarak bağlı olduğu subaşı, sancak beyi veya

[77] Naip kadının vekili olarak kadı adına karar veren adli görevlidir. Kadı yardımcısı olan muhzır ile karıştırılmamalıdır. Muhzır, anlaşmazlıkların mahkemede çözümü sırasında kadıya yardımcı olan görevlidir (Ergenç, 2013: 333).

[78] Padişah ve has sahipleri adına köy gelirlerini yönetmek üzere atanan voyvodalar ile sancak voyvodaları birbirinden farklıdır (Özkaya, 1994: 25).

beylerbeyi müdahele edemez. Ancak bu serbest tımarları yargısal bakımdan köylerin bağlı olduğu kazanın kadısı -naipleri vasıtasıyla- denetlemektedir (Keskin, 2009: 87). Serbest olmayan tımar tahsisi yapılmış köyler ise güvenlik ve asayiş bakımından hiyerarşik olarak yukarıya doğru idari olarak bağlı bulunduğu subaşı, sancak beyi ve beylerbeyine bağlıdır.

Görüldüğü gibi Osmanlıda klasik dönemde köyler için iki farklı yönetim usulü öngörülmüştür. Padişaha ve yüksek rütbeli devlet görevlilerine tımar geliri nedeniyle yönetimi bırakılan köyler ile beylerbeyi, sancak beyi, kadı ve subaşının yönetiminde olan köyler bulunmaktadır. Ancak hatırda tutulması gereken en önemli husus hangi usulle yönetilirse yönetilsin reayanın yargısal bakımdan mutlaka kadıya bağlı olmasıdır. Hukuki olarak kadının yargılamasından geçmeden hiçbir köylü gerek serbest tımarlarda gerek serbest olmayan tımarlarda tevkif edilememekte ve cezaya çarptırılamamaktadır (Cin, 1995: 270-272).

19. yüzyıla kadar taşra örgütlenmesi ana hatlarıyla böyle gözükse de bu görüntü durağan değildi. Mülki taksimat ve mülki idarecilerin görev alanları sürekli bir değişim içindeydi. Önceleri sorumluluk sahasındaki sancak beylerinin ve askerlerin en büyük kumandanı olan beylerbeyleri zamanla devletin sivil idaresini de üstlendi. Bu anlamda beylerbeyliği yerine eyalet kavramının kullanılmaya başlaması (16. yüzyıl sonu) basit bir isim değişikliğinden öteydi. Eyalet taşrada idari bir birimi işaret ettiği gibi 17. yüzyıldan itibaren merkez nazarında daha bağımsız özerk bir yönetim kademesini ifade etmeye başlamıştı. Merkezi devlet 17. yüzyılda taşrayı 16. yüzyılda olduğu gibi 300 sancak olarak değil, 40 eyalet olarak görüyordu (Kunt, 1978: 116).[79] Benzer şekilde sancak beyleri askeri görevler yanında mülki/idari görevler yüklendikçe kadıların idari görev alanı daralmıştır. 15. yüzyılın ikinci yarısından itibaren sancak beyi sancak merkezi dışında bölgesindeki diğer kaza merkezlerinin askeri komutanı iken hepsinin mülki amiri pozisyonuna doğru evrilmiştir (Ünal, 1997: 226).

[79] Osmanlı yönetiminin 16. yüzyıla kadar nahiye ve köy yönetimlerinin kompleks yapısı nedeniyle kazadan daha aşağıya ulaşan bir idari yapıyı geliştirmekte zorlandığı görülmektedir. Tek tek köylere ve aşiretlere ulaşan bir idari yapı kurma girişimleri 15. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar aralıksız sürmüştür. Kaza sayısını artırma eğilimi bunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir (Faroqhi, 2016: 66).

2.3.5. Kuruluş Dönemi Taşra Yöneticilerinin Kökeni

Klasik dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra yönetimi için insan kaynağını sağlayan üç ana kurumu; *kul ve tımar sistemleri ile ilmiye kurumu*ydu. Bu kurumlar aynı zamanda devletin askeri ve politik düzenini, vergi sistemini ve toprak kullanma biçimlerini tanımlıyordu (İnalcık, 2015: 52). Bir başka deyişle devletin beşeri (mülki ve askeri) kaynağı ve toprağa dayalı (ekonomik ve askeri) kaynağının yönetimi iç içe geçmiş bu üç sistem tarafından belirlenmişti. Osmanlı toplumu statü toplumu olarak belli gruplara ayrılmıştı. Taşrada idari görev almak herkes için mümkün değildi. Bu nedenle taşra yönetim örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin dayandığı meşruiyet, taşra yöneticilerinin sosyal kökeni ve toplumdaki değişik statü gruplarının aralarındaki ilişkinin çözümlenmesiyle anlaşılır olacaktır diye düşünülmektedir (Keyder, 2013-b: 195, 196). Bu bağlamda merkezi idarenin taşra uzantısı olan örgütün yöneticilerinin kökenleri ve kariyer yollarına dönük bir araştırmaya gerek duyulmaktadır.

Osmanlı toplumu iki ana sınıfa ayrılıyordu. Bu sınıflardan ilki, içinde mülki memurların da olduğu, saltanat beratı ile padişahın kendilerine dini veya idari yetki tanıdığı görevliler ile diğer ulema ve saray memurlarından oluşan *askeri sınıf*[80]idi. İkincisi ise vergi ödeyen ve fakat yönetime katılamayan bütün Müslüman ve gayrimüslim zümrelerden oluşan *reaya sınıfı* idi (İnalcık, 2017-a: 36). Toplumun Askeri ve Reaya ayrımı üzerine inşa edilmesi devletin fetih temelli bir rejime sahip olmasının sonucuydu (Darling, 2019: 42).

Reaya olarak adlandırılan yönetilen sınıf, askeri sınıf dışında kalan geçimini tarım, üretim, ticaretle temin ederek devlete vergi ödeyen kesimdi. Din ve ırk fark etmeksizin askeriler dışındaki herkes reaya sınıfı içindeydi, ancak reaya sınıfı kendi içinde inanış temelinde teşkilatlanmıştı. Müslümanlar dışındaki farklı din gruplarına kendi iç hukuklarını uygulama imkanı tanınmıştı. Buna rağmen müslümanlar millet-i hakime (hükmeden), diğer din mensupları ise millet-i mahkume (hükmedilen) şeklinde tavsif ediliyordu. Müslümanlar dışındaki gruplar içinde Ortodoks Hıristiyanların, Ermenilerin ve Yahudilerin diğer din ve ırk mensuplarına göre ayrıcalıklı bir konumu vardı (İpşirli, 1994:465).

[80] Belirtmek gerekir ki Osmanlı'da 'askeri' terimi -klasik dönemde- sadece ordu mensuplarını değil, tüm yönetici sınıfı kapsardı. Salt ordu teşkilatı üyeleri seyfiye olarak tanımlanırdı (Cin, 1995: 180). Padişah beratlı bütün yönetici zümre askeri olarak kabul edilirdi ve toplumda sayısal olarak hiç de azımsanamayacak bir yer tutmaktaydı (Yurdakul, 2008: 17). Ergenç Ankara sancağı üzerine yaptığı incelemeden yola çıkarak askeri sınıfın toplam nüfus içinde en az %13-15 dolaylarında bir oran teşkil ettiğini söylemektedir (Ergenç, 1995: 58).

Reaya ödedikleri vergi türleri bakımından şehirli ve çiftçi reaya olmak üzere ikiye ayrılıyordu (İnalcık, 2005: 92).[81] Dolayısıyla reaya denince sadece köylüleri düşünmemek gerekir. Yönetici (askeri) sınıf dışında kalan bütün teba reaya sınıfı içindeydi (Akdağ, 1979-b: 119). Toplumdaki üretken unsur olarak herhangi bir toprağa (şehir veya köy) bağlı olmayan göçebeler de reaya içindeydi (Itzkowitz, 1989: 67). Bu bakımdan reaya ve askeri ayrımında önemli olan kriter üretimdir. Osmanlıda eğer bir kişi vergiye konu bir üretimde bulunuyor ise reaya içinde değerlendirilirdi (Keskin, 2009: 47).

Yöneten sınıf olarak tanımlanan askeri sınıf ise seyfiye, ilmiye ve kalemiye olmak üzere üç alt gruba ayrılarak incelenmektedir (Yurdakul, 2008: 17). Bunlara bir de saray görevlileri eklenebilir. Çünkü sarayda padişahın yanında icra edilen görevlerin niteliğine bakılmaksızın bu görevler kişinin önemli görevlere gelmesini sağlayabiliyordu (Findley, 1994: 11).[82]

Kalemiye[83] ve saray görevlileri dışında kalan yönetici/askeri sınıf üyeleri olan seyfiye ve ilmiye kurumları askeri sınıfın asıl kaynağıydı. Salt saray hizmetinden gelenler olmakla birlikte kuruluş döneminde taşrada idari makamları çoğunlukla bu iki kurumdan yetişen görevliler işgal etmişti. Kalemiyeden yetişenler ise 16. yüzyıldan sonra taşrada görev almaya başlayacaklardı. Seyfiyeden yetişenler taşrada ehl-i örf olarak beylerbeyliği ve sancak beyliklerinde, ilmiyeden yetişenler ise ehl-i şer olarak kazalarda kadılık görevinde istihdam edilmekteydi. Bu bakımdan kuruluş dönemi taşra yönetimi insan kaynağı olarak Ehl-i Örf (Ümera) ve Ehl-i Şer (Ulema) sınıflarını ayrıca ele almak gerekmektedir. Bu iki gruba ek olarak 16. yüzyıldan itibaren artacak olan öneminden dolayı Kalemiye sınıfını da değerlendirmek gerekmektedir.

---

[81] Vergiler şer'i (Zekat, Haraç, Aşar, Cizye) ve örfi (Çift Resmi, İspençe) vergi olarak ikiye ayrılıyordu. Köylünün ve şehirde yaşayan nüfusun ödemek zorunda olduğu vergiler farklıydı. Geniş bilgi için bkz: (Ortaylı, 2010-d: 134-136, 301).

[82] Saray görevlileri Harem, Enderun ve Birun'dan oluşan sarayda gerçekleşen protokol düzeninden eğitim işine kadar her türlü görevi yapmakla mükellef memurlardı (Shaw, 2008:152-155). Sultanın en özel hizmetlerinden saraydaki herhangi bir genel hizmete kadar görevli herkes sarayın kapı halkını oluşturuyordu. Günlük işleri görmek üzere satın alınan köleler de, çeşitli zanaatkarlar da, ilmiyeden gelen hocalar da, özetle Harem, Enderun ve Birun'da bulunan ve buralardan taşraya atanan herkes sultanın kapı halkıydı. Dolayısıyla klasik dönemde saray kapı halkı, imparatorun bütün devlet işlerini (siyasi yönetim, savunma, vergi toplama ve adalet dağıtmak) gördürdüğü bir idari örgütlenmeyi ifade ediyordu. Bu bakımdan saray kapı halkı içinde seyfiye, ilmiye ve kalemiye mensuplarından görevliler bulunurdu (Göçek, 1999: 54-65).

[83] Kuruluştan itibaren Osmanlı'da evrak işlerini yapan memur sınıfına Kalemiye deniyordu. Ya usta çırak ilişkisi içinde yetişirler ya da İlmiye sınıfından medrese kökenliler bu işlere tayin olunurdu (Ünal, 1997: 20,21). Kalemiye sınıfı 17. yüzyıldan itibaren Osmanlı'nın modern bürokrasisi olacaktır ve taşra yönetiminin önemli bir insan kaynağı haline gelecektir. Bu konu ilerde ele alınacaktır.

Burada hemen ifade etmek gerekir ki hangi kökenden gelirse gelsin askeri sınıfı ayrıcalıklı yapan şey padişah beratıyla bu imtiyaza kavuşmalarıydı (Yücel, 1974: 662). Uç bölgelerde gönüllü olarak görev yaparken gösterdikleri olağanüstü yiğitlik nedeniyle reayadan kişilerin bir berat ile askeri sınıfa dahil olması mümkündü.[84] Yine fethedilen bölgelerde Osmanlı öncesi askeri/yönetici hıristiyan gruplar da askeri sayılıyordu. Ancak esas olan her bireyin kendi grubu içinde kalmasıydı. Osmanlı düzeninin mantığı, devletin küçük bir profesyonel savaşçılar grubunun çabasıyla kurulması nedeniyle askeri sınıfı tüm sosyo-politik yapılanmanın temeline oturtuyordu. Üretici sınıf olan reaya askeri zümreye boyun eğmek ve vergi ödemek zorundaydı (İnalcık, 2017-b: 10,11).

2.3.5.1. Ümera (Ehl-i Örf)

Kuruluş döneminde easen yönetici sınıf toplumun çok değişik katmanlarından gelmektedir. Osmanlı aileleri etrafında örgütlenen savaşçı gaziler, alpler, tarikat mensubu şeyh ve dervişler, ahiler Osmanlıların ilk yöneticileriydi. Kuruluş döneminde fethedilen topraklar bu yönetici ailelere mülk olarak bağışlanıyordu. Osman Gazi'den I. Murat'a kadar olan dönemde taşra yönetimi bu ailelerin elindeydi. I. Murat döneminde taşrada merkezkaç güçlerin oluşmasına karşı yeni bir askeri ve idari yapı oluşturulmaya başlanmıştır. Kul sistemi olarak adlandırılan bu sistemin kurulmasından sonra taşra idarecilerinin büyük çoğunluğunu kul kökenliler oluşturmuştur (Keskin, 2009: 53-55). Padişah adına emir verme yetkisine sahip *kullar* ehl-i örf sınıfını oluşturur (İnalcık, 2015: 84). Kuruluş döneminde ümera sınıfının seyfiye kurumu içinden çıktığı görülmektedir. Taşra ümerası başta beylerbeyi ve sancak beyi olmak üzere subaşılar, dergah-ı ali çavuşları,[85] kapıkulu süvarileri ve yeniçerilerden oluşmaktadır (Yücel, 1974: 662). Taşra ümerasının içinden çıktığı kul sistemi klasik dönemde daha önce de ifade edildiği gibi devletin en önemli insan kaynağı temin yöntemiydi. Ümera sınıfı kullardan bağımsız düşünülemeyeceğinden kul sistemine kısaca değinmek gerekmektedir.

Gulam (köle) olarak da adlandırılan kulların devlet yönetiminde kullanılması Osmanlılardan önceye dayanmaktadır. Selçuklu hükümdarının şahsına mahsus kölelerden müteşekkil

[84] Bu şekilde sipahi sayılanlar yine de kütüğe şöyle kaydediliyordu: "Sipahi ama raiyetzade. Atası köhne defterde raiyete kayıtlı" (Yerasimos, 2000: 237).

[85] Devletin divan gibi önemli noktalarında çeşitli hizmetlerde bulunan görevlilere dergah-ı ali çavuşu denmektedir. Bu bir tür unvan olup dergah-ı ali çavuşları; elçilik, infazcılık, ulaklık, teşrifatçılık gibi birçok farklı görevle tavzif edilebiliyorlardı (Altuğ, 2016: 116-119).

kapıkulu askerleri vardı (Uzunçarşılı, 1984: 53). Selçuklularda beylerbeyilik, subaşılık gibi yüksek taşra idareciliğine bu kölelerden tayinler yapıldığı bilinmektedir (Akdağ, 1979a: 264). Fethedilen topraklar genişledikçe merkezin asker ve yönetici ihtiyacını karşılamak üzere Osmanlılar da devşirme yoluyla kul temin etme yolunu benimsedi. Dolayısıyla önceki Türk-İslam devletleri gibi kul sisteminin Osmanlılarda da ilk biçimi İslami kaynaklıydı. Buna göre savaş esirlerinin beşte biri (pençik) vergi olarak devletin hakkıydı. Bu köleler asker olarak yetiştirilmeye I. Murad devrinde başlandı. Daha sonra Yıldırım Beyazıd ve II. Murad devirlerinde esir olmadığı halde hıristiyan tebadan çocuk devşirilmeye başlandı.[86] Osmanlılardaki kul sistemi esasen bu devşirilmiş çocuklara dayanır ve daha önce uygulanan gulam (köle) sisteminden farklıdır (Özcan, 1994: 338). Devşirme sisteminde kırkta bir kuralı geçerliydi. Bir köy ya da mahalden kırk delikanlıdan biri alınırdı (Kunt, 1988: 63,64). Bu bakımdan devşirme sistemi Osmanlıların kul sistemine getirdiği bir yenilikti.[87] Özellikle I. Beyazıd Osmanlı Devleti'ni bir merkezi devlet haline getirme teşebbüsü yapan ilk hükümdardı. Kapıkulu sistemini bir nizama bağlayarak önemli askeri ve idari görevlere bu sistemden yetişmiş görevliler atamaya başlaması bu teşebbüsün bir tezahürü olmuştur (Emecen, 1994: 18). Kendi hıristiyan tebasını kul sistemine dahil eden Yıldırım Beyazıt kullarını yalnız yüksek askeri/idari makamlara atamakla kalmamış, onlara tımar tahsisi dahi yapmıştı (İnalcık, 2015: 83).

Devşirme sisteminde Hıristiyan tebadan devşirilen çocukların en yeteneklileri Enderun'da eğitime tabi tutulurdu. Diğerleri bir Türk ailesinin yanında 7-8 yıllık bir süreçten sonra acemi

---

[86] Devşirme yapılacak sancaklar bir padişah fermanıyla belirlenirdi. 16. yüzyıla kadar Balkanlar'da yapılan devşirme uygulaması bu tarihten sonra Anadolu'da da yapıldı. Kadı, o bölgedeki tımarlı sipahiler ve yeniçeriler gibi görevlilerden devşirmeyi yapmak üzere heyet oluştururdu. Genellikle 8-18 yaş aralığında bekar erkek köylü gençlerinden (muafiyetler vardı) çocuk devşirilirdi. Önce İstanbul'a getirilen çocuklar sınava tabi tutularak yetenekleri keşfedilirdi. En iyileri İstanbul ve Edirne saraylarına alınır, sıkı bir eğitimle en üst makamlara hazırlanırlardı. Diğerleri Anadolu ve Rumelide'ki Türk ailelerin yanlarına verilir ve İslam inancıyla ve kültürüyle yetişmeleri sağlanırdı. Bu aşamada sürekli kontrol edilirlerdi. Aile eğitimleri tamamlanınca yeniçeri ocağında askerlik serüvenleri başlardı. Ocaklarda gösterdikleri başarı ve tecrübeye göre yükselmeye devam ederlerdi (Itzkowitz, 1989: 80-82).

[87] Dimitriadis Osmanlıların devşirme sisteminin kökeni hakkında farklı bir görüş ortaya atmıştır. Dimitriadis'in görüşü aynı zamanda Osmanlı taşra yönetim kültürünün teşekkülünü anlamak açısından dikkate alınmaya değer bir yenilik taşımaktadır. Osmanlı Devleti'nin bir uç beyi ve uç ailesi olan Evrenos Bey ve Evrenosoğulları bugünkü Batı Trakya, Orta Makedonya ve Selanik bölgesinde geniş bir vakıf mülküne sahipti. Bu vakıf kendine tanınan geniş imtiyazlarla birlikte 14. yüzyıldan 20. yüzyıla kadar yaşamıştı. Uç bölgesinde çok etkili olan Evrenos Bey ve ailesi hakim olduğu bölgede yer alan koruyuculuğunu üstlendiği köylerden haraç olarak çocuk toplayıp kendine asker devşiriyordu. Yıldırım Beyazıd ve fetret devrindeki aradan sonra II. Murat merkezi devlet için çocuk devşirdiği zaman, bu, zaten bölgede yerleşmiş bir uygulama halini almıştı. Buna göre Dimitriadis Osmanlı merkezi hükümetinin kendi uç beyini taklit ettiğini öne sürmektedir. Ona göre devşirmenin İslami prensiplerle uyuşmadığı halde uygulanmasının ardındaki mantık da budur. Fethedilen bölgelerdeki yerleşik uygulamaları devam ettirme yaklaşımı devşirme kurumu açısından da geçerli olmuştur (Dimitriadis, 1997: 23-31).

ocağına alınır ve kapıkulu askeri olurdu.[88] Enderun'da eğitim alanlar geldikleri seviyeye göre Birun'da ya da saray dışında bazı görevlere atanırlardı. Bu eğitim sonunda bir görev yüklenmelerine, terfi alarak ilerlemelerine 'çıkma' (mezuniyet) denirdi (Itzkowitz, 1989: 82).[89] Çıkma sonunda elde edilen görevlerden bir kısmı taşrada mülki amirlik görevleriydi. Enderun ve Birun'da üst görevlerde olanlar taşraya beylerbeyi veya sancak beyi olarak atanırlar, daha alt görevlerde olanlar ise subaşı ya da tımarlı sipahi olarak taşraya gönderilirlerdi (İnalcık, 2015: 88,89). Ordu mensubu olarak taşrada ümera sınıfında bir yönetici olmanın yolu sadece kul sisteminden geçmiyordu. İdari kapı halkı da denilen ümera kapısında istihdam edilmek veya ümera oğlu olmakla da taşrada idareci olabilmek mümkündü (Kunt, 1978: 112,113).

2.3.5.2. Ulema (Ehl-i Şer)

İlmiye sınıfı denince medrese eğitimi almış zümre akla gelmektedir. Medreseden mezun olan bir öğrencinin önünde üç seçenek vardır. Birincisi ifta (fetva verme), ikincisi medresede tedris (ders verme), üçüncüsü kaza (yargıçlık yapma) işleridir. İfta tercihinde bulunan bir medrese mezununun önünde kaza müftüsünden Şeyhülislama kadar uzanan bir kariyer yolu vardır. Tedris'i seçen bir mezun eğitim sisteminde en küçük medreseden en meşhur ve seçkin medresede hocalığa kadar yükselebilirdi. Kaza seçeneğinde karar kılan bir öğrenci ise nahiye kadılığından kadılık sisteminin en tepesindeki kadıaskerliğe (kazasker) kadar giden bir yolda ilerlerdi (Yurdakul, 2008: 17). Kazada hem yargıç hem de mülki amir olarak görev yapan kadılar bu yolla bu göreve gelmekteydiler. Kadılar görevde elde edecekleri gelire göre kıdemlendirilirlerdi. Kadılık hiyerarşisinin tabanında az gelirli (40-150 akçe) olan küçük yerlerin kadılıkları vardı. Bundan sonra sancak ve eyalet merkezi olan yerlerin kadılıkları vardı ki buraların geliri 300-500 akçe arasında değişmekteydi. Sonra Bursa, Edirne ve İstanbul kadılıkları gelirdi. İstanbul kadısı aynı zamanda kazaskerdi. Kazaskerler şeyhülislam olabiliyorlardı.[90] Ayrıca ulema mensupları kariyerlerinin her noktasında ümera

[88] Kapıkulu askerlerinin bileşenlerinden biri pençik olarak alınan savaş esirleri, ikincisi devşirme olarak toplanan hıristiyan çocuklar ve üçüncüsü de kapıkulu askerlerinin oğullarıdır (Ünal, 1997: 55).

[89] "… Bu hakir-i kesirü't-taksir taşra çıktıktan sonra nice ulema ve şuara ve zurefa ile musahabet idüb…" (Lütfi, 1980: 243).

[90] Kazaskerlik 1. Murat'ın saltanatının başında 1363 yılında teşkil edilmişti. Şeyhülislamlık, kazaskerlik teşkilatından 80 yıl kadar sonra oluşturulmuştu. Gerçekte 16. yüzyıla kadar şeyhülislamlık kadar itibarlı olan bu makamın nüfuzu bu tarihten sonra şeyhülislamlık lehine azalmıştı. Kazasker ulema sınıfının Divan-ı Humayun'daki temsilcisiydi. Şeyhülislam divanın asli üyesi değildi (İpşirli, 1994: 267-270). Ancak şeyhülislamlık protokolde veziriazamlıkla eş kabul ediliyordu. Bu yönüyle ümera sınıfının en tepesinde kabul

sınıfına geçebiliyorlardı. Dolayısıyla Osmanlılarda devlet için ulema sınıfının önemli bir insan kaynağı olduğu anlaşılmaktadır (Yerasimos, 2000: 313-317).

Ulema Osmanlıda sosyal sınıfların en aristokratı, en asili olarak görülmüştür (İnalcık, 1977: 38). Örfün yanı sıra şeriatı temsil etmeleri nedeniyle de ulema sınıfı toplum için oldukça itibarlı bir sınıftı[91]. Toplum diğer taşra yöneticilerine nispeten kadıya kendini daha yakın görüyordu. Bu nedenle kadı bir yönüyle resmi bir devlet memurundan çok mahalli bir lider ve yönetici işlevine sahipti (Yücel, 1977: 505,506). Bu, kadıların ahaliyi temsilen merkeze dilekçe vermelerinden anlaşılmaktadır (Ortaylı, 2016-a: 13).

Osmanlılarda ulema diğer İslam ülkelerindeki dini sınıf kadar özerk değildi. Özellikle Fatih'ten sonra ilmiye sınıfı devlete bağımlı hale getirilmişti.[92] Ancak bu beklenenin aksine Osmanlıda ulemanın yönetim ve politika üzerinde etkinliğini diğer ülkelerdekine göre daha çok artırmıştır. Tüm ülkede uygulanacak merkezi hukukun üretiminde ulemanın uzmanlığına duyulan ihtiyaç ulemayı güçlendirmiştir. Tezcan (2010: 41, 41) Memlük ulemasıyla Osmanlı Ulemasını karşılaştırmış ve devlet yönetiminde Osmanlı ulemasının çok daha etkili olduğunu iddia etmiştir. Kazaskerlerin atanmasında veziriazamların padişaha teklif yetkisinin Şeyhülislamlara devredilmesi bunun açık göstergelerinden biriydi. 16. yüzyılın sonunda daha alt düzeydeki ilmiye mensuplarını atama yetkisi de kazaskerden şeyhülislama geçti. Böylece şeyhülislam hem ilmiye içinde prestijini artırdı hem de sivil idarenin başı olan sadrazam karşısında denge oluşturacak bir güce kavuştu (Uzunçarşılı, 1988: 180,181). Özellikle erken modern dönemde ulema hem başkentte merkezi idare düzeyinde hem de taşrada mahalli düzeyde etkisini artırmıştı (Yerasimos, 2000: 460).

Gerek ehl-i örf gerek ehl-i şer yoluyla olsun taşrada idareci olmanın yolu tabiatıyla öncelikle askeri/yönetici sınıfa dahil olmaktan geçiyordu. Özetle Osmanlıda *kuruluş döneminde* taşrada idareci olmanın üç ana yolu olduğu ortaya çıkmaktadır. İlki devşirme yoluydu. Hıristiyan tebanın askeri olabilmesi bu şekilde mümkündü. İkincisi askeri sınıftan bir ailenin

edilen veziriazamlık ile ulema sınıfının en tepesi kabul edilen ulema sınıfı arasında üst düzeyde bir denge sağlanmış oluyordu (Yerasimos, 2000: 316).

[91] Ulema sınıfı devlet sistemi içinde de çeşitli ayrıcalıklara sahipti. Kul sistemi içinde olmadıklarından ehl-i örf gibi ulemaya siyaseten katl cezası uygulanmazdı. Ulemanın kanını akıtmak yasaktı (Ortaylı, 2016-a:63).

[92] Osmanlıda Ulema merkezileşmiş ve hiyerarşik bir yönetim mekanizmasına bağlı olarak bürokratlaştırılmıştır. Hanefi fıkhının dinsel dünya hakimiyeti görüşünün Osmanlının emperyal hakimiyet anlayışıyla kesişmesi devlet ile dini sınıf arasındaki bu özdeşliği güçlendirmiştir. Dolayısıyla Osmanlı uleması diğer Müslüman memleketlerde benzeri olmayan bir Osmanlı icadı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak taşrada kadılar hukukun arşivcisi (kadı sicilleri) olarak eşsiz bir fonksiyon ifa etmişlerdir (Al-Qattan, 2011: 270).

çocuğu ya da hizmetinde (kapı halkı) olmaktı. Üçüncüsü medresede islami bir eğitimden geçerek ilmiye kurumu içinde yükselmekti. Doğuştan askerilik statüsü edinmesi olanaksız müslüman reayanın çocukları en çok bu yolla yönetici olabiliyorlardı (Fleischer, 1996: 17,18). Osmanlı düzeninde toplumsal sınıflar arasında geçişsizlik önemsenirdi. Taşrada idareci olmak için esas olan yukarda sayılan yollardan birini takip etmekti. Bununla birlikte istisnai durumlara rastlandığı unutulmamalıdır (İpşirli, 1994: 224).

2.3.5.3. Kalemiye

Kuruluştan itibaren Osmanlıda evrak işlerini yapan memur sınıfına Kalemiye deniyordu. Ya usta çırak ilişkisi içinde yetişirler ya da İlmiye sınıfından medrese kökenliler bu işlere tayin olunurdu (Ünal, 1997: 20,21). 16. yüzyıldaki gelişmiş hali ile kıyaslanamayacak ölçüde olsa da Orhan Bey zamanından itibaren yazışmaları belli kurallar çerçevesinde yapan bir kalemiye sınıfının varlığından söz etmek mümkündür. Bu sınıf Orta Asya Türk devlet geleneğinde yer alan yazıcı ya da tuğrai denilen kadroların yeniden üretilmesiyle oluşmuştu. Kalemiye; mülki-idari ve mali-idari olmak üzere iki kalemden oluşmaktaydı (Reyhan, 1998: 3,4).[93] Özellikle I. Murat ve I. Beyazıt, Bizans ve İlhanlı memurlarından da istifade ederek evrak işlerinde ihtisaslaşmış idarecileri bu görevlere getirerek kalemiyenin temellerini atmışlardı (Salzmann, 2011: 124). Bu bağalmada kalemiye, büro veya daire anlamına gelen devlet kalemlerinde çalışan her düzeydeki idari görevlilerin (katiplerin) oluşturduğu sınıf olarak görülebilir. Bütün kalem görevlileri katiplerin başı anlamında unvan taşıyan Reisülküttab'a bağlıydı. Menşeleri genelde Müslüman ailelere dayanırdı. Usta çırak ilişkisi içinde yetiştiklerinden uzmanlığa dayanan görevler olan Defterdarlığa ve Nişancılığa kadar yükselebiliyorlardı (İpşirli, 1994: 463, 464).

Mali-idari işler Başdefterdar altında ve diğer katiplik gibi mülki-idari büro (kalem) memuriyetleri Nişancı altında yer alıyordu.[94] Kuruluş döneminde Nişancı ve Başdefterdar medresede aldığı eğitim sonunda elde ettiği memuriyetlerden seçiliyordu. Ancak zamanla Osmanlı bürokrasisi uzmanlaşmayı zorunlu kıldıkça önce maliyede sonra nişancının dairesinde ilmiyeden gelme şartı aranmaz hale geldi. Katipler usta çırak ilişkisi içinde

[93] I. Beyazıttan önceki dönemde mali-idari ve mülki-idari işler için bir ayrım yoktur. Her iki görevi aynı katipler yürütmektedir (Darling, 2019: 41).

[94] Katibin 16 ve 17. yüzyıllarda yapılan tanımı o dönemde katipliğin iki işlevini de mündemiç idi. Katipler; "erbabü'l kalem ve'l hesab" (Khoury, 2003: 184) veya "ehl-i kalem-ü sahib-i rakam" olarak tavsif edilirdi (Howard, 2011-b: 221). Katiplerin üstünde hacegan (usta) denilen daire başkanı statüsünde kıdemli yazıcılar vardı (Darling, 2019: 77).

yetiştiğinden alanlarının gerektirdiği teknik ve uzmanlık bilgisini, tecrübe yoluyla ediniyorlardı. Böylece *ilmiyeden bağımsız bir yönetici sınıfı olan kalemiye sınıfı* doğdu (Fleischer, 1996: 183).

Kanuni'den sonra kalemiye sınıfı devlet için önemli bir insan kaynağı haline geldi. Örneğin 16. yüzyılın meşhur tarihçi ve bürokratı Mustafa Ali başarılı bir medrese eğitiminden sonra kadı, müderris ya da müftü olmayı değil, Kanuni'nin oğlu Selim'in şehzade sancağında divan katibi olmayı tercih etmişti. Oysa ilmiye kadrolarına atanmak için uzun ve sıkı bir eğitimden geçmek gerekirken katiplik için okur yazar olmak yeterliydi. Kalemiye sınıfının prestijinin artmaya başladığı bu tür tercihlerden anlaşılmaktadır (Fleischer, 1996: 33,34). Kanuni'den sonra kalemiyenin mülki-idari bölümünün tepesi olan nişancılığa ilmiyeden tek bir atama yapılmıştı. Kalemiyenin mali-idari kısmında da benzer bir uzmanlaşma oldu (Reyhan, 2008: 106).

17. yüzyıl itibariyle kalemiyenin nüfuzu merkez bürokrasi ve kendi sahasının dışına taştı. Bütün birikimi bürokrasi olduğu halde askeri-idari makamlara atanan bürokratlar görülmeye başlandı. Kalemiye sınıfı 18. yüzyılda artık valilik ve veziriazamlık görevlerini ifa edecek yöneticiler çıkarmaya başlamıştı (Itzkowitz, 1989: 88,150). Bu sınıf 18. yüzyılda ilmiye, seyfiye ve saray görevlileri gibi yönetici sınıfın müstakil bir dalıydı. Kalemiye 19. yüzyılda taşra idarecileri için mesleki bir kariyer basamağı haline geldi. 19. yüzyılda daha çeşitli roller üstlenen kalemiye sınıfı mülkiye sınıfına dönüşecekti (Findley, 2011: 3-5).

2.4. Klasik Dönem Taşra Yönetiminde Meşveret

Osmanlıda meşveret geleneği çok eskidir. Türk ve İslam devlet geleneğinde önemli bir yeri olan meşveretin,[95] Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve gelişme yıllarında en geniş tatbik alanı bulduğu kurumların başında Divan-ı Hümayun gelmektedir. İdari, örfi, şer'i, hukuki, mali ve diğer işler burada görüşülür; daha sonra padişahın onayına sunulup karara bağlanırdı.

[95] Yöneticiye istişare etmesini emreden Ali İmran suresinin 159. ayeti İslami gelenekte meşveretin temelidir. İslam filozofu Sühreverdi'ye göre "danışma, isabetli yolun izlenmesini ve doğru görüşün ortaya çıkmasını sağlar." Nizamülmülk de devlet işlerinde istişarenin önemini vurgular. Ona göre herkesle değil, alimler ve dünya görgüsü olanlarla istişare edilmelidir (Sezer ve Sezer, 2016: 175). Müslüman olmadan önceki Türklerin yönetiminde de meşveret önemli bir yer tutar. Abbasi elçilik görevlisi Ahmet Bin Fadlan, seyahatnamesinde Oğuzların idaresine ilişkin tanıklığını kaydeder: "İdareleri şura (aralarında danışma) iledir. Yalnız bazen bir konuda ittifak edip o işi yapmaya karar verirler. İçlerinden en değersiz biri gelir bu ittifakı bozabilir." (Fadlan, 2015: 10). Buradan Türklerin meşveretle ve hatta oybirliği ile karar aldıkları anlaşılmaktadır. Fadlan'ın; değersiz, sıradan birinin bile fikrinin önemli olmasına şaşırdığı düşünülünce Arap-İslami gelenekte yönetim konusunda İslam öncesi Türklere göre daha elitist bir yaklaşımın hakim olduğu söylenebilir.

Meşveret, sorumluluğun paylaşılmasını ve toplum katmanları arasında alınan karar etrafında bir fikir ve amaç birliği oluşturulmasını gerektiren olağanüstü ve önemli konularda sıklıkla başvurulan bir uygulama olup çeşitli kesimlerden görüşülecek konuyla ilgili kimselerin bir araya gelmesiyle gerçekleştirilirdi (Akyıldız, 2009: 31).

Meşveret kültürünün ortaya çıkardığı ilk kurumlardan biri Bursa fethedildikten sonra Orhan Bey'in teşkil ettiği meclisti. Bu meclise Çandarlı Kara Halil, hayatını ilim tahsiliyle geçirmiş büyük biraderi Alaaddin bey gibi beyliğin en değerli alim ve devlet adamlarını almıştı. Bu meclisin aldığı önemli kararlar sayesinde beyliğin bir devlet şekline girdiği görülmektedir. Meclis, Selçuklu ve Bizans paralarını tedavülden kaldırarak Orhan Gazi adına para basılmasına karar vermiştir. Meclis askeri teşkilat yapısına, devlet memurlarının kıyafet seçimine varana kadar ayrıntılı düzenlemeler yapmıştır (Tönük, 1945: 53). Beylikten devlete dönüşürken teşkil edilen bu meclise benzer şekilde Osmanlıda ilk eyalet olan Rumeli Eyaleti'nin teşkili ile birlikte danışma kurulu mahiyetinde eyalet divanı oluşturulmuştu. Eyaletle ilgili temel konular mutlaka eyaletin bu en yetkili yönetim kurulunda görüşülürdü (İpşirli, 1994: 226).

Sancak beylerinin de sancakta divanları vardı. Paşa divanı adı verilen bu divan üyeleriyle beylerbeyleri ve sancak beyleri belirli periyotlarda toplanır ve yönetimle ilgili her konu burada istişare edilirdi. Paşa divanı eyaletin en önemli *icrai* kuruluydu. Beylerbeyleri ve sancak beyleri merkezi hükümetin atadığı defterdar gibi görevliler yanında meclise kendi sır katiplerini de üye olarak alır ve onlarla birlikte karar alırlardı (Fleischer, 1996: 41). Dolayısıyla paşa divanı göstermelik bir danışma kurulu değildi. İki tür karar alırdı. 'Hüküm' olarak (şöyle bilesüz deyü ifadesiyle biten) alınan kararlar icrai ve yaptırıma tabi idi. 'Tezkire' olarak (tenbih olunmadı demeyesiz, sonra zarar senden bilinir gafil olmayasız gibi ifadelerle biten) adlandırılan kararlar ise daha çok tavsiye niteliğindeydi (Karataş, 2019: 252-257). Beylerbeyleri ve sancak beylerinin yanında divan üyeleri dışında kendisine müşavirlik yapmak üzere ahalinin ileri gelenlerinden seçilmiş kimseler de olurdu (Tönük, 1945: 56).

Kaza yöneticisi olarak kadı da tek başına hareket etmeyip bir istişare süreci sonunda karar alırdı. Kethüda denen çeşitli lonca, köy ve mahalle temsilcileri ile istişare halindeydi. Kazanın müftüsü de kadının müşaverede bulunduğu bir devlet yetkilisi idi. Çoğu idari işinde kadı bu kimselerden oluşan *kaza kurulunu* toplayarak istişare eder ve kararlar alırdı

(Akdağ, 1979-b: 94,95).[96] Kadı hakim olarak karar verirken bile tek başına karar vermiyordu. Klasik Osmanlı kazasında kadıya hukuki kararlarında yol gösterici olarak teşkil edilmiş bir heyet vardı. Şühud'ul Hal denen bu kurul üyeleri mahkemede sadece görgü şahitleri değil, tamamıyla muhakeme tarzına tanıklık eden ve mutlaka kadının karar almadan önce kendilerine danıştığı kimselerdi (Akdağ, 1979-a: 404-407). Kadının adil bir yargılama yapmasını sağlayan bu heyetin üyeleri ve üye sayısı değişiyordu (Feyzioğlu, 2014: 29, 30). Heyetin kararlar üzerinde etkisi ne olursa olsun kadının çevresinde sürekli istişare içinde olduğu geniş bir halka olduğu görülmektedir. Ayan ve eşraf sadece yerel yöneticilerin istişare ettiği kimseler değildi. Merkezi hükümet dahi -ayanlığın henüz güçlü bir kurum olarak ortaya çıkmadığı 16. yüzyılda bile- vilayete dair önemli meselelerde ayan ve eşrafa danışmaktaydı. Yerelde ayan ve eşraf hem taşra idaresi hem de merkezi hükümet için bir danışma kurumu niteliği arz ediyordu (Özkaya, 1994: 8).

Osmanlı yönetimi meşvereti klasik dönemde merkezde ve taşrada geniş çapta uygulamıştır. Ülke düzeyinde toplanan meşveret meclislerinin gelişigüzel işlemediği, aksine kurumsallaşmış teamüllere göre çalıştığı görülmüştür. Meclis, savaşa veya barışa karar vermek, antlaşmalar yapmak, her türlü iç ve dış işlerle ilgili önemli konularda kararlar almaktadır. Meşverete katılacak kişiler veya toplantıda görüşülecek hususlar padişah veya sadrazam tarafından önceden belirlenmektedir. Meşverette görüşülecek konu, ön çalışma yapmayı gerektiriyorsa, gerekli bilgi ve belgeler incelemeleri için meclis üyelerine önceden verilmektedir. Mecliste görüşülüp karara bağlanan konular tutanak altına alınarak bir telhisle padişaha sunulmaktadır. Ayrıca meclise katılmayan, ancak konuyla ilgili olduğu düşünülen devlet adamları da toplantı hakkında bilgilendirilmektedir (Akyıldız, 2009: 33). Meşverete katılanlardan rütbe esasına bakılmaksızın görüşlerini çekinmeden söylemeleri beklendiği anlaşılmaktadır (Doğan, 2016: 162).[97]

Taşra yöneticileri ve eşrafı da merkezi idarenin meşveret meclisi üyesiydiler. Beylerbeyi ve sancak beyleri savaşlarda seferin her safhasında toplanan divanlara katılır, meşveret eder ve

---

[96] İnalcık da kadının işlerinde istişare ettiği bir konsey olduğundan söz eder. İnalcık'a göre imamlar, hatipler ve vaizler yerel ayan ve eşraftan olarak sadece mahkemede değil, her zaman ahalinin sorunlarıyla ilgili kadının müşavere ettiği kimselerdi (İnalcık, 1977: 38).

[97] Rusya ile yaşanan sorunlardan dolayı Kırım meselesini görüşmek üzere 1783 yılında toplanan meşveret meclisinde sadrazam katılımcılara şöyle seslenmişti; "Bu iş Devlet-i aliyyenin işidir, bir türlü vesvese etmeyesiz, filan şöyle söyledi ve filan böyle söyledi deyu gücenmek yokdur. Eğer ben bu meclisde söylenen söz için gücenüp söylenen kimseye nefsaniyet eyler isem Allah'ın kılıcına uğrayayım, hakkı ketm edüp söylemeyen dahi mu'aheze-i İlahiyye'ye mazhar olur, cümleniz ind-Allah ruz-ı cezada mes'ul olacağız, huzur-ı Hakk'da ne şekil söyleyecek iseniz bu meclisde dahi ol vechile söyleyesiz, bunda büyüklük küçüklük olmaz… (Doğan, 2016: 162).

strateji tespitine yardımcı olurlardı (İpşirli, 1994: 230). Konunun mahiyetine göre taşra idarecileri meclislere üye olarak sıklıkla katılmışlardır. Merkeziyetçiliğin en doruk noktasına çıktığı Kanuni devrinde bile müşavere üzerine ayet ve hadislere dayanılarak meşveret meclislerinin toplanması ve kurumsal bir işleyişe kavuşması sağlanmıştır (İnalcık, 2020-a: 112,113). Barkey (2011-a: 35) müşavereye dayalı yönetim anlayışının gerek merkezde gerek taşrada uygulanmasının devlet aygıtının aldığı kararlarda tutarlı olmasını sağladığını ifade ederek Osmanlı merkeziyetçiliği ve meşveret arasında bir bağlantı kurmaktadır. Taşra ve merkezde çok farklı statü gruplarından ve elitlerden oluşan devlet erkanı, müşavereyi sağlayan organlar sayesinde en tepede padişahtan en alt yöneticilere kadar devlet düzeyinde tutarlı kararlar alma konusunda birleşmektedir. Görüldüğü üzere klasik dönemde mülki idarede kararlar istişare ile alınmaktadır ve meşveret kurumsal hale gelmiştir.

19. yüzyılın ortalarında oluşturulan Vilayet Meclisleri bu geleneğin yerelde hayata geçmesinden başka bir şey değildir (Davison, 1997b: 141). 19. yüzyılda idarenin her kademesinde halkın katıldığı idare meclisleri, taşra meclisleri teşkil edilmiştir (İnalcık, 1964;625). Bu bakımdan mülki idare sisteminde önemli yer tutacak olan eyalet, sancak ve kaza meclislerinin kökenini klasik dönemde merkez ve taşra yönetimine hakim olan meşveret geleneğinde bulmak mümkündür.

2.5. Taşra Yönetiminin Bileşenleri: Yerel Güçler

Osmanlıda taşra yönetiminin tarihsel çizgisinin en belirleyici unsurlarından biri merkezi yönetim ile taşranın değişik toplumsal katmanlarının kurduğu ilişkilerde yatmaktadır. Bu ifadeden sadece merkezi devlet egemenlerinin kendi arasında değil, merkezin taşrayla ve taşranın yerel güçlerinin de kendi aralarında ortaya çıkan gerilimlerini anlamak gerekir. Bu çok farklı yapıların çatışması ve uzlaşması taşra yönetim örgütlenmesini biçimlendirmiştir. Bazen merkez ile taşranın bazı unsurları arasında çatışma yaşanırken, merkez eş anlı olarak taşranın başka unsurlarıyla mutabakat içinde hareket etmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 27). Taşra yönetiminde kurulan bu çok merkezli güçler arası denge, kuruluş döneminde Osmanlı taşra yönetim anlayışının temeli olmuştur. Merkezin taşrada bir şekilde otorite kurmasının ardında bu güç odaklarının çeşitliliği ve çok merkezli olması yatmaktadır (Keskin, 2009: 102-105).

Bu nedenle klasik dönemde zaman içinde farklı güç düzeylerine sahip olmakla beraber merkezi idarenin taşra örgütünün yanında mutlaka zikredilmesi gereken güç odaklarını

bilmek gerekmektedir. Bunlar kimi zaman resmi, kimi zaman yarı resmi, kimi zaman da sivil güç odakları olmuşlardır. Tımarlı sipahi, köylüler, iltizam sahipleri, ayan, lonca örgütü ve eşkıyalar kuruluş döneminde taşranın en dikkate değer güç odakları olmuşlardır. Bu statü grupları ve kurumların güçlerini nasıl ve nereden aldıklarının ayrıntılı değerlendirilmesi taşra yönetim örgütlenmesi ve geleneğinin oluşması sürecini anlamak açısından önem arz etmektedir.

2.5.1. Tımarlı Sipahiler

Beylerbeyliği ve sancak beyliğinin temel olarak askeri amaçlarla tımar sistemi[98] çerçevesinde kurulduğu görülmüştü. Bu sistemin yürütücüsü tımarlı sipahilerin taşra yönetiminin en önemli unsurlarından biri olduğu ortaya çıkmaktadır.[99] Ergenç ve Özçelik taşra yönetiminde ehl-i örf sınıfından olduklarından tımarlı sipahileri de mülki idareci olarak kabul etmek gerektiğini söylemektedir (Ergenç, 1995: 65; Özçelik, 2016: 5). Bu nedenle tımarlı sipahilerin toplumsal kökeni hakkında bir inceleme yapmak gerekmektedir.

Roma'nın geç dönemlerinde Anadolu ve Rumeli'de ortaya çıkan aile çiftliği birimleri Bizans ve Osmanlı yönetimleri açısından da toprak yönetiminin temeli oldu. Bu coğrafi kuşakta en etkin üretim sistemi geleneksel köylü aile çiftliğiydi (İnalcık, 2017-b: 169). Para kullanımının sınırlı olduğu bu dönemde ve coğrafyada[100] vergilerin nakit olarak toplanması güçleştiğinden köylü ile merkez arasında merkeze vergi akışını sağlayacak bir mekanizma gerekliydi. Tımar sistemi[101] bu ekonomik birimlerin yönetilmesi ve vergilerin

---

[98] Çalışmanın konusu toprak sistemi olmadığından tımar sistemi tüm teferruatıyla anlatılmayacaktır. Ancak tımarlı sipahinin nasıl bir yerel güç olduğunu anlamak için bu sisteme kısaca değinilecektir.

[99] Şevki tımar sistemine ve Osmanlıların tımarlı sipahiler eliyle bölgeye nasıl hakim olduklarına ilişkin sosyolojik bir değerlendirme yapmıştır. Ona göre göçebe olarak yaşayan insanlar, bir başka deyişle at süren çobanlar tarım toplumuna geldiklerinde çiftçilikten anlamadıkları için korucuya dönüşürler. Üreticileri koruma karşılığında geçimlerini sağlarlar. Yerli tarımcıların üzerine kılıcının hakkıyla konan aşiret lideri tımarlı sipahi olarak bölgeyi idare etme hakkı elde etmektedir (Şevki, 1968: 16-19). Osmanlıların ilk yerleştiği yerlerden biri olan Bursa Uludağ çevresinde yaşayan yarı göçebeler arasında söylenen ve 20. yüzyılda bir etnograf tarafından kaydedilen şu dörtlük Şevki'nin görüşünü doğrular niteliktedir:
Ekme bağ bağlanırsın
Ekme ekin eğlenirsin
Çek deveyi güt koyunu
Bir gün olur beğlenirsin
(Kafadar, 2010: 203).

[100] Bölgede para kıtlığının başlaması M.S. 3. yüzyıla kadar gider. Ayni vergi toplamak zorunluluğu askerde görev alanların maaşlarının da ayni olarak ödenmesine yol açtı (Yerasimos, 2000: 32,33).

[101] Tımar sistemi her ne kadar Roma ve Bizans'ta uygulansa da belirli bir askeri hizmet karşılığında vergi toplama hakkının sipahiye verilmesi yönüyle Osmanlı uygulaması diğerlerinden ayrılır. Osmanlının uyguladığı tımar sistemi daha çok Selçukluların ikta sistemine benzemektedir (Köprülü, 1986: 94-114). Tımar sistemi hiç

toplanabilmesi için kurulmuş bir örgütlenme biçimiydi (Keskin, 2009: 72,73). Vergi yükümlülüklerinin peşin ve nakden ödenmesine imkan olmayan bu dönemde ayni vergilerin de toplanıp merkeze ulaştırılması çok maliyetliydi. Örneğin 1577 yılında askeri amaçlarla Diyarbakır'dan Van'a gönderilen 100.000 kile buğdayın her bir kilesi için 15 akça nakliye ücreti ödenmişti. Bu tarihte Diyarbakır'da buğdayın kilesi 12 akçaya satılmaktaydı. Bu nedenle vergilerin toplanıp yerinde değerlendirildiği tımar sistemi adeta bir zorunluluktu (Yücel, 1974: 676).

Tımar sisteminde reaya, sipahi ve devlet olmak üzere üç taraf bulunduğu görülmektedir. Sipahi devlete ait araziyi işletir, devletin reayadan alacağı vergileri toplar, bu paranın önceden tayin edilmiş hakkı olan kısmını kendine ayırır, kalan kısmı ile asker besler ve savaş zamanında bu askerler ile savaşa katılırdı (İpşirli, 1994: 241,242). Köylü ise kendi isteğiyle yer değiştiremez, çiftçilikten vazgeçemez, işlediği toprağı satamazdı. Vergi ödeme dışında tımarlı sipahiye karşı bir (angarya vs gibi bağımlılık) sorumluluğu yoktu (Berkes, 1969: 53).[102] Ergenç'in ifadesiyle bu yolla "devlet kendine ait olan vergi gelirlerini, merkezi hazineye aktarmak yerine, kaynağında yerine getirilen bir takım yükümlülükler ve hizmetler karşılığı olarak, kendine tabi görevlilere bırakıyor ve böylece birçok hizmet bir arada ve birbirine bağlı olarak yürütülüyordu" (Ergenç, 2013: 330).

Tımarlı sipahi taşra yöneticileri ile işbirliği içinde çalışmak zorundaydı. Köyün dışarıdan saldırıya uğraması durumunda sipahi derhal subaşı gibi görevlilere haber vermek zorundaydı (İnalcık, 2017-b: 206). Öte yandan gerek serbest tımarlarda gerek serbest olmayan tımarlarda[103] sipahinin suçluları yargılama ve cezalandırma hakkı yoktu. Sipahi suçluların

şüphesiz Osmanlı toprak rejiminin en önemli unsurudur. Osmanlı toprak rejiminde tahrire tabi tutulan topraklar gelir büyüklüklerine göre çeşitli görevliler arasında paylaştırılır. Bir kısım arazi gelirleri padişah hassı olarak ayrılır. Genellikle bu geliri 100 bin akçenin üzerindeki bir ünitedir. Vezirler, beylerbeyleri ve sancak beyleri de genellikle geliri 100 bin akçe üzerinde olan vergi ünitelerinin (dirlik) sahibi olur. Geliri 20 ila 100 bin akçe arasında değişen bazı dirlikler ise ırsi olarak babadan oğula geçer. Bunlara zeamet denir. Yıllık geliri 3 ila 20 bin akçe arasında değişen dirlikler ise sipahilere verilir. Bu gelir grubuna ise tımar denir. Bu dirliklerin sahibi olan tımarlı sipahiler her üç bin akçe gelir için bir asker (cebelü) yetiştirmek zorundadır. (Ortaylı, 2010-d: 124-130). 1527-28 yılının bütçesine göre farklı büyüklükte kırk bine yakın tımar bulunduğu tahmin edilmektedir (Keskin, 2009: 75).

[102] Tımar düzeni feodal bir sistem miydi sorusuna Darling şu cevabı verir; "hukuken hayır, iktisaden evet" (Darling, 2019: 43).

[103] Tımar uygulanan köyler bakımından iki tür tımar sistemi vardı. Serbest tımar olarak adlandırılan tımarlarda tımar sahibinin hakları daha geniştir. Bunun temeli Osmanlının kuruluşuna dayanır. İlk Osmanlı padişahları fetihlere katılan büyük kumandanlara ve devlet ileri gelenlerine geniş imtiyazlarla toprak temliki yapmışlardır. Fatih'e kadar hemen hemen bütün vergileri toplama hakkına sahip olan serbest tımar sahipleri bu tarihten sonra sadece Badıhava denilen vergi türlerini toplayabiliyorlardı. Bu tımarlar merkezi otoriteyi sınırlayan bir tımar biçimi olduğundan Fatih'ten sonra sayısı, alanı ve imtiyazı giderek azalmıştır. Serbest olmayan tımarlar ise klasik tımar biçimidir (Cin, 1995: 234-238).

takibatını yapar ve yakaladığı takdirde kadıya teslim etmekle yükümlüydü (Bektaş Öztaşkın, 2007: 259). Görüldüğü gibi tımar sistemiyle mali, idari ve askeri amaçları olan bir düzen kurulmuştur (Ortaylı, 2010-d: 124). Devletin taşrada sunacağı kamu hizmetleri ile vergi toplama işinin birbirini destekleyen mekanizmalar olarak uyumlu halde çalışması tımarlı sipahiler aracılığıyla olmuştur. Bu bakımdan Osmanlı düzeninin bozulmasına dönük (ilerde görüleceği üzere) literatürde sık sık tımar sisteminin bozulmasının sebep olarak gösterilmesi sadece gelenekçi bakış açısından kaynaklanmaz. Bunda tımar sisteminin Osmanlı düzeninde oynadığı hayati rolün önemi büyüktür (Genç, 2019: 95,96).

Tımarlı sipahiler askeri sınıfın aşağı kademesi olmalarına rağmen o kadar etkiliydiler ki yeni fetihler yapılmak üzere savaş açmak için merkezi bürokrasiye baskı yapabiliyorlardı. Bu çok güçlü bir baskıydı. Çünkü yeni fetihler yeni tımar alanları demekti (Bolat, 2020: 73). Habsburglara karşı sınır hattında olan tımarlı sipahiler bu durumu merkeze karşı kullanmışlardı. Tımarların iltizama verilerek gelirlerinin merkezi hazineye çekildiği dönemde bile bu bölgede yerel askeri sınıf tımar sahibi olmaya devam etti. Yerel güçler Bosna gibi sınır boyunun savunma hattı üzerinde olmalarını silah olarak kullanmışlar merkez de bunlara boyun eğmişti (İnalcık, 2017-b: 85,86).

2.5.2. Köylü

Osmanlı köylüsünün devlete karşı birçok sorumluluğu olmasına rağmen tımarlı sipahiye ve diğer yöneticilere karşı bağımsız olduğunu ifade etmek gerekir. Köylünün bedeni ve emeği üzerinde kimsenin hakkı yoktur (Berkes, 1969: 53). Köylünün merkezi idareye ödemekle yükümlü olduğu çift-resmi, köylülerin sipahiye karşı bağımlı olmasını engellemiştir. Bu üretim vergisini alma hakkı sipahiye bırakılsaydı Batı Avrupa'da olduğu gibi sipahiler feodal beyler gibi kötüye kullanabilirlerdi. Bu, Osmanlıların köylülerin bağımsız olması için güttüğü özel politikanın tezahürlerinden biridir (İnalcık, 2005: 83).[104]

Osmanlıda sınıflar üzere teşkil edilmiş bir toplum yapısı devletin toplumdan yalıtıldığı anlamına gelmemiştir. Temelde tarım toplumuna sahip olan Osmanlı Devleti'nde kır

[104] Burada vurgulamak gerekir ki Bizans'ın hakim olduğu yerlerde Batı tipi feodalizm yoktu ve serbest köylülük egemendi. Ancak Bizans'ın son döneminde Bizans yönetici sınıfı Batı tipi feodalizmi uygulamaya çalıştı. Köylünün üzerinde sömürü yöntemlerini denemeye, köylünün sırtına binen yükü ağırlaştırmaya çalıştılar. Öteden beri serbest köylülüğe alışık olan Bizans köylüsü bu feodal uygulamalara direnç gösterdi. Bizans köylüsünün Osmanlının yönetimini kolay benimsemesinde bu direncin büyük payı vardır. Bizans hakimiyetindeki köylüler kendi geleneksel köylülük anlayışlarına yakın olan Osmanlı yönetim tarzını benimseyerek serfleşmekten kurtulmuşlardı (Yerasimos, 2000: 82,178).

nüfusunun şehir nüfusundan yüksek oluşu da köy toplumunun şehirden bağımsız düşünülmesine yol açmamalıdır. Aksine üretimin ve verginin kaynağı olarak köy toplumu çevresindeki kasaba ve köylerle iç içe yaşayan bir ekonomik düzenin parçasıydı. Kırsal toplumun yönetimle olan ilişkilerinde köylülerin ve taşradaki yerel yöneticilerin çıkarları belirleyici oluyordu. Bu yerel güçler arası müzakere ve uzlaşma pratikleri taşra yönetiminin ilkelerini biçimlendiriyordu (İslamoğlu, 2018: 41). Bunu Osmanlıda ekonomik hayata şekil veren provizyonizm anlayışı çerçevesinde düşünmek gerekir. İaşe olarak da adlandırılan provizyonizm ilkesi ekonomiye tüketici açısından bakan anlayıştır. Buna göre iktisadi faaliyetin amacı insanların ihtiyacını karşılamaktır. Bunun için de üretilen mal ve hizmetlerin bol, kaliteli ve ucuz olması gerekmektedir. Bu sayede toplumun yaşaması, sosyal düzenin korunması ve devlet faaliyetlerinin aksamadan yürütülmesi mümkün olmaktadır. Toplumun düzenini korumanın başlıca şartı insanların ihtiyacını karşılamak olduğuna göre köylerde üretilen malların öncelikle köylünün, sonra köyün bağlı olduğu kazanın sonra sarayın sonra ordunun sonra da başkentin ihtiyacını karşılaması esastır.[105] Dolayısıyla köylerde üretilen zirai ürünleri şehir esnafı satın alır, işler ve tüketiciye satardı. Bu bakımdan Osmanlıda köy ile kasaba ve şehir merkezi arasında bir bütünlük vardı (Genç, 2019: 41-43).[106]

Köylüler her kademe taşra yöneticisine karşı Divan-ı Hümayun'a şikayete başvurabiliyorlardı.[107] Köylülerin şikayetleri merkezi hükümet tarafından dikkate

[105] İaşe ilkesi denen bu temel anlayış Osmanlıda köylünün zirai faaliyetlerinin öteden beri kısmen ticari amaçla (iç ticaret) yapıldığını göstermektedir. Taşrada 18. yüzyıl ile beraber ticari tarım anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Avrupa gibi ticari tarımın olduğu yerlerde köylülerin serfleşmesi beklenir. Çünkü ticari tarımda çiftçi; şehir esnafı, toprak ağaları ve tüccar için üreten bir bağımlı üretici haline gelir. Osmanlıda ticari tarıma daha yoğun geçildiği dönemlerden sonra bile bağımsız köylülük yaşamaya devam etmiştir. Bunun en önemli sebebi, köylüyü kendilerine bağımlı yapabilecek güce ve zenginliğe erişen tımarlı sipahi, ayan, mültezim gibi yerel güçlerin bu yola teşebbüs etmemesidir. Çünkü bu gruplar devletin köylüyü korumacı yaklaşımını biliyorlardı. Osmanlıda köylülerin dilekçe/şikayet hakkını kullanabilme imkanının olması yerel güçler için bir tehdit unsuruydu. Zira kendilerinin sahip olduğu güç devletin verdiği siyasi konuma bağlıydı. Bu konumu kaybetmemek için geleneksel bağımsız köylülüğe dayanan Osmanlı taşra toplum düzenine sadık kaldılar (Khoury, 1998: 172-179). Diğer yandan Osmanlı köylüsü bağımlı değildir; ancak bu hür olduğu anlamına gelmez. Köylü toprağına sıkı sıkıya bağlıdır ve sipahinin nezaretinde çalışır (Ortaylı, 2010-d: 152). Bu nedenle hür köylü yerine bağımsız ya da serbest köylü tanımlaması Osmanlı köylüsü için daha uygundur. Çünkü serbest ya da bağımsız, serf ya da kulun zıddıdır (Berkes, 1969: 53).

[106] Osmanlı kırsal kesiminde para kullanımın çok kısıtlı olduğunu, vergi olarak toplanmış tahılın nakliyatı dışında şehirle hiçbir bağlantı olmadığını öngören model yeni çalışmaların bulguları karşısında eskimiş gözükmektedir. Son dönem çalışmalarda dokuma sektörü başta olmak üzere belli ürünlerde uzmanlaşmış bir kırsal üretimin ve uzak pazarlarla bağlantıların olduğu ortaya çıkmıştır (Faroqhi, 2003: 93).

[107] Uğurlu'nun 16. yüzyıl sonları için Çirmen sancağı üzerine yaptığı detaylı inceleme, devletin taşranın farklı aktörleriyle iletişim kanallarını mutlaka açık tuttuğunu göstermiştir. Uğurlu'nun incelediği defterde merkezden taşraya gönderilen 56 evraktan 36'sının taşradan yapılan başvurulara verilen cevaplar olduğu görülmektedir. Ayrıca bu taleplerin yarısının doğrudan vakıf mütevellileri ile reayadan yani kamu görevi olmayan sivillerden

alınıyordu. Bu şikayetler üzerine padişahlar bir çok adalet fermanı çıkarmıştı (Feyzioğlu, 2014: 38,48). Köylülerin özellikle 16. ve 17. yüzyılda isyan etmelerinin asıl sebebi nüfus artışı değil, artan vergilere bir tepkiydi. Köylüler toprağı terk etmeyi artan vergilere karşı bir tehdit olarak kullanabiliyorlardı. Köyleri boşaltma tepkisi merkezi idare tarafından önemsenmek zorundaydı. Çünkü adalet dairesi sözleşmesinin sultana yüklediği temel görev köylüyü korumaktı (Faroqhi, 2016: 81). Hatta bu doğrultuda celali isyanları olarak adlandırılan büyük Anadolu isyanları döneminde taşra yöneticilerinin vergi toplamak ve suç iddialarını araştırmak üzere köye girmeleri yasaklanmıştı. Fermanlar, gerekirse köylülerin silahlanıp yerel idarecilere direnmesine ve zor kullanarak yerel idarecileri köye sokmamasına izin veriyordu (Akdağ, 1963: 165-170; Yücel, 1988: XII).[108]

Köylülerin isyanlarının sınıfsal olmadığını da belirtmek gerekir. Osmanlı köylüsünün toplu olarak isyan etmesi için destek bulacağı benzer iddialara sahip müttefikleri ve müttefikler arası iletişim kanalları yoktu. Batıdaki gibi köylüler ile diğer sınıflar arasında konjönktürel bile olsa himaye ilişkileri gelişmemişti. Köylülerin en iyi örgütlendikleri durum olağanüstü vergiler karşısında vergi oranlarının yüksekliğine ilişkindi. Bu durumda ayanların aracılığıyla yapılan müzakereler esnasında köylüler toplu hareket ediyorlardı ve başarılı oluyorlardı (Barkey, 2011-a: 91, 92, 116).[109] Yine de Osmanlı köylüsünün bir şekilde sürekli canlı tuttuğu *isyan tehdidinin* sonuç verdiğini tarihsel süreçler de göstermektedir. Diğer bölgelerde ve dünyanın birçok yerinde köylüler ekonomik düzen için çevresel bir unsur haline gelmişti. Ancak Osmanlı köylüsü pazarlık gücünü 19. yüzyıla kadar korumuştu (Schilcher, 1998: 204-205).

Bazı isyanlar Osmanlı merkezi idaresinin bu isyancılara topraklar üzerinde babadan oğula geçebilen -özel mülkiyete yaklaşan- miras yetkileri tanımasını sağlamıştı (Abou El-Haj, 2000: 45). Yoğun isyanlar döneminde topraksız kalan köylüler levent olarak savaşlara katılıyor ve dönüşte tımar talebinde bulunuyorlardı. 17. yüzyılda devlet bu taleplere küçük tımarlar ile olumlu yanıt vermek zorunda kalıyordu. Çünkü köylüler memnun edilmedikleri

geldiği anlaşılmaktadır. Kadıların yaptığı taleplerin bir kısmının da reaya adına olma ihtimali göz önüne alındığında merkeze başvurunun yönetilen sınıf açısından yaygın bir yöntem olduğunu söylemek mümkün. Bu da merkezin taşranın talepleriyle ilgilendiğini göstermektedir (Uğurlu, 2018: 103-105). Topkapı Sarayı'nda reayadan gelen dilekçelerin okunduğu Divan, tebanın padişahın adaletine ulaşabilirliğini sembolize etmek için açık duvarlı inşa edilmiştir (Darling, 2019: 356).

[108] Aynı yasaklar sadece celali isyanları döneminde değil, köylülerin rahatsız olduğu ve talep ettiği her dönemde uygulanmıştır (Özkaya, 1994: 88).

[109] Osmanlının özellikle Balkanlar'da uyguladığı aşırı yönetimin köylüleri merkeze yabancılaştırdığını iddia eden karşı görüş ve bu görüşü spekülatif bulan yorum için bkz: (Faroqhi, 2003: 249).

takdirde fakir leventlerin kurduğu daha büyük asi ordulara katılabilirlerdi (Barkey, 2011-a: 70). Bunun farkında olan devlet tebanın dilekçesine kayıtsız kalmıyor, hatta talepler doğrultusunda *eylemlerini değiştiriyordu*. Osmanlıda dilekçe hakkının kullanımı formalite değildi; kanunların uygulanmasında kalıcı ve geniş kapsamlı değişikliklere yol açıyordu. Dahası dilekçelerde sadece sorun dile getirilmiyor; çözüm için öneriler sunuluyor ve kahir ekseriyetle başkentin dilekçeye verdiği cevap reayanın önerisi doğrultusunda oluyordu (Darling, 2019: 348,349).

Köylüler öyle gözüküyor ki Osmanlıda devlet karşısında pasif kalan, sindirilmiş bir kesim değildi (Abou El-Haj, 2000: 40). Adalet dairesi ilkesine dayanan köylüler itirazlarını dile getiriyorlardı. İtirazlara verilen cevaplar ile bağımsız köylülüğün dayandığı bu ilkenin işlerliği ve canlı tutulması sağlanıyordu. Bu sayede Osmanlı merkezi idaresinin meşruiyeti sürekli olarak yeniden oluşuyordu (Faroqhi, 2016: 95).

2.5.3. Mültezim

Osmanlının kuruluşundan beri bazı gelir kalemlerinin hazine adına toplanması işi mukataa (vergi kaynağı) olarak özel şahıslara verilirdi. Örneğin bir kentin gümrük gelirini toplama hakkı bir özel şahsa verilir, bu hak karşılığında kişi hazineye bir meblağ öderdi. Bu sisteme iltizam sistemi, iltizam alarak imtiyaz elde etmiş kişiye de mültezim denirdi (Ortaylı, 2010-d: 142, 143). Tımar sisteminin zirai alanda uygulanmasından beklenen faydalar ticari alanda iltizam sisteminden bekleniyordu (Berkes, 1970: 218). Sistem özellikle toprakların genişlemeye başladığı Fatih devrinden sonra işlerlik kazanmıştı (İnalcık, 2017-b: 256). Dolayısıyla iltizam sisteminin 16. yüzyılda ortaya çıktığı düşünülmemelidir. 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren olan şey, sistemin tımarları da kapsayacak şekilde genişlemesi, yaygınlık kazanması ve zamanla malikane gibi farklı uygulama şekillerinin ortaya çıkmasıydı (Berkes, 1970: 227-231).

16. yüzyılda yaşanan mali buhran iltizam uygulamasının yaygınlaşmasına sebep olmuştu.[110] Daha önceleri tımar tevcihleri mantığıyla sancak tahrirleriyle verilen mukataalar yeni haliyle ihale edilerek verilmeye başlandı. Vergi kaynakları açılan ihalede en çok teklifi yapan mültezime 3, 6, 9 yıl arasında değişen süreler için veriliyordu. Böylece vergi kaynakları daha hızlı nakde dönüşerek bütçeye geliyordu. Bu, Osmanlı maliyesi için geçici bir çözüm oldu;

[110] İltizamın yaygınlaşmasının sebeplerinden biri de bizzat dirlik sahiplerinin tımar, zeamet veya haslarını kendileri işletmeyip iltizama vermeye başlamalarıydı (Genç, 2019: 98).

ancak mültezimlerin yalnızca vergi kaynağından yüksek kar elde etmeyle ilgilenmeleri, bunun karşısında vergi kaynağının korunması ile ilgilenmemeleri ekonomiye zarar vermeye başladı (Yücel, 1974:680-683). Bu tahribatı önlemek için mukataaların mültezimlere hayat boyu kullanmak şartıyla verilmesi kararlaştırıldı. Böylece mültezimler uzun süreli aldıkları bu kaynakları daha verimli kullanmak için yeni yatırımlar yapacak ve işlettikleri bölgelerde reayayı korumak zorunda kalacaklardı. Osmanlıda kayd-ı hayat şartı ile iltizam almayı belirleyen bu sisteme "malikane sistemi" denmiştir (Genç, 2019: 98-100).[111]

Malikane sisteminin önemi, 18. yüzyılda eşraf ve ayan olarak Osmanlının taşrada en önemli yerel gücünü ortaya çıkartan sistem olmasındadır.[112] Malikane yoluyla vergi kaynaklarını ele geçiren nüfuzlu kişiler İstanbul'da oturmayı tercih ediyor, taşrada sahibi oldukları malikaneleri iltizam yoluyla başkalarına işletiyorlardı. Malikaneyi İstanbul'daki malikane sahibi adına yöneten ve orada yaşayan bu nüfuzlu, zengin kişiler ayan olarak giderek güçlenmiş ve İstanbul'daki malikane sahibine ortak haline gelmiştir (Keskin, 2009:128). Bu yerli mültezimler özellikle 1680'lerden sonra devletin idari temsilcisi gibi giderek daha çok idari görevler üstlendiler. Yeni idari görevler onları taşra yönetiminin ortağı konumuna getiren önemli bir basamak oldu (Khoury, 2003: 48). Malikane sistemi o kadar yaygınlaştı ki zamanla vüzera, beylerbeyi ve sancak beyi hassı olarak belirlenen ve merkezi bütçeye ait olmayan yerlerin gelirleri de malikane sistemiyle merkezi bütçeye dahil edildi. Bu durum 18. yüzyıl içinde giderek taşrada mülki idarecilerin gelirlerinde azalmaya, bunun karşısında bu malikaneleri işleten ayan ve eşrafın gelirlerinin artmasına yol açtı. Ayanın önemli bir taşra gücü olarak ortaya çıkışı hiç kuşkusuz malikane sisteminin sonuçlarından biriydi (Cezar, 1986: 52-65).

2.5.4. Ayan

Osmanlıda ayan olarak şehirlerde, köylerde nüfuz ve servet sahibi, toprak üzerinde güç sağlamış ileri gelenler kastedilmektedir (Berkes, 1970: 335). Seyyidler de (sadat) Osmanlının kuruluşundan yıkılışına kadar ayan ve eşraf olarak kabul edilmiştir (Canbakal, 2021: 82-89). Osmanlının kuruluşundan itibaren taşrada ileri gelenler için bu terimin

[111] Malikane kelimesinin anlamı sistemin özüne ve sonuçlarına ilişkin ipucu vermektedir. Üstlenicisine bir tür yarı mülkiyet hakkı sağlayan Malikane, Arapça ve Farsça kelimelerin birleşmesinden oluşan ve 'sahibiymiş gibi' anlamına gelen bir kavramdır (Salzmann, 2011: 143).

[112] Yücel mültezimleri kullandığı yetkileri göz önüne alarak mali ve mülki amir olarak görmektedir (Yücel, 1974:682).

kullanıldığı görülmektedir.[113] Beylerbeyi, sancak beyi, kadı, müderris, müftü gibi tüm ileri gelen Osmanlı taşra seçkinleri devlet tarafından bir sınıfmış yahut bir zümreymiş gibi ayan-ı vilayet veya eşraf olarak adlandırılmıştır. 17. yüzyıldan itibaren zenginleşen yerli kimseler de ayan-ı vilayet zümresine dahil olmuşlardır. 18. yüzyılda güçlerinin zirvesine çıkan ayanlar bir yerleşim yerinde ayanların reisi olarak bir ayan seçmeye başlamışlar ve ayanların reisi konumundaki *ayan* devlet tarafından da resmen tanınmaya başlanmıştır. Dolayısıyla 18. yüzyıl itibariyle konu edildiğinde esasen kamu görevi üstlenen ve bir tür seçimle belirlenen bu ayan anlaşılmaktadır (Özkaya, 1994: 7).

16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan mali sıkıntılar, Anadolu'da cereyan eden isyanlar[114] ve uzun süren savaşlar eyalet ve sancaklarda vekaleten görev yaptırma usulü olan mütesellimlik uygulamasını yaygınlaştırdı. Eyalet, sancak ve kazalar; mültezimler, mütesellimler ve naipler eliyle vekaleten yönetilmeye başladı. Bu vekil görevliler vergi toplama işinde kolaylık sağladığı için giderek yerli ailelerden atanır oldular. Nüfuz sahibi yerli ailelerin yerelde sağladıkları bu ayrıcalıklar onları giderek daha zengin ve prestij sahibi kıldı (McGowan, 2004: 784,785). Bu bakımdan ayanlığın 16. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan gelişmelere dönük getirilen ve yaygınlaştırılan iltizam sistemi ve malikane gibi usullerin doğal sonucu olduğu görülmektedir (İnalcık, 1977: 31).

Merkezin nakit ihtiyacı nedeniyle 17. yüzyılda beylerbeylerine vergi toplama konusunda geniş yetkiler verilmişti. Beylerbeyiler vergi toplamak için daha çok yerelde güçlenmekte ve malikane gibi uygulamalarla imtiyazlar elde etmiş olan sözü geçen varlıklı ve nüfuzlu kişilerin desteğine dayanmak durumunda kaldılar (Kunt, 2005: 68). Ayan-ı vilayet denilen eşraf ve ayanın 17. yüzyıldan itibaren vergilerin toplanması, bilirkişilik, fiyat tespiti ve vakıf idaresi gibi birçok konuda devlet ve halk arasında aracı rolünde kamusal görevler üstlenmesi merkezi otoritenin yaşadığı bu problemler sonucunda olmuştu (İpşirli, 1994: 239).

Ayanların seçimi konusu taşrada sui generis bir özellik arz etmektedir. Ayan, teoride ayan-ı vilayet veya eşraf denilen taşra elitlerinin içinden halkın seçtiği kişilerdi. Ayan Osmanlı merkezi idaresi için halkı temsil eden bir yerli otorite idi. Halkın ayan olarak görmek istediği kişi için halktan talep dilekçeleri oluşturulması, halkın ittifak üzere bir seçkini ayan olarak istemesi gerekirdi. Halkın istediği kişi bu talep dilekçelerinden aldığı güçle validen ayan

[113] İleri gelenler için 'Vücuh' teriminin kullanıldığı da görülmektedir (Akyıldız, 2009: 98).

[114] 17. yüzyıl ortalarında eşkıyalar nedeniyle yollar o kadar güvensiz hale gelmişti ki bazı sancak beyleri görev yerlerine gidemediği için mütesellim tayin etmişlerdi (Özkaya, 1994: 68).

olarak atanabileceğine ilişkin bir buyruldu alır, bu buyruldu merkez tarafından onaylanınca ayan seçimi tamamlanırdı. Ancak uygulama çoğu kere böyle işlemedi. Ayanı seçenler halk yerine o yerleşim yerindeki ileri gelenler olduğu gibi vali buyrulduları rüşvetle elde ediliyordu (Özkaya, 1994: 173, 174, 237, 246, 271, 272). 1765 yılında ayan seçimini daha sağlıklı yapmak üzere valilerin buyruldu vererek onaylama yetkisi kaldırıldı. Halkın seçtiği ayanı bundan böyle doğrudan sadrazam onaylayacaktı (İnalcık, 1977: 48).

18. yüzyılda ayanlar aracılık rolünün de ötesine geçerek eşkıyalığın önlenmesi, asker toplanması ve güvenliğin sağlanması gibi daha kritik temel devlet görevlerini icra etmeye başladılar. Bunun karşılığında bölgelerinde askeri payeler ve yöneticilik elde ettiler. 18. yüzyılın ikinci yarısında daha da güçlenen ayanlar Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra idaresinin gelişiminde en önemli yerel aktörlerden biri oldular (Kaya, 2013: 149,159).[115]

2.5.5. Lonca Teşkilatı

Loncalar esnafların kendi arasında dayanışmasını sağlamak amacıyla kurulan ekonomik temelli örgütlerdir. Lonca teşkilatı 13. yüzyılda Anadolu'da kurulan ahilik teşkilatıyla yakından ilgilidir. Bilindiği gibi ahilik teşkilatı Anadolu'da[116] hem Moğol baskısına karşı hem de Rum ve Ermeni esnaflarına karşı iç dayanışmayı sağlayan sivil organizasyonlardı. 15. yüzyılda özellikle İstanbul'un fethinden sonra ahilik anlayışıyla kurulan esnaf örgütlerine gayrimüslim esnafların da katılmaya başlamasıyla lonca teşkilatı ortaya çıktı (Akbaş, Bozkurt ve Yazıcı: 2018: 168-173). Lonca teşkilatında dinsel farklılık gözetilmezdi; ancak loncanın başkanı olan kethüdanın seçimi açısından dini köken önem arz ediyordu. Üyelerin çoğunluğu hangi dinden ise doğal olarak o dine mensup bir kethüda seçiliyordu (Genç, 2019: 296).

Osmanlının kuruluş devirlerinde ahilik felsefesiyle bir araya gelen esnaf ve zanaat örgütleri devlet yönetimini etkileyen başlıca taşra gücüydü.[117] Öyle ki Aşıkpaşazade İmparatorluğun

---

[115] Erken modern dönemde taşra idaresinin geçirdiği dönüşümde ayanlığın artan rolü üçüncü bölümde daha detaylı ele alınacak olup burada kuruluş döneminde yer alan yerel aktörlerden biri olarak kısaca söz edilmiştir.

[116] Lonca teşkilatının şehir merkezlerinde görülen bir örgütlenme olmasına karşın ahi teşkilatı kasabalara ve köylere kadar yayılıyordu. Ahiler kendi zaviyelerine sahip dini ve kendine özgü töreleri ağır basan bir sivil yapılanma içindeydiler. Ahilerin piri Ahi Evran bir mutasavvıftı. Osman Gazi'ye ahilik beratı veren Ahi Evran ve takipçileri Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde şehir ve köylerde önemli bir fonksiyon icra etmişlerdi (Önder, 1973: 21-23).

[117] Bazı tarihçilere göre Şeyh Edebalı aynı zamanda etkili bir ahi şeyhiydi (Gallotta, 1997: 56). Ahiler Osmanlının kurucu unsurlarındandı (Ocak, 1997: 168).

ilk dönem toplumsal yapısını tahlil ederken Ahiyan-ı Rum'u (Ahiler); Abdalan-ı Rum (dini sınıf), Bacıyan-ı Rum (önemli rolleri olan kadınlar) ve Gaziyan-ı Rum (savaşçı sınıf) yanında ayrı bir sınıf olarak zikretmişti (Melikoff, 1997: 154). Lonca örgütünün kurumsal bir yapıya kavuşması Fatih döneminden itibaren her alanda olduğu üzere esnaflar üzerinde de merkezi denetimi artırma gayesiyle gerçekleşmiştir. Üretim ilişkilerinin kontrol altına alınması[118] için lonca teşkilatı yarı resmi organizasyonlara dönüştürülmüş ve lonca başkanları kadıya bağlı görevli haline getirilmeye çalışılmıştır (Berkes, 1969: 60-63).

Her bir zanaat ve esnaf sektörünün lonca teşkilatının başında esnafların seçtiği kethüda[119] denilen bir görevli bulunurdu (Özkaya, 1994: 32). Kethüda esnafların temsilcisi olduğu gibi üstlendiği görevler nedeniyle devletin de temsilcisiydi. Fiyatlara üst sınır getirilmesi, malların kalite kontrolü vs. gibi birçok iş kethüdalar eliyle yapılırdı. Kethüdaya görevlerinde yardımcı olan bir yiğitbaşı tayin edilirdi. Bunlardan başka ilgili sektörün emektarlarından oluşan bir ihtiyarlar (seçkinler) heyeti bulunurdu. Resmi görevi olmayan bu lonca elitleri sektörün işleyişi konusunda söz sahibiydiler (Baer, 1963: 110-113). Osmanlıda lonca üzerindeki denetim, Osmanlı ekonomik dünya görüşü olarak fiskalci ve iaşeci uygulamaların sonucuydu. Devletin kasası ve tüketicinin korunması asıl amaçtı. Loncalar üretimi artırmayı esas alan bir amaca hizmet etmiyordu (İnalcık, 2017-b: 56).[120]

Loncalar 16 ve 17. yüzyıllarda diğer şehir örgütlenmeleriyle birlikte tebanın yönetime karşı koymasına ve belirli siyasi hedeflere ulaşmasına aracılık eden örgütler haline geldiler. Loncalar şehirlerde üreticilerin devletle pazarlık yaptığı toplumsal taban konumuna geldiler.[121] Bu bakımdan bazı erken kapitalist olarak nitelendirilebilecek üreticiler bu

---

[118] Esnafların loncalar halinde örgütlenmesi köylerde çiftlik esaslı örgütlenmeye benzer şekilde düşünülmüş, böylece her mal için üretim ile tüketim arasındaki dengeyi korumak amaçlanmıştı (Genç, 2019: 43).

[119] Lonca başkanı olan kethüdayı şehir kethüdası ile karıştırmamak gerekir. Her lonca için seçilen kethüdalardan başka bir de bütün lonca kethüdalarının üstünde, bütün lonca sorunlarının danışıldığı ve şehrin diğer ileri gelenleriyle birlikte şehri devlet karşısında temsil eden bir Şehir Kethüda'sı seçilirdi (İnalcık, 2015: 159). Kethüda Farsça kökenli bir kelime olup Osmanlıda idarecilere yardımcı olan görevlilere verilen genel bir isimdi. Örneğin eyalet valilerinin kendisine bağlı personellerin yönetiminde ona yardımcı olan görevliye kapı kethüdası denirdi (Canatar, DİA, 2002: 332-334).

[120] Aynı branşta ihtiyaçtan fazla esnaf dükkanı ve usta olmasına izin verilmezdi. 18. yüzyılda bu kontrolü daha sistematik yapabilmek için gedik denilen bir tür dükkan açma izni alma şartı getirildi. Gedik sahibi olmayan kimse o zanaatı yapamazdı (Kütükoğlu, 1994: 610,611).

[121] 1651 ve 1658 yıllarında İstanbul, loncaların örgütlediği bir esnaf ayaklanmasına sahne olmuştu. Saray 1651 yılında esnaftan 14 kez vergi tahsilatı yapınca ve esnafın elindeki sikkeleri düşük değerli sikkeler ile değiştirmeye kalkınca loncalar buna itiraz etmişti. Kepenk kapatan esnaf birçok üst düzey görevlinin azlini sağlamıştı. Devletin esnafa dönük uygulamasının arkasında duran ve gücünün doruğunda olan yeniçerilere karşı esnafın bu ayaklanması loncaların gücünün tezahürü olarak kayıtlara geçmiştir (Koyuncu Kaya, 2013: 194).

teşkilatın içinden çıkmıştı (Faroqhi, 2016: 32,33). Loncalar devlet yönetiminde oynadıkları roller ile adeta politik bir güç idiler. Merkezi hükümet için loncalar hayati önem taşıdıklarından taşra yöneticileri lonca üyeleri ile iyi geçinmeye bakarlardı. Köylülerin çift bozma tehdidi gibi loncalar da kepenk kapatma tehdidi ile taleplerini yerine getirtirlerdi. Bazı kentler güçlü loncaları sayesinde o kadar geniş ayrıcalık elde etmişlerdi ki bazı Batılı gözlemciler Kayseri ve Saraybosna gibi bu kentleri kent cumhuriyetleri olarak tanımlamışlardı (İnalcık, 2015: 167).

Loncalar 18. yüzyılda yavaş yavaş devletin üretimi daha sıkı kontrol altına alması ve birçok esnafın zenaatkarlıkla ilişkisinin kalmaması nedeniyle özerkliğini kaybetti. Loncalar varlığını devam ettirse de lonca üyeliği sadece hukuki bir üyelikten ibaret hale geldi. 18. yüzyıl sonunda loncalar idari, ekonomik ve sosyal düzendeki fonksiyonunu yitirecekti (Göçek, 1999: 81).

2.5.6. Eşkıya

16. yüzyılın son çeyreğinde Anadolu'da celali isyanları baş göstermişti. Bu isyanlara karşı uzun süre devletin tutumu yatıştırıcı olmuştu. Celali liderlerine beylik ve paşalık verilerek sorun çözülmeye çalışılmıştı (Kunt, 2005:21,22). Barkey'e göre eşkıyaların devletin hizmetine alınabilmesinin sebebi eşkıyalığın ortaya çıkışında devletin rolünün olmasıyla ilgiliydi. Ona göre;

> *"devlet, eşkıyalığı toplumdaki huzursuzluğu başka yerlere kanalize etmek amacıyla ve kendi askeri ve siyasi-idari ihtiyaçlarının bir yan ürünü olarak imal ediyordu… Eşkıyalara dönüşen gruplar kendi iradeleriyle bir araya gelmiş değillerdi; toplumdaki elitler tarafından, bu elitlerin çıkarları doğrultusunda bir araya getirilmişlerdi" (Barkey, 2011-a: 145,146).*

Mezhep çatışmaları, merkezi yönetim ile Anadolu Türkmenleri arasında yaşanan sorunlar, İran'ın dış politikası, ellerinden tımarı alınmış sipahilerin hoşnutsuzluğu, artan vergi yükü,[122] reaya kökenli paralı askerlerin işsiz kalması (İnalcık, 2020-b: 25-26) gibi birçok farklı nedeni olsa da celali ayaklanmalarının ortak sonucu, eşkıyaların hem merkez hem taşra idaresi için bazen uzlaşılacak bazen mücadele edilecek bir aktör olarak kendini kabul ettirmesidir (Gökbunar, 2007: 18, 19). Dolayısıyla celali isyanlarına katılan sekbanların merkez tarafından sadece eşkıya olarak görülmediği anlaşılmaktadır. İsyancılar; 16. yüzyılın

[122] Koçi Bey, "evvelce ev başına kırkar, ellişer akçe alınırken şimdi yalnız miri için her neferden ikişer yüz kırkar akçe ve her ev avarızdan üçer yüz akçe ve her koyun başına bir akçe tayin olundu." diyerek artan vergi yükünün boyutlarını ifade etmiştir (Koçi Bey, 1972: 46).

ikinci yarısında sayıları katlanarak artan kapıkulu askerlerinin karşısında onların gücünü dengeleyen bir askeri güç olarak da görülüyordu. Taşra yöneticileri, kapıkulu askerlerinin Genç Osman'ın hal' edilmesinde olduğu gibi yeniçerilerin pervasız tutumlarına karşı Anadolu'daki bu sekban gücüne dayanarak merkeze karşı harekete geçebiliyorlardı (Kunt, 2005: 28).

17. yüzyılda özellikle Avusturya ile yapılan uzun savaş nedeniyle idarecisiz kalan Anadolu'da bu başıboşluktan istifade eden eşkıyalar halka büyük zulümler yapmıştı.[123] Buna rağmen devlet savaşta bu eşkıyaların leventlerinden faydalanmak için onlara sancaklar veriyordu. Devlet kimi zaman da eşkıyalarla mücadele etmek için mütegallibe denilen nüfuz sahibi yerel güç odaklarına yaslanmak zorunda kalıyordu. Bu da bir başka yerel güç olan ayanların güçlenmesine sebep olacak gelişmelerden biri olmuştu (Özkaya, 1994: 59). Dolayısıyla eşkıyalık taşrada devletin dikkate almak zorunda olduğu toplumsal bir gerçeklik olarak 16. yüzyılda ortaya çıkmıştı. İlerleyen bölümlerde görüleceği üzere eşkıyalık olgusu imparatorluğun yıkılışına kadar taşra yönetim sistemini ilgilendiren konumunu sürdürmeye devam etti.

2.6. Kuruluş Dönemi Taşra Yönetiminde Merkeziyetçilik ve Ademimerkeziyetçilik

Osmanlı Devleti'ni merkeziyetçi ya da ademimerkeziyetçi olarak tanımlamak çoğunlukla bu tanımın Osmanlı idari modernleşmesini açıklayanlara kolaylık sağlamasından ileri gelmektedir. Modernleşmeci yaklaşım Osmanlı devlet yapısını 19. yüzyılda modernleşen bir örgüt olarak değerlendirerek devletin 19. yüzyılda diğer modern Avrupa ülkeleri gibi merkezileştiğini iddia eder. Oysa aynı modernleşmeci literatür, modernleşme öncesini bir bütün olarak klasik dönem olarak görür ve bu klasik dönemi merkeziyetçi olarak tanımlar (Weber, 2012: 351, 352).[124] Böylece aslında merkeziyetçi bir devletin modernleşerek

---

[123] Barkey'in (2011-a: 186) Batı Anadolu'da 17. yüzyılın ilk yarısı için yaptığı çalışmanın sonucuna göre kadı sicillerindeki vakaların %20'si eşkıyalık ile ilgiliydi.

[124] Osmanlı Devleti'ni despotik, merkeziyetçi ve halktan kopuk olarak nitelendirmenin tarihi eskidir ve Avrupalı yazarlara dayanır. Machiavelli bu konuyu ilk işleyenlerden birisidir. Machiavelli Osmanlıda hükümdarın halkın sevgisini kazanmaya ihtiyaç duymayacağını, halktan kopuk bir yönetim olduğundan hatta halkın zararına bir yönetim tarzı geliştirebileceğini söyler. Ona göre Osmanlıda halkın tepkisinden çekinilecek bir yan yoktur (Machiavelli, 2005: 6,72). 1550'li yıllarda Osmanlı ülkesinde bulunduğu sırada devlet yönetimine ilişkin gözlemleri rapor ettiği yazılarda Busbecq Osmanlı ülkesinin disiplininden ve padişahın otoritesinden övgüyle söz eder (Busbecq, 1993: 84-86). Weber ise Osmanlı yönetim anlayışını sultanizm kavramıyla tanımlar. Sultanizm patrimonyalizmin en uç biçimidir. Geleneksel bir egemenliğe dayanan hükümdar salt kendi kişisel araçları olan bir yönetim aygıtına ve orduya sahiptir. Hükümdar burada gücünü keyfi olarak kullanır ve istediği kadar genişletebilir (Weber, 2012: 351,352). Weber'e göre geleneksel yapı ve kişisel yetke bileşimi olan Osmanlı sultanlığı akılcı rejimiin dışında sayılmalıdır (Göçek, 1999: 30). Kafadar

merkezileştiğini iddia ederler. Dahası modernleşmeci yaklaşımın tezine göre bu merkezileşme Avrupalı ülkelerin gayrimüslim nüfusun yoğun yaşadığı yerlerde talep ettiği ve elde ettiği özerklik ile sağlanmıştır. Kısaca ifade etmek gerekirse onlara göre; merkeziyetçi Osmanlı Devleti, ademimerkezileşerek merkezileşmiştir. Burada izahı mümkün olmayan çelişkiler olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçiliği, taşra yönetimini anlamak açısından açıklığa kavuşturulmalıdır. Zira Osmanlı Devleti'nde taşra yönetiminin gelişimi ve mülki idare sisteminin kurulması hiç şüphesiz devletin zaman içinde merkeziyetçi ve ademimerkeziyetçi tutumlardan hangisini benimsediğine göre şekillenmiştir. Henüz bir beylik olduğu dönemde dahi Osmanlıların taşra idaresine yaklaşımı merkez ve taşra güçlerinin birbirlerine karşı ve kendi aralarındaki güç dengeleri açısından belirlenmiştir.

Kendisi de bir uç beyliği olan Osmanlı Devleti kuruluşunda uç geleneğine önem vermiş ve bağımsızlığını ilan ettikten sonra da taşrada merkezden büyük ölçüde bağımsız hareket eden uç beylerinin varlığını tanımıştır. Gazi Evrenos gibi akıncı beylerin sahip olduğu bu özerklik kuruluş yıllarında devletin genişlemesine katkıda bulunduğundan merkez taşrada bu ademimerkeziyetçi yönetimi uygulamıştır (Dimitriadis, 1997: 27). 1363 tarihinde Rumeli Beylerbeyliği'nin kurulması ile taşrada özerk hareket eden bu uç beylerin başına merkezden bir beylerbeyi atanmıştır. 1393'te benzer şekilde Anadolu Beylerbeyliği kurularak Anadolu'daki beylerin/askeri komutanların başına da merkezden bir beylerbeyi atanmıştır. Böylece merkeziyetçi bir yapı ihdas edilmeye çalışılmıştır (Baykara, 1988: 86,87). Özellikle Yıldırım Beyazıt dönemi ile başlayan merkeziyetçi devlet anlayışı ve yapısının İstanbul'un fethinden sonra daha katı uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir (İpşirli, 1994: 221).

Fatih'in, taht varisi kardeşleri öldürmeye cevaz veren kanununu aslında ilk kez Yıldırım Beyazıt uygulamıştı. Bu basit bir taht kavgasından öte anlam taşıyordu. Taht varisi bir kardeş bırakmayarak aslında bütün Türk İslam devletlerinde ve Selçuklulara kadar uygulanmış olan ülkenin sözde hüküm süren aileye ait olması anlayışı da terkediliyordu[125]. Artık hükümdarın

(2011: 149) bu tanımlamayı doğru bulmaz. Ona göre "imparatorluğa despotik demek, tebanın savunmasız bir şekilde monarkın keyfi idaresine boyun eğmesi anlamını çağrıştırır. Oysa imparatorlukta oldukça gelişmiş savunma ve adaleti uygulama mekanizmaları vardı. Bunların yanı sıra gaddarlık ve despotluğa karşı da güçlü engeller vardı. İnalcık (2017-a: 234) bu engellerin başında adalet dairesine dayanan yönetim anlayışının geldiğini söyler. Ona göre Osmanlı hükümdarını keyfi bir tiran olarak algılayan ve Aristoyu izleyen 16. yüzyıl Avrupalı siyaset yazarları bu kadim gelenekten habersizdir. Yine İnalcık (2017-a: 238) Osmanlıdaki merkeziyetçiliğin sebebinin bu yazarların sandığı gibi doğu despotizmi olmadığını, Osmanlının Avrupa ile girdiği amansız mücadeleden kaynaklanan bir zorunluluk olduğunu ifade eder.

[125] Selçuklularda II. Kılıçarslan devleti 11 oğlu arasında paylaştırmıştı. Dolayısıyla eyaletler şehzadelerin yönetiminde idi (Uzunçarşılı, 1984: 118-120). I. Murat ve Yıldırım Beyazıt'ın yavaş yavaş aşiret yönetiminden

iktidarı yegane ve biricik idi. Ancak Yıldırım Beyazıt'ın iktidarı tek elde toplama teşebbüsleri Anadolu'da güçlü aileleri huzursuz etmiş ve ülke Timur ile bir savaşa sürüklenmişti. Savaşı kaybeden Osmanlılara karşı ilk tepki Anadolu'da yerel güçlerin Osmanlı merkezi otoritesinden kopması oldu. Merkezi otoriteyi tekrar sağlamak II. Murat'ın merkez ve taşra arasında dengeli siyaseti sayesinde mümkün oldu (Yerasimos, 2000: 201-205). II. Murat dönemi merkez ve taşra güçlerinin rekabetine sahne olmuştu. Bu rekabette üç taraf vardı: Osmanlının kuruluşundan beri etkili olan güçlü aileler[126] (Türk aristokrat sınıf), ulema ve artık kendini yeni bir güç olarak kabul ettirmeye başlayan kapıkulundan yetişme yönetici sınıf. Türk aristokrat sınıf taşrada geleneksel özerk yapının muhafaza edilmesini isterken ulema ve kapıkulları iktidarın merkezde toplanmasını istiyorlardı. II. Murat uzlaşmacı bir idare tarzıyla bu çekişmeleri yönetebilmiş ve denge kurabilmişti (Emecen, 1994: 21). Daha hayattayken tahtı oğluna bırakmasının ardında kapıkullarının arzusunun yattığı bilinmektedir. Fatih'in İstanbul'un fethinden sonra Türk aristokrasisinin merkezdeki en üst düzey temsilcisi Çandarlı Halil Paşa'yı[127] idam ettirip devşirme kökenli Mahmut Paşa'yı sadrazam yapmasıyla bu rekabet kapıkulları lehine evrilmiştir (Akdağ, 1979-a: 381-386).[128]

Fatih merkezi bir imparatorluk kurmayı istiyordu. Bunun için bu merkezi gücü destekleyecek merkezi bir hazine oluşturmak gerekiyordu. Bu nedenle Osmanlının kuruluşundan bu yana gelir sahaları geniş olarak imtiyaz elde etmiş dini vakıfları ve bazı yerel Türk aristokrasisine tahsis edilmiş toprakları müsadere ederek kapıkullarına tımar olarak dağıttı. Merkeziyetçiliği artıran, taşranın gücünü kıran bu uygulamalar şiddetli tepki doğurdu. II. Beyazıt döneminde bu tepkileri yatıştırmak maksadıyla müsadere edilmiş ve tımar olarak dağıtılmış topraklar büyük oranda eski sahiplerine iade edildi. II. Beyazıt'ın

imparatorluk yönetiminin davranışlarını benimsemeye başlamaları devlet yönetiminde Bizans yönetim geleneğinin ağırlık kazanmaya başladığını göstermektedir. Ailenin ortak mülkü sayılan ülke artık padişahın mutlak otoritesi altına giriyor ve padişah imparatorluklarda görüldüğü gibi kolayca ulaşılamayan, ancak görkemli törenlerde gözüken bir yüce otorite şekline giriyordu (Shaw, 2008: 46).

[126] Özellikle Rumeli uç beyleri merkeziyetçi devlet yönetimine mesafeliydiler. Turhanlar, Mihaloğulları, Evrenesoğulları gibi beyler bulundukları bölgede hükümdarlık etme düşüncesi taşıyan soyların reisleriydi (Bolat, 2020: 68).

[127] Kapıkulu yetiştirmeyi kurumsallaştırmak üzere Yeniçeri Ocağı'nı I. Murad devrinde kuran kişi Çandarlı Kara Halil'in atası Çandarlı Halil Paşa'ydı (Özcan, 1994: 339).

[128] Bu tarihten sonra devşirme kökenli olmayanların hiç veziriazam yapılmadığı yönündeki algı yanlıştır. 1453'ten 1566'da Kanuni Sultan Süleyman'ın ölümüne kadar görev yapan 24 sadrazamdan dördü ulemadan (bunlardan biri yine Çandarlı ailesinden) idi. Diğer 20 sadrazam kapıkuluydu ancak bunlardan sadece ikisi yeniçeriydi ve bunlar da Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliği yaparak bu göreve gelmişlerdi (Yerasimos, 2000: 305).

saltanatı genel olarak bu bağışlayıcı ve eski istimalet (yerli halkla uzlaşma) politikasına uygun sürmüştür (İnalcık, 2017-b: 12,13). Görüldüğü gibi merkeziyetçilik ve ademimerkeziyetçilik bakımından Osmanlı tarihinin farklı dönemlerinde farklı eğilimler hakim olmuştur yahut merkeziyetçi uygulamalar ile ademimerkeziyetçi uygulamalar eş anlı yürütülmüş gibi gözükmektedir. Devletin taşra örgütlenmesinin biçimlenmesini ve gelişimini belirleyen merkeziyetçi ve ademimerkeziyetçi uygulamaları tasnif etmek konunun daha iyi anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

2.6.1. Taşrada Merkeziyetçi Unsurlar

Osmanlı resmi ideolojisi için İslam büyük önem taşımıştır, ancak güçlü İslami kimliğine karşın Osmanlılar farklı etnik ve dini cemaatleri içinde sindirip eritmemiş, kendisine vergi vermek, otoritesini kayıtsız şartsız tanımak kaydıyla hepsini beraya ve reaya kavramı içinde bütünleştirmiştir. Bu nedenle devlet cemaatler arasındaki ilişkileri düzenlemeyip, onları kontrol edici bir işlev görmüştür. Bu yönetim anlayışı, devletin merkeziyetçi bir ruhla inşa edilmeye çalışıldığını göstermektedir. Bu anlayışın doğal sonucu olarak devlet kendisini Devlet-i İslamiyye olarak değil, Devlet-i Aliyye olarak tanımlamıştır. Dolayısıyla merkeziyetçi devlet ögeleri İslami gelenekten değil, bazılarına yukarda yer verilen diğer devletlerin tecrübeleri ile bizzat kendi tarihsel tecrübesinden kaynaklanmaktadır (Ocak, 2013: 120, 121).

Merkeziyetçiliği sağlayan unsurların başında sınıflara bölünmüş toplumsal yapı gelmektedir. Osmanlı toplumu askeriler/yöneticiler ve reaya olmak üzere iki ana sınıfa ayrılıyordu.[129] Osmanlı merkezi yönetim anlayışı bu bölünme ile hizmetler ve vergi arasında bir denge kurmuştu. Siyasal istikrarın devamı bu toplumsal düzenin devamına bağlıydı. Bu nedenle toplumsal sınıflar arasında geçişsizlik esastı.[130] Hizmet edenler ve vergi verenler

[129] Bu iki ana sınıfın altında bulunan toplumsal statülerin kendi içinde de keskin bir hiyerarşi gözetiliyordu. 1743 senesinde Şam Defterdarı kızı için Şam'da yedi gün süren bir düğün yapmıştı. Defterdarın düğünde gözettiği taşra protokolü, taşrada statülerin konumu hakkında önemli bir fikir vermektedir. Defterdar birinci gün Şam Valisini, ikinci gün mevlana payesindeki ulema ve ümerayı, üçüncü gün şeyhleri ve sıradan alimleri, dördüncü gün tüccarları ve işsizleri, beşinci gün Nasrani ve Yahudileri, altıncı gün çiftçileri ve nihayet yedinci gün çalgıcı, türkücü, çengi ve fahişeleri ağırlamıştı (El-Bediri, 2015: 51).

[130] Osmanlılar bu düşünceyi geleneksel İslamcı düşünürlerin toplumu sınıflara göre biçimlendiren organizmacı anlayışından benimsemiş olmalıdırlar. Bu anlayışı en kapsamlı şekilde açıklayan İslam alimlerinden biri Nasreddin Tusi'dir. Osmanlı devlet ve toplum telakkisini en güzel ifade eden Osmanlı düşünürlerinden Tursun Bey Tusi'den etkilenmiştir (Emecen, 2001: 64). Tusi'ye göre hükümdarın adaleti sağlamasının ön koşulu farklı halk tabakaları arasında uyum sağlamasıdır. Toplumda dört sınıf bulunur ve bu dört sınıf tabiattaki dört unsura karşılık gelir. Birincisi kalem ehli (aydınlar) olup alimler, müderrisler ve katipler gibi dünya ve dinin devamlılığını sağlayan gruptur. Birinci grup suya karşılık gelmektedir. İkincisi kılıç ehli askerler olup bunlar

arasında iş bölümünün devamı devletin devamını sağlayan önemli bir koşul olarak görülüyordu (Baş, 2019: 295, 296). Öyle ki Osmanlının tüm toplumu çeşitli grupların üyesi olarak belirleme isteği, giyim kuşama varıncaya kadar belli biçimler getirmişti (Ergenç, 2013: 334).[131]

Taşrada istisnai durumlar dışında toplumsal *sınıflar arası geçişlerin yasak olması* merkeziyetçiliği sağlayan etkili bir denetim gücü oluşturmuştur. Eski İran toplumunda geçerli olan bu yönetim anlayışı Osmanlı taşrasında da uygulanmıştır (İnalcık, 2017-a: 68). Bununla birlikte toplumu sınıflara bölerek kurulması amaçlanan merkeziyetçilik sadece diğer devlet geleneklerinden tevarüs etmiş bir anlayış değildi. Kuruluş yıllarında birkaç kez parçalanma tehlikesiyle karşı karşıya kalan devlet zamanla bu merkeziyetçiliği kendi tecrübesiyle hayata geçirmişti. Çok farklı etnik, dini ve mezhebi kökenlerden oluşan toplumu sadece yöneten ve yönetilen olarak tasnif etmiş, vergi vermek ve hakimiyetini kayıtsız şartsız tanımak koşuluyla bütün toplum üzerinde devlet bütünleştirici bir role sahip olmuştu (Ocak, 2013:121). Klasik Osmanlı düzeninde reaya sınıfından çıkıp askeri sınıfa geçmek istisnai bir durumdu. Genellikle bu istisnai hakkı askeri sınıfla bir şekilde irtibatlı olan, sınırda ya da savaşta gönüllü görev alan reaya elde ederdi. Yine de bu şekilde elde edilmiş askeri sınıf beratları iptal edilme riskiyle karşı karşıya kalıyordu. Örneğin Kanuni döneminde çok sayıda berat iptal edilmişti. Reayadan askeriliğe geçiş yasağının ihlali devletin temel ilkelerini çiğnemek sayılmıştı (İnalcık, 2015: 74,75).

Merkeziyetçiliği tahkim eden bir diğer uygulama *kul sistemiydi*. Daha önce işleyişi anlatılan kul sisteminin Osmanlı merkezi siyasal gücü için ne kadar hayati önem taşıdığı yıllar içinde ortaya çıktı. Özellikle Timur'a karşı alınan mağlubiyetin ardından taşrada siyasi otoritenin tekrar kurulması kul sisteminden yetişme yönetici ve askerlerin oynadığı rolle mümkün olmuştu. Merkezi gücün üç önemli sacayağı olarak görülebilecek olan ulema ve Türk asıllı

---

da dünyanın nizamını sağlarlar. Bu da ateşe karşılık gelir. Üçüncü grup memurlar, sanat erbabı, tüccar ve bürokratlardır. Bunlar da insanların geçimlerini devam ettirmelerini sağlarlar. Tabiatta havaya karşılık gelmektedirler. Son gurup çiftçilerdir. Bunlar da toprağa karşılık gelmektedirler. Bu dört grup birbiriyle üstünlük yarışında olmamalı, birbirleriyle ahenk içinde çalışmalıdırlar. Bu sınıflar arasındaki düzen ve istikrar İslam alimlerine göre mutlu bir toplumun esas temelidir (Tusi, 2005: 296, 297).

[131] Ergenç (2013) bu durumu şöyle dile getirmektedir;

"Eğer yüzyıllar öncesine dönebilsek ve herhangi bir şehirdeki günlük yaşayışı görebilseydik, gezinen, oturan ve konuşan kişilerden kimin devlet görevlisi, kimin reayadan olduğunu anlayabilir; hangisi Müslüman, hangisi gayrimüslim, kim din adamı, kim esnaftan ya da tüccardandır, derhal sezebilirdik. Osmanlı şehir toplumu rengârenk bir görüntüye sahipti. Belgelerden anlaşıldığına göre, her cemaatin üyesinin giyeceği pabucun, makramanın, üstlüğün ve gömleğin rengi ve biçimi önceden belirlenmişti. Bir insanın giyiminin kalitesi, o kişinin ait olduğu gruptaki yerinin göstergesiydi" (Ergenç, 2013: 334).

akıncı beyler ile kapıkulları, fetret dönemini bitirip siyasal birliğin sağlanması için mücadele etmişlerdi. Ancak ulema ve Türk aristokratlar başka Anadolu beyliklerinde de görevlerini sürdürebilirlerdi. Oysa Osmanlı kapıkulları ise ancak Osmanlı Sultanı güçlendiğinde eski rütbelerine ve mevkilerine kavuşabileceklerdi. Bu nedenle Osmanlı merkeziyetçiliğinin kurulması ve sağlanmasında kullar önemli rol oynamıştı (Kunt, 1988: 64).

Padişahlar taşra teşkilatına beylerbeyi ve sancak beyi olarak kulları[132] arasından yöneticiler atayarak imparatorluğun en ücra yerlerini bile denetim altında tutabiliyorlardı. (Akyılmaz, 1999: 129). Zira kulların hem canı hem malı padişahın elindeydi. Kullar için siyaseten katl cezası verme yetkisi sadece padişaha ait bir haktı ve bu, kulların padişaha karşı daima tam bir sadakatle çalışmasını gerektiriyordu (Katgı, 2013: 202). Kullar, görev sahalarıyla ilgili konularda şer'i mahkemelerde yargılanamazdı. Bu da onları önemli bir güvenceden yoksun bırakıyordu (Kafadar, 2012: 159).

Kulların padişaha karşı itaatle çalışmasını zorunlu kılan pratik bir sebep, kulların güç, servet, statü ve ayrıcalıklarının alacakları kamu görevine bağlı olmasıydı. Kullar devletle olan ilişkileri sayesinde mevki elde ederek geçimlerini sağlayabiliyorlardı. Servet sahibi olmak kişilere güç kazandırmıyordu; ancak devlet siyasi güç sağlayabilirdi. Maddi manevi elde edilen her imkan devlet tarafından yaratılıp müsadere vb. uygulamalarla devlet tarafından yok edilebiliyordu (Barkey, 2011-a: 34,35).[133] Faroqhi'ye göre devlet hem müsadereyi mali bir kaynak çeşidi olarak görüyor[134] hem de bunu merkezden uzaklaşma eğilimi gösteren ayan üzerinde bir denetim unsuru olarak kullanıyordu (Faroqhi, 2005: 211).

Müsadere uygulaması hem ümeranın hırsını dizginliyor hem de ümera kapılarındaki görevlilerin temelde beyine değil Osmanlı merkezi idaresine bağlı olmasını sağlıyordu. Yüksek makamların ve bu makamların verdiği servetin kaybedilme riski yöneticileri Osmanlı yapan bir araçtı (Barbir, 2012: 174).[135] Kul sisteminin merkeziyetçiliği sağlayan

---

[132] Kapıkulu tabiri padişahın kulu anlamındadır. Kapı sözü padişahın sarayını ifade etmek için kullanılmıştır (Akdağ, 1979-a: 420). Hükümdar sarayına kapı denmesi İran Sasanilerinde, Mısır firavunlarında ve Japonya'da da görülen bir gelenekti (Göçek, 1999: 58).

[133] Müsaderenin etkisi ve gücü sıradan bir vatandaş tarafından şöyle ifade edilmişti; Eski Şam Valisi "Abdullah Paşa Eş-Şatcı'nın öldüğü; malına, zahiresine devletin el koyduğu ve sanki böyle biri hiç yokmuş gibi ortadan kaldırıldığı haberi Şam'a geldi." (El- Bediri, 2015: 207).

[134] Sefer zamanlarında müsadereye daha sık başvurulması devletin açıkça müsadereyi bir gelir bütçesi kalemi olarak gördüğünü göstermektedir. Nakdi birikimleri olan tüccar ve memurların mallarına sefer zamanlarında daha fazla el konuluyordu (Göçek, 1999: 132).

[135] Müsadere uygulaması merkeziyetçilik ile ademi merkeziyetçilik arasındaki ezeli rekabetin en belirgin özelliklerindendi. Müsaderede ortaya çıkan rakamlar azımsanacak gibi değildi. 1743-1757 yılları arasında Şam

en önemli özelliklerinden biri de Osmanlı ailesine karşı sultanlık iddiasında bulanabilecek nüfuzlu ailelerin karşısında bir güç olmasıydı. Çünkü kapıkulları devletin değil, doğrudan hakim-i mutlak olan padişahın kullarıydı. Bu ayrıcalık sultan dışında hiçbir aile ya da yöneticiye tanınmamıştı (Karataş, 2020: 161).

Öte yandan taşraya yönetici olarak gönderilenler sadece kullar değildi. Özel statülü olan ve beylerbeyilerin daha geniş yetkileri olan eyaletlere doğrudan merkeze bağlı *yeniçeri garnizonları* yerleştiriliyordu. Bu sayede taşrada padişahın askeri gücü de bulunmuş oluyordu. Beylerbeyinden ya da sancak beyinden bağımsız olan bu garnizonlar yerelde padişah otoritesine karşı gelebilecek her türlü güç karşısında bir teminat idi (İnalcık, 2015: 111).

Taşrada otonom yapıların oluşmasını engelleyen ve Osmanlıda merkeziyetçiliği amaçlayan temel uygulamalardan bir diğeri ise *fethedilen yerlerin fethedene değil padişaha ait olması* ilkesidir. Bu yönüyle kendinden önceki Türk-İslam devletlerinden ayrılan Osmanlıda fetheden kişinin fethedilen toprak üzerindeki hakkı padişahtan alacağı tımar ile sınırlıdır. Bu sayede Osmanlı genişlerken uçlarda yeni devletler oluşmasını engellemiş ve ele geçen her yerde sultanın hakimiyeti sağlanmıştır. Bu hakimiyet merkezi idarenin taşra örgütünü her yerde kurmasıyla mümkün olmuştu (Akdağ, 1979a: 259). Kadılık uygulaması bunlardan en önemlisidir denebilir. Selçuklular da taşraya kadı tayin ederlerdi, Ancak Selçuklularda kadı şer'i ve hukuki işlere bakmakla görevliydi. İdari ve mali işler kadının görev alanında değildi. İlhanlılar ve Memlüklerde de kadının fonksiyonu aynıydı (Uzunçarşılı, 1984: 121, 122, 246, 391). Osmanlıda ise kadı yeni görevler üstlenerek merkezi bir imparatorluğun varlığını taşrada her yerde gösteren devlet memuru haline gelmiştir. Mülki, mali ve beledi alanlarda birçok farklı görevi yürüten kadı devletin merkeziyetçi yapısının tezahürü olmuştur (Ortaylı, 2016: 11).

Merkeziyetçiliği sağlayan bir diğer unsur *tımar dağıtımı*nı belirleyen -oldukça hesaplı düşünülmüş- kurallardı (Doğan, 2018: 105). Yukarda açıklandığı üzere tımar sistemiyle hem toprakların ekonomik yönetimi askerlere yaptırılıyor hem de böylece ordunun bir kısmına merkezden maaş ödenmesine gerek kalmıyordu. Tımarların dağıtılmasında izlenen usuller merkeziyetçiliği sağlamak üzere belirlenmişti. Bu nedenle tımar verilme usulleri merkeziyetçi devletin taşra örgütünü belirleme ilkelerini biçimlendirmişti. Bu bakımdan

Valiliği yapmış Esat Paşa azledilince bütün para ve mal varlığı 50 milyon kuruşa dayanmıştı. Merkezi hükümetin bu gelirleri müsadere etmesi birkaç yıl sürmüştü (Barbir, 2012: 172-174).

öncelikle tımarların mahalli nüfuza dayanarak verilmediğini belirlemek gerekir (Keyder, 2013-a: 20-22). Tımar olarak belirlenen alanın bir köy ya da şehirle birebir eşleşmemesi esas idi. Bir köyün ya da şehrin sınırları içinde birden çok tımar ya da tımar bölümü bulunurdu. Ayrıca bir tımar sahibinin tımarları da birbirinden çok farklı yerlerde olurdu. Böylece tımarın feodal yapıya dönüşmesinin önü alınmış oluyordu (Yerasimos, 2000: 240,241). Serbest tımarları oluşturan büyük tımarların sahiplerine tevcih edilen tımar bölgeleri sık sık değiştirilirdi. Tımarlar rotasyona tabiydi. Ayrıca tımarlar miras bırakılamıyordu. Böylece tımar sahiplerinin bir bölgeye kök salması engelleniyor, merkezi devlet otoritesi için taşrada çeşitli himaye ilişkilerinin kurulmasının önüne geçiliyordu (Cin, 1995: 271). Yine 1530'lardan sonra tımar tevcih etme yetkisi beylerbeyinin elinden alınmış, tımarların tamamen Divan-ı Hümayun tarafından verilmesi hüküm altına alınmıştı (İpşirli, 1994: 229).

Bütün bu alınan merkeziyetçi önlemlerin merkezi otorite için başka çok yönlü yararları da vardı. Öncelikle tımarlı sipahilerin hepsi askeri sınıfından olsa da toplumsal kökenleri çok farklıydı.[136] Bu nedenle kendi aralarında bir sınıf birlikteliği ve bilinci de oluşması mümkün değildi. Böylece tımarlı sipahilerin merkezi otoriteye karşı ortak bir ideoloji çerçevesinde tehdit olmasının önüne geçiliyordu (Berkes, 1969: 51,52). Tımar sahibi toprağın gerçek sahibi olmadığından tımarı sahiplenemiyordu. Bir iskanda birden çok tımar sahibinin olması ve tımarlı sipahilerin çok sık yer değiştirmesi, tımar sahibi ile köylülerin beraber hareket etmesini ve ittifaklar kurmasını önlüyordu. Diğer yandan köylüler de örgütlenip tımar sahibine karşı harekete geçemiyordu. Çünkü bir köyde yaşayanlar birden çok tımar sahibi ile muhataptı. Toprakta tasarruf hakkına sahip köylü ile toprağın ekonomik yönetimini gerçekleştiren tımarlı sipahi arasındaki bu çok yönlü engeller Osmanlı merkeziyetçiliğinin uzun ömürlü olmasını sağlamıştı (Barkey, 2011-a: 94-102). Tımar sistemi ile devlet zirai, mali, idari, askeri ve içtimai alanları içine alacak bir teşkilatlanma kurarak taşrada merkeziyetçiliği perçinlemişti (Uğurlu, 2018: 121).

Burada ayrıca vurgulamak gerekir ki Osmanlı maliye teşkilatı eyalet temelinde örgütlenmemişti. Coğrafi bölge esasına göre teşkil edilen *mali örgütlenme modeli* Osmanlı merkeziyetçiliğinin bir başka tezahürüydü (Darling, 2019: 94,95). Bir başka deyişle taşrada ekonomik kaynaklar hiyerarşik olarak mülki idareciler tarafından kontrol edilemiyordu. Gelir kaynakları has, zeamet ve tımar olarak merkezden dağıtılıyor, tımar gelirleri taşrada

[136] Arnavutluk Sancağına bağlı Argırıkasrı ismindeki yerleşim yerinin 1432 yılı sipahilerinin kökenleri şöyleydi: Üç tımarlı sipahi Hıristiyandı. 12 tımarlı sipahi kapıkulundan yetişmeydi. 18 sipahi, babası sipahi olduğu için tımar almıştı (Itzkowitz, 1989: 75).

kalıyor olsa bile yeniden dağıtım yetkisini elinde tutan merkezi idare gelirlerin nihai denetimini taşraya bırakmıyordu (Cezar, 1986: 28,29).

Osmanlı Devleti için merkeziyetçi olmayı zorunlu kılan bir neden de *Avrupa ile olan mücadele*siydi. Beylik döneminden itibaren yönünü Batı'ya çeviren devlet, Avrupa karşısında kendini zayıflatan her ihtimali ortadan kaldırmıştı. Selçukluların ülkeyi hanedan üyeleri arasında paylaştırma geleneği terk edilmiş, tahtta hakkı olan kardeşlerin öldürülmesi kanunen mümkün hale gelmiş, topraklar sipahilerin idaresine bırakılmıştı. Avrupa ile ölüm kalım mücadelesi içinde olmak bütün ülkenin tek bir elden yönetilmesini kolaylaştıran ve adeta toplumun ordu gibi örgütlenmesi sağlayan bir yapıyı zorunlu kılmıştı (İnalcık, 2017-a: 237). Bu bakımdan Osmanlıda merkezi tüm toplumsal yapılanmaların aslında tamamen siyasal yapılanma olduğunu görmek gerekir (Mardin, 2008:221).

Merkeziyetçi devlet yapısının önemli bir ayağını giderek büyüyen ve karmaşık işleyen *bürokrasi ve arşiv teşkilatı* oluşturmuştur. Devlette bürokratik bir dil kullanılmaya başlanması ve törensel geleneklerin teşekkülü merkeziyetçi anlayışın eseri olmuştur (Özbek, 2008: 541). Kanuni döneminde devlet kavramı padişahın şahsından ve kamu görevlilerinden ayrılarak daha fazlasını ifade etmeye başlamıştır.[137] Devlet; padişahın, padişahın ailesinin ve bürokratların karar alma aşamalarının ve siyasi manevralarının istisna olmaktan çıkıp kaideye dönüştüğü bir kurum haline gelmiştir (Barkey, 2011-a: 31). 16. yüzyıldan sonra padişah-devlet özdeşliği ortadan kalkmıştır. Yönetici sınıf artık padişahın değil, devletin hizmetkarı olmuşlardır. Padişahların devlet adına tahttan indirilebilmesinin sebebi de budur. 1808'de padişah ile ayan arasında imzalanan Sened-i İttifak metninde anlaşmanın bir tarafında padişah yerine devlet ibaresinin kullanılması da buna dayanmaktadır (Heper, 2006: 72,73).

Merkeziyetçiliğin bir boyutu da hem merkezde hem taşrada *askeri ve sivil yetkilerin bir idarecide toplanmaya başlaması*dır. Klasik İslam devlet yapısında olduğu gibi Osmanlının kuruluş döneminde de askeri kuvvetlerin komutanı ile sivil yönetimin başı olan vezir birbirinden ayrıydı. Ülkedeki en büyük askeri komutan beylerbeyi ve sivil idarenin başı da merkezdeki vezirdi. 15. yüzyılda veziriazamlık kurumunun gelişmesiyle bütün askeri ve sivil yetkiler hiyerarşinin tepesinde tek bir bürokratın elinde toplanmıştı. Veziriazam hem askeri hem sivil olarak bütün idare bakımından sultanın "vekil-i mutlakı" olmuştu. Taşra

[137] Kafadar'a (2011: 121) göre Fatih Sultan Mehmet'in kurduğu siyasi aygıt, bütün kanunname çalışmalarına rağmen devletin başarısında idarecinin şahsının rolü olduğu Ortaçağ niteliğini sürdürmüştü. Ancak Kanuni döneminde idari aygıt sonunda tamamıyla tüzel ve bürokratik bir karaktere bürünmüştü.

idaresinde de merkezdeki bu evrim yaşanarak önceleri sadece askeri komutan olan beylerbeyi ve sancak beyi idari yetkileri de üstlenmiştir. 15. yüzyıldan itibaren artık beylerin sadece komutan değil, sivil idare sorumluluğu olan bir mülki amire dönüşmeleri devletin merkezileşme çalışmalarının bir sonucudur (Kunt, 1978: 17).

Taşra örgütlenmesinde izlenen *denetim ve denge siyaseti* merkeziyetçiliği sağlayan bir başka unsurdu. Beylerbeyi ve sancak beyinin yanında yine merkezden atanan ve hiyerarşik olarak bunlardan bağımsız olan kadı, defterdar ve bazı büyük şehirlerde yeniçeri birliklerinin varlığı taşrada merkeziyetçi denetimi sağlıyordu (İnalcık, 2015: 122,123; Keskin, 2009: 102, 105).[138] Eyalet (hazine) defterdarları padişah tarafından atanır ve yetkilerini beylerbeyinden bağımsız olarak kullanırdı. Merkezde sadrazam ile başdefterdar arasındaki yetki alanlarının bağımsızlığı taşra yönetim örgütlenmesine böyle yansımıştı. Görevler ayrılığı (tefrik-i vezaif) prensibinin amacı yetkilerini kötüye kullanan beylerbeyilerin hem hazineye hem uyruklara zarar vermesini önlemekti. (Feischer, 1996: 84, 324). Taşrada padişahın yürütme ve yargı erklerinin temsilcileri arasındaki bu ince denge Osmanlı adaletinin özünü oluşturuyor, şehrin güveni ve düzeni için merkezi otorite tarafından sunulan bir teminat oluyordu (Ergenç, 2013: 333).

Aynı şekilde padişah tarafından atanan ve diğer taşra yöneticilerini teftiş etme yetkisi olan kadı birçok konuda idareyi denetleme görevi yüklenmişti (Feyzioğlu, 2014: 21). Kadının vergi toplamada rol oynaması ümerayı en rahatsız eden konuların başında geliyordu. Sultanın buyrukları kadıya da geliyor ve kadı diğer idarecilerden bağımsız olarak Divan-ı Humayun'a rapor verebiliyordu. Kadı ile ümera arasındaki bu rekabet merkez görevlilerinin yerel idare[139] üzerindeki kontrollerini kolaylaştırıyordu (Faroqhi, 2016: 213,214).

Yine taşra idarecilerinin klasik dönemde üç yıl ortalama görev süreleriyle çalışıp *rotasyona* tabi olmaları merkeziyetçiliği sağlamak üzere getirilmiş bir uygulamaydı. Bu sayede beylerin bulundukları yerde fazla kök salmamaları, o yörenin siyasal ve ekonomik güçleriyle fazla özdeşleşmemeleri sağlanıyordu (Kunt, 1978: 78). Padişahın klasik dönemde merkezi gücünü pekiştiren bir diğer unsur saray kapı halkının devlet yönetiminde merkezi konumu

[138] Hiç şüphesiz bu dengenin en önemli ayakları sancak beyi ve kadı ilişkisinde yatıyordu. Fatih kanunnamesinde sancak beyi ve kadılar için kullanılan oldukça uzun sıfatlarda bile bu denge gözetilmeye çalışılmıştı. Sıfatlar için bkz: (Midilli, 2020: 84).

[139] Çalışmada Türkiye'de belediyelerin 19. yüzyılın ikinci yarısında kurulmasından önceki dönemler ele alınırken kimi yerde merkezi idarenin taşra uzantısı olan birimleri ifade etmek üzere yerel idare kavramı kullanılmış olup bunun tabiatıyla belediye yönetimleriyle ilgisi yoktur. Burada amaç taşrada yönetimlerin merkezi idarenin karşısında konumlanmasını vurgulamaktır.

ve etkinliğiydi. Padişah, saray kapı halkını adeta bir yönetici havuzu olarak görüyor ve merkezden taşraya uzanan bağlar kuruyordu. Padişah buradan taşraya yönetici atamak veya yöneticilerin maiyetine –kendisine bilgi akışı sağlayacak- görevliler göndermekle kalmıyor, haremden bazı kadınları taşra yöneticileriyle evlendiriyordu. Böylece padişah taşranın kendisine olan sadakatini perçinliyordu. Saraya minneti ve sadakati devam edenler daha üst görevlerle taltif ediliyorlardı (Göçek, 1999: 64).

Toplumsal denetim çeşitli bölgelerde farklı türde tezahür eden devlet toplum ilişkisi biçimleriyle sağlanıyordu. Ancak bütün denetim biçimleri merkezi hakimiyeti sağlamak üzere kurulmuştu. Çevreden merkeze uzanan bağlarla toplum devlete bağlanıyordu. Bu bağlar sayesinde hem elitlerle halk hem de elitler ve halkın içindeki farklı gruplar birbirinden ayrılıyordu. Böylece hiçbir grup birbiriyle sürekli bir iletişim içinde olmuyordu. Tüm grupların merkezle iletişim kurması sonucunda merkezle olan ilişkilerin güçlü, gruplar ve cemaatler arası ilişkilerin zayıf olması sağlanmıştı. Böylece her türlü ekonomik ve himayeye dayalı sosyolojik ilişkiler çevreden merkeze doğru oluşuyordu. Taşrada örgütlü ve özerk birimlerin oluşmasını engelleyen bu yapı Osmanlı merkeziyetçiliğinin sonucuydu (Barkey, 2011-a: 28).[140]

2.6.2. Taşrada Ademimerkeziyetçi Unsurlar

Klasik Osmanlı sistemi merkeziyetçi olduğu halde daima içinde özerk yapıların gelişmesine elverişli şartlar barındırmıştır. Bunun tersi olarak da ademimerkeziyetçilik eğilimleri güçlendiği zaman taşra güçleri, karşısında merkeziyetçi eğilimi bulmuştur. Bu nedenle Osmanlıda merkeziyetçilik ve ademimerkeziyetçiliğin daima çatışma halinde ama birlikte var olduğu görülmektedir (Berkes, 1969: 108). Kuruluştan çöküşe kadar merkezileşme ile ademimerkezileşme dönemleri hep birbirini izlemiştir. Bu mücadele devletin meşruiyet kaynağının korunmasıyla ilgilidir. Temel adalet dairesi prensibine göre köylünün devletten razı olacak bir korunmayı elde etmesi gerekir. Bu koruma en başta sultanın, köylüleri, yerel güç sahiplerinin sömürüsünden korumasını kapsar. Dolayısıyla merkeziyetçilik ve

[140] Karpat (2011: 205) farklı bir yorumla bu konuya açıklık getirmektedir. Ona göre *"Osmanlı Devleti, gönüllü veya doğal yollarla oluşan toplumsal örgütlenmeler ve grupları resmen tanıyarak sisteme geniş ölçüde entegre etmeye dayalı 'bürokratikleşme' siyaseti gütmüştür. Bu uygulama, örgütlü grupların hanedanla görünüşte özdeşleştirilmesi ile sonuçlanmış ve bu gelişme Osmanlı Devleti'ne monolitik, yekpare bir görünüm kazandırdığı için toplumsal bünyedeki sürtüşme ve farklılaşmaları gölgede bırakmıştır"* (Karpat, 2011: 205). İlerde ortaya konulacağı gibi gerçekten de taşrada yerel ilişki ağlarına daha yakından bakıldığında son derece hareketli, çatışma ve uzlaşmaya dayanan yapılar olduğu görülecektir.

ademimerkeziyetçilik bu meşruiyet çatışmasının etrafında bir döngü sergilemiştir (Faroqhi, 2003: 257). İmparatorluğun farklı dönemlerinde farklı eğilimler görülmekle beraber belli bir dönemde de bütün coğrafyada tek bir anlayış hakim olmamıştır. Toprakların bir kısmında merkeziyetçi yönetim esası uygulanırken başka kısımlarında ademimerkeziyetçi esaslar işleyebilmiştir (Ekinci, 2008: 14).

Taşrada ademimerkeziyetçi unsurların başında salyanesiz (tımar sisteminin uygulandığı) eyalet *dışındaki* yerler gelmektedir. 1609 tarihli Ayni Ali Efendi'nin yaptığı listeye göre imparatorluktaki 32 eyaletten 9'unda tımar sistemi uygulanmamaktaydı (İnalcık, 2011-a: 76). Salyaneli eyaletlerde tımar sisteminin uygulanmayışı kırsal alana nüfuzu zorlaştırmıştı. Yine Eflak-Boğdan gibi eyaletler imtiyazlı eyaletlerdi. Öte yandan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bazı iskanlarda aşiret yapısından dolayı yurtluk/ocaklık ve hükümet sancakları olmak üzere iki tip farklı sancak yönetimi icra edildiği görülmüştü. Feodal yapıların kuvvetli olması, buralara daha önce hakim olmuş Safevi ve Akkoyunlu devletlerinin de feodal yapıya dokunmadan hüküm sürmesi bu iki tür özel sancak tipinin ortaya çıkmasına sebep olmuştu. Elbette bir muhtariyetten söz edilemezdi, ancak bu sancaklarda yerel dinamiklerin yönetimde etkisini sürdürmesine olanak sağlayan bir özel yönetime müsaade edildiği anlaşılmaktadır (Ünal, 1997: 227-232). İmparatorluğun çekirdeği sayılabilecek Anadolu ve Rumeli'de uygulanan klasik yönetimin imparatorluk toprakları genişledikçe uzak vilayetlerde terk edildiği ve dolaylı yönetim biçimleri oluştuğu görülmektedir. Bu nedenle bu çekirdek alan dışındaki bölgelerde eski kurallar ve kurumlar ile Osmanlıya özgü idari uygulamalar bir arada yürütülerek belli bir özerklik tesis edilmiştir (Barkey, 2011-a: 27).

Diğer yandan klasik Osmanlı sisteminin geçerli olduğu ifade edilen Anadolu ve Rumeli bölgesinde de Osmanlının *ilk 150 yılı için* merkeziyetçi bir yapıdan söz etmek doğru olmaz. Özellikle Anadolu beylikleri ilhak edildikleri zaman Osmanlıya ademimerkeziyetçi gevşek bağlarla bağlanmışlardı. Eski beylerin aileleri Osmanlı sistemi içinde varlıklarını sürdürmeye devam etmişler, beyliklerin idari yapısı, sınırı ve isimleri dahi değiştirilmemişti (Emecen, 1996: 88-91).[141] Rumeli'de ise Rumeli Beylerbeyi'nin komutası altında olan ancak fetih siyaseti nedeniyle oldukça bağımsız hareket eden *uç beyleri* vardı. Uçlardaki topraklar belirli ailelerin ırsi yönetimleri altındaydı. Merkeziyetçiliğin inşası sürecinde çeşitli

[141] Emecen'e göre (1996: 89, 90) devletin genişleme döneminde Osmanlı belgelerinde taşra yönetim birimleri için çok farklı terimler kullanılmasının sebebi budur. Örneğin vilayet, nahiye gibi idari terimler bazen kazadan küçük yerleşim yerleri bazen de askeri mahiyette kullanılmıştır. Osmanlı merkezi idaresi ilhak ettiği beyliklerin kendi sistemlerinde kullandığı idari tabirleri o bölgeyle ilgili olan vesikalarda değiştirmeden kullanmıştır.

gerilimlerin ve çatışmaların yaşanmasının sebebi uç beylerinin bu ademimerkezi konumuydu (İnalcık, 2017-b: 6).[142] Osmanlının kuruluşundan bir hayli sonra bile Rumeli akıncı beylerinin gücü o kadar fazlaydı ki sadece taşrada değil, etkileri devlet merkezinde de görülüyordu. 1420 tarihli bir vakfiyede Divan üyesi vezirlerle birlikte bir uç beyi olan Mihaloğlu Mehmed Bey'in de imzasının bulunması bu yargıyı açıkça desteklemektedir (Bolat, 2020: 43).

İçlerinde bu uç beylerinin de olduğu ailelere yapılan *arazi temlikleri* merkezi otoriteyi taşrada sınırlayan bir başka uygulamaydı. Kuruluş devrinde önemli ailelere belli bir bölge vakıf ya da özel mülk olarak temlik edilirdi.[143] Bu *vakıf ve mülklerde* ailenin özel mülkiyeti söz konusuydu ve temlik sahipleri arazi üzerinde bağımsız hareket ederdi. Mülk ve vakıf topraklarda merkezi idare vergi toplayamadığı gibi suçlu takibi için dahi devletin memurları bu arazilere giremezlerdi (Barkan, 1941: 911-912). Böyle bir vakıf arazisine sahip olan Evrenos Bey ve oğullarına ait olan vakfın ayrıcalıklı konumu bu tür vakıfların merkezi idare açısından nasıl bir istisna olduğunu göstermektedir. 1386 yılında kurulan Evrenos Bey Vakfı'nın sahasındaki köyler cizye dahil bütün vergilerini vakfa ödüyorlardı. İmparatorluğun tüm vakıfları 1826 yılında Evkaf Nezareti'nce kontrol altına alındığında bile Gazi Evrenos Vakfı bu düzenlemeden hariç tutulmuştu (Dimitriadis, 1997: 28).

Kuruluş döneminde akıncılar dışında birçok dervişe ve seyyide[144] zaviye olarak da mülk tahsisi yapılmıştı.[145] Sadece Rumeli'de değil, Anadolu'da da çok sayıda vakıf ve mülk arazisi vardı.[146] Bu arazi sahipleri ile merkezi idare sürekli bir çatışma içinde olmuştur. Fatih

---

[142] Şeyh Bedreddin İsyanı olarak tarihe geçen ayaklanma uçlarda yaşanan bu gerilimlerin bir ürünü olarak değerlendirilmektedir (İnalcık, 2017-b: 6; Ocak, 2013: 210-213).

[143] Arşiv belgelerine göre temlik işlemi, "bilcümle hukuk-ı şeriyye ve rüsum-u örfiyyesiyle mefruzu'l kalem ve maktu'ül kıdem ve serbestiyet üzere" yapılmaktadır. Dolayısıyla bu gibi mülk sahipleri arazileri üzerinde yeni köyler kurmak dahil her türlü tasarruf yetkisine sahiptir (Cin, 1995: 235).

[144] Seyyidlerin yönetimine bırakılan köy ve arazilerde malikane-divani türü bir mülkiyet düzenlemesi söz konusuydu. Burada toplanan vergileri devlet ile seyyid haneleri paylaşıyordu (Khoury, 2003: 88,89).

[145] Bazı kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere vakıflar gibi bağımsız bir kurum olarak ortaya çıkan zaviyeler Osmanlının kuruluşunda bizzat Osmanlı merkezi idaresi tarafından teşvik edilmişti. Fethedilen yerlerin emniyetini sağlama karşılığında dini sıfatı şeyh, vaiz, derviş olan nüfuzlu kişilere araziler mülk olarak bağışlanmıştı. Şeyhler ve dervişler halk üzerinde -kimi zaman örfi idarecilerden fazla- tesire sahiplerdi. Bu nedenle Osmanlı taşrasında zaviyelerin devletin klasik toprak rejimi denetiminden çıkarılmasına izin verilmişti. Bu sadece Müslüman halk için geçerli değildi. Birçok kilise ve manastır vakfı Osmanlı hakimiyetinde de ayrıcalıklarını koruyarak yaşamaya devam etmişti (Yücel, 1974: 669-674). Eski yerel askeri sınıflar ve manastırlar ayrıcalıklarının devam etmesi garantisi karşısında Osmanlı sistemine bağlanmayı daha güvenilir bulmuşlardı (İnalcık, 2011-b: 90).

[146] Özellikle Sivas-Amasya bölgesinde Osmanlı hakimiyetinden önce çok sayıda Müslüman toprak ağası ortaya çıkmıştı. Topraklarını özel mülkiyet gibi sahiplenen bu ağalar köylünün ekip biçmesi karşılığında onlardan

Sultan Mehmet'in kuruluş devrinde temlik edilen vakıf ve mülkleri iptal ederek tımar sistemine dahil etmesi taşrada büyük huzursuzluk çıkarmıştı.[147] Çünkü 20 bini aşkın köy ve çiftlik bu reformla devlet mülkiyetine geçmişti. Bu reforma karşı olarak II. Beyazıt çevresinde toplanan geleneksel Türk aristokrasisini vakıfları ya da zaviyeleri ellerinden alınan geniş bir dini çevre de destekleyince Fatih'in ölümünden sonra kapıkullarının desteklediği Cem değil II. Beyazıt sultan yapıldı. Yeni sultanın ilk icraatı mülk ve vakıfların büyük çoğunluğunun iadesi olmuştu. Miri araziye karşı mülk ve vakıf arazileri çatışması merkeziyetçilik ademimerkeziyetçilik tartışmasının önemli bir boyutu olmaya bundan sonra da devam etti (İnalcık, 2017-b: 149-154).[148] 16. yüzyılda Anadolu'da başlayan isyanların sebeplerinden biri bu çatışmayla ilgilidir. Osmanlıdan önce Anadolu'nun müslümanlaşması esnasında çok sayıda yönetici sınıf üyesine yerleşik düzene geçilmesinde yardımcı olması için özel mülkler bağışlanmıştı. Özellikle Orta Anadolu'da yer alan bu özel mülklerin haklarını Selçuklular gibi Osmanlılar da ilk zamanlarda korumaya devam etti.[149] Ancak 15. yüzyılın sonunda Fatih'le başlayan bu özel mülklerin devlet mülküne dönüştürülmesi süreci Anadolu'da çıkan isyanlara taban oluşturdu (Yerasimos, 2000: 188). 16. yüzyıldan sonra ise yeni temlikler yapıldı ve mülk temlik edilen yeni gruplar ortaya çıktı. İstanbul'da oturan devlet görevlileri, taşrada görev yapan valiler ve hatta kimi zaman eşkıyalara pazarlık sonucunda mülk olarak araziler ve köyler verildi (Khoury, 2003: 45). Temlikname ile Miri

kira alıyorlardı. Osmanlı Devleti bu mülk toprakları da siyasi mülahazalarla ilga edemediğinden bunlar bağımsız konumlarını sürdürmeye devam etmişlerdi (Yücel, 1974: 673).

[147] Fatihin merkeziyetçilik inşası geleneksel Türk aristokrasisi tarafından birçok başka açıdan da tepkiye sebep olmuştu. Güçlü aileler kuruluştan beri merkez olarak gördüğü ve etkisi altında tuttukları Edirne yerine İstanbul'un başkent olmasını hiçbir zaman hazmedemediler. İstanbul'un fethinden 20 yıl sonra yazılan Saltukname'de İstanbul ile Edirne kıyaslanıp üstün taraflarından dolayı Edirne'nin başkent yapılması gerektiği söylenir. Edirne onlara göre gazi ocağıdır ve fetihlerin gerçekleşmesi için en elverişli yerdir. İstanbul ise zina, livata, deprem ve afetler memleketidir. Edirne ise muhkemdir, harap olmaz. Bu kıyaslamalar iki şehrin coğrafi konumları ve birikimleri nedeniyle değil, hiç kuşkusuz Fatih'in politikalarına karşı duyulan gizli muhalefet nedeniyledir (Özbek, 2008: 540). Yine ilk Osmanlı kronik yazarlarından olan Aşıkpaşazade'nin Fatih'in merkeziyetçi reformlarından rahatsız olduğu anlaşılmaktadır (Bolat, 2020: 121). Aşıkpaşazade tapu kayıt sisteminin, toprağın devletin olduğu ve akıncılara dağıtılan toprakların hizmet yükümlülüğü karşılığında geçici olarak verilmesi anlayışına dayandığını düşünür. Bu nedenle tapu kayıt sisteminin taşrada merkezi otoriteyi artırmaya dönük bir baskı aracı olduğunu söylemektedir (Darling, 2019: 42).

[148] Kanuni devrinde Ankara sancağında 741 köyün 148'i, Bursa'da 1966 köyün 477'si, Kütahya'da 1071 köyün 166'sı, Afyon'da 629 köyün 118'i vakıf köyü idi. Karaman Beylerbeyliği'nde vergi gelirlerinin %16'sı vakıflara ait olduğundan devlet hazinesine girmemekteydi (Yücel, 1974: 673). İnalcık'ın Barkan'dan aktardığına göre 538 milyon akçalık toplam gelire sahip olunan 1528'de mülk ve vakıf araziler 60 milyon akçalık gelirle toplam gelirin %11'ini oluşturuyordu (İnalcık, 2017-b: 153).

[149] Osmanlı öncesinde Anadolu'da olduğu gibi Osmanlı Devleti de Rumeli'de iskan politikasının başarıya ulaşması için bu temlikleri yapmıştı. Gerçekten temlik edilen mülk ve vakıfların Rumeli'de devletin kalıcı bir şekilde tutunmasına yol açmasında çok büyük katkıları olmuştu. Bu nedenle merkezi devlet bu aileler üzerinden istisnai toprak rejimi uygulamıştı (Sabev, 2013: 236).

toprakların Mülk'e dönüştürülmesi 16 ve 17. yüzyıllarda nispeten az görülüyordu. Ancak 18. yüzyılda bu uygulama tekrar yaygınlık kazandı (Abou El-Haj, 2000: 45).

Mülk olarak temlik edilen toprakların miri topraklardan temel farkı şuydu: Miri toprak devlete ait olup bu toprağın kuru mülkiyeti (rakabe) devlete aitti. Miri toprakta tımarlı sipahinin yetkisi sadece tasarruf yetkisiydi. Mülk olarak temlik edilen toprakların sahipleri ise alıp satma, vakfetme, miras bırakma gibi bu topraklar üzerinde özel mülkiyete yaklaşan haklara sahipti. Bir başka deyişle toprağın kuru mülkiyeti de devletin elinden çıkıp mülk sahibine geçmişti. Bu nedenle mülk topraklar merkezi otoritenin denetiminin sınırlandığı ve toprağa bağlı aristokrasi yaratabilecek unsurlar içermekteydi (Cin, 1995: 238). Devletin toprakta mülkiyet hakkını sınırlaması dışında vergi geliri üzerinde de yerel güçlere bazı haklar tanıması devletin en temel haklarını sınırlaması anlamına geldiği için mülk uygulaması en bariz ademimerkezi uygulamalardan biriydi (Khoury, 2003: 110).

Taşrada ademimerkezi unsurlardan bir diğeri de *şehzade sancakları*dır. Osmanlının genişleme döneminde yetişkin şehzadeler Anadolu'da sancak beyliğine tayin edilmekteydi. Şehzadeler yönettikleri bölgede divan sahibi olmaları, kendi isimleriyle tuğra çekmeleri ve hüküm vermeleri, merkezin onayını almadan dirlik dağıtmaları gibi kullandıkları bağımsız yetkilerle hükümdar gibi hüküm sürmekteydiler. II. Mehmet gibi adına para bastıranlar bile olmuştu. Bu bakımdan şehzade sancakları taşrada merkezin bütün otoritesini kullanmadığı ademimerkezi idare biçimine sahipti (Yücel, 1974: 675). Osmanlılar şehzadeler için de sultan tabirini kullanırlardı. Dolayısıyla Sultan Ahmet dediklerinde padişahtan mı yoksa şehzadeden mi bahsedildiği ancak bağlamdan çıkarılırdı. Şehzadeler siyasi erkte hissesi olan padişah adayları olarak yüksek gelirleri başta olmak üzere başka beylere sunulmayan ayrıcalıklara sahiplerdi (Kunt, 2012: 83).

Taşrada merkeziyetçi anlayışın eseri olarak kurulan idari örgütler bazen pratik bazı sebeplerden dolayı tam aksi sonuçlar doğurarak ademimerkeziyetçi bir hüviyet kazanabiliyordu. Tımar sistemi her ne kadar merkezi otoritenin toprak üzerinde tam denetimini sağlamak üzere kurulmuş olsa da vergi toplamanın zorlukları nedeniyle ademimerkeziyetçi bir hale dönüşebiliyordu. Has olarak adlandırılan büyük tımarlar has sahipleri tarafından voyvodalar aracılığıyla yönetiliyor ve bunlar serbest tımar olarak adlandırılıyordu. Serbest tımarlarda merkezi otoritenin taşra görevlisi olan beylerbeyi ve sancak beyinin yetkisi son derece sınırlıydı. Bu, tımar sisteminin uygulamadaki ademimerkezi yüzüydü (Cin,1995: 269-270). İkinci olarak bazı tımar tevcihlerini padişah tek elinden çıkarıp 16. yüzyıldan itibaren zamanla beylerbeyine ve savaş döneminde

serdarlık yapan komutanlara da verince aynı anda birbirinden habersiz tımar tevcihlerine rastlanır olmuştu. Padişahın tımar verdiği yer beylerbeyi tarafından başka birine verilince işin doğrusu anlaşılıncaya kadar çok zaman geçmekte ve reayanın vergi vereceği yerin netleşmesi zaman alıyordu.[150] Bu da reayanın bu uzun zaman diliminde yerel güçler arasında kalmasına ve merkezi otoritenin korumasından mahrum kalmasına yol açıyordu. Ayrıca iltizam sisteminde mültezimler çoğu zaman iltizam aldıkları bölgeye gitmiyorlar, kendileri de mukataalarını başka mültezimlere devrediyorlardı. Bu devretmeler birden çok olabiliyordu. Böylece taşrada merkezi otorite ile reaya arasına çok sayıda görevli giriyordu. Bu da ademimerkeziyete yol açan başka bir uygulamaydı (Yücel, 1974: 678,679).

Osmanlı *millet sistemi* de merkeziyetçi gibi gözüken ama esasında ademimerkeziyetçi özellik taşıyan bir yönetim usulüydü. Bilindiği gibi Osmanlı ülkesinde yaşayan gayrimüslim vatandaşlar (zımmiler) dinlerine göre gruplandırılmış ve her bir gruba millet denilmiştir. Millet Osmanlıda Rum, Ermeni veya Yahudi milletinde olduğu gibi dini toplulukların adıdır. Her dini grup kendi en yüksek rütbeli dini lider başkanlığında özerk bir yönetime sahipti. Bu gruplar padişahtan aldıkları izinlerle adeta devlet içinde devlet gibi kendi hukuk ve geleneklerini, eğitim sistemlerini, örflerini ve özel hukuklarını sürdürmeye devam etmişlerdir (Bozkurt, 1996: 9,10). Osmanlı yönetimi millet sisteminin gereği olarak manastır gibi kurumlara otonomi tanımıştır. Zımmilere ait olan bu kurumlar mali özerklik verilerek vergiden muaf tutulmuşlardır (Ortaylı, 2010-b: 22). Osmanlılar özellikle Avrupa taşrasını mikro düzeydeki cemaat pratiklerinden (zadruga, katin, knezia, eleutherochoria) kilisenin makro düzeydeki cemaat ve dini örgütlenmesine varıncaya kadar kendi kendilerini yöneten yapılanmalar ile yönetmiştir (Barkey, 2011-b: 202).

Görüldüğü gibi merkeziyetçi uygulamalar ile ademimerkeziyetçi uygulamalar iç içe geçmişti. Bir karar, kurum ya da sürecin merkeziyetçi yönüyle eş anlı yürüyen ademimerkeziyetçi başka bir yüzü olabiliyordu. Örneğin toplumun birçok lonca[151], dernek vb altında örgütlenmesi toplumun kendi çıkarları etrafında örgütlenmesini sağlaması yönüyle ademimerkeziyetçiydi. Bunun karşısında devletin bölünmüş toplumu daha kolay yönetmesini sağladığı için de merkeziyetçiydi. Dilencilerin dahi Osmanlıda ayrı bir dernek

[150] 1594 yılında yaşanan bir örnek için bkz: (Yücel, 1974: 678, 679).

[151] Lonca örgütü Genç'e (2019: 297) göre tekelci yapısıyla merkeziyetçiliği sağlamaya dönüktü. Devlet, toplumu ve ekonomiyi düzen içinde tutmaya ait görevlerinin bir bölümünü zümre içi küçük örgütlenmelere devrederek maliyeti ve etkinliği düşük kalacak olan büyük bir bürokrasiyi idare etmek külfetinden kurtuluyordu. Gümrük bölgeleri de hem merkeziyetçi hem ademimerkeziyetçi nitelik taşıyordu (Barkey, 2011-b: 135).

olarak örgütlenmesi bu iki vecheli duruma bir örnek teşkil etmektedir (Akdağ, 1979-a: 409). Yine 16. yüzyılda başlayan isyanlar ile köylülerin silahlanması sürecinin bu iki yönlülüğe örnek oluşturduğu anlaşılmaktadır. Köylülerin silahlanma süreci silahlı köylülerin merkezi idareye karşı haklarını arama konusunda daha etkili olmalarını sağladığından ademimerkezi bir özellik taşıyordu. Diğer yandan merkezi idarenin bu süreci 17. yüzyılda merkezden bağımsız hareket etmeye çalışan taşra idarecilerinin sadakatini ve bağlılığını sağlamak için teşvik ettiği görülüyor. Silahlı köylü gruplar taşra idarecilerinin tek başlarına baş edemeyeceği ve merkezin yardımına ihtiyaç duyacağı sorunlara yol açıyordu. Bu nedenle köylülerin silahlanması devletin merkeziyetçi taşra politikalarıyla örtüşen bir özellik taşıyordu (Barkey, 2011-a: 156,157).

Taşrada uygulanan hukuk bakımından da farklı bir tabloyla karşılaşılmaktadır. Merkeziyetçi unsurların ağır bastığı düşünülen 14. ve 15. yüzyılda esasen taşrada yerel hukuk uygulamaları daha baskın idi. İmparatorluğun toprakları ardı ardına yapılan fetihlerden sonra tahrire tabi tutuluyor ve öteden beri var olan örfe önem verilerek devlete bağlanıyordu. 16. asırdan sonra ise tahrir işlemleri seyrelmiş ve yerel örfün etkisi giderek azalmıştı. 17 ve 18. yüzyılda taşrada uygulanan hukuk, Osmanlı başkentinin hukukçuları olan ulema tarafından üretilen hukuk olmuştu.[152] İlginç biçimde ademimerkezileşmenin olduğu –iddia edilen- dönemde merkezi hükümetin hukuku taşraya merkeziyetçi dönemde olduğundan *daha fazla nüfuz etmişti* (Tezcan, 2010: 27). Dolayısıyla 1600'den sonra tahrirlerin azalması, merkezin taşradaki değişiklikleri izlemediği veya taşraya kayıtsız kaldığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Aksine bu dönemde merkez, taşra üzerinde yeni kontrol mekanizmaları geliştirmişti (Darling, 2019: 55). Merkez maliye örgütünde personel sayısı 5-6 kat artmış ve en çok büyüyen kalemler haberleşme ile ilgili olan kalemler olmuştu. İmparatorluğun mali kaynakları merkezin daha sıkı gözetimi altına girmişti (Darling, 2019: 100).

Osmanlıların devleti tanımlamak için kullandıkları 'memalik-i mahrusa' kavramına bakıldığında devletin merkeziyetçi ve ademimerkeziyetçi bakış açılarınının her ikisini haiz bir kavram olarak kullandıkları anlaşılmaktadır. Korunmuş memleketler anlamına gelen bu terimle hem imparatorluğun egemenliğinin her yerde geçerli olduğu vurgulanıyor hem de imparatorluk içinde yer alan farklı mülk/memleketlerin olduğu kabul edilmiş oluyordu

[152] Tezcan burada Girit'i örnek vermektedir. 17. yüzyılın ikinci yarısında fethedilen Girit'te uygulanacak hukuk feodal/yerel hukuktan ziyade ulema hukukunun etkisi altında belirlenmişti (Tezcan, 2010: 24).

(Berkes, 1970: 6,7).[153] Özetle klasik dönem Osmanlı taşra yönetiminde güçlü bir merkeziyetçilik inşası olmakla birlikte *bazı kurumlar, uygulamalar* ve *bazı bölgeler* açısından göreli bir özerklik ya da merkezden çevreye doğru gittikçe artan bir ademimerkeziyetten söz edilebilir (İnalcık, 2017-b: 98,99).

2.7. Sonuç: Kuruluş Dönemi Taşra Yönetiminin Değerlendirilmesi

Osmanlı Devleti, klasik dönemde taşra teşkilatının kontrolünü, merkezden atadığı beylerbeyi ve sancak beyi gibi görevlilerle sağlamıştır. Bunlar yerel halktan gelmeyen, merkezden atanan görevlilerdir. Yargı yetkileri olmayan bu beyler ayrıca kadı tarafından denetlenmektedirler. Her kaza merkezi için tayin edilen kadıların ise kuruluş döneminde önemli mülki görevleri bulunmaktadır. Kadı, merkez görevlisi olmakla birlikte gerek ulema sınıfından gerekse daha çok yerlilerden olduğundan halk için bir temsilci konumundadır.

Klasik dönemde eyalet ve sancakların merkeze farklı düzeylerde bağlı oldukları görülmüştür. Anadolu ve Rumeli bölgesi dışındaki bölgelerde genellikle eyaletler salyaneli veya mümtaz olarak teşkil edilmiştir. Yine Anadolu'da olmakla birlikte aşiret tabanlı sosyolojik yapılarından dolayı bazı sancaklar hükümet ve ocaklık olarak özel yönetim biçimlerine sahiptir. Taşrada tımarlı sipahiler ile serbest tımarlarda tımar sahipleri adına yönetici olan voyvodalar çeşitli mülki görevler de üstlenmiş önemli taşra görevlileridir. Bunların yanında mültezim, ayan ve eşrafın devlet tarafından muhatap alınan önemli yerel güçler olduklarını görülmektedir. Ayrıca özellikle kent merkezlerinde iktisadi çevrelerin lonca olarak örgütlenip kendilerini temsilen seçtikleri kethüdalar taşra idaresinde rol üstlenen bir başka yarı resmi görevlilerdir. Yine taşrada bazı Türk aristokrat aileler için mülk olarak bağışlanmış topraklar ve vakıflar ile bazı dini çevrelere imtiyaz verilerek kurulan zaviyeler de kuruluş döneminde taşrada özel yönetim biçimleri olarak örgütlenmede yer almışlardır.

Kuruluş döneminde taşrada askeri ve idari teşkilatı elinde tutan ümera sınıfının saraydan yetişme kimseler olduğu ve çoğunlukla mühtedi oldukları görülmüştür. Padişahların

[153] Berkes burada Osmanlıların, devletin egemenlik unsurunu Batı Avrupa'dan üç yüzyıl kadar önce kullanmaları bakımından ilerde olduklarını belirtir (Berkes, 1970: 7). Ortaylı'ya göre Memalik-i Mahrusa-yı Osmaniyye kavramı Osmanlının bir imparatorluk olarak yedinde birçok memleket barındırmasının, onları koruması ve himaye etmesinin sonucu olarak kazanılan bir unvandır (Ortaylı, 2011: 285). Tanzimat fermanında "Devlet-i aliyye ve memalik-i mahrusanın idaresi" şeklinde iki kavram ayrı ayrı kullanılmıştır (Karal, 2007: 255). Burada memalik-i mahrusadan kasıt imparatorluk idaresine gevşek bağlarla bağlı ademi merkezi unsurlar olmalıdır diye düşünülmektedir.

imparatorluğun her tarafına nüfuz edebilmelerinde bu köle menşeli yöneticilerin payı büyüktür. Köklü bir soya sahip olmadıklarından, müsadere ve siyaseten katl cezası tehdidi altında yaşadıklarından padişah fermanına sadakatleri sağlanmıştır. Bu nedenle kuruluş döneminde bir sınıf olarak merkeze karşı gelme imkanı bulamamışlardır (Akdağ, 1955: 36). Osmanlı yönetici eliti meritokratik bir sistem içinde,[154] liyakate göre mertebelendirilmiştir. Bu sistem yönetici elitin sirkülasyonunu sağlayarak maddi ve zihni kaynakların tedavülünü sağlamıştır. Öyle ki Osmanlılar yönetici olma yollarını açık tutarak kaynakların belli ellerde, belli gruplarda ve belli sosyal dar zümrelerde birikmesini önleyen bu güçlü sistem nedeniyle devletin ebeden yaşayacağını düşünmüşlerdir (Genç, 2019:308-313).

Kuruluş döneminden itibaren taşra örgütlenmesinde merkezi bir belirleyiciliği olan vergi toplama işlevi göz önüne alınınca Osmanlı Devleti'ni bir 'mali devlet' olarak nitelemek mümkün gözükmektedir. Çünkü Osmanlı Devleti'nde başlıca politika kırsal kesimden vergi alımını azamileştirmek üzerine kurulmuştur (Mardin, 2008:205). Kuruluş dönemi taşra örgütlenmesinde ve kanunnamelerinde yerleşik uygulamaların belirleyici olması bu dönemin bir başka özelliği olarak dikkat çekmiştir. Osmanlı idari yapılanması, kendinden öncekilerden ve kendi çağdaşlarından birçok politika transfer etmiş; fakat kesinlikle bir kopya olmamış, su-i generis bir sistem olmuştur. Osmanlıların, Roma hukukuyla idare edilen Bizans yönetimi yerine –resmen- İslam Hukuku'na dayanan, ancak hiçbir zaman tamamen şer'i olmayan[155] bir yönetim kurduğu ortaya çıkmıştır (Sencer, 2002: 74).

Osmanlıların, Selçukluların yerine daha disiplinli ve daha kurumsal bir yönetim örgütleyebildikleri anlaşılmaktadır. Ancak bundan yola çıkarak sıkça dile getirildiği gibi Osmanlı klasik dönem yapılanmasını topyekün merkeziyetçi olarak tanımlamanın oldukça eksik bir değerlendirme olacağı ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devleti Müslüman ve

---

[154] Kafadar Osmanlı siyasi sistemini meritokrasi olarak tavsif etmektedir; "Bu sistem idarecilere, içlerinden yeteneklerine ve hizmetlerine göre askeri ve idari atamalar yapabilecekleri, dikkatlice seçilmiş ve eğitilmiş insanlar havuzu" sağlıyordu (Kafadar, 2011: 116). En mütevazı hizmetkarın bile paşa ya da sadrazam mertebesine yükselmesine izin veren bu sistemi Voltaire "askeri demokrasi" olarak nitelendirmişti (Salzmann, 2011: 244,245). Voltaire dışında da bazı yazarlar Osmanlı Devleti'nin hükümet şeklinin demokratik temellere dayandığını ifade etmişlerdir. Soylu sınıfın olmaması, unvanların, iktidarın ve girişimlerin insana değil görevlere bağlı olması, görevinden alınan her bürokratın sıradan bir insan haline gelmesi gibi özellikler Osmanlıda monarşik sistemi yumuşatan demokratik ögeler olarak görülmüştür (Collas, 2005: 63; Onur, 1964: 17).

[155] Sencer (2002: 74); hanedan üyelerinin öldürülmesi, ulema sınıfının dahi -17. yüzyılda- siyaseten katl cezası dışında kalmayışı, müsadere cezasının şer'i temelinin olmayışı, devşirme sisteminin bütünüyle şeriata aykırı oluşu, vergi hukukunu oluşturan kuralların Peygamber'in koyduğu kurallardan farklı şekilde padişah iradesiyle ortaya koyulması gibi hususlardan yola çıkarak Osmanlı Devleti'nin örf hukukuyla yönetildiğini iddia etmektedir.

gayrimüslim kadrolarla, devşirme sistemiyle, bazen Osmanlı ideolojisine –teoride- aykırı bir şekilde, heterojen bir yapı kurmuştur. Bu kompleks yapı Osmanlı siyasal iktidarı katında Batı'dakinden farklı gruplaşmalar ve hizipleşmelere yol açmıştır (Timur, 1998: 36).

Osmanlılar hem hilafet makamına sahip olmuş hem de topraklarındaki diğer gayrimüslim tebanın din özgürlüğünü sonuna kadar tanımışlardır (Lewis, 2004: 94). Osmanlı yönetimi toplumdaki her farklı yapı için ayrı bir özel alan yaratılmasına izin vermiştir. Örneğin nispeten küçük bir toplumsal grup olan Rumeli Çingenelerine özel kanun çıkarılmış ve Çingenelerin kendi kanunnamelerine tabi olmaları sağlanmıştır (İnalcık, 2011-a: 35).[156]

Kuruluş dönemi incelemeleri Akdeniz'de yaşayan her devlet-topluluk gibi Osmanlı Devleti'nin de bir Akdeniz sentezi olarak geliştiğini göstermektedir. Hatta Ortaylı'ya göre (2008: 18) Osmanlı Devleti bu sentezi en iyi şekilde yaşatmış olan devlettir. Yaman (1940: 1063, 1064) bu sentez içinden kendi özgün idari mekanizmasını çıkaran Osmanlı Devleti'ni şöyle tasvir etmiştir:

> *"Orta zaman (çağ) garp feodalite sistemine müstenit devletlerden farklı ve yeni zamanın mutlakiyetçi devletlerine örnek olacak derecede muntazam bir idare teşkilatına sahip, yeni zaman devlet sistemine yakın bir devlet sistemi, hakiki merkezi imparatorluk.. Gerek kuruluşu devirlerinde ve gerek sonraki satvetli devirlerinde, imparatorluğa bu üstünlüğü temin eden şey, doğrudan doğruya askeri ve mülki teşkilatın mükemmeliyeti idi. Çünkü yekdiğerine tabii bağlarla bağlı bulunan bu mükemmel teşkilatın kuvvet menbaı, ta asırların sürükleyip getirdiği uzun bir tecrübeye dayanıyor ve din de bu vahdetin vücuda gelmesinde büyük bir rol oynuyordu. Kuvvetli tecrübe ile dini esasatın birleşmesi neticesinde Osmanlı İmparatorluğu'na has idare tarzı vücuda gelmiş oluyordu."*

Osmanlılarda merkeziyetçi devlet anlayışının, yönetim pratiklerinin ademimerkeziyetçi yönetim biçimleri ve usulleri oluşturmasına engel olmadığı görülmüştür. Merkezi otoritenin taşra idaresinde ademimerkezi kararları yürütme ve kurumlar teşkil etme konusunda daima belli bir esneklik içinde olduğu anlaşılmıştır. Bütün gücün merkezde toplanmasını *öngören* Osmanlı idari ve içtimai düzeni pratikte tam olarak uygulanamamıştır (Yücel, 1988: 49). Reayanın devlet karşısında edilgen olmaması merkeziyetçiliğin uygulamada esnediğine

---

[156] Bu yönetim tarzının ardında yatan köklü İslami geleneği Bauer'in şu analizinde bulmak mümkündür; "*Arap-İslam dünyasının insanları (muhtemelen tüm İslam dünyasının insanları) kendi dünyaları dışındaki insanların başkalığını bir tehdit ve bir meydan okuma olarak yaşamıyorlardı. Kendi mekanlarının dışındaki yabancıların başkalığını kendi kimliklerine dönük bir rahatsızlık etkeni olarak algılamıyor, bu nedenle ötekileri ötekilikleri içinde kendi hallerine bırakmakta bir sorun görmüyorlardı"* (Bauer, 2020: 349). Klasik İslam'da, aksine, misyonerlik azminin hayli düşük olduğunu eklemek, yerinde olacaktır. Bu İslam'ın erken dönemdeki fetihleri için dahi geçerlidir, bunların hedefi İslam'ın egemenlik alanını genişletmekti, fakat başkalarına kendi hayat tarzını hatta İslam dinini bile dayatmayı amaçlamıyordu. İslam, evrensel hakikat iddiasındaki bir dünya dini olmasına rağmen, sonraları oluşmakta olan ulus-devletlerin tüm modernleşmenin en öne çıkan global eğilimi haline gelen evrenselleştirme hırsından yoksundu (Bauer, 2020: 350).

işaret etmektedir. Osmanlıda reaya sadece bireysel olarak değil toplu olarak da merkezi otoritenin (merkez ve taşra) görevlilerine ya da işlemlerine karşı itiraz hakkını etkin bir şekilde kullanabilmektedir (Faroqhi, 2016: 34). Devletin bu tür taleplere karşı duyarlı olması, toplumsal statü grupları arasındaki dengenin korunmasının klasik dönemde devletin başlıca işlevi olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü kullar ile reaya arasında, ulema ile kullar ve bürokratlar arasında, yeniçeriler ile sipahiler arasında ve ücretli ordu ile tımarlı ordu arasında daima geleneksel bir çatışma söz konusudur. Devletin meşruiyetinin devamı ancak bu statü grupları arasındaki güç dengesini korumasına bağlı olmuştur.[157] Dengenin bozulduğu dönemlerde devlet dengeyi tekrar sağlamak için her türlü aracı kullanmaktan çekinmemiştir (İnalcık, 2017-a: 76,77).[158] Üstelik Barkey'e göre (2011-b: 53-55) sosyal gruplar arasındaki ayrılık, devlete yenilik yapma gücü veren esas olgu olmuştur.

Genel olarak bakıldığında klasik dönemde yetkiler iç içe geçmiş olmakla beraber taşra yönetim birimlerinin ve yöneticilerinin iki esas üzere teşkil olduğu anlaşılmaktadır. Birincisi devletin toprak üzerinde hakimiyetini sağlayan organlar ve görevlilerdir. İkincisi ise halka sunulan kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere oluşturulmuş organ ve görevlendirilmiş yetkililerdir. Beylerbeyleri ve sancak beyleri ile bunların emri altındaki tımarlı sipahiler ile diğer maliye alanındaki görevliler merkezi devletin hem ülke içinde hem komşu ülkelere karşı hakimiyetinin bir göstergesidir. Kadılar, naipler ve subaşılar ve bunların emri altındaki kethüda gibi daha çok yarı resmi görevliler ise mülki görevleri yanında asayişi sağlama, adalet hizmetini sunmak ile yükümlüydüler. Beylerbeyleri ve sancak beyleri adeta merkeze hizmet eden, kadının otoritesi altında ve çevresinde olanlar ise halka hizmet eden bir görünüm sergilemektedir. Beylerbeyleri ve sancak beylerinin padişahın otoritesini, kadının ise padişahın adaletini ve koruyuculuğunu temsil ettiği gözlenmiştir.

Bu bölümde Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde biçimlenen taşra yönetim örgütü ve bu örgütlenmenin ardındaki yönetim anlayışının ortaya konulması amaçlanmıştı. Böylece taşra yönetim sisteminin kuruluş sürecinde politika transferi unsurlarının olup olmadığı anlaşılabilecekti. Yapılan incelemede taşra yönetim örgütünün, adalet dairesi paradigması doğrultusunda reayayı koruma mekanizmalarını esas alacak şekilde, esnek/popüler din

[157] Osmanlılar Topkapı Sarayı'nda Darüssaade ile Babüssaade'yi koruyan hadım ağalarının dahi farklı etnik köken ve coğrafi bölgeden gelmelerine dikkat etmişlerdi. Darüssaade ağaları siyah ırka, babüssaade ağaları beyaz ırka mensuplardı. Devlet statüler arasında çıkar birlikteliğine kapı aralayacak her yolu kapatan bir mekanizmayı inşa etmişti (Hathaway, 2021: 33-35).

[158] Kanuni döneminde ve 17. yüzyıl için verilen örneklere bkz: (İnalcık, 2017-a: 77).

anlayışı ile yerleşik kuralların kabülü ve devamına dayalı bir yönetim anlayışı çerçevesinde biçimlendiği görülmüştür. Bu yönetim anlayışının oluşmasında Bizans, Hint-İran ve Selçuklular başta olmak üzere diğer Türk-İslam devletleri ve yerel uygulamalardan yapılan *birçok politika transferinin* etkili olduğu sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte diğer devletlerden tevarüs edilen bu tecrübelerin başarılı bir şekilde sentezlendiği ve sonuçta taşra yönetim yapısının Osmanlılara özgü formlara kavuştuğu değerlendirilmektedir. Formlar denmesinin sebebi şudur ki; merkezi devletin, taşra yönetiminde çok çeşitli usuller geliştirdiği görülmüştür.

Kuruluş dönemi taşra yönetim örgütlenmesinin incelenmesi çalışma açısından birkaç sebeple önem ifade etmektedir. Devletin daha kuruluş döneminde taşra yönetiminin düzenlenmesinde politika transferine açık tutumunun ortaya konulmuş olması bunlardan biridir. İkinci olarak erken modern dönem ve modernleşme dönemlerinde bu özgün yapıda köklü bir dönüşüm yaşanmasına rağmen bu dönemde şekillenen ve günümüze kadar etkisini sürdüren kimi temel taşra yönetim ilkelerinin tespit edilmesidir. Yine ilerleyen dönemde gerçekleşecek reform çalışmalarında karşılaşılan sorunların ve tartışmaların kökenini açıklamak ve anlamak nedeniyle kuruluş dönemi yapılanması üzerine bir çözümleme yapılmıştır. Bu çözümleme, devletin, kuruluş döneminde dahi taşra örgütlenmesinde yeni gelişmelere karşı uyum sağlayabilen bir politik tavra sahip olduğunu ortaya koymuştur. Yerelde taşra yönetimine katılan birçok güç odağı olduğu ve devletin merkeziyetçilik esaslı kurumsallaşmasına karşın kuruluş döneminde dahi ademimerkeziyetçiliğe açık bir tutum benimsediği bu çözümlemenin ulaştığı bir başka sonuçtur. Bu tespitler sayesinde bir sonraki bölümün ele aldığı erken modern dönemde ortaya çıkan yeni idari aygıt ve mekanizmalarda Osmanlı iç dinamiklerinin oynadıkları role eğilebilmek için bir zemin oluştuğu düşünülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
OSMANLI DEVLETİ'NDE ERKEN MODERN DÖNEMDE TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİNİN KÖKLÜ DÖNÜŞÜMÜ VE BU DÖNÜŞÜMLE BİRLİKTE OLUŞAN TAŞRA YÖNETİM İLKELERİNİN İNCELENMESİ

> *"XIII. ya da XIV. Louis'i yazı masasında oturmuş, eşkıya liderlerinden ya da asinin birinden gelen mektubun üstüne "bu kadarı da fazla, bu kadar da veremeyiz ki" diye yazarken düşünmek epey zor. Böyle bir mektubun Fransa kralına hiç ulaşmamış olması muhtemel. Oysa I. Ahmed, celali ilan ettiği eşkıyaları dinlemeye, gerektiğinde de onlarla açıkça pazarlığa girişmeye hazırdı." Karen Barkey (Barkey, 2011-a: 250).*

Kuruluş döneminde biçimlendiği görülen taşra yönetiminin ve bazı temel taşra yönetim ilkelerinin 16. yüzyıl sonlarından itibaren yaşanan iktisadi, idari, içtimai ve askeri gelişmeler karşısında bir dönüşüm ve değişime uğrayıp uğramadığının araştırılması bu bölümün temel amacıdır. Erken modern dönemde Osmanlı taşra idaresinin dönüşümünün incelenmesi aynı zamanda politika transferinin süreç odaklı olmasından kaynaklanmaktadır. Birinci bölümde ifade edildiği üzere politika transferi, aktörlere ve içsel karar verme dinamiğine yoğunlaşmaktadır. Politika benimsenmesi ve reformun ancak tüm faktörler incelenerek anlaşılabileceğini iddia etmektedir. Ayrıca reformların benimsenmesinde zorunlu ya da gönüllü bir transferin olup olmadığını tespit edebilmek, ancak reformların kökenlerinin incelenmesiyle mümkün olmaktadır. Dolayısıyla erken modern dönemin kendi içinde mülki idare sisteminin köklerini taşıyıp taşımadığının ortaya konulması, konunun politika transferi olarak ele alınmasının doğal bir sonucudur. Bu bakımdan politika transferi zemininde yapılan çalışmanın soruları, 16 ve 18. yüzyıllar arasında meydana gelen gelişmeleri detaylı olarak ele almayı gerektirmektedir. Bu yaklaşımla, modernleşmeci kuramlara dayalı gerileme paradigmasının görmezden geldiği bu dönemin yeniden ve süreç odaklı olarak yorumlanmasının mümkün olup olmadığına ilişkin bulgular elde edilmesi hedeflenmektedir. Böylece bu bölümde yapılan araştırmaların, bir sonraki bölümde ele alınacak modernleşme

dönemi reformlarının toplumsal ve tarihsel kökenlerini daha anlaşılır kılması beklenmektedir.

3.1. Taşra İdaresinin Dönüşümünün Erken Modern Niteliği ve Politika Transferi

Mülki idare sisteminin teşekkülünü ele alan çalışmaların Avrupa merkezci ve modernleşmeci/ilerlemeci tarih anlayışının ve 1945-1980 arasında karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplinine hakim olan Amerika öncülüğünde uluslararası kuruluşlar aracılığıyla az gelişmiş ülkeleri kalkındırmacı anlayışın etkisi altında (Karahanoğulları, 2009: 40) yapıldığı görülmektedir. Bu doğrultuda mülki idare sisteminin kuruluşunu konu edinen çalışmalar 19. yüzyılın reformları ele alınarak incelenmiştir. 16 ve 18. yüzyıl arası dönem birkaç paragraf veya birkaç sayfayla geçiştirilerek adeta yok sayılmıştır. Bir başka deyişle mülki daire sisteminin kuruluşunu sağlayan reformları 19. yüzyıl Osmanlı Batılılaşması ve modernleşmesinin bir ürünü olarak görmek bu gerilemeci paradigmanın bir sonucudur. Tanzimat ve 19. yüzyıl refromlarının gerileme paradigmasını bir fonksiyonu olarak ele alınmasının çeşitli sebepleri vardır. Osmanlı taşra idaresinin dönüşümünü doğru bir zemine oturtmak için öncelikle bu görüşlerin dayanaklarını ve ne ölçüde yanılgılar içerdiğini ele almak gerekmektedir. Böylece çalışmada Osmanlı tarih yazımında ve karşılaştırmalı kamu yönetiminde geç 20. yüzyıl ve erken 21. yüzyılda ortaya çıkan yeni yaklaşımlarla uyumlu bir metot izlenmiş olacaktır. Çalışmada benimsenen politika transferi perspektifi devletin içsel karar aşamalarını öncelemektedir. Bundan dolayı çalışmaya ışık tutacak yaklaşım Darling'in (2011: 163), "Osmanlılara ne oldu? değil, Osmanlılar kendileri ne yaptı?" ifadesinde belirmekte ve bu görüş çalışmanın eksenine oturmaktadır.

1980'ler öncesinde Osmanlı tarih yazımına ve karşılaştırmalı kamu yönetimine hakim olan paradigmanın bugüne kadar –az sayıdaki- mülki idare sisteminin teşekkülü çalışmalarını nasıl etkilediğinin anlaşılması, çalışmadan elde edilmesi beklenen sonuçların daha iyi anlaşılması için önem arz etmektedir. 17. ve 18. yüzyılların karanlıkta kalması ya da bırakılması mülki idare sisteminin kökeninin yanlış anlaşmasına yol açmış mıdır? Bu dönem bu çalışmada iddia edildiği gibi gerçekten görmezden mi gelinmiştir? Eğer erken modern dönem[159] yok sayıldıysa bunun taşra idaresinin modernleşme analizlerine etkisi ne olmuştur?

[159] Erken modern ya da premodern olarak adlandırılan dönemin bitişinin 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılın başına tekabül ettiği konusunda bir mutabakat vardır. Aynı birliktelik bu döneme bir başlangıç koyma konusunda yoktur. Aksan ve Goffman bu dönemin 1453 ile başlatılabileceğini söylerken (2011: 12), Brummet imparatorluğun kuruluş tarihinden itibaren erken modern dönemin başladığını ifade etmektedir (Brummet, 2011: 33). Taşra idaresinde keskin bir paradigmal dönüşümün görülmeye başlandığı 16. yüzyılın sonunun

Bu sorulara yanıt bulmak için öncelikle Osmanlı taşra idari kurumlarının tarihinin geç 20. yüzyıla kadar hangi paradigmal düzlemde ele alındığı ve bunun günümüzde ortaya çıkan zafiyetleri incelenmektedir.

3.1.1. Erken Modern Dönem Gelişmelerinin Görmezden Gelinmesinin Sebepleri

16. yüzyıl sonrasındaki Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihi, Osmanlı tarih yazımında 20. yüzyılın son çeyreğine kadar gerileme paradigması çerçevesinde incelenmiştir. Bu paradigmaya göre imparatorluk 1300-1566 yılları arasında savaşçı ve idari becerileriyle öne çıkan on padişah sayesinde genişlemiştir. Kanuni sonrasında -bazı yazarlara göre Kanuni döneminde bile- haremin devlet işlerine karışması, sonrasında yeteneksiz padişahların tahta çıkması, fiyat devrimi, askeri yenilgiler gibi etkenler nedeniyle imparatorluk sürekli bir gerileme içine girmiştir. Bazı ıslahatlar yapılsa da rüşvetçi ve kifayetsiz idareciler gerilemeyi durduramamışlardır. Sonuçta çözümün Batılılaşmada olduğu görülmüş ve 19. yüzyılda birçok uyarlama reform yapılmıştır. Taşra idaresi reforme edilmiştir. Ancak bu da yetmemiş ve imparatorluk yıkılmıştır (Quataert, 2011: 291, 292). Kabaca 1575 ile 1922 yılları arasını kapsayan tarihi bu bakış açısıyla tahlil etmenin tercih edilmesinin birçok sebebi vardır. Bu yaklaşım öncelikle Batı'nın yükselmesi ve Batı dışındaki her medeniyetin çökmesi kurgusuyla örtüşmektedir (Darling, 2011: 152).

16-19. yüzyıllar arasının çöküş olarak okunması Batı'nın Doğu'yu şarkiyatçılık bilgisi üzerinden "öteki" olarak yaratmasının bir aracıdır (Tanyeli, 2011: 301,302). Bu araç ile Batı, İslam dünyasına karşı olan olumsuz tutumunu ortaya koyar ve İslam'ın 17. yüzyıldan beri Batı'nın karşısında duracak kapasiteye sahip olmadığı düşüncesini temellendirir. Bir başka deyişle aslında yapılan şey medeniyetler kıyaslamasıdır. Çöküş ya da gerileme terimi kendilerini Osmanlı karşısında üstün olduklarına inandırmış Avrupalıların bakış açısını yansıtır (Grant, 2011: 175,176). Şarkiyatçı görüş Ortadoğu toplumlarının kendilerine ait bir tarihleri ve dinamikleri olduğunu kabul etmez (Faroqhi, 2003: 15). Kabul ettiğinde de aşağı bir uygarlık düzeyi olarak görmüştür (Abou El-Haj, 2000: 23, 24). Batı, Doğu'yu kendi görüntüsünü seyredeceği bir ayna olarak kullanmıştır. Dahası bu aynayı kendini geliştirmek için değil, -modernleşemeyen Doğu'yu- sömürmesine haklı bir gerekçe olarak kullanmıştır (Göçek, 1999: 22). Bu bakımdan Osmanlı tarihini bu şekilde bölümlemek keyfidir ve

çalışma açısından erken modern dönemin başladığı tarih olarak kabul edilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Darling'in belirttiği gibi erken modern dönemin eyalet ve yerel idarelerin kurumsallaştığı ve bürokratikleştiği yıllar olması bu açıdan önemlidir (Darling, 2019: 379).

Osmanlıyla ilgili önyargıların ürünüdür (Hathaway, 2011: 173). Gran'ın (2012: 71) ifadesiyle; "Bunlar, 'Batı'nın yükselişi' diye adlandırılabilecek belirli bir üst anlatının kapanına kısılmışlardır. Bu üst anlatının bir yarısı yükselen bir Batı'yı, diğer yarısı da durgunluk içinde bir Doğu'yu varsayar."

Şarkiyatçılık yanında Batılılar için Osmanlı kurumlarının tarihini belirleyen iki ana söylem daha göze çarpmaktadır. Modernleşme ve Dünya Sistemi kuramları da İslam dünyasını altın çağ-çöküş anlayışı çerçevesinde ele almışlardır. Modernleşme kuramına göre Osmanlılar doğu despotizmine sadık oldukları ve geleneksel kurumları modernleştiremediği için geri kalmıştır. Dünya sistemi kuramı ise Osmanlıların 16. yüzyıl sonrasında dünya ekonomik sistemine eklemlenemediği ve bunun sonucunda az gelişmiş bir ekonomi olarak çevreleştiği için gerilediğini iddia eder (İslamoğlu, 2018: 49-58). Dünya sistemi teorisine göre 18. yüzyıla kadar dünya ekonomisinden bağımsız olan Osmanlı ekonomisinin bu tarihten itibaren dünya ekonomisi içine çekilmesi tamamen dışsal etkenlerle gerçekleşmiştir (Karaömerlioğlu, 2001/2002: 89). Kendisi de bir ön yargı olan bu görüşler esasen kendi içinde iki alt ön kabule dayanmaktadır. Öncelikle Osmanlı sisteminde meydana gelen her değişim mutlaka kötüye gidiş olarak varsayılır. İlk birkaç yüzyılda inşa edilen Osmanlı kurumlarındaki herhangi bir değişim (örneğin tımardan iltizama geçiş) onlara göre mutlaka kötüye gidişin işaretidir. İkincisi Osmanlı merkezi otoritesinin eyaletler üzerindeki gücünün azalması mutlaka devletin zayıflamasına işaret etmektedir (Howard, 2011-a: 223,224).

Öte taraftan Avrupa merkezci tarih anlayışına sahip tarihçilerin üstünlük duyguları da onları bir bakıma gerilemeci paradigmaya mahkum eden sebeplerdendir. Çünkü bu düşüncenin etkisi altında Yakındoğu dillerini bilmenin gereksizliğine ve her türlü bilginin Avrupa kaynaklarında bulunabileceğine inanmışlardır (Itzkowitz, 2012: XXXII).[160] Bu konudaki görüşlerin oluşmasına sebep olan ilk Avrupa kaynakları ise daha çok 17 ve 18. yüzyıllarda

[160] Itzkowitz (2012) Avrupa'nın kendine güvenini ve Doğu'yu küçümseyen yaklaşımını Kipling'in şu dizelerinde bulur;

"Şarklı zihniyetini asla anlayamazsın

Anlasan da, çektiğin zahmete değmez."(Itzkowitz, 2012: XXXIII).

Yine Fleischer (2011: 268, 269) başından geçen bir olayı Avrupa'nın üstünlük duygularına örnek olması bakımından anlatır. Fleischer doktora için konu seçimi aşamasında istişare ettiği hocalarından birine Osmanlı fikir ve kültür tarihiyle ilgilendiğini söylediğinde hocası şöyle cevap vermiştir; "Osmanlı fikir tarihi çok güzel bir konu. Çünkü Osmanlı'da çok az fikir vardır."

Osmanlıyı ziyaret etmiş olan Avrupalı seyyahların kaleminden çıkmış raporlardır (Faroqhi, 2003: 16).

Gerileme paradigması, yükselmenin nedenini Hıristiyan kökenli yöneticilere dayandırmak ve çöküşün 16. yüzyıl sonu ile beraber hür Müslüman yöneticilerin önemli mevkileri ellerine geçirmelerinden kaynaklandığını düşünmek anlamına da gelmiştir. Bu da Avrupalılar için çekici gelen bir düşünme biçimi olmuştur (Itzkowitz, 2012: XXXV). Bu düşünme tarzı Ulema ve (Müslümanların yeniçeri olmaya başlamalarından sonra) yeniçerilerin 1600-1800 yılları arasında değişimi engelleyerek gerilemenin sebeplerinden biri oldukları görüşüyle de örtüşmektedir (Fleischer, 2012: 136). Dolayısıyla gerileme mefhumu imparatorluğun gerçek durumundan ziyade Batı Avrupa'nın kendini nasıl gördüğünü yansıtır (Darling, 2019: 13). Bu yansıma Batı'nın, dünya tarihinin ana hatlarını Batı'da meydana gelen değişmelere endekslemesinden ve Batı medeniyetinin kendini dünya tarihinin muharrik gücü olarak tasavvur etmesinden doğmuştur (Özvar, 1999: 136).

Osmanlı kurumlarının tarihine gerilemeci paradigmayla yaklaşmanın dayanaklarından biri bizatihi Osmanlı nasihatname yazarlarıdır.[161] Özellikle Avrupalı akademisyenler bu eserleri edebi eser olarak değil, bir arşiv belgesi olarak görmekte ısrar etmişlerdir (Howard, 2011-a: 245,246). Dolayısıyla nasihatnameleri *yanlış yorumlamışlardır*. Fleischer'e (2011: 270) göre;

> *"Nasihatnameler gerileme (inhitat) paradigmasını destekleyecek malzeme olarak kullanılıyordu. Bunu sadece biz 20. yüzyıl tarihçileri değil, Osmanlı bürokratları da mülahaza etmişlerdir. Bu nasihatnameleri, müzakere ya da yarı edebi, yarı siyasi bir belge olarak değil, katı, somut, tarihi bir delil olarak kabul ediyorlardı."*

Murphey (2011: 249, 250) yerli Osmanlı tarihi uzmanlarının da bu yanılgıya kolayca düştüğünü iddia etmektedir. Osmanlı tarihçileri nasihatname gibi yerli kaynaklarla çok fazla meşgul olmakla Avrupalılar tarafından kültürel olarak belirlenmiş değerler sistemine karşı daha savunmasız hale gelmişlerdir. Bu bir bakıma Osmanlı tarihçiliğindeki milliyetçi bakış açısından kaynaklanmıştır (Karpat, 2011: 199). Tarih milli heyecanla ele alındığında yükselen bir yapı daha çok incelenmekte, ancak savaş kaybeden ve küçülen bir yapı üzerinde fazla durulmamaktadır. Sürekli toprak kaybedilen dönem milli duygular için bir karşılık bulamamaktadır. 17. ve 18. yüzyılın daha az ele alınıp gerileme paradigmasının kolayca

[161] Osmanlı İmparatorluğu'nun gerilemesi yahut çöküşü konusunda en başta gelen eser Koçi Bey'in telhisleridir. Koçi Bey'in bu şöhreti nedeniyle Franz Babinger onu "Osmanlı İmoparatorluğu'nun gerilemesinin tarihçisi" olarak tavsif etmiştir (Özvar, 1999: 141).

Osmanlı tarihine hakimiyet kurması ve varlığını sürdürmesinin sebeplerinden biri budur (Genç, 2011: 322).[162]

Osmanlı gerilemesi anlayışına yol açan faktörlerden bir diğeri Osmanlı Devleti'ni inceleyen az sayıdaki ilk Avrupalı çalışmaların bu alanı domine etmesidir. Dimitri Kantemir'in 1716 yılında yazdığı Osmanlı İmparatorluğu'nun Yükselişi ve Çöküşü adlı eseri ile Joseph Von Hammer-Purstgall'ın 1835 yılında yazdığı Osmanlı İmparatorluğu Tarihi adlı eseri Avrupalı tarihçiler için uzun süre esas kaynak olmuştur (Fleischer, 2011: 274). Daha sonra Bernard Lewis ve Stanford J. Shaw tarafından yazılan Modern Türkiye Tarihleri de oryantalist bakış açısıyla yazılmış eserler olarak Osmanlı gerilemesi paradigmasını modernleşme ekseninde ele almışlardır. Bu kapsamlı çalışmaların çizdiği çerçeve Avrupalı yazarların (kolaycılığa kaçarak) Osmanlıyı değerlendirirken başvurdukları asıl kaynak olmayı başarmıştır (Quataert, 2011: 293). Tural'a (2015: 70-74) göre 19. yüzyılda mülki sistemin kurulmasının ardında Batı ve bilhassa Fransa olduğu tezi, 1860'lardan itibaren Fransa'nın İstanbul Büyükelçiliği'nde görev yapan Engelhardt isimli bir diplomatın yazdıklarına dayanmaktadır.[163] Engelhardt'ın 1882 yılında yayımladığı 'Tanzimat' isimli eserinde, başka hiçbir referans verilmeden sadece bürokratların Fransa tecrübesine dayandırılarak mülki sistemin Fransa'dan alındığına ilişkin ifadeler geçmektedir (Engelhardt, 2010: 468, 477). Tural bu ifadelerin mülki sistemin kuruluşu üzerine 1940 yılında Talat Mümtaz Yaman ve 1945 yılında Vecihi Tönük tarafından yapılan ilk çalışmalarda aynen tekrar edildiğini söylemektedir. 20. yüzyılın son çeyreğine kadar yapılan çalışmalarda hakim önyargı kaynak gösterilmeye tenezzül edilmeden tekrar edilmeye devam etmiştir (Tural, 2015: 70-74). Dolayısıyla bahse konu çalışmalardaki tekrarlar adeta galat-ı meşhura dönüşmüş ve mülki

[162] Milliyetçi bakış açısı milliyetçi teleoloji ile yakından ilgilidir. İmparatorluğun yıkılışını ve imparatorluğun içinde yaşayan milletlerin ulus devlet olarak ortaya çıkışını mukadder gören milliyetçi teleoloji modernleşmeci/ilerlemeci anlatının bir alt türüdür. Milliyetçi teleoloji Osmanlı hakimiyetindeki farklı milletlerin 19. yüzyıl tarihlerini milliyetçi ve ulus-devlet amacı doğrultusunda gelişen olaylar olarak görür. Tarihe 19. yüzyıldan baktığında ulus devleti kaçınılmaz gören bu bakış açısı imparatorluğun bu dönemini ulus devletlerin ön tarihine hapseder. Bugünden bakınca 19. yüzyılda imparatorluğun bir alacakaranlıkta yaşadığı bellidir, ancak o günün tanıkları için bu o kadar açık değildir (Zürcher, 2010: 285, 286). Keyder (2013-b: 58-60) milliyetçi tarihyazımının modernleşmeci kuramlara destek verdiğini söyler. Çünkü milliyetçi tarihyazımı ilerde ele alınacağı üzere taşrada yerel yönetimlere katılarak imparatorluğun devamına inanan farklı etnik unsurları görmezden gelir. Oysa Keyder'e göre farklı Osmanlı şehirlerinde Ermeni ve Rum yerel seçkinler ayrılıkçı politikik tavır içinde olmamışlar, aksine yarı özerk yapılar ile imparatorluk çatısının yaşamaya devam etmesini istemişlerdir. Ermeni ve Rum tüccarlar kendi çıkarlarını milliyetçi çözümlerde değil, imparatorluk içinde liberal politikalarda görmüşlerdir.

[163] Ortaylı (2010-a: 28) Batılı reformların dış zorlamadan çok bir iç kararın neticesi olduğunu ifade etmektedir. Reformları dış baskıya bağlayanlar, "kendisinin veya devletinin Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasetine yön verdiğini iddia eden megaloman diplomatların hatıraları"na dayanmaktadırlar. Oysa Ortaylı'ya göre bu tip öznel değerlendirmelerin yer aldığı hatıratlar çok yetersiz ve bazen de yanıltıcı belgelerdir.

idare sisteminin erken modern dönem kökeni üzerine Osmanlılar penceresinden bir araştırma yapılmasını engelleyen sebeplerden biri olmuştur.

Genç'e göre (2011: 322) 20. yüzyılın tanınmış en büyük üç Türk tarihçisi olan Fuat Köprülü, Ömer Lütfi Barkan ve İ. Halil İnalcık'ın Osmanlının kuruluş ve yükselişine yoğunlaşması Türk tarihçiliğinde 17 ve 18. yüzyılların daha az ele alınmasının bir başka sebebi olmuştur. Mezkur yazar bunu şöyle ifade etmiştir;

> *"Bütünüyle Türk tarihçileri, Türkler, hepimiz bu dönemleri iyi öğrenmişizdir. Ama durgunluk, gerileme, dağılma dönemleri hakkında araştırma yapmaktan kaçınmışızdır. 17., 18. ve hatta 19. yüzyıllar bir nevi kolektif amnezi (hafıza kaybı) alanı haline gelmiştir. Bu, dönemlendirmenin taşıdığı sübjektif değer yargılarından doğmuştur. Yoksa olayların içine girdiğimiz zaman bu kadar bilinme liyakatinden mahrum fenomenlerle karşılaşmadığımızı söyleyebilirim" (Genç, 2011: 322).*

Tanyeli'ye (2011: 306-311) göre Erken Cumhuriyet ideolojisi de gerileme tezinin yerleşmesine imkan veren bir dünya görüşü sunmuştur.[164] Gerileme-çöküş modeli modernitenin ve modernleşme süreçlerinin iktidar yapılarına meşruiyet kazandırıyordu. Gerileme paradigması, eğer 17 ve 18. yüzyılda olduğu gibi dışa kapalı olunmazsa, bir başka deyişle 19. yüzyılda (modernleşme/Batılılaşma döneminde) olduğu gibi dışa açık olunursa gelişen bir ülke olunur savını desteklemek için kullanıldı. Erken Cumhuriyet dünya görüşü adeta Osmanlının yükseliş döneminde akılcı/pozitivist politikalar izlendiği için devletin güçlendiğini, bu politikalar terk edildiği zaman ise devletin gerilediğini söylemeye getirmiştir.

3.1.2. Gerileme Paradigmasının Yanılgıları ve Paradoksları

Nesli tükenmekte olan gerileme paradigmasının (Barkey, 2011-b: 36) en yetersiz yönü, bir çöküş olmaksızın gerilemenin 300 yıl sürdüğünü kabul etmesidir. Bir devlet için böylesi uzun bir gerileme süreci mantıklı gözükmemektedir (Darling, 2011: 152). Üstelik gerileme paradigmasına göre bu çöküş döneminin önemli bir kısmında Osmanlı Devleti aynı zamanda modernleşmiştir. Osmanlı sisteminin bozulmasıyla bazı kurumların modernleşmesi aynı zamanda olmalarına rağmen birbirlerinden bağımsız gibi incelenmişlerdir. Bir arada incelemeden aynı dönemi bir yerde çöküş dönemi başka bir yerde modernleşme dönemi olarak ele almak gerileme paradigmasının en büyük çelişkilerinden biridir (Kasaba, 1993:

[164] Cumhuriyetin başında çeyrek yüzyıl boyunca Türk tarih yazımına bozulma ve gerileme temasının damga vurmasının sebebi yeni seçkinlerin kendi kurdukları rejim ile önceki arasında kesin sınırlar çizmek istemeleridir (Faroqhi, 2012: 91).

9). Kaldı ki fetihlerin Kanuni dönemi sonrasında bittiğine ilişkin yargılar da yanlıştır. Doğu Akdeniz'deki iki önemli ada olan Kıbrıs (1572) ve Girit'in (1669) fethi bu tarihten sonra gerçekleşmiştir. Ayrıca fetih siyasetinin terki gerilemenin değil, pekala başka bir ideolojiye geçildiğinin işareti olarak ele alınabilir (Hathaway, 2011: 166, 167). Bu dönemde olan şey, "fetih imparatorluğundan" yerleşik monarşiye" bir geçiş ve dönüşüm olarak okunmalıdır (Faroqhi, 2012: 94). Öte yandan yükselme döneminde de Osmanlılar ciddi askeri yenilgi yaşamışlardır. Hatta 1402'deki yenilgide imparatorluk dağılmanın eşiğine gelmiştir. Darling (2019: 19), "bu gerileme miydi?" diye sormaktadır.

16 ve 17. yüzyıllardaki isyanların Osmanlı Devleti'nin ve toplumunun çözülmesi olarak yorumlanması da esasında Osmanlının Avrupa devletlerinin merkezileşme ve modernleşme yahut çözülme çizgisine göre değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Batılı devlet çözülüş modeli seçkinlerin ya da halkın ayaklanmasını devletin çözülmesinin işaretleri saymaktadır. Oysa Osmanlıda isyanların böyle bir özelliği yoktur. İsyancılarda hiçbir zaman bir muhalefet ideolojisi olmamıştır. Asilerin amacı çeşitli mevkiler elde etmek olmuştur (Barkey, 2011-b: 239- 242). Ayrıca elit içi mücadele büyük ölçüde bilinçli olarak devletin kendisi tarafından üretildiği gibi isyanların da rejimi tehdit eden, siyasi iktidarı hedef alan bir halk ayaklanması özelliği yoktur. Aksine devlet hem elitler arası rekabetle hem de bazı elitleri bürokrasiye dahil ederek çözülmeleri engellemiştir. Devletin yerel denetim yapılarına, işlemekte olan ekonomik ve toplumsal güçlere gösterdiği dikkat; devletin esnek olmasını,[165] kırılgan olmamasını sağlamış ve gerek elitleri gerek çeşitli toplum kesimlerini kontrol etmeyi mümkün kılmıştır. Devlet yaratıcı siyasi hamlelerle meşru konumları dağıtma ve hakim olduğu topraklar üzerinde nihai yargıç olma özelliğini koruyarak kendisini tehdit etme potansiyeli taşıyanları merkezle bütünleştirerek konumunu güçlendirmiştir (Barkey, 2011-a: 246-249).[166] Merkezi devlet tayinler ve iltizam konumlarını kullanarak asker ve

[165] Örneğin devlet köylülerin köyünü terk ederek başka bir iş bulması konusunda katı davranmamıştır. Büyük Kaçgun döneminde devletin bu politikası fiili isyanın olmamasına katkıda bulunmuştur (Darling, 2019: 361).

[166] Örneğin Fransa'da devlet kendisine karşı isyan eden güçlere boyun eğdirerek merkezileşmeye çalışmıştır. Soylular ve köylüler bu politikaya karşı ittifak kurmuştur. Oysa Osmanlıda devlet asilerle pazarlık ederek onları devletle bütünleştirmiştir. Fransa'da devletin politikası taşrada köylü ve toprak sahiplerinin gelirleri ve özerkliklerini yitirmesine neden olmuştur. Osmanlıda ise taşra güçlerini manipüle eden devlet onları isyandan caydırabilmiştir. Fransa ve Osmanlı arasında devlet oluşum sürecinde izlenen politikalarda görülen temel fark budur (Barkey, 2011-a: 238-239). 18. yüzyılın sonunda yerel muhtariyetlerini oldukça genişleten paşalara karşı devletin tutumunu Thornton (2015: 150) şöyle ifade etmiştir; *"Hıristiyan dünyasında, isyan olarak nitelendirilebilecek böyle bir davranışı Babıali, bir ana şefkati içerisinde, daha çok huysuz bir çocuğun kaprisi olarak değerlendirmektedir."*

zengin elitleri sisteme dahil edebilmiş ve dağılmayı bu kadar süre uzatmayı başarmıştır (Darling, 2019: 376).

Osmanlı askeri gücü konusunda da gerilemeci tezin görüşünün temelini kaybetmeye başladığı görülmektedir. Grant (2011: 177-198) Osmanlıların *askeri teknoloji* bakımından 19. yüzyıla kadar gerilemediğini iddia etmektedir. Ona göre Osmanlılar 15. yüzyılda olduğu gibi 19. yüzyılda da askeri teknoloji ithal edip silah üreten ülke sınıfında olma özelliğini korumuştur.[167] Bu bakımdan hiçbir zaman birinci sınıf askeri teknoloji üreten bir ülke olmayan Osmanlı Devleti'ni 18 ve 19. yüzyılın en önemli askeri teknoloji üreticileri olan İngiltere ve Fransa'yla kıyaslamak zaten yanlıştır. Osmanlının 16 ve 19. yüzyıllar kıyaslaması İran, Rusya ve Venedik ile olmalıdır. Bu ülkelerle yapılan kıyaslamada Osmanlıların anılan yüzyıllarda askeri dengeyi koruduğu görülmektedir (Faroqhi, 2006: 8, 9). Bu bağlamda kimi yazarlara göre bütüncül olarak bile bakıldığında Osmanlı İmparatorluğu'nun 19. yüzyılın ilk dönemlerinden önce gerilediğinden tam olarak bahsedilemez (Kafadar, 2011: 105).

Ekonomik alanda da Osmanlının 17 ve 18. yüzyıllarda gerilediği yeterince belgelenmiş değildir. Aksine Darling 1520'li yıllardan 1660'lı yıllara kadar enflasyonla düzeltildikten sonra imparatorluğun toplam gelirinin % 386 arttığını hesaplamıştır (Darling, 2019: 301).[168] 18. yüzyılda da Balkanlar'dan, Batı Anadolu'dan ve Suriye'den Avrupa'ya yapılan tarım ürünleri ihracatına ilişkin rakamlar ekonominin büyümekte olduğuna işaret eden artışlar göstermiştir (Pamuk, 1994: 11). Faroqhi'ye göre Osmanlıları 17. ve 18. yüzyıllarda Avrupa ve dünya ekonomisinin kalıcı bir uzantısı olarak görmek aşırı bir aceleciliktir. Özellikle 18. yüzyılın ikinci yarısına kadar Osmanlı ekonomisi diğer ekonomilerden bağımsız kendine ait bir potansiyele sahiptir (Faroqhi, 2004: 654, 655). Avrupa ekonomisiyle ilişkiler ve Avrupalı ürünlerin ithali 1760'lara kadar henüz Osmanlı mamul mal üretimine köstek olmamıştır.[169] Osmanlı iç ticaretindeki bölgesel yapı ağları Avrupalı ürünlerin yayılımını engellemiştir (Faroqhi, 2005: 200). Itzkowitz Osmanlıları 18. yüzyılda gerek askeri alanda gerek mimari

[167] Örneğin 16. yüzyılın ilk yarısında İran ve Safevilere karşı yapılan savaşlarda elde edilen zafer 1444'te gerçekleşen Varna savaşı sonrasında tüfek ve tabur cengi denilen ve Macarlardan alınan Macar taktiğine dayanmaktadır (Öğreten, 2014: 13). 15 ve 16. yüzyılda da Osmanlıların Avrupa'ya karşı *teknolojik* üstünlüğü yoktur. Osmanlının üstün olduğu şey yeniçeri ordusunu kurmasında olduğu gibi organizasyonda, disiplinde ve coğrafi büyüklüktedir (Kafadar, 2011: 120).

[168] Burada verilen rakam devletin toplam geliridir. Merkezi hazinenin bu gelirden aldığı pay bu dönemde % 58'den %25'e düşmüştür (Darling, 2019: 301).

[169] 1700-1760 arası Osmanlı mamul mal ütretimindeki canlanma için bkz: (Faroqhi, 2005: 197-199).

ve sanatta gerekse siyasi-idari konularda Avrupa'yı takip etme konusunda başarılı bulan bir başka Osmanlı erken modern dönem tarihçisidir (Itzkowitz, 1989: 148-150). 1700-1760 arasının olumlu ekonomik konjonktüründe Osmanlı merkezi idaresi ticaret yollarının güvenliğini sağlamak amaçlı çok sayıda yeni han yapımı gibi maliyetli alt yapı yatırımlarına bile girişmiştir (Faaroqhi, 2005: 202). Bu dönemde üretim faaliyetlerine dönük çeşitli yatırımlar yapılmıştır. Devlet, Girit ve Sakız adaları ile Tokat'ta büyük dokuma fabrikaları kurmuştur (Göçek, 1999: 110). Bu bakımdan 1580'lerden sonraki Osmanlı sanayi tarihi de baştan sona bir gerileme öyküsü değildir (Faroqhi, 2012: 94). Avrupa ekonomilerinin Osmanlı zanaatı ve endüstrisi üzerindeki derin dönüştürücü etkisinin 19. yüzyılın ortalarında hissedilmeye başladığı görülmektedir (Kafadar, 2011: 135).

Wallerstein'ın dünya sistemi kuramına bakıldığında da bu çözümlemenin zayıf tarafının Osmanlı Devleti'nin erken modern dönemde yaşadığı formasyon sürecini hesaba katmaması olduğu görülüyor. Gerçekte olan şey, erken modern dönemde sömürge haline gelme değil, devletin kendini dönüştürmesi ve taşrada ticaret sermayesini yeniden yapılandırmasıdır (Göçek, 1999: 48,49). Bunu görmezden gelen dünya sistemi teorisinin Osmanlıların ekonomik bakımdan gelişmesinde tamamen dışsal faktörlere dayandığına ilişkin görüşleri ulaşılan yeni verilerle çelişmektedir. Örneğin 19. yüzyılda demiryollarının inşasının dünya ekonomisiyle bütünleşmek maksadıyla yapıldığı yorumu, demiryollarının, içerde yaşanan askeri ve siyasi çekişmelerde oynadığı rolün ortaya çıkması nedeniyle eskimiştir. Günümüzde Osmanlı Devleti'nin hiçbir zaman sömürgeleştirilememiş olduğu ve Avrupa yayılmacılığına askeri, diplomatik ve iktisadi direnç gösterdiği anlaşılmaktadır. 1820 ile 1860 arasında çok sayıda yerel zanaatın çökmesine tek başına kapitalizme eklemlenmenin sebep olmadığı; merkez ile taşrada loncalar arasında yaşanan rekabetin bunda rol oynadığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca birçok zanaat sahibinin değişen şartlara uyum sağlamak maksadıyla sektör değiştirmesinin böyle bir sonuca yol açtığı görülmektedir. Osmanlı tüccarlarının yabancı tüccarlara karşı önemli mücadeleler verdikleri ve bazen başarılı oldukları dünya sistemi teorisinin göz ardı ettiği diğer gerçeklerdendir (Karaömerlioğlu, 2001/2002: 94-97). Bu yanılgılar gerileme paradigmasının Osmanlıyı hem sadece askeri bir güç olarak görmesinden (Fleischer, 2011: 272) hem de Osmanlıyı iç dinamikler bakımından edilgen bir yapı olarak ele almasından ileri gelmektedir (İslamoğlu, 2018: 60).

Bu veriler gerileme tezinin, 17 ve 18. yüzyıllarda yaşanan Osmanlı sistem ve tutumlarının içten dönüşümünü görmezden geldiğini, bunun da bu yaklaşımın bir başka zafiyeti olduğunu göstermektedir (Karpat, 2011: 201). Örneğin bu tezin 16. yüzyıl sonu ve 17. yüzyıl başlarına

tekabül eden III. Murat ve I. Ahmet dönemlerinde bilimsel çalışmalarda yakalanan zirve ve zengin entellektüel ortam için verecek cevabı yoktur (Murphey, 2011: 256,257). Erken 18. yüzyılda kalemiye mensuplarının kitap toplamaya ve kütüphanelere gösterdiği ilgi, yakın zaman ve güncel din tartışmalarına yoğunlaşmaları 16. yüzyıl sonrası Osmanlı enetelektüel yaşamının durağan olduğu argümanının doğru olmadığını göstermektedir (Hathaway, 2021: 114).[170]

Özvar'a göre nasihatnamelerden bütüncül bir gerileme algısı çıkarmak yanlıştır. Koçi Bey'in telhislerinden yola çıkan Özvar raporlarda Osmanlı İmparatorluk düzeninin bir bütün olarak bozulmadığının, bununla birlikte müşkül durumda olan kamu maliyesi ve buna bağlı oluşan sorunların teşhis ve çarelerinin neler olabileceği konusunun işlendiğini ifade etmektedir. Bu telhislerden bir medeniyet bunalımı ya da siyasi meşruiyet sorununun yaşandığı yargısını çıkarmak hatalıdır. Koçi Bey'in eseri kaleme alma nedeni de Osmanlı klasik düzenini zorlayan mali, içtimai ve askeri alanda yaşanan değişimlerdir (Özvar, 1999: 142). Nasihatnamelerdeki değişime karşı olan görüşler bozulmaya karşı bir reform çağrısı olarak görülmüştür. Bu bakış açısıyla yazarların eski düzenin kendilerine sağladığı statükoyu korumak amacıyla birer polemik veya protesto olarak bu eserleri yazmış oldukları gözden kaçırılmıştır (Abou El-Haj, 2000: 57). Nasihatnameler, nasihatname yazarlarının tarafsız gözlemci oldukları ön kabulü ile adeta arşiv belgesi gibi yorumlanmıştır (Darling, 2019: 18). Dolayısıyla gerileme paradigmasının bir diğer çelişkisi kaynakların devlet merkezli bakışla yorumlanması ve devlet merkezli üretilen kaynaklar üzerinden değerlendirilme yapılmasıdır. Kaynaklar –bu çalışmada da yapıldığı üzere- çeşitlendirildiğinde ve doğru yorumlandığında gerilemeci yaklaşımın zafiyeti ortaya çıkmaktadır (Kasaba, 1993: 10).

Osmanlı tarihini tek bir parametre üzerinden, yani siyasal egemenliğin coğrafi yayılma alanına göre değerlendirmek gerilemenin bir başka zafiyetidir. Örneğin bu yaklaşım Osmanlı mimarisinin moderniteye en yakın döneminin 17. ve 18. yüzyıllar olduğunu, bu dönemde Mimar Sinan çağını aşan gelişmeler yaşandığını gözden kaçırmaktadır (Tanyeli, 2011: 308-3012). Yine bürokrasinin işleyişi bakımından da 18. yüzyılın kalitesi 16. yüzyıldan çok daha ilerdedir. 18. yüzyılın bazı Batılı gözlemcileri[171] dahi dönemin Babıali bürokrasisini

[170] Kalaycı ve Kumsar (2017: 94) Osmanlı şiir tarihinde en yüksek şair sayısına 18. yüzyılda ulaşıldığını ifade etmektedir.

[171] 1746-1752 arasında yılları arasında Osmanlı sarayında çalışmış olan İngiliz elçisi Sir James Porter bürokrasinin kayıt sistemini şaşırtıcı ve olağanüstü verimli bir yöntem olarak etkileyici bulmuştur (Salzmann, 2011: 181,182).

Avrupalı emsallerinden çok daha ilerde görmektedir (Genç, 2019: 24; Fleischer, 2011: 273). Taşra bürokrasisi bakımından da benzer bir durum söz konusudur. Kadılıklarda 17. yüzyıl evraklarında 16. yüzyıla göre daha az yazım hatasına ve bilgi eksikliğine rastlanmaktadır. Bürokrasinin profesyonelleştiğini gösteren kanıtlar Osmanlı merkez ve taşra idaresinin bu dönemde daha kaliteli ve yetkin hale gelindiğine işaret etmektedir (Faroqhi, 2004: 679). Ayrıca Osmanlıda 16. yüzyılın ikinci yarısında oluşmaya başlayan bürokrasi modelinin Fransa ve Prusya gibi mutlakiyetçi devletlerde ancak 18. yüzyılda oluşmaya başladığını belirtmek gerekmektedir (McGowan, 2004: 763). Harem kadınlarının işlere karışması da padişahların deliliği, ehliyetsizliği ya da ahlaksızlığı sonucu değildir. Fetih rejiminin getirdiği sürekli bir seferberlik hali yerine yerleşik bir monarşinin elverdiği daha yerleşik bir hayata geçilmesi kadınların yetkilerinin arttığı bir hanedan aile örgütlenmesiyle sonuçlanmıştır (Darling, 2019: 371). Hathaway (2021: 132, 133) Harem ağalarının önemli bir güç olarak ortaya çıkmasını da yozlaşma olarak değerlendimeye karşı çıkmaktadır. Yazar 18. yüzyılın ilk yarısında 30 yıl darüssaade ağalığı yapmış olan Beşir Ağa'nın biyografisini salt bu nedenle yazdığını ifade etmekten çekinmez. Hathaway'a göre 'vezirbelirleyen' lakablı Beşir Ağa en az rakipleri kadar siyasetten ve yönetimden anlayan, kütüphane ve vakıf faaliyetlerine bakılırsa oldukça entelektüel biri olarak imparatorluğun gerilemesine kanıt olarak sunulamayacak bir kişiliktir. Kaldı ki Beşir Ağa'nın devletin ana politikalarında etkili olduğu dönem, 18. yüzyılın ilk yarısında yaşanan Osmanlı ekonomik büyümesine tekabül etmektedir.[172]

Darling'e göre 17. yüzyıl Osmanlı kurumlarının işleyişinde memur sayısının artışı akraba kayırmacılığına veya yeni vergiler açgözlülüğe bağlanarak *gerileme merceğinden* incelendiğinden esastaki gidişatı anlamak mümkün olmamıştır. Örneğin "maliyenin yapı ve işleyişi, hükümetin ekonomi ve vergi sistemindeki kritik şartlara cevabının unsurları olarak anlaşılmalıdır" (Darling, 2019: 72). Bürokrasinin genişlemesi yoğun emek gerektiren tedvin ve tahrir çalışmaları nedeniyle olmuştur. Bu temel çalışmalar tamamlanıp bir sistem oluşturulunca bürokrat sayısı stabil hale gelmiştir. Devletin sınırlarının en geniş olduğu 18. yüzyılda İstanbul'da çalışan bütün kamu görevlilerinin sayısı 1500'den fazla değildir. Bu

[172] Faroqhi (2012: 93) harem kadınlarının ve hadım görevlilerinin siyasette etkili olmaya başlamalarının iş bilmeyen insanların siyasete karışması olarak yorumlanmasının doğru olmayabileceğini söyler. Çünkü dönemin karmaşık güç ilişkileri dünyasında kendine bir yol bulmak üst düzey bir siyasi kabiliyet gerektiriyordu. Bir başka deyişle harem kadınları ve görevlileri harem dışındaki görevlilerden daha kötü siyasetçi değillerdi. Ona göre Osmanlı Hanedanı'nın (padişahın seferlere katılmamaya başlamasıyla) başkente yerleşik hale gelmesi, padişahın yakın çevresinin yönetim işlerini öğrenmelerini sağlamış olabilir (Faroqhi, 2012: 93).

rakam Avrupa'da Fransa ve Rusya gibi muadil yönetimlere bakınca oldukça düşüktür (Salzmann, 2011: 126).

Yine bir başka büyük yaklaşım problemi de Osmanlı tarihinin bu döneminin kendine özgü ve çevresinden kopuk incelenmesidir. 17 ve 18. yüzyıllar Avrupa, İran ve Arap memleketlerinde yaşanan gelişmelerle birlikte ele alınmamıştır (Fleischer, 2011: 272). Bu aynı zamanda bir diğer çelişkiyi içinde barındırmaktadır. Bu yaklaşım Osmanlı kurumlarını diğer ülkelerden izole ederek yorumlarken aynı zamanda Avrupa'nın etkisiyle gerçekleşen bir modernleşmeden söz etmektedir. Halbuki Osmanlı-Avrupa *ilişkilerinin* ve iki dünya arasındaki *etkileşimin* niteliğini ortaya koymadan bir değerlendirmede bulunmak yanıltıcı olmaktadır (Kasaba, 1993: 9). Faroqhi bu dönem için Osmanlıyı Avrupa devlet ve toplum yapısıyla mukayeseli ele almış ve gerileme tezinin bu eksikliğini ortaya koymuştur. Ona göre gerek merkez-taşra ilişkisi bağlamında gerek salt yönetici elit bakımından bu yüzyıllarda Osmanlılar ile Avrupalı ülkeler arasından zannedildiği kadar keskin bir ayrım yoktur (Faroqhi, 2003: 281). Erken modern dönemde Osmanlının karşılaştığı düşük teknolojili çalışma sistemi, para nakliyatı ve taşrada vergi mükellefleri üzerinde kontrol sağlama zorluğu gibi güçlükler dönemin bütün büyük bürokratik devletleriyle yaşanan ortak sorunlardır (Darling, 2019: 237).[173] Khoury'ye göre de erken modern dönemde Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde izlediği politika Charles Tilly'nin modern devlet oluşumunda Avrupalı ülkeler için çizdiği çerçeveyle benzerlikler taşımaktadır. Askeri/idari görevleri ayana vermek ve ayana mukataa satmak 'zor ve sermaye'nin birlikteliği üzerinden erken modern devlet oluşumlarının ortak özelliğidir (Khoury, 2003: 50). Nagata (2021:410) sadece Avrupa'da değil Çin ve Japonya'da da erken modern dönemde merkezi idare karşısında güçlü bir ayan sınıfının ortaya çıktığını iddia etmektedir. Yaycıoğlu da (2016: 9) Osmanlıların çevresinden izole edilmeden Avrasya politikaları, ekonomileri ve savaşlarıyla

[173] Bu yüzyıllarda Fransa maliyesine göz atıldığında benzer sorunlar yaşandığı görülmektedir. Sivil idare harcamalarının azlığı, faiz harcamalarının bütçede önemli yer tutması, savaş giderlerinin maliyeyi zorlayan boyutları göze çarpmaktadır (Faroqhi, 2004: 668). 16. yüzyıl sonunda ve 17. yüzyılda verilen bütçe açıkları bir gerileme işareti olarak görülmektedir. Oysa aynı dönemde Fransa, İngiltere, Avusturya ve İspanya'nın da yıllık gelirlerinin neredeyse yarısını önceden harcayarak geniş bütçe açıkları verdiği görülmektedir. Bu mali zorluklara Avrupalı ülkeler de iltizam, mevki satışı, vergi artırımı ve borçlanma gibi uygulamalarla cevap vermeye çalışmıştır. Osmanlının gelirleri 1523'te 117 milyon akçe iken 1748'de 1,65 milyar akçeye yükselmiş, giderleri aynı yıllarda sırayla 119 milyondan 1,71 milyar akçeye yükselmiştir. Özellikle 1690'dan sonra gelirin harcamalardan fazla olduğu görülmektedir. Devlet 18. yüzyılda bütçe açığı vermemeye başlamıştır. Dolayısıyla 16. yüzyıl sonunda verilen bütçe açığını gerileme işareti saymak, 18. yüzyılda oluşan bütçe fazlaları karşısında hükümsüz bir yargı olarak kalmaktadır. Bu bakımdan bu yüzyıllarda aynı mali idari uygulamaları yapan Avrupa ülkelerinin modernleşmekte ve ilerlemekte olduğunu, Osmanlının ise gerilemekte olduğunu söylemek gerileme paradigmacılarının önemli bir paradoksudur (Darling, 2019: 297-303).

entegre biçimde ele alınması gerektiğini ifade etmektedir. Bu bakımdan Osmanlılar ile diğer ülkelerin mukayeseli ele alınması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Modernleşmeci/gerilemeci yaklaşımın, padişahların taşrada güçlü bir kontrol sahibi olduğu dönemde Osmanlının yükseldiği, merkezi otoritenin zayıflamasıyla gerilemeye başladığı iddiası da gerçeklikten uzaktır. Osmanlı taşra kurumlarının tarihine yakından bakınca padişahın otoritesinin sistem üzerinde 15, 16 ve 19. yüzyılların ancak bazı kısımlarında tamamen etkin olduğu gözükecektir. Diğer yandan taşrada ademimerkezileşmenin zirvesi ve siyasi parçalanma olarak hatalı bir şekilde değerlendirilen (Barkey, 2011-b: 301) 18. yüzyıl olgusu aslında iltizam aracılığıyla çevrenin merkeze bağımlı kılınması olarak gerçekleşmiştir (Quataert, 2011: 297).[174] Merkez ve yerelin rekabetinin önünde sonunda yöre seçkinleri ile merkezi devlet seçkinleri arasında bir uzlaşmayla sonuçlandığını unutmamak gerekir (Khoury, 2003: 51). Bu bakımdan ademimerkeziyet bir gerileme işareti değildir. Bu dönemde Osmanlı hükümeti nihai hakimiyetinden hiçbir şey kaybetmemiştir. Devlet gerektiğinde yerel kişilerin iktidara katılımını sağlayarak ne kadar esnek ve dayanıklı olduğunu göstermiştir (Faroqhi, 2004: 690, 691). Hatta İslamoğlu'na (2018: 58) göre 18. yüzyılda dünya kapitalist sistemiyle bütünleşme ayan ve derebey denen yerel güçler aracılığıyla olmuştur.[175] Ayrıca Barkey'e göre (2011-b: 322) devlet iktidarı ile toplumsal güç arasındaki ilişkiyi bir taraf kazanırken diğer tarafın kaybettiği bir oyun olarak görmemek gerekir. 18. yüzyıl, bu bakımdan, Osmanlı merkezi idaresinin güçlü sosyal aktörlerle işbirliği yaparak yeni bir yönetim modeli ortaya koyması olarak okunmalıdır.

Yükselmeyi sağlayan yönetici elitin devşirmeler, gerilemeye sebep olanların ise hür Müslüman yöneticiler olduğu ön kabulüne dayanan gerileme tezinin bu yaklaşımı da sorgulanmalıdır. Zira 17. yüzyılda bürokrasinin insan kaynağında yaşanan bahse konu değişim kalemiye bürokrasisinin gelişmesi ve güçlenmesiyle ilgilidir (Itzkowitz, 2012: XXXVI-XXXIX). Yükselme dönemi olarak görülen 1453'ten 1566'da Kanuni Sultan

[174] İslamoğlu bölgesel iç ticaretin ortaya çıkarttığı yerel birikimin iltizam sisteminin gelişmesini sağladığını ve bu sistemin sağladığı nakit gelirlerin Osmanlı merkezi bürokrasisinin temellerini attığını söylemektedir. Burada İslamoğlu Osmanlının modern dönüşümünün önemli bir ögesi olan bürokrasinin oluşumunu tamamen dış etki veya baskılara dayandırmamak gerektiği konusunda bir uyarı yapmaktadır (İslamoğlu, 2018: 27). Gerçekten de iltizam ve malikane sistemi bürokratlar, vezirler, saray görevlileri, ulema ve ordu mensuplarını birbirine bağlayan mali bir patronaja ve kaynakların yeniden dağıtımına yol açarak bürokrasi teşkilatının oluşumuna katkı sağlamıştır (Salzmann, 2011: 137). Merkezi hükümet askerin savaşa hazırlanması işini yerel sermayedarlara yükleyerek onların kasasına el atmayı başarmıştır (Khoury, 2003: 51).

[175] Yerel yöneticiler; Avrupalı konsolos, tüccar ve kaptanların varlığını daha 18. yüzyılda Osmanlı merkezi hükümetini dengeleyebilecek bir öge olarak görmüşler ve onlarla sıkı ilişkiler kurmaya çalışmışlardır. 18. yüzyılda Manisa ve İzmir bölgesinin güçlü ayanı Karaosmanoğulları ailesinin Fransız konsolosuyla yakın ilişkiler geliştirmesi bundandır (Faroqhi, 2005: 203).

Süleyman'ın ölümüne kadar görev yapan 24 sadrazamdan dördünün ulemadan olduğunu belirtmek gerekmektedir (Yerasimos, 2000: 305). Bu tarihten sonra giderek hem merkezi idarede hem taşra idaresinde seyfiye yerine kalemiyeden yetişenler üst düzey yönetici olmaya başlamışlardır. Bu dönüşüm Hıristiyan kökenliler yerine Müslüman kökenlilerin tercih edilmesiyle değil, fetih temelli rejimin yerini yerleşik monarşinin almasıyla ilgilidir (Abou El-Haj, 1974: 442, 443; Itzkowitz, 2012: XL).

3.1.3. Taşra İdaresinin Dönüşümünde Politika Transferi ve Süreç Odaklı Yaklaşımlar

Osmanlı Devleti'nin özellikle 17. ve 18. yüzyıllardaki işleyişini ve kurumsal tarihini ele alan son dönem çalışmalar imparatorluğun *iç ritmini* merkeze alarak bütün Osmanlı tarihi için farklı dönemlendirmeler yapmışlardır. Barkey (2011-b: 36, 265, 273) yeni yapılan çok sayıda çalışmanın artık "devlet-toplum müzakerelerine ve yeniden ayarlanmaya, kurumsal uzun ömürlülüğe, askeri teknoloji ve yayılmaya, ondokuzuncu yüzyıldaki reformlar çerçevesinde devlet ile yerel aracılar arasındaki ilişkilerin yeniden değerlendirilmesine" odaklandığını ifade etmektedir. Kurumsal dönüşümü açıklarken toplumu isyanlar patlak verinceye kadar görmeyen,[176] kurumlar arasında hareketlilik olduğunda bunu gerileme sayan çalışmalar, yerini, devletten daha iyi bir yönetim talep eden ve toplumun ara katmanlardaki aktör ağlarına önem veren çalışmalara bırakmaya başlamıştır. Politika transferinin süreç odaklı, içsel karar alma mekanizmalarına ve aktörlere ağırlık veren yapısı, bu yaklaşımlar ile uyum göstermekte ve bu yaklaşımlara dayalı çalışmaların daha yakından görülmesini zorunlu kılmaktadır. Bu yaklaşımların, idari reform ve ıslahat çalışmalarının birbirine sıkıca *bağlı* içsel dinamiklerini ve bu dinamiklerin *sürekliliğini*n anlaşılmasını kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Bu yaklaşımlardan birini ortaya koyan Darling (2011: 154-163) Osmanlı tarihini; Genişleme (1300-1550), Tahkim (1550-1718) ve Dönüşüm (1718-1923) olarak ele almayı teklif etmektedir. Ona göre ilk dönem; "kendi iç sınırları içerisinde askeri, bürokratik, mali, hanedanlık, sınıfsal, dini, ticari, tarımsal vs. gibi temel devlet ve toplum örgütlenmelerinin genişleme odaklı tasarlanmaları ve donatılmaları" bakımından genişleme olarak görülmelidir. Tahkim döneminde ise "devlet ve toplum; enerjisini büyümeden çok,

[176] Aytekin (2021, 75), köylü failliği olarak nitelediği köylülerin toplumsal fromasyonda oynadığı etkin rolün inkarının devletin bu formasyonda merkeze konulmasına yol açtığını ifade etmektedir.

varlıkların süreklileştirilmesine, merkezi hükümetin eyaletlerdeki hayata nüfuzunu derinleştirmesine,[177] ekonomik ve sosyal değişim kurumlarının genişlemesine harcamıştır." Dönüşüm dönemi ise 18 ve 19. yüzyılları birlikte ele almayı gerektirmektedir. Çünkü özellikle merkezi hükümet ile vilayet idarecilerinin temsilcileri ve toplum arasında ekonomik ve sosyal gücün kontrol edilmesi bakımından çekişmelerin yaşandığı dönem bu dönemdir. Hathaway (2011: 165-167) Darling'e yakın düşünmekte ve erken modern dönemi bir *uyum süreci* olarak ele almaktadır. Ona göre Kanuni'nin ölümünü takip eden iki yüzyıllık dönemde devlet, karşılaştığı ekonomik, teknolojik ve diplomatik gelişmelere uyum sağlamaya çalışmıştır.

Genç (2019: 313), Osmanlı tarihini genişleme (1683'e kadar) ve daralma (1683 sonrası) olarak ikiye ayırmakta ve büyük oranda erken modern döneme tekabül eden daralma döneminde devletin bünyesinin daha sağlam olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre Avrupa'nın dünyaya hakim olduğu bir dönemde Osmanlıların gerilemesi, genişleme dönemine nispetle daha başarılı bir operasyondur. Karpat (2011: 207-221) ise ciddi toplumsal olayların varlığı ve toprak mülkiyetinin el değiştirmesi ekseninde bir yaklaşım sergilemektedir. Ona göre 1299-1402 arası Uç Beyleri Dönemi, 1421-1596 arası Merkezi Yarı-Feodal Dönem, 1603-1789 arası Taşrada Özerklik ve Ayanlar, 1808-1918 arası Ulus Devlet Olma, Modern Bürokrasi ve Aydınlar dönemleri olarak ele alınmalıdır. Gerçekten de Karpat'ın belirlediği dönemler arasında (1402-1421 arası, 1596-1603 arası, 1789-1808 arası ve son olarak 1918-1923 arası) çok ciddi toplumsal olaylar yaşanmış ve bir sonraki dönemde etkisi azalacak veya etkili olacak toplumsal grupların çöküş ve yükselişleri söz konusu olmuştur. Murphey (2011: 265) de Osmanlıların erken modern dönemde yaşadığı gelişmeleri gerileme gibi genelleme yaparak incelemek yerine her bir parçayı ayrı ayrı incelemek gerektiğini belirtmektedir. Örneğin Orta Anadolu 'kırsalındaki kriz', İstanbul'daki 'siyasi kriz' ve Ege'deki 'ticari kriz' ayrı ayrı incelenmelidir. Pamuk (1994: 11, 12) erken modern dönemde üretici güçlerin durumlarının ayrı incelenmesi gerektiğini savlamaktadır. Sadece merkezi devlet aygıtının taşradaki otoritesinin boyutları üzerinden yapılacak bir değerlendirme son derece eksik olacaktır. Ona göre merkezi otorite zayıflarken pekala taşrada tüccarlar, büyük toprak ağaları veya merkezden atanan memurların gücü artabilir. Dolayısıyla Osmanlıyı toplam olarak değerlendirmek için parçaların her birinin ayrı ayrı tahlil edilmesine ihtiyaç vardır. Bu görüşler çalışmada merkezi idarenin taşra birimleri

[177] Sermaye akışının merkeze doğru olmasını sağlayan malikane sistemi artık esasen başarılı bir merkezileştirme stratejisi olarak görülmektedir (Salzmann, 2011: 132-137).

yanında taşra yönetimine katılan yerel güç odaklarına neden geniş yer verildiğini daha iyi açıklamaktadır.

16. yüzyıl sonrası incelenirken *karşılaştırmalı ve küresel* inceleme yapmak Osmanlı erken modern dönemi idari değişim ve reformlarını ön yargılardan arındırılmış ele almanın yollarından biri olarak görülmektedir. Osmanlı evrimini Güney Asya, Hint ve Avrupa'yla ilintili bir perspektiften incelemek gerekmektedir (Quataert, 2011: 301). İnalcık'a (2017-a) göre de Avrupa ve Osmanlı tarihleri iki paralel tarihtir; bu nedenle iki dünyanın tarihi mukayeseli olarak incelenmelidir (İnalcık, 2017-a: 238). Böyle bir bakış açısı Osmanlının sadece son dönemde değil genişlediği dönemde de gerektiğinde Batı'dan bilgi transfer ettiğini ve çevresine uyum sağladığını ortaya koymaktadır. Örneğin Osmanlı para sisteminin önemli bir unsuru olan altın sikke Venedik dükası model alınarak darp edilmiştir (Darling, 2019: 56). 16. yüzyılda kurşun, gümüş ve demir işlemeciliğinde Saksonyadan hem teknoloji hem göçmen işçi ithal edilmiştir. Hatta buna ilişkin düzenlemeler Saks Kanunu adıyla çıkarılmıştır (Tanyeli, 2011: 310). 15. yüzyılda savaş taktiğinin Macarlardan alınması (Öğreten, 2014: 13), ele geçirilen Venedik kadırgalarının model alınarak gemi inşasına başlanması vb. gibi daha birçok konuda Osmanlıların yararlı buldukları yenilikleri her dönemde Avrupa'dan iktibas etmekten çekinmedikleri süreç odaklı yaklaşımlarla anlaşılabilmiştir (Lewis, 2004: 42, 43).

Bu yaklaşımla ele alındığında Osmanlı Devleti'nin daima çevresinden haberdar bir devlet, bir Akdeniz sentezi olduğu ortaya çıkmaktadır. Kadimden beri Akdeniz'in kalbi olarak görülen Yunanistan, Ege Adaları ve Anadolu Osmanlı İmparatorluğu'nun da kalbi olmaktadır. Akdeniz dünyası olarak bakıldığında sözde gerileme döneminde Osmanlıların Akdeniz'in üç yakasındaki hakimiyetini devam ettirdiği görülmektedir. Batı'nın yükselişine rağmen erken modern dönemde Osmanlılar için Akdeniz (Romalıların tabiriyle) "mare nostrum" (bizim deniz) olmaya devam etmiştir (Brummet, 2012: 111,112).[178] Tanyeli'nin (2011) ifade ettiği gibi;

[178] Bununla birlikte 18. yüzyıl itibariyle Akdenizde sadece Akdeniz ülkeleri yoktu artık. İngiltere ve Hollanda gibi Atlantik kıyılarının daha gelişmiş filoları ile Avusturya ve Rusya gibi büyüyen ekonomilerin deniz güçleri Akdenize ortak olmaya başlamışlardı. Bu yeni deniz güçleri karşısında gerileyen sadece Osmanlı değil, Venedik, Cenova, Dubrovnik ve nispeten Fransız denizciliğiydi (Ergenç, 2013: 340). Akdeniz Avrupa'nın iktisadi merkezi olmayı 17. yüzyılın sonundan itibaren sürdüremedi. Sanayileşmeyle beraber işçi başına verimliliğin artması iktisadi merkezin giderek Akdeniz'in kuzeyine kaymasına yol açtı. Kuzay ve Batı Avrupa'da kişi başına düşen gelir Akdeniz ve Doğu Avrupa'ya göre iki kat daha hızlı artmıştı (Quataert, 2004: 895). Yine işlenebilir toprakların artışı tüm Akdeniz çevresindeki ülkelerde olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de dünya geneline göre oldukça düşüktü. Osmanlılarda düzenli ekime geçilen alanlar 1700-1850 arasında yüzde 35 artarken, dünya genelinde bu oran yüzde 103'tü (Tabak, 2021: 308-309).

> *"Osmanlıyı sadece kendisi için geçerli bir modelin kapsamında tanımlanmış bir "tarih garibesi" olmaktan uzaklaştırıp başkalarıyla paylaşılan bir tarih ve coğrafya bölgesinin ya da bölgelerinin malı kılmak gerekiyor. O bölgelerdeyse başkalarından farklı olmak, özgül bir çizgi izlemek olağan gözüküyor. Yalnız Osmanlının değil, modernleşen her toplumun kendi özgül yolunu izlediği bilinen bir gerçek. "A priori" olarak, nasıl ki, İngiliz modernleşmesiyle, Alman, Rus modernleşmesiyle Fransız modernleşmesi aynı değilse ve her biri kendi özgül süreci içinde gelişmişse, Osmanlı-Türk modernleşmesi de böyledir" (Tanyeli, 2011: 317).*

Sonuç olarak süreç odaklı yaklaşımlar öncelikle erken modern dönemde Osmanlıların karşılaştığı problemlerin Avrupa'da ve doğudaki komşu ülkelerde de yaşandığını göstermektedir.[179] İkinci olarak bu yaklaşımların ortak noktası, erken modern dönemde Osmanlının yaşadığı şeyin bozulma veya çözülme olarak değil; dönüşüm, yeni gelişmelere karşı bir cevap veya reform dönemi olarak incelenmesi gerektiğidir. Üçüncü olarak süreç odaklı yaklaşımlar, 17. ve 18. yüzyılda devletin, dönüşümü yönetmekte başarılı olduğunu göstermektedir. Devlet adamları imparatorluğun mali sorunlarını çözmede etkili adımlar atmış, 18. yüzyılın ilk yarısında bütçe fazlası veren ve yeni altyapı ve ekonomik yatırımlar yapabilen dönemler yaşanmasını sağlamışlardır. Dördüncü olarak süreç odaklı yaklaşımlar devletin bu dönüşümü iç aktörler eliyle yapmasına gönderme yapmaktadır. Son olarak bu yaklaşımlar, 1700 ve 1800'lü yıllarda gerçekleşen reformları Osmanlıyı modern döneme götüren reformlar olarak ele alırlar. Dolayısıyla 17 ve 18. yüzyılları erken modern dönem olarak gören bu çalışmalar taşra reformlarında bu tarihler ile 19. yüzyıl reformları arasında süreklilik olduğuna ilişkin bir tespitte buluşmaktadırlar. Çalışmanın çerçevesini belirleyen politika transferinin süreç odaklı yapısının bu sürekliliğin ortaya çıkarılmasını sağlayacağı düşünülmektedir. Bu, mülki idare sisteminin kökeni açısından erken modern dönemin dikkatle araştırılması gerekliliğini göstermektedir.

3.2. Erken Modern Dönemin Mülki İdare Sistemi Açısından Önemi

16. yüzyılın son çeyreği Osmanlı İmparatorluğu'nun dönüm noktalarından biri olarak görülmektedir (Darling, 2019: 17).[180] Osmanlı tarih yazımında 16. yüzyılın sonundan

---

[179] Özellikle Tabak'ın (2021) çalışması, bütün Akdeniz coğrafyasında 16. yüzyılda yaşanmaya başlanan küçük buzul çağının, diğer Akdeniz ülkelerinde olduğu gibi Osmanlılarda da toplumsal, ekonomik ve idari örgütlenmede yol açtığı sonuçları ortaya koyan bir çalışma olarak Osmanlıyı çevresinden izole etmeden yapılan araştırmalara bir örnek olmaktadır.

[180] İnalcık'ın "Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)" eserinde (İnalcık: 2015) klasik çağı 1600 yılında bitirmesi ve yine Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihini incelediği eserlerinde (İnalcık: 2004/2017) Osmanlı tarihini 1300-1600 ve 1600-1914 olmak üzere 1600 yılından ikiye ayırarak incelemesi dikkate değerdir. Bu tasnifin kuruluş, yükseliş, duraklama, gerileme, çöküş gibi artık eskimiş Osmanlı tarihi tasnifinden farklı olduğu ortadadır. Genç (2019)'in benzer şekilde genişleme ve daralma

itibaren 17. yüzyılın ortalarına kadar esaslı bir değişim yaşandığı kabul edilir. Bu değişim ekonomik, toplumsal, askeri ve idari birçok sahada gerçekleşmiştir. Hiç kuşkusuz o tarihlerde bu değişimden en çok etkilenen alanların başında taşra idaresi gelmektedir (Kunt, 1978: 3,4). Devlet aygıtının gayrişahsi bir nitelik kazanması[181] ve hakim sınıfın bileşenlerinde meydana gelen değişim merkez-taşra ilişikilerini neredeyse bugüne değin belirleyecek bir dönüşümle sonuçlanmıştır. Bu nedenle 16. yüzyıl sonundan itibaren yaşanan gelişmelerin meydana getirdiği dönüşümü derinlemesine incelemek, modern mülki idare sisteminin biçimlenmesinde erken modern dönemin oynadığı rolün daha açık bir şekilde ortaya konulmasını sağlamaktadır.

Abou El-Haj (2000: 27, 28, 35) 16 ve 17. yüzyıllardaki dönüşümün önemine dikkat çekmektedir. Ona göre gerileme paradigmasını savunan Avrupa/Amerika merkezci ve modernleşmeci bilim adamları bu dönemi görmezden gelmektedir. Gerilemeci bakışa sahip modernleşmeciler Osmanlının 17. yüzyıl öncesinde merkeziyetçi, etkin ve akılcı bir kamusal örgüt olduğunu savunurlar. Onlara göre 16. yüzyılın sonunda çözülmeye başlayan bu yapı 19. yüzyılda tersine çevrilmeye çalışılır ve yönetici elit tarafından dayatma yöntemiyle yapılan reformlar sayesinde modern Türkiye'ye geçiş sağlanır. Oysa 16. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sosyal, ekonomik ve idari olarak son derece köklü dönüşümler gerçekleşmiştir.[182] O halde 19. yüzyıl reformlarını anlamak için 16-18. yüzyıllar arasında ortaya çıkan dönüşümü ve bu dönüşüme yol açan gelişmeleri incelemek gerekmektedir.

19. yüzyıldaki idari reformlara kaynaklık eden sosyoekonomik değişimler modern çağa geçiş sürecini ifade eder. Bu dönem erken modern dönem olarak nitelendirilmektedir. Modern çağın reformlarının oluşumunda en mühim merhaleyi oluşturan 17. ve 18. yüzyılların bugüne kadar olduğu gibi artık ihmal edilmemesi gerektiği anlaşılmıştır (Karpat, 2011: 212).[183] Yeni çalışmalar ile bugüne kadar ihmal edilen bu dönem üzerine ciddi

tasnifine dikkat çekilmişti. (Genç, 2019: 35, 36). Bunlar gibi Osmanlıların toplumsal ve ekonomik özelliklerini merkeze alan çalışmalarda 16. yüzyılın son çeyreğinden itibaren yeni bir döneme girildiğine ilişkin bulgular ortaya konulmaktadır.

[181] Heper (2011: 39) devletin sultanın kişiliğinden ayrılmaya başlamasını çok daha erken tarihlere götürmektedir. Heper'e göre 14. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu süreç başlamıştır.

[182] Bu değişikliklerin şiddeti ve yıkıcılığı o kadar yüksektir ki dönemin birçok yerli ve yabancı gözlemcisi imparatorluğun yakında çökeceğini öngörmüşlerdir. Çünkü 16. yüzyılın son 10 yılı ile birlikte sadece sosyal değil, bütün siyasal yapıyı etkileyen köklü değişiklikler peş peşe yaşanmaya başlamıştır (İnalcık, 2020-b: 23).

[183] Barkey (2011-b: 263, 264) bu durum için; "Osmanlının tarihsel dönemleri, akademik ilgi ve dikkatten yoksun kalma konusunda yarışacaksa hiç kuşkusuz bu yarışı 18. yüzyıl kazanırdı" demektedir. Howard da (2011-a: 246) Osmanlı tarihinde bundan başka hiçbir dönemin bu kadar yeniden değerlendirilmeye ihtiyacı olmadığını dile getirir. Ona göre 16 ve 17. yüzyıla ait ıslahatname türündeki eserlerin esef verici boyutta yetersiz ele alınması bu dönemin eksik anlaşıldığını gösteren kanıtlardan biridir.

araştırmalar yapılmaya başlamıştır. Bu çalışmalarda 19 ve 20. yüzyılda ortaya çıkan ulus-devlet ve bireyin kökenlerinin Osmanlıda 16. yüzyıldan itibaren görülmeye başladığına ilişkin tespitlere ulaşılmaktadır. Bu dönemi premodern ya da erken modern olarak adlandırmanın sebeplerinden biri budur (Aksan ve Goffman, 2011: 12,13). Kafadar da (2021: 97, 98) 18. yüzyılda ve hatta daha öncesinde Osmanlı bürokrasisinin kimlik oluşturma konusunda bir tutum içinde kayıtlar tuttuğunu belirterek Osmanlı Devleti'ni erken modern bir devlet olarak görmek için yeterli sebepler bulunduğunu ifade etmektedir. Yukarda anılan ve yeri geldikçe aktarılacak olan sayısız devinim karşısında hala Osmanlı toplumunu ve kurumlarını durağan varsayan eskimiş gerileme paradigması savunucularına Abou El-Haj (2000: 48) şunu sormaktadır; "Devlet ve toplumun topyekün bir dönüşüm yaşadığını kabul etmeleri için daha ne kadar fazla değişime gerek vardır?"

Kafadar da Osmanlının gerileyip gerilemediğinden emin olmadığını söyler. Kafadar'a göre 17. yüzyıldan sonra gelişip büyüyen Osmanlı şehirleri ve askeri teknolojide öncü olmamakla birlikte bu teknolojileri uyarlayıp kullanmada çığır açıcı olmaları karşısında Osmanlının gerilemesi konusuna kuşkuyla yaklaşmak gerekmektedir (Kafadar, 2011: 102-119). Gerileme paradigmasını savunanların argümanlarından biri de 16. yüzyıl sonunda başlayan ademimerkeziyetçi gelişmelerdir. Merkezi devletin taşra aktörleri karşısında güç kaybetmesi gerileme işareti olarak görülmüştür. Oysa devletin kendini toparlama ve desantralize gelişmeler karşısında esnek çözüm üretme kabiliyeti görmezden gelinmektedir. Bugüne kadar elde edilen bilgiler merkeziyet ile gelişme, ademimerkeziyet ile gerileme arasında doğrusal bir korelasyon olmadığını göstermektedir (Faroqhi, 2004: 599). Kaldı ki Osmanlı Devleti 16. yüzyılın ikinci yarısı ve 17. yüzyılda taşranın ve buradaki çeşitli sınıfların denetimini kaybetmiş değildir. Bu dönemde devleti oluşturan çeşitli bileşenler başarılı bir şekilde konsolide edilebilmiştir (Barkey, 2011-a: 241).

Mülki idare sisteminin kökeni bakımından erken modern ifadesiyle modern olana doğru bir takım idari reform hareketlerinin işaretlerinin görülmesi kast edilmektedir. Geç 16. yüzyıldan itibaren çeşitli açılardan modern olana doğru bir hareketlenme gözlemlenmektedir. En başta hükümdarın kişiliğinden farklılaşan bir devlet aygıtının ortaya çıkması gelmektedir (Tezcan, 2011: 223-225). 1617 ile 1730 arasında tahta geçen 9 padişahtan 7'sinin hal' edilmesi[184] ve 17. yüzyıl içinde tahta geçme usulünün ekberiyet

[184] I. Mustafa iki kez saltanata geçtiği için hal' edilen padişah sayısı altıdır. Afyoncu'nun değerlendirmesi de bu dönemde padişahın gücünün devlet aygıtı tarafından tehdit edildiği hükmünü doğrulamaktadır. Afyoncu'ya göre 36 padişahtan 12'sinin saltanatı bir isyan ya da darbeyle son bulmuştur. Bu 12 isyandan 6'sı 1617 ile 1730

ilkesine bağlanması hanedanın güçsüzleştiğinin iki temel işareti olarak görülmektedir. Bu sürecin sonunda 16. yüzyılda şahsi bir kurum olan devlet, 18. yüzyılda gayrişahsi bir niteliğe sahip olmuştur. 16. yüzyılda Kanuni ile başlayan hanedanın mutlakiyetçiliğinin inşası çalışması Osmanlı entellektüelleri tarafından ilgi görmediğinden başarısız olmuştur (Tezcan, 2011: 249-261).[185]

Babıali'nin 1656'da[186] saraydan ayrılması ve hükümet işlerinin buraya taşınması devletin padişahın şahsiyetinden ayrı bir tüzel kişilik kazanmaya başladığını göstermektedir. Devlet işlerinde ağırlık merkezinin saraydan Babıali'ye geçmesi aynı zamanda erken modern dönemde devletin yeniden yapılandığının güçlü işaretlerindendir (Reyhan, 1998: 6,7).[187] Nevşehirli Damat İbrahim Paşa'nın sadrazamlık döneminde (1718-1730) 19. yüzyılda oluşacak bakanlık yapılarının temelleri atılmıştır. Babıali merkez ve taşra işlerinde daha çok kontrol gücü elde etmiştir. Son karar alma merci olarak Divan-ı Humayun artık tekel değildir. Temel görevler üst düzey memurlara devredilmiş ve Veziriazam dışında veziriazamın baş kahyası olan Kethüda ve Baş Defterdar sultan adına hüküm vermek ve kanun düzenlemekle yetkili kılınmışlardır. Vezir odaları artık daha müstakil birimler haline gelmiştir (Salzmann, 2011: 122). Bunun yanında sadece padişah değil, Darüssaade ağaları gibi Saray'ın gücünü temsil eden diğer görevlilerin de 18. yüzyılda güçlerinin kırılmasına çalışılmıştır (Hathaway, 2021: 128).

---

arasına tekabül etmektedir (Afyoncu, 2010: 13). Yine Osmanlı tarihinde görülen üç şeyhülislamın idam edilmesi vakasının üçünün de 1634 ile 1703 arasında gerçekleşmesi kayda değerdir. Ahizade Hüseyin Efendi 1634'te, Hocazade Mesud Efendi 1656'da ve Seyid Mehmet Feyzullah Efendi 1703'te idam edilmiştir (Okumuş, 2013: 389-394). Bu bakımdan 17. yüzyılın Osmanlı seçkinleri arasında en büyük güç mücadelesinin yaşandığı yüzyıl olduğu gözükmektedir.

[185] Burada Hanedan'a yakın olmayan yeniçeri grubunun (özellikle taşrada esnaflaşmış olanların) mutlakiyetçiliği engelleyen ve devletin gücünü sınırlayan bir unsur olduklarını belirtmek gerekmektedir (Kafadar, 2012: 155; Kafadar, 2011: 141).

[186] Bu tarih bazı çalışmalarda 1654 olarak verilmektedir (Doğan, 2016: 12)

[187] Maliye örgütünün Topkapı Sarayı'ndan Defterdar Kapısı denen yere taşınması Babıali'den daha önce, 16. yüzyıl sonu-17. yüzyıl başındadır. Bu taşınma sadece mali bürokrasinin büyümesiyle ilgili değildir. Bu, imparatorluğun yaşadığı mali sıkıntılar nedeniyle başdefterdarın artan siyasi gücünün ve maliyenin Osmanlı sarayından bağımsızlaşmasının sonucudur (Darling, 2019: 107). Doğan, aynı dönemde cereyan eden uzun süreli savaşların devletin hanedandan ayrılma sürecini hızlandırdığını söylemektedir. Yönetim örgütlerinin bir parçasının sadrazamla beraber payitaht dışında bulunma zorunluluğu bir takım devlet işlerinde sadrazama daha geniş ve daha bağımsız bir yetki alanı tanınmasını beraberinde getirmiştir. Sefer halindeki bu durumun merkezdeki çalışmalara da yansıması sonucu sadrazam altındaki bürokrasi saray bürokrasisi yanında ayrı bir konum elde etmeye başlamıştır (Doğan, 2016: 3). Bununla birlikte merkezi gücün Saray'dan Babıali'ye geçmesi çok kolay olmamıştır. 17. yüzyılda Hanedan güç kaybedip Babıali güçlenirken darüssaade ağaları Saray'da önemli bir güç merkezi olarak Babıali'nin karşısına çıkmışlardır. Darüssaade ağalığı 18. yüzyılın ortalarına kadar merkezi gücün oligarşik mahiyetini belirleyen konumlardan biri olmayı sürdürmüştür (Hathaway, 2021: 137).

İlerde dahiliye nezaretine dönüşecek olan *sadaret kethüdalığının* devlet içindeki konumu bu dönemde güçlenmiştir. 1700'lü yılların başlarında sadaret kethüdalığı protokolde reisülküttaplığın önüne geçmiştir. Hatta sadaret kethüdası, devlet kethüdası veya devlet-i aliyye kethüdası olarak adlandırılmaya başlanmıştır.[188] Sadaret kethüdalığına dönemin sivilleşme ruhuna uygun olarak 18. yüzyılın ortalarından itibaren kalemiye kökenli yöneticiler atanmaya başladı. Öte yandan sadaret kethüdalarından sadrazam olarak atamalar yapılmaya başlandı. Bu tarihlerden sonra yedi sadaret kethüdası sadrazam olarak atanmıştır (Doğan, 2016: 29-51). Zaten 17. yüzyıldan itibaren padişahın yakın çevresinden, yani saray hizmetinden üst düzey idareci olanların sayısının oldukça azalmakta olduğu görülmektedir (Itzkowitz, 2012: xxxix).[189]

17. yüzyılda yüksek düzeyli yetkililer arasında daha fazla *yetki paylaşımı* olmaya başlamıştır. Padişah, savaşçı ve karar alıcı olmaktan çıkıp, hakem ve meşru yetki dağıtıcısı halini almıştır. Bunun sonucunda hükümetin alt kademelerinde daha fazla gelişme olmuştur (Darling, 2019: 205). Osmanlı Devleti bu şekilde "padişahın kendisi" olmaktan çıkıp bir kurum olmaya başlamıştır (Barkey, 2011-a: 246). Bu değişimin görünür hale geldiği alanlardan biri saray kapı halkı dışında üst düzey merkez yöneticileri ile taşra yöneticileri olan beylerbeyi ve sancak beylerinin kendi kapı halklarını oluşturmalarıdır.[190] Göçek (1999: 63-65) saray kapı halkı dışında oluşan bu yapılara idari kapı halkı demektedir. Örneğin bab-ı defteri defterdarın, bab-ı meşihat şeyhülislamın idari kapı halkını ifade etmektedir. İdari kapı halkları yöneticilerin hem aile içi ve yakın çevresini hem de devlet görevi gören bütün maiyetini kapsamaktadır. Bu yolla 17. yüzyıldan itibaren devletin içinde saray dışında farklı idari güç merkezleri oluşmaya başlamıştır. En başta saray kapı halkını ifade eden Bab-ı Hümayun'un karşısına veziriazamın kapısı olarak Babıali çıkmıştır. İdari kapı halklarının oluşumu bir yerde erken modern dönemde devletin çeşitli fonksiyonlarının nispeten müstakil kurumlar olarak ortaya çıkmasının ilk işaretleri olmuştur.

Erken modern dönemin taşra yönetim yapısının dönüşmesi bakımından önemli olmasını sağlayan nedenlerinden bir diğeri merkezde olduğu gibi taşrada da egemen sınıfın dönüşmesidir. Bu dönemde Osmanlı Devletin'de egemen sınıfı meydana getiren bileşenler

---

[188] Sadaret kethüdası sadrazamın maiyeti değildi, kadrolu devlet memuruydu (Doğan, 2016: 35, 36). Nevşehirli İbrahim Paşa döneminden itibaren üç tuğlu vezir rütbesine eş tutulmuştu (Doğan, 2016: 51).

[189] 1683-1703 arasında üst düzey idarecilerin kökeni konusunda yapılan çalışma için bkz. (Abou El-Haj, 1974: 438-447).

[190] Brummet (2012: 115-121) kapı halkı uygulamasının o dönemde Akdeniz havzasının tamamında gelişen bir uygulama olduğunu göstermektedir.

çeşitlenmiş ve taşrayı da içine alacak şekilde daha geniş bir tabana yayılmıştır. 18. yüzyıla doğru devlete hakim olanlar ilerde ele alınacağı üzere giderek gücünü servetinden alan ve profesyonel idareciler grubundan çıkmaya başlamıştır. Taşra idaresinde yeni bir güç dengesi kurulmuştur. Erken modern dönemde bu yeni mutabakat ile devlet hızla modern türde özerkliğe doğru gitmeye başlamıştır (Abou El-Haj, 2000: 96,103).

Son olarak vurgulamak gerekir ki erken modern dönemde yaşanan gelişmeler taşra idaresinde yaşanan dönüşümün nedenleri, tarzı ve köklerini anlamak bakımından önemli bir çerçeve sunmaktadır. Darling (2019: 329) erken modern dönem gelişmelerinin Osmanlı yönetiminin son üç yüzyılı açısından ne kadar ve hangi açılardan hayati olduğunu şöyle ifade etmiştir;

> *"İmparatorluğun ekonomik ve demografik şartları, klasik dönem sonrası tarihi açısından birincil önemdedir ve Osmanlı yönetiminin karşılaştığı sorunlara temel oluşturur. 17. yüzyıl Osmanlı imparatorluğunu, buna benzer krizleri ve dönüşümleri deneyimlemiş diğer memleketler gibi anlayabilmek için, ekonomisi ve nüfusu, üretimi ve ticareti, köylülerin ve yönetici sınıfın durumu ve hükümetin karşılaştığı sorunlarla baş etme becerisi hakkında daha nitelikli bilgilere ihtiyacımız vardır" (Darling, 2019: 329).*

3.3. Erken Modern Dönemde Osmanlı Taşra İdari Yapısının Dönüşümüne Yol Açan Gelişmeler

16. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan bazı gelişmelerin Osmanlı İmparatorluğu taşra idaresi üzerinde büyük tesiri olmuştu. 18. yüzyıl sonunda devlet, mali kaynakları ve askeri teşkilatı Anadolu ve Rumeli'de ayanlar eliyle yürütmek noktasına varmıştı. Erken modern dönemde giderek artan desantralize uygulamalar başta olmak üzere taşra idaresinde yaşanan önemli değişimlerin nedenini anlamak için bu değişim ile içtimai, iktisadi, askeri ve idari sahada gözlenen önemli gelişmeler arasında var olan illiyet bağının araştırılması gerekmektedir (İnalcık, 2020-b: 11).

3.3.1. İçtimai ve İktisadi Gelişmeler

Bir ülkenin ekonomik istikrarının makro göstergelerinden biri hiç kuşkusuz parasının istikrarıdır. Osmanlı Devleti için de para düzeninin seyri imparatorluğun iktisadi, kurumsal ve siyasal gücüne sıkı sıkıya bağlı olmuştur. Osmanlı klasik döneminde bakır olarak *mangır*, gümüş sikke olarak *akçe* ve altın olarak da *sultani* para birimi olarak tedavüldedir. Ancak Venedik altını olarak duka ve diğer birçok darphanede basılan bölgesel paralar ülkenin genişliği nedeniyle kullanılmıştır. 1584 yılına kadar zaman zaman akçe içindeki gümüş oranı

azaltılarak devalüasyon yapılsa da nispeten parasal bir istikrardan söz edilebilmektedir. 1584 yılında yapılan *tağşiş*[191] (devalüasyon) ise 60 akçe = 1 sultani eşitliğini radikal biçimde değiştirerek 120 akçe = 1 sultani haline getirmiş ve uzun yıllar sürecek bir parasal istikrarsızlık dönemi başlamıştır. O halde üç yüzyıl boyunca yaşanan göreli bir istikrarsızlık döneminin başlangıcı neden bu yıllardaydı (Pamuk, 2004: 1069-1084)? Ne olmuştu da parasal istikrarın bozulduğu yıllarda nasihatname yazarları da devletin düzeninin bozulmasına ilişkin ardı ardına risaleler yazmaya başlamışlardı? Aynı yıllarda taşra idaresinde yaşanan büyük değişimin sebebini anlamak bu nedenle mali alanda yaşanan gelişmelerle yakından ilgilidir (Kunt, 1978: 3, 4).[192]

16. yüzyılda dünyada yaşanan iki önemli gelişme Osmanlı maliyesini büyük ölçüde etkilemişti. Bunlardan birincisi *fiyat devrimi*, ikincisi *ticaret devrimi*dir. Batı Avrupalı ülkelerin coğrafi keşiflerle ele geçirdiği Amerika'dan Avrupa'ya gelen altın ve gümüş bütün Akdeniz havzasında olduğu gibi Osmanlı ülkesinde de fiyatların artmasına yol açmıştı. Aslında fiyatlar Avrupa'da da artmıştı.[193] Ancak bu enflasyondan Osmanlı Devleti'nin daha çok etkilenmesinin[194] üç önemli sebebi vardı. Bir defa Osmanlı Devleti'nin bütçesi toprağa (tımara) dayalı sabit gelirlerden oluşmaktaydı. İkinci olarak devletin gümüş ve altın rezervi dardı. Üçüncüsü ise devletin maaşlı ordusu çok büyüktü. Dolayısıyla devlet bu fiyat artışı karşısında gelirini artıramadığı gibi nakit ihtiyacını da karşılayamadı. Bu nedenle parasal istikrarsızlık dönemi başladı (Berkes, 1969: 130-136).

---

[191] Tağşiş, akçedeki gümüş miktarının azaltılarak aynı miktarda gümüşten daha fazla akçe elde etme işlemine denir. Sultan Orhan döneminde 30 akçe 1 Venedik Altın Dukası karşılığı olarak darp edilmişti. Yaklaşık 300 yıl boyunca yapılan küçük çaplı tağşişlerle bu oran 60 akçe 1 Duka'ya eşit olacak hale gelmişti (Darling, 2019: 60). 1584'ten önce 100 Tebriz dirhemi gümüşten 450 akçe basılırken bu tarihte 800 akçe basılmaya başlandı. Bu da akçenin gümüş içeriğinin %44 düşürülmesi demekti (Pamuk, 2004: 1071). 8 mangır 1 akçe idi (Pamuk, 2004: 1059).

[192] Akkuş (2011) "Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki İdari-Mali İlişkiler ve Vilayet Bütçeleri (1864-1913)" adlı çalışmasında 'taşra maliyesi teorisi'ni ortaya atmıştır. Akkuş çalışmasında Osmanlı merkez ve taşra idari yapılanması ile mali yapı arasındaki sıkı ilişkiyi vurgulamaktadır. Bu teoriye göre Osmanlıda "merkez ve taşra arasındaki idari yapılanma, başka bir deyişle tüm ülke için benimsenen idari organizasyon tipi, doğrudan mali yapıyı ve merkez-taşra arasındaki mali ilişkileri de belirleyecektir" (Akkuş, 2011: 3). Osmanlı maliyesinin sorunları ve geçirdiği yapısal dönüşümler, rejimin meşruiyeti ve toplumsal muhalefet ile yakından ilgili olduğundan mutlaka devletin niteliğinde bir takım değişikliklerle yol açmıştır (Özbek, 2015: 19). Cevdet Paşa (2021: 334) mali işler ile mülki yönetim arasındaki yakın ilişkiyi şöyle ifade etmiştir: *"Umur-ı maliye ise umur-ı mülkiyenin bir fer'i demek olduğundan ıslahat-ı maliye, ıslahat-ı mülkiyeye müteferri'dir. Zira idare-i maliye bir bahçenin meyvelerini toplamakdır. İdare-i mülkiye dahi ol bahçeyi imar etmekdir. Halbuki bahçeye ne kadar güzel bakılırsa mahsul o kadar çok olur."*

[193] Fiyat devrimin yaşandığı 1500-1650 yılları arasında İngiltere'de enflasyon %500 olmuştu (Şahin ve Cengiz, 2010: 73).

[194] 16. yüzyılın başı ile sonu arasında buğday fiyatları aşağı yukarı 20 kat, koyun dört kat, bal beş kat, ırgat yevmiyeleri 5-6 kat artmıştı (Akdağ, 1963: 21,22).

Osmanlı Devleti'nin ekonomi anlayışı bu dönemde yaşanan ticaret devrimine karşı koyacak özellikte değildi.[195] Üstelik ticaret devrimi yeni servet biriktirme kaynağını tarımdan ticarete kaydırmış[196] ve artan fiyatlarla baş edebilmek için üretim artışını ve ekonomik büyümeyi zorunlu kılmıştı. Oysa devletin ve lonca gibi örgütlerin sıkı denetimi altındaki ekonominin Osmanlıda büyümesi ve gelişmesi birçok sınırlayıcı engelle karşılaşıyordu. Üretim sınırlılığı karşısında fiyatların artması ekonomik istikrarı daha da bozdu (Shaw, 2008: 216,217). 1580'lerden 1650'lere kadar olan sürede bazı Anadolu kentlerinde vergi mükellefi sayısı yarı yarıya düşmüştü (Faroqhi, 2004: 569).[197] Hazinenin bolluğunun pazarda mal çokluğu ve vergi kaynaklarının fazlalığına bağlı olduğu Osmanlı ekonomisi bu yeni gelişmeler karşısında idari ve mali değişikliklere gitmek zorunda kalmıştı. Ancak para ekonomisini ve bütçe fazlası vermeyi amaç edinen merkantilist ekonomik anlayışı yine de benimsemedi (İnalcık, 2017-b: 54-57). Devlet şer'i hukuka uymasa bile vergi kaynaklarını çeşitlendirmeye çalıştı. Örneğin 17. yüzyılın sonunda daha önce tüketimi yasaklanmış olan kahve ve

[195] Osmanlı Ekonomisi üç temel ilke üzerine inşa edilmişti. Bunlar; iaşe (provizyonizm), gelenekçilik (tradisyonalizm) ve fiskalizmdir. İaşe ilkesi iktisadi faaliyete tüketici açısından bakan bir görüştür. Üretici yapılar açısından kar sağlamak temel ilke iken tüketici tarafından ekonomiye bakan iaşe ilkesine göre iktisadi faaliyetin amacı insanların ihtiyacını karşılamaktır. Bu ilkeye göre ekonomide verimlilik çok düşüktür ve artırılması zordur. Mevcut durumu değiştirmeye dönük müdaheleler verimliliği artırmaktan çok düşürücü etki yapar. Ulaşım çok zor ve pahalı ise bu ilke bir yerde zorunludur. Bu durumda iaşe ilkesi toplumun sıkıntıya düşmeden yaşaması, düzenin korunması ve devlet faaliyetlerinin aksamadan yürütülmesini temin etmek üzere iktisat politikasının temeli haline gelmişti. Gelenekçilik ilkesine göre ise sosyal ve iktisadi ilişkilerde ani değişimlere karşı geliştirilmişti. Buna göre toplumda dengeler yavaş yavaş oluşmalı, dengeleri ifsad edici gelişmeler ortadan kaldırılmalıdır. Gelenekçilik ilkesi toplumsal düzenin muhafazasını ekonomik aktörlerin kontrolü ile mümkün görmektedir. Üçüncü olarak fiskalizm ilkesi ise hazineye ait gelirlerin maksimum seviyeye çıkarılmasını hedefler. Fetihlerin durduğu, tımardan sabit gelirler elde edildiği bir dönemde gelirleri maksimum seviyeye çıkarmak, vergileri artırmak ya da giderleri kısmak ile mümkün olacaktır. Görüleceği üzere kar hadlerini belirleyen ve düşük tutan bu sistemde servet biriktirmek ve üretimi artırmak oldukça zordur (Genç, 2019: 41-47). Faroqhi'ye göre Genç'in kullandığı provizyonizm kavramı çok isabetlidir. Bu sözcüğün temeli olan 'provision' kelimesi Latince'de 'providere' kelimesinden gelmektedir. Providere; ön görmek, olacak gereksinmeleri önceden düşünmek, birine bakmak anlamındadır. Dolayısıyla Osmanlı yöneticilerinin düşünce üslubunu güzel bir biçimde betimlemektedir. Faroqhi'ye göre bu ekonomik yaklaşım Osmanlı ekonomisinin büyümesine ket vurmuş olsa da Osmanlı siyasal yapısının ayakta kalmasını sağlamıştır (Faroqhi, 2005: 212,213). Taşrada etkili bir idari örgüt kurulabilmesinin ardında yatan ana sebeplerden biri bu komuta ekonomisiydi. Bu düzende zanaatkarların ürettikleri denetim altında bulunduruluyor, loncalar eliyle tekelleşme sağlanıyor, tarım ürünlerinin yer değiştirmesi denetleniyordu (Khoury, 2003: 4).

[196] 17. yüzyıl başlarında Osmanlı adalet dairesine benzer bir Avrupa dairesinden söz edilmektedir. Avrupa dairesi ticaretin Avrupa ekonomileri için önemine işaret eder; "Silahsız savaşmak, maaşsız adam tutmak, vergisiz onlara maaş vermek, ticaret olmadan vergi toplamak imkansızdır" (Darling, 2019: 355).

[197] Örneğin Osmanlı ekonomisinin önemli sektörlerinden biri olan ipek işlemeciliği 15. yüzyılın sonu ve 16. yüzyılın ilk yarısında önemli gelir getirirken bu yıllardan sonra giderek durgunlaştı ve 17. yüzyılda sektör eski önemini kaybetti. Buna bağlı olarak merkezi idarenin bu sektörden elde ettiği vergi geliri bir hayli azalmıştı (Şahin ve Cengiz, 2010: 79).

tütünden bile iltizam ve malikane uygulaması yoluyla tüketim vergisi almaya başladı (Salzmann, 2011: 129).[198]

Osmanlı maliyesini olumsuz olarak etkilemeye başlayan bir diğer ekonomik gelişme *kapitülasyonların yaygınlaşması* olmuştur. İthalatta %3'lere kadar düşen, ihracatta %12'lere varan gümrük oranlarıyla önce Fransa (1536)[199] olmak üzere diğer birçok ülkeye[200] verilen imtiyazların o tarihler için Osmanlı ekonomisi üzerindeki tesirleri tartışmalıdır. Bununla birlikte ithalat kolaylığının refah ekonomisi anlayışıyla ülkedeki mal darlığını[201] önlemesi mümkün ise de uzun vadede bütçe açıklarına, parasal istikrarın bozulmasına ve yabancı malların ülkede dolaşımının artmasına[202] yol açtığı değerlendirilmektedir (Berkes, 1970: 99-105). Aslında kapitülasyonlar daha önce Bizans ve Memluklerin de uyguladığı bir politikaydı[203] ve Osmanlılar bu politikayla (o zaman için değil, çünkü 16 ve 17. yüzyıllarda Osmanlıların Batı'yla ticaretinde ticaret fazlası vardı) *nihayetinde* Avrupa'nın hakimiyeti altına girmişlerdi (Kafadar, 2011: 128). 1580'li yıllara kadar fazla veren Osmanlı bütçesi bu tarihlerden sonra giderek artan bir şekilde açık vermeye başlamıştır. Merkezi bütçenin nakit ihtiyacının hangi boyutlara ulaştığını göstermesi bakımından 1567/68'de 127 milyon akçe fazla veren bütçenin 1597/98'de 400 milyon akçe açık vermesi örnek verilebilir (Sakal ve Gölçek, 2017: 13).

---

[198] Hatta bu vergiden sağlanan gelirler ulema maaşlarına tahsis edilmişti. Bu yolla ödenen maaş adedi ve tutarı için bkz: (Salzmann, 2011: 136).

[199] 15 ve 16. yüzyılda Osmanlı tarafında kapitülasyonlara ahidname deniyordu. Ahidname aslında devletin bazı yükümlülükleri yerine getirmesi koşuluyla yabancılara verdiği özel statünün genel adıydı. 1620'lerde Katolik keşişlere kendi tebasından vergi toplama hakkı verilmesi bir ahidnameydi. Yine daha 15. yüzyılda Cenevizlilere sakız adası için verilen özerk statünün adı da ahidnameydi. Bu bakımdan Fransa'ya verilen kapitülasyonlar Osmanlı Devleti'nin kendi topraklarında dolaşan yabancılara has uyguladığı rutin özel hukuk uygulamasıydı. Kapitülasyonların devlet için daha özel bir anlama kavuşması 19. yüzyılda gerçekleşmiştir. Bu tarihte kapitülasyonlar Osmanlı belgelerinde imtiyazat-ı ecnebiye olarak ifade edilmektedir (Goffman, 2011: 91-92).

[200] 1855'te Yunanistan'a, 1858'de Brezilya'ya bile kapitülasyon verilmiştir (Berkes, 1970: 100).

[201] Daha 16. yüzyılın ikinci yarısında bile bazı hammaddelerde iç piyasada sıkıntı yaşanmaya başlamıştı. 1567 yılında devletten Ege bölgesi dokumacılarına yapılan 150 bin parçalık yelken bezi siparişi karşılanamamıştı. Dokumacılar sebep olarak Avrupalı tüccarların ipliği toptan satın almış olduklarını ve ellerinde yeterince hammadde kalmadığını söylemişlerdi (Yerasimos, 2000: 410).

[202] 17. yüzyıl ortalarında Sivas ve Kayseri'de orta halli vatandaşlar Londra tekstil ürünlerinden elbise giymekteydiler (Berkes, 1970: 112). Anadolu tekstil imalatı 16 ve 17. yüzyılda Avrupa'daki ekonomik gelişmelerden kuvvetle etkilenmişti. Bununla birlikte her sektörün başına aynı şeyin geldiğini söylemek yanlış olur. Örneğin dericilik sektörü Osmanlıda çok gelişmişti ve dericilikle uğraşan esnaf ve tüccarlar ekonomik gelişmelerden çok etkilenmemişti (Faroqhi, 2000: 210).

[203] Berkes'e (1970: 97, 98) göre kapitülasyonlar ticari değil siyasi saiklerle verilmişti ve hatta gittikçe imtiyazların genişletilmesinde Osmanlı bürokratlarının aldığı rüşvet söz konusuydu.

Uzak Doğu ve Hindistan ile ticaret için Ümit Burnu yolunun kullanılmaya başlaması Osmanlı ekonomisini etkileyen bir başka önemli gelişmeydi. Suriye ve Mısır'ın baharat ticareti için tekel olmaktan çıkması bu eyaletlerin maliyesine büyük zarar verdi. Bu eyaletler hazine için önemli gelir kaynaklarıydı. Suriye ve Mısır'da altın ve gümüş miktarının azalması parasal dalgalanmanın şiddetini artırmıştı (Barkey, 2011-a: 52, 53). Dolayısıyla ticaret yollarının Akdeniz'den Atlantik ve diğer bölgelere kayması Osmanlı Devleti'nin transit ticaretten aldığı gelirlerin azalmasına yol açmıştı. Bu açıdan bakıldığında erken modern dönemde yaşanan ekonomik zorlukların nedeni dünya ekonomisine katılmaktan daha çok bu sistemin dışında kalmaktan kaynaklanmış gözükmektedir (Kasaba, 1993: 22).

16. yüzyıl boyunca imparatorluğun genelinde yaşanan nüfus artışları 17. yüzyılda devletin baş etmek zorunda olduğu problemleri derinleştiren içtimai bir gelişme oldu. Bu yüzyılda Osmanlı ülkesinin nüfusu iki katına çıkmıştı.[204] Nüfus artışına ölüm oranlarındaki azalma, doğum oranlarındaki artış, nispeten barış ortamının sağlanması ve salgın hastalıkların azalması sebep olmuştu. Diğer yandan eskiden Orta Asya'dan gelen göçmenler iskan politikası gereği Avrupa'ya göç ettiriliyorlar ve Anadolu'da nüfus belli bir dengede tutulabiliyordu. Fetihlerin durmasıyla bu uygulama yapılamaz hale geldi ve Orta Asya'dan gelen Türkmenler nüfus artışına katkı sağladılar (Shaw, 2008: 215,216). Diğer yandan kişi başına düşen tarımsal gelir bu dönemde azalmıştı. Çünkü yeni toprakların tarım üretimine açılmasındaki ilerleme nüfus artışının gerisinde kalmıştı (Ergenç, 2013: 338).[205] Nüfus artışının bir başka boyutu kırsal nüfusun aleyhine bir şekilde gerçekleşme göstermesiydi. Siyasal kargaşaların da etkisiyle şehir nüfusu kır nüfusuna nazaran daha çok yükselmiş, hatta kırsal nüfus bazı yerlerde azalmıştı. Celali isyanları nedeniyle köylerin terk edilmesi, ortalama nüfus artışının üzerinde olarak şehirlerde %100'leri aşan artışlara yol açmıştı (İslamoğlu, 2018: 219-222).[206]

---

[204] Barkan ve Braudel'in çalışmalarına göre 16. yüzyılın başında 12-13 milyon olan nüfus 1580'lerde 18 milyona 17. yüzyılın ortalarında ise 30-35 milyona yükselmişti. İmparatorluğa yeni katılan yerlerin nüfusu çıkarılınca %60 civarında gerçekleşen bir gerçek nüfus artışı görülüyordu (Elibol, 2007: 143, 144). Anadolu ve İstanbul bölgesinin nüfusu ise yüzyıl içinde hızlı bir artışla 5-6 milyondan 8-9 milyona kadar çıkmıştı (Gökbunar, 2007: 14).

[205] Khoury'nin Musul üzerine yaptığı çalışmaya göre burada 1541 yılından 1575 yılına kadar bir çift ekip biçenlerin nüfusa oranı %19,5'tan %9,5'a, yarım çift ekip biçenlerin oranı ise %23,5'tan %8,4'e düşmüştü (Khoury, 2003: 33).

[206] En çok göç alan şehirler Bilad-ı Selase olarak adlandırılan İstanbul, Bursa ve Edirne idi (Özkaya, 1994: 81). Darling'in Barkan'dan aktardığına göre 16. yüzyılda Anadolu'da şehir nüfusu ortalama %90, kırsal nüfus ise %40 artmıştır. Bu yüzyılda Balkanlar'da nüfus artışı %71, Anadolu'da %60 ve Suriye'de %55'tir (Darling, 2019: 63). Bazı yerlerde kırsal nüfusun şehir nüfusundan daha fazla arttığı da tespit edilmiştir. Örneğin 16. yüzyılda Musul'da kırsal nüfus şehir nüfusundan üç kat fazla artmıştı (Khoury, 2003: 32).

Celali isyanları taşra idaresinin dönüşümüne sebep olan başlıca toplumsal ve siyasi gelişmelerden bir diğeriydi. 1550'li yıllarda başlayan isyanlar çok çeşitli sebeplere dayanıyordu.[207] Nüfus artışı nedeniyle köylülerin köyde geçimlerini sağlayamaz hale gelmesi onları silahlanıp eşkıyalık yapmaya sevk eden önemli bir nedendi. Köylüler artan ve sürekli hale gelen olağan dışı vergiler nedeniyle de isyan ediyorlardı.[208] Sayısı gittikçe artan işsiz medrese mezunları (suhte) isyan eden bir başka gruptu (Faroqhi, 2016: 105-108).[209] Savaşlar için istihdam edilen ve savaş sonrasında işsiz kalan paralı askerler de isyancıların arasına katılıyorlardı.[210] Bunda sipahiler ile yeniçeriler arasındaki ezeli rekabette yeniçerilerin sayısal ve niteliksel üstünlük elde etmelerinin payı vardı.[211] Türk kökenli sipahiler tımar sisteminin yukarıda sayılan nedenlerle etkinliğini kaybetmesi yüzünden önemini yitirmişti. Bu rekabette suhteler ve ulema kökenli görevliler sipahiler tarafını tutuyordu. Rekabetin doruğa ulaştığı 1603 yılında İstanbul'daki ulema destekli sipahi isyanı yeniçeriler tarafından şiddetli biçimde bastırılmıştı. Bu çatışmadan kaçan binlerce sipahi ve paralı asker Anadolu'ya kaçarak Celali isyanına katılmışlardı (Shaw, 2008: 232, 233).

---

[207] Aslında celali ayaklanmalarına adını veren ilk isyan 1509/10'da gerçekleşmiş olan Şah Kulu ayaklanmasıdır. Tımarları elinden alınan Teke İli (Antalya) Türkmenleri mezhepsel farklılığın itici etkisiyle Şeyh Celal önderliğinde 20 bin kadar destekçi bularak merkezi idareye karşı ayaklanmışlardı. Şeyh Celal, "yoksul insanların, topraksız köylülerin, ağır vergiler altında ezilenlerin hayatını düzeltmek, onlara mutluluk getirmek için" isyan ettiğini söylemişti. Bu ayaklanmaya katılanlar celali olarak adlandırılmış ve bu tarihten sonra bu tür ayaklanmaların hepsine Osmanlı merkezi idaresi celali ayaklanması demiştir (Gökbunar, 2007: 14).

[208] Bu dönemde valilerin sık sık görev yerlerinin değişmesi köylülerin üzerinde baskıyı artıran sonuçlara yol açıyordu. Valiler kısa görev süresinde kendilerine tahakkuk eden alacakları topluyorlar, kısa bir süre sonra yeni gelen vali de alacaklarını toplama işine girişiyordu. Vergi toplayanlar arasında yaşanan bu rekabet köylülerin sırtına binen ekstra bir yüktü (Faroqhi, 2016: 127). İsyanlara aşiretler de destek veriyordu. Devletin aşiretlerin artık ürünlere el koymasına getirdiği kısıtlamalar bu desteği sağlayan güdüydü (Khoury, 2003: 35).

[209] 16. yüzyılda imparatorlukta 500 civarında medrese tespit edilmiştir. Bu rakam mezunların önemli bir kısmının iş bulamamasını açıklamaktadır (Feyzioğlu, 2014: 8). Özellikle II. Selim sonrasında suhtelerin teaddi ve tecavüzlerinin arttığı resmi kayıtlara konu olmaya başlamıştır (Yücel, 1988: X).

[210] Paralı askerler celali isyanlarının itici gücü olmakla birlikte Osmanlı taşrasında isyanlardan bağımsız bir sorun olarak da ele alınmaktadır. Beylerbeyleri ve sancak beyleri savaşlara istenilen sayıda askerle katılabilmek veya kendi emniyetlerini sağlamak için kendi hizmetlerinde Levent, Sarıca veya Sekban denilen paralı asker istihdam ediyorlardı. Savaşlar için hizmete alınanlar savaştan sonra, güvenlik için alınanlar taşra idarecilerinin görev süresi bitince boşta kalıyorlardı. Uzun süre ziraatten uzak kalan bu leventler boşa düştüklerinde köye dönmeyip eşkıyalık yapıyorlardı (Özkaya, 1994: 73-75). Askeri teknolojinin gelişmesiyle ateşli silah fiyatlarının düşmesi leventlerin silah edinmesini kolaylaştırmıştı. Bir tüfek fiyatı 3-5 altın dukaydı ve bu bir atın fiyatının üçte biriydi. Fiyat devriminde birçok ürünün fiyatı artarken teknolojinin gelişmesi ve üretim artışıyla birlikte tüfek fiyatları hızlı bir düşüş göstermişti (İnalcık, 2020-b: 29).

[211] 1546 yılında 122.300.000 akçe maaş ödenen 48.316 kapıkulu askeri, 1588/89 yılında 178.200.000 akçe maaş ödenen 64.425 kapıkulu askeri, 1609 yılında ise 310.833.000 akçe maaş verilen 91.203 kapıkulu askeri vardı. Yeniçeriler kapıkulu askerlerinin içinde en yüksek sayıya sahip sınıf olarak bu yıllarda imparatorluktaki en büyük güç haline gelmişti (Yerasimos, 2000: 415, 416).

Osmanlı Devleti'nin, düşmanlarının yeni askeri teknolojileriyle baş etmek için *reayadan paralı asker* istihdam etmesi eşkıyalığın en önemli insan kaynağını ortaya çıkarmıştı. Savaş bittiği dönemlerde çok sayıda köylü bu sekban birliklerine katılarak Anadolu'da 17. yüzyıl boyunca sürecek bir anarşiye yol açtılar. Celali isyanları insanları Anadolu'dan İstanbul ve Rumeli şehirlerine göç etmeye zorlamıştı. Bu buhran dönemi Büyük Kaçgun olarak adlandırılmıştı (İnalcık, 2020-b: 31). Darling, Büyük Kaçgun'un sebeplerinden biri olarak 16. yüzyılın ikinci yarısı ve 17. yüzyılda Anadolu'da kırsal hayatı etkilemiş olabilecek bir iklim değişikliği iddiasını dile getirmektedir. Ağaç gövdeleri üzerinde yapılan dendrokronolojik araştırmalara göre 17. yüzyıl ortalarına kadar, özellikle 1570 ile 1600 arasında Anadolu'da ağaçlar daha yavaş büyümüştür. Bunun yanında 1578-1637 arasında sıklıkla gerçekleşen kuraklık bu yüzyıllarda köylerden şehirlere doğru olan nüfus hareketliliğini açıklayıcı nedenlerden biri olabilir (Darling, 2019: 66,67). White (2011: 4) iklim tarihi çalışmasında özellikle 1590'lardan 1610'lara kadar Osmanlıların yaşadığı göç ve eşkıyalık olgusunda o dönemde yaşanan küçük buzul çağının doğrudan etkili olduğu sonucuna varmıştır. Ona göre Yakındoğu bölgesinde yaşanan iklimsel felaket Osmanlı krizinin boyutunu genişletmiş ve süresini uzatmıştır. Büyük Kaçgun'a yol açan bir diğer gelişme hiç kuşkusuz tımar sisteminin çözülmesi olmuştur. Tımarların sipahilerin elinden çıkması reyayı korumasız ve savunmasız bırakmıştı (Ergenç, 2013: 337). Faroqhi (2004: 565) ise köyden göçte kırsal alanın kalabalıklaşmış olması gibi itme gücünden ziyade dışarıda paralı asker olma ya da kent üreticileri olarak istihdam fırsatlarının yarattığı çekim gücünün daha önemli rol oynadığını ifade etmektedir.

Celali isyanları sürecinin önemi bu isyanlar üzerinden taşra aktörlerinin farklı ittifaklara girmesindeydi. Bazen merkezi idare bile asileri kapıkulu askerlerinin gücünü kırmak için kullanmaktan çekinmemişti.[212] Başkentte yeniçerilerin etkinliğini azaltmak için kapıkulu ile sekban arasındaki çekişmeyi tırmandırmak bazen merkezi hükümetin izlediği bir politika olmuştu (Emecen, 1994: 47). Öte yandan taşrada kadılar ile sancak beyleri veya beylerbeyleri arasındaki rekabette celaliler hadisesi bir çatışma alanı daha ortaya çıkarmıştı. Çoğu eski bey kapısından olan levent/sekbanlar çoğunlukla beyler tarafından korunuyorlardı. Kadılar ise tamamen yerli halktan kurdukları "il erleri" milisleriyle bu

[212] 1622'de II. Osman'ın ıslahatlarını destekleyen bir grup tarafından yeniçerilere karşı padişahın Anadolu'da toplanacak bir sekbanlar ordusuna komuta etmesi bile planlanmıştı. Nitekim buna benzer bir şey kısa süre sonra gerçekleşmişti. II. Osman yeniçeriler tarafından katledilince Erzurum Valisi olan Abaza Mehmet Paşa yeniçerilerden sultanın intikamını almak üzere sekbanlardan oluşturduğu bir orduyla isyan etmişti. Vali 1623-1628 yılları arasında Anadolu'nun büyük kısmını bu sekban ordusuyla ele geçirmişti (İnalcık, 2020-b: 32).

eşkıyalara karşı köylülerin kendilerini korumasına yardımcı oluyorlardı. Esasen burada asıl mesele ulema ve ümera arasındaki çatışmanın celaliler üzerinden yapılmasıydı. Celaliler kurdukları bu tür ittifaklar nedeniyle çoğunlukla yakalanmaktan ve ceza almaktan kurtuluyorlardı (Akdağ, 1963: 62,63). Bu nedenle isyanlardan en çok zarar gören köylüler için ümera sınıfı giderek daha antipatik hale gelmişti.

Reayanın ümeradan hoşnutsuzluğunu artıran bir başka nedenin ekonomik olduğuna kuşku yoktur. Gerçekten de 1550-1650 arasındaki döneme bakıldığında enflasyon ve artan vergiler karşısında reayanın durumunun kötüleştiği, bunun yanında yönetici sınıfın gelirlerinin enflasyondan daha çok arttığı görülmektedir. Reaya fakirleşirken[213] özellikle beylerbeyi olanların gelirleri ademimerkezileşmeyi teyit edecek biçimde fazlaca yükselmiştir. Reaya ve ümera arasındaki bu gelir uçurumun yol açtığı çatışma celali isyanlarıyla birlikte taşrada yönetimin farklı usuller geliştirmesini zorlayan gelişmeydi (Kunt, 1978: 98). Yönetici sınıf karşısında reayanın yaşadığı bu ekonomik sıkıntılar ümera ve emri altındaki görevlileri taşrada reaya için adeta düşman haline getirmiştir. II. Murat'ın bu çatışmada halkın tarafını tutarak köylüye vilayet idarecilerini (gerekirse silahla karşı koyarak) köye sokmama yetkisi vermesi reayanın haklılığına işaret olsa gerektir (Akdağ, 1963: 147, 148). Bu dönemde merkezi idare yeni ademimerkeziyetçi aktörlerin zorbalığına karşı aldığı bu tür radikal kararlarla reayayı koruma görevini yerine getirmeye çalışmıştır. Merkeziyetçiliğin hakim olduğu dönemde olduğu gibi ademimerkeziyetçi eğilimlerin güçlendiği dönemde de devlet resmi ideolojisinden taviz vermemeye çalışmıştır. Daire-i Adliye prensipleri her ne olursa olsun padişahı hazinenin çıkarlarını ve bunun için de reayayı ekonomik refah düzeyi bakımından korumakla mükellef kılmaktadır. Bu kararlar padişahın taşrada reaya üzerinden yapılan yolsuzluklara karşı her şekilde mücadele etmekle kendini sorumlu tutmasının bir göstergesidir (Faroqhi, 2016: 76).

Bu sayısal verilerle ortaya konan gelişmeler ve mücadeleler 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlıda sınıflar ve statüler arası gelir bölüşümünde sorunlar yaşandığını göstermektedir. 15 ve 16. yüzyılda kurulan hakim (askeri) sınıf içi (göreli) mutabakatın bozulduğu anlaşılmaktadır. Bu bozulmanın nedenlerinden biri fetihlerin azalmasıyla hakim sınıfın toplumsal artığa fetih temelli ekonomi ve ganimet paylaşımı sayesinde el koyabilme

[213] Darling 17. yüzyılda kişi başına gelirin düştüğünü ve bunun gelir eşitsizliğini artırarak sosyal dengenin bozulmasına yol açtığını belirtmektedir (Darling, 2011: 158). Reel gelirdeki azalışın rakamsal olarak ifadesi için bkz: (Darling, 2019: 343, 344). Geliri azalan halkın tağşiş edilmiş Osmanlı sikkelerinin kenarlarını kırpması yaygın bir vakıa haline gelmişti (Özkaya, 1994: 98).

imkanının ortadan kalkmaya başlamasıdır. Bu da toplumsal gelir artığının paylaşılması konusunda yeni bir kriz ve mücadele döneminin başlamasına yol açmıştır. Hakim sınıf içi mücadele, vergi politikaları yoluyla devletin rejiminin ve teşkilat yapısının değişimini zorlayan gelişmelerden biri olmuştur (Sümer, 2020: 73-80). Tezcan (2010: 197, 198) sınıf içi mücadeleler neticesinde gerçekleşen ve merkez egemenleri sınıfında görülen bu genişlemeyi 'proto-democratization' olarak adlandırmakta ve bu bir çeşit *ilkel demokratikleşmenin* Osmanlı taşrasında da görülebilir olduğunu ifade etmektedir.

3.3.2. Askeri ve İdari Gelişmeler

Bu tarihlerde dönemin iki büyük gücü olan Safeviler (1578-1590) ve Habsburglarla (1593-1606) yapılan *uzun süreli savaşlar* maliyeyi zora sokacak gelişmelerdi. Üstelik bu savaşlar gerekliliği hayli tartışmalı olarak esasen saray içi güç çekişmelerinden kaynaklanan[214] ve olumlu neticeler doğurmayan savaşlardı. Ancak askeri yapılanmada ve tabiatıyla taşra idaresinde önemli değişikliklere yol açacak sonuçlar doğurdu (Emecen, 1994: 45-48). Osmanlı ekonomisinde savaşı finanse etme biçimlerinin iktisadi daralmaya yol açması bu savaşlardan sonra daha belirgin hale gelmişti.[215] Osmanlıda savaş zamanlarında ordunun ihtiyaçları üretici güçlerden ya ücretsiz olarak ya da gerçek değerinden çok daha düşük miktar karşılığında tedarik edilirdi. Dolayısıyla zaten faaliyetleri belirli kar hadleri ile sınırlanmış olan işletmeler –özellikle başarılı işletmeler- savaşlardan yıpranarak çıkardı. Savaşların daha az maliyetli ve rakip güçlerin denk olduğu dönemde bu finansman modelinin olumsuz etkileri çok görülmemişti. Ancak özellikle 1760 yılından sonra yapılan külfetli savaşlar Osmanlı ekonomisindeki üretici güçlerin savaşların yükünü kaldıramaz duruma gelmesine sebep olmuştur (Faroqhi, 2005: 208-210).

16. yüzyılın sonunda Avrupa'da *savaş teknolojisi* değişiyordu. Artık ateşli silahlarla donatılan ordular savaşta sonuç alıyordu. Bu dönemde sipahi gücünün yerine piyadelerin rolü artmıştı (Karpat, 2011: 211). Osmanlıda da tımarlı sipahilerin hem artık genişlemiş topraklardan sefer için toplanması zor oluyor hem de devamlı eğitim gerektirdiği için sipahilerin ateşli silahlara uyum sağlaması zor oluyordu. Tımarların giderek iltizama

[214] Safevi savaşı, savaşa komuta eden Ferhat Paşa'nın yıldızını parlatmıştı. Sarayda onun en güçlü rakibi olan Koca Sinan Paşa Avusturya'ya karşı kendi komutasında kazanılacak bir zaferden benzer bir güç devşirmesi beklediğinden adeta devleti savaşa zorlamıştı (Kunt, 2005: 20).

[215] Osmanlıda hakim olan komuta ekonomisi anlayışına göre sanayi tesisleri kurduğu zaman bile devletin amacı iktisadi büyüme değil, ordularının gereksinimlerini karşılamaktı (Khoury, 2003: 6). Bununla birlikte komuta ekonomisinin taşrada İstanbul'daki kadar sert uygulanmadığına ilişkin görüş için bkz: (Barkey, 2011-b: 134).

dönüştürülerek merkezi hazinenin denetimi altına alınması da ilave edilince sipahiler taşrada giderek güç kaybetmiş oluyordu. Bilindiği gibi tımarlı sipahinin savaşmak yanında taşrada mülki yöneticilik pozisyonu da vardı. Askeri fonksiyonunun kaybolması sipahinin taşrada idarecilik yapmasını da mümkün olmaktan çıkardı (Yerasimos, 2000: 415, 416). Örneğin devletin özellikle Avrupa'da genişlemesinde önemli rol oynayan akıncılık geleneğinin temsilcisi ailelerin gücünün 16. yüzyılın sonunda zayıflamasının sebebi de harp teknolojisi ve biçiminin değişmesiyle ilgiliydi. Bir başka deyişle yerel aristokrasi, ademimerkeziyetçi anlayışın merkeziyetçi anlayışla çatışmasında aldığı mağlubiyet nedeniyle güç kaybetmemişti. Asıl etken 16. yüzyılın ortalarında Avusturya ile kesin bir sınır üzerinde anlaşılınca akıncılık politikasının etkisini yitirmesiydi. Ayrıca artık çağın gerekleri olarak sınırlardaki savaşlar kale savaşlarına dönüşmüştü. Savaşta hafif silahlı akıncılar değil, ağır silahlar kullanmasını bilen savaşçılar etkili oluyordu (Kunt, 2005: 25).

Tımarlı sipahiler tağşişten de önemli ölçüde zarar görmüşlerdi. 15. yüzyıl ortalarında 1 florinin 40 akçe ettiği dönemde tespit edilen olağan vergiler 1580'lerde 1 florinin 120 akçe ettiği dönemde de aynı kaldı. Topladıkları verginin yarısı kendilerine ait olan tımarlı sipahiler bu durumdan büyük zarar gördüler. Reaya ise avarız gibi normalde olağanüstü dönemlerde toplanan ama artık olağan hale gelen ve doğrudan merkezi hazineye giden vergiler nedeniyle ciddi ekonomik sıkıntı yaşamaya başlamıştı. Bu durum, askeri sınıfın taşra görevlileriyle merkez arasında ve reaya ile askeri sınıf arasında idari yapılanmayı etkileyecek şekilde sonuçlanan yeni çatışma alanları doğurdu (Yerasimos, 2000: 412).

Kanuni döneminde kapıkulu sisteminde meydana gelen değişiklikler 17. ve 18. yüzyılda taşra yönetiminde önemli sonuçlara yol açan askeri gelişmelerdi. Bunlardan birincisi önceleri sadece önemli şehir merkezlerine yerleştirilen yeniçeri garnizonlarının ve kapıkulu sipahilerinin Celalilerle mücadele için 1596-1607 döneminde neredeyse bütün şehir ve kasabalara yerleştirilmesidir.[216] Bu askerler görev yaptıkları yerlerde uzun süre kaldıklarından şehirleşmeye ve şehir toplumun bir parçasını oluşturmaya başladılar. Yeniçerilerin komutanı olan Yeniçeri Serdarı ve kapıkulu sipahilerinin komutanı olan Kethüda-yeri şehirde ayan ve eşraf zümresine katılarak taşra yönetiminde söz sahibi oldular (İnalcık, 2020-b: 28, 29).

[216] Yücel yeniçeri garnizonlarının irili ufaklı bütün kentlere yerleştirilmeye başlamasının 1559 Şehzade Bayezıd isyanından sonra olduğunu belirtmektedir (Yücel, 1988: XIII). Musul gibi kimi kentlerde öteden beri Yeniçeriler vardı, ancak bu dönemde sayıları öncekiyle kıyaslanamayacak ölçüde artırılmıştı (Khoury, 2003: 56).

Tağşiş edilen akçe ile yapılan maaş ödemeleri Osmanlı askerlerinin tümünü olduğu gibi yeniçerileri de son derece huzursuz ediyordu. Fiyat devrimi sekbanları eşkıyalık, yeniçerileri de esnaflık gibi askerlik dışı kazanç yolları bulmaya zorlayan bir sürecin başlamasına yol açmıştı. Özellikle 17. yüzyılın başında asker maaşları iki katına çıksa bile temel ihtiyaç maddelerinin fiyatları üç kat artmıştı (Darling, 2019: 63). Bu durumda yeniçerilerin esnaflığa başlayarak loncalara girmesi ya da esnafların yeniçeri ocağına yazılması 17. yüzyılın ilk yarısında giderek şehirlerin olağan bir olgusu haline geldi (Kafadar, 2012: 150). Esnaflar ocağa yazılıyordu; çünkü böylece bazı vergilerden muaf oluyorlardı. Yeniçeriler esnaf oluyordu; çünkü askerlik eskisi kadar karlı değildi. Öte yandan para ekonomisinin koşulları yeniçerilik kadrolarının piyasa malı olarak rüşvetle alınıp satılmasını doğal hale getirmişti. Asker-esnaflık olgusu 17. yüzyıl boyunca yeniçerilerin sayısının giderek artmasına sebep oldu (Bilgin ve Ekin, 2014: 217-221).[217] Hemen eklemek gerikir ki yerel sermayedarlar asker ocağına katılmakla yetinmiyor, bölgelerindeki birliklerin (ortaların) başına geçmeyi başararak devletle daha derin bir bağ kurmuş oluyorlardı. Tüccar, esnaf ve zanaatkar kökenli bu servet sahipleri bu yolla ağalık unvanını alarak paşalığa bir adım daha yaklaşmış oluyorlardı (Khoury, 2003: 65-68).

Diğer önemli değişiklik bu gelişmeyle koşut olarak yeniçeriler için söz konusu olan evlenme yasağının gevşetilmesiydi. Bunu tabi olarak yeniçeri oğullarının yeniçeri olması takip etti. Yeniçeri oğullarının kütüğe asker olarak kaydedilmesi kapıkulu sisteminin temeli olan *devşirme usulünün terk edilmesi* demekti.[218] Bu süreç sonunda yeniçeriler kul olarak padişaha sadakat özelliklerini yitirdiler ve aile hayatını önceleyen şehirli zengin/ayan haline geldiler (Itzkowitz, 1989: 132,133). Ocağa illegal yollarla asker yazılması dışında bazı legal ama geleneğe aykırı yazılmalar da olmuştu. 1592'de kadıların çocuklarının ocağa asker yazılmasına izin verilmişti. 1594'te ise kalelerin yapımında kullanılmak üzere yerli kimseler kul kardeşi sıfatı verilerek askere alınmışlardı (Kafadar, 1981: 77,78).

Osmanlı ekonomisini fiyat devrimine karşı kırılgan hale getiren başka önemli askeri ve idari dönüşüm alanları da vardı. Fetihlerin durması maliyeyi zayıflatan önemli sebeplerden

[217] Yeniçerilerin ödeneklerinin bütçe içindeki oranı 1527/28'de yüzde 10,26 iken 1582/83'te yüzde 14,15'e, 1669'da ise yüzde 21,02'ye yükselmişti (Kafadar, 1981: 78).

[218] Devşirmelerin kendi aralarındaki hizip çatışmaları, İran savaşları sırasında çok sayıda Azeri ve İranlının Osmanlı Devleti'nin hizmetine girmesi devşirme sistemini zayıflatan diğer sosyolojik ve siyasi sebeplerdi (Faroqhi, 2004: 695,696).

biriydi.[219] Hazinenin bolluğu fetihlerde elde edilen ganimetlerle ve yeni toprakların tımar sahalarından elde edilen vergilerle sağlanıyordu. İskan politikasının sona ermesi de fetihlerin durmasının doğal sonucuydu. Böylece mevcut topraklarda nüfus artmış, kişi başına düşen gelir azalmış ve celali kargaşasına zemin olmuştu (Cin, 1995: 335). Fetihlerin durmasının bir başka sonucu yeni kadro ihdasının sona ermesiydi. Çünkü fetihler bürokratik ve dini meslekler için daha çok yeni mevki açıyordu. Bu yol tıkanınca yetişmiş insan gücü mevcut kadrolara nispeten orantısız biçimde artmış oldu. Kadroların arpalık olarak verilmeye başlamasının bir nedeni de boşta olan bu yönetici adaylarının baskısını azaltmak düşüncesiydi. Çünkü boşta olan bazı yeni medrese mezunları (Suhteler) ise celali isyanlarına destek verip hoşnutsuzluklarını devletin otoritesine meydan okuyarak gösteriyorlardı (Itzkowitz, 1989: 138, 139).

Bu dönemde bütün ülkelerde olduğu gibi Osmanlıda da para ekonomisine geçme zorunluluğu tımar sistemi yerine taşrada başka bir idari ve mali örgütlenmeyi zorunlu kılmıştır. Sipahilerin askeri ihtiyaçlara cevap vermemesiyle beraber tımar sistemi yerine iltizam sisteminin yeni bir tarzda yaygınlaşması devlet için gereklilik olmuştur (Cin, 1995: 335). 17. yüzyıldan itibaren toprağın hukuken olmasa bile fiilen devlet kontrolünden çıktığı ve beylerin, ayanların kontrolü altına geçtiği görülecektir. Ademimerkeziyetin oluşması esasen zaten bünyede yaşayan ademimerkeziyetçi unsurların varlığı sayesinde gerçekleşmiştir (Yücel, 1974: 671). Bütün bu gelişmeler taşrada yönetici elitlerin bileşenini değişmeye zorlamıştır. Bu nedenle 17. yüzyıl taşra idaresinde yapılan düzenlemelerde yönetici elitler arasında geçen iç çatışmaların büyük etkisi olduğu düşünülmektedir.

3.4. Geç 16. Yüzyıl Sonrasında Taşra Yönetiminin Geçirdiği Dönüşüm

Yukarda sözü edilen iktisadi, içtimai, askeri ve idari gelişmelerin 16. yüzyılın sonlarından itibaren merkezi idareyi en çok uğraştıran konuların başında olduğu görülmektedir. Öyle ki bazı yazarlar bu iç karışıklıkları anarşi bazısı da fetret olarak nitelendirmiştir (Gökbunar,

[219] Osmanlı maliyesini inceleyen Cezar 17. yüzyıl itibariyle savaşların "gelir kapısı değil, masraf kapısı" olmaya başladığını ortaya koymuştur (Cezar, 1986: 73). Maliyenin belli bir nizama sokulduğu Köprülüler döneminde 1669/70 bütçesinde bile devletin harcamalarının %62,5'u askeri harcamalardır (Faroqhi, 2004: 668). Kuşkusuz savaşların hangi noktada maliyeye zarar vermeye başladığı sorusuyla birlikte toplumsal açıdan sorulması gereken bir başka soru daha vardı ve bu daha önemliydi. O da toplumun çoğunluğunun hangi noktada savaş yoluyla kazanç elde etmeyi büsbütün imkansız gördüğüdür. Çünkü toplum için savaşların kazanç kapısı olmaktan çıkması savaşa karşı toplumsal direncin artmasına sebep oluyordu. 17. yüzyıldan sonra başarısız sefer ve savaşlar ile fetihlerin durmasında toplumun savaşa gitmeye direnmesinin payı gözden kaçmamalıdır (Aksan, 2011: 164).

2007:14; Akdağ, 1963: 171). Dönemin layiha yazarlarına göre ise yaşananlar "tegayyür ve fesad" olarak adlandırılmaktadır (Ergenç, 2013: 337). Uğurlu'nun çalışması (2017) 16. yüzyıl sonlarında Çirmen Sancağı örneğinde/özelinde merkez ile taşra arasındaki yazışmaların yarısının doğrudan taşrada yaşanan bu huzursuzluklarla ilgili olduğunu göstermektedir. Bunların çoğu da iktisadi meselelere ilişkindir. Uğurlu'nun verileri bu yıllarda merkezi idareyi uğraştıran asıl meselelerin taşrada yaşanan sıkıntılar olduğunu teyit etmektedir (Uğurlu, 2018: 105,116).[220] 17. yüzyılda taşradan merkeze giden şikayetler o kadar yoğunlaşmıştır ki başkentte yalnızca bu dilekçelerle ilgilenmek üzere müstakil bir ofis açılmıştır (İnalcık, 2017-b: 207; Darling, 2019: 310). Şimdi bu gelişmelerin doğurduğu somut sonuçları ortaya koymak gerekmektedir.

3.4.1. Eyaletlerin Özerkliğinin Artışı

Klasik Osmanlı devlet düzeninde katı bir merkezciliğin olmadığı görülmüştü. Osmanlı toplumunun var ettiği kendine özgü devlet sisteminin kanunları oldukça iyi uygulaması, ademimerkeziyete yeşil ışık yakan işleyişe rağmen bütün topraklarda merkezin (göreli) hakimiyet kurmasını sağlamıştı. 16. yüzyılın sonlarından itibaren yaşanan gelişmeler bünyedeki ademimerkeziyetçi unsurların ortaya çıkıp somutlaşmasıyla sonuçlanmıştı (Yücel, 1974: 688, 689).

Erken modern dönemde söz konusu özerkleşme *iki* bağlamda gerçekleşmiştir. İlki merkezi idarenin taşra örgütü olan *eyalet yönetimlerinin özerkliğindeki artış*tır. Bu 17. yüzyılın ilk yarısında belirgin bir şekilde gerçekleşen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. İkincisi ise erken modern dönem boyunca giderek artan biçimde hissedilen ve özellikle malikane sisteminin hayata geçmesinden sonra kendini gösteren *yerel elitlerin taşra örgütü üzerindeki etkinliğinin artması*dır. Burada önce merkezi idarenin taşra örgütünde yaşanan özerkleşme süreci ele alınacaktır. Bu süreç sancak esaslı idareden eyalet esaslı idareye geçiş ile somutlaşmıştır.

Devlet 16. yüzyılın sonundan itibaren temel taşra idari birimi olarak sancağı değil eyaleti önemsemeye başlamıştı. Bu aynı zamanda taşrada ademimerkezileşmenin somut bir

[220] Darling bu dönemde taşradan merkeze ulaşan şikayetlerin yoğun olduğunu kabul etmekle beraber eskiye nazaran bir artış olup olmadığının tespitinin mümkün olmayacağını, çünkü 15. yüzyıl ve Kanuni Sultan Süleyman dönemi şikayet defterlerinin muhafaza edilmemiş olduğunu söyler. Dolayısıyla Darling'e göre vergi mükelleflerinin şikayetlerinin "gerilemeye" bağlı olarak artmış olduğu iddiası ikna edici değildir (Darling, 2019: 306). Ona göre merkeze gelen ve kayıt altına alınan dilekçe yoğunluğu hükümet işlevlerinin düzenliliğine de işaret edebilir (Darling, 2019: 347).

tezahürü olarak ortaya çıkmıştı. Bu değişim sadece imparatorluğun uzak eyaletleri için değil, Anadolu sahası için de geçerli olmuştu (Baykara, 1988: 115). 17. yüzyıl içinde sancak beyinin yetkilerinin azalmasın[221] ve beylerbeyinin yetkilerinin artması bunu göstermektedir. Sancak beyi tayinlerinde valilerin sözü daha fazla geçmeye başlamış, sancak beyleri giderek daha çok valilerin otoritesi altına girmeye başlamıştı. 16. yüzyıl sonundan itibaren beylerbeyliği için eyalet teriminin kullanılmaya başlamasının bir sebebi de budur. Zira eyalet kavramı daha fazla bölgesel otonomi ifade etmektedir. Çünkü bu yüzyıldan önce eyalet terimi Doğu Anadolu'daki Kürtlerin yaşadığı daha otonom özel yönetimler için kullanılmaktaydı. Ayrıca merkezi otorite 16. yüzyıldan 17. yüzyıla gelindiğinde belirgin bir şekilde beylerbeyliğine taşradan yükselme yoluyla değil, doğrudan merkezden atama yapmaya başlamıştı.[222] Bu da merkezi idarenin ülkeyi önceki yüzyılda olduğu gibi 300 kadar sancak olarak görmediğini, 40 eyalet şeklinde gördüğünü, bir başka deyişle taşrada sancak yerine eyalete ağırlık verdiğini göstermektedir (Kunt, 1978: 28,116).

Merkezi idarenin, eyaletlerin merkeze bağlı birimler olarak taşradaki rolünü ve istikrarını sürdürmesini önemsemesi daha alt birimlerin saf dışı bırakılmasına yol açmıştı. Merkez, bir taraftan eyaletlerin bağımsız davranışlarıyla mücadele ederken bir taraftan da eyaletlerin taşrada merkeze bağlı birimler olarak istikrarını korumak için beylerbeylerinin gelirlerini artırmaya çalışmıştı. Bu nedenle beylerbeyliğine atanmada yaşanan rekabet taşra görevlilerini merkezdeki güç odaklarıyla himaye ilişkileri kurmaya sevk etmişti.[223] Beylerbeyliğinin önem kazanırken sancak beyliğinin önem kaybetmesinin sebeplerinden biri buydu (Barkey, 2011-a: 79, 80, 86).

Eyalet yöneticilerinin üzerinde merkezi otoritenin zayıflamasının sebeplerinden biri merkezi devlet örgütünde hiyerarşinin dağılmasıydı. Padişahın yakın çevresinin devlet işlerine

---

[221] Sancak beylerinin beylerbeyi lehine yetkilerinin azalması eğilimi Kanuni döneminde başlamıştı. 1531 tarihli bir fermanla sancak beyinin tımar tahsis etme yetkisi sınırlandırılmıştı (Barkey, 2011-a: 64,65).

[222] Kunt'un yaptığı çalışma sonucuna göre 1568-74 döneminde beylerbeyi atananların %14,3'ü merkezden atanırken bu oran 1578-88'de %35'e, 1632-41'de %61,5'e yükselmiştir. Taşradan yükselme yoluyla beylerbeyi olma oranı ise aynı tarihlerde sırasıyla %85,7, %55 ve %26,9'dur (Kunt, 1978: 79).

[223] Yeni atanan bir vali, bağlılığının ifadesi olarak hem İstanbul'da üstlerine hediyeler sunmak hem de kendine olan bağlılıklarını sağlamak için bölgesindeki kale muhafızı gibi yerel görevlilere bahşişler dağıtmak zorundaydı (Salzmann, 2011: 140). Yerasimos dönemin Batılı gözlemcilerinden daha Kanuni döneminde bile mevkilerin Sokullu tarafından rüşvet yoluyla ne kadar yüksek miktarlara dağıtıldığını aktarır. Bunun ötesinde kişisel çıkar güdülerinin Osmanlı Ordusu ve donanmasını nasıl sefere çıkardığına ve diğer ülkelerden alınan rüşvetlerin seferleri nasıl akim bıraktığına ilişkin iddialar için bkz. (Yerasimos, 2000: 408,409). Berkes'in aktardığına göre devlete ve devletler arası ilişkiye ait her meselenin Osmanlı bürokratları için rüşvet konusu edilebilmesini İngiliz Elçisi Sir James şöyle ifade etmiştir: "Türklerin gerçek tanrısı altındır" (Berkes, 1970: 104).

müdahele etmeye başlaması ile Veziriazam padişahın mutlak vekili olarak görev yapamaz hale geldi. Böylece merkezde padişah adına emirler veren birçok güç odağı ortaya çıktı. Bu da taşra yöneticilerinin merkezde kendi hamileri dışında bir otoriteye karşı kayıtsız olmalarına yol açtı (Yücel, 1988: XXI). Dahası Celali isyanları ve tımar sisteminin dönüşümünden de beylerbeyleri karlı çıkmıştı. Kapılarında binlerce asker istihdam ediyor ve boşalan tımarlara el koyuyorlardı. 17. yüzyılın ilk yarısı bu şekilde güçlenmiş kimi beylerbeylerinin isyanına sahne olmuştu. Ancak Osmanlıda eyaletlerin bu dönüşümü tam bir feodal özerklikle sonuçlanmadı (Yerasimos, 2000: 475).

Bunun en önemli sebeplerinden biri ilerde ele alınacağı gibi eyalet özerkliğinin, kontrol kaybından değil; merkezle yerel arasındaki ilişki biçiminin farklılaşması ve yeni meşruiyet araçlarının oluşmasından kaynaklanmasıydı (Darling, 2019: 371). 17. yüzyılın ilk yarısında beylerbeylerinde olduğu gibi 18. yüzyılın ilk yarısından itibaren ayanların taşrada pekişen konumu da bu yeni meşruiyet araçlarına dayanıyordu. Ayanlar merkezi hükümet ile yerel halk arasında arabulucu işleve sahiptiler. Yerel halkın çıkarlarını devlete karşı korurken ve devletin taleplerini halka iletirken asıl koruduları bu sistemin kendilerine sağladığı *iktisadi ayrıcalıklar*dı. Bu nedenle alternatif bir güç ve otorite imgesini düşünemez ve yeni bir siyaset tarzını benimseyemezlerdi. Eyalet yöneticilerinde olduğu gibi taşra eşrafı da Osmanlı İmparatorluğu'nun devamına kendini adamış insanlar olarak feodal özerklik peşinde koşmamışlardı (Khoury, 2003: 14, 178). Bu nedenle ademimerkeziyetçiliğin doruğa ulaştığı 18. yüzyıl sonunda bile bağımsız köylülük üzerine kurulu taşra sosyal yapısı değişmemişti. Gerek merkezi idarenin taşra temsilcileri gerek ayanlar, zaman zaman merkez otoritesi yerine kendi mahalli otoritesini koymayı başarsa da bağımsız köylülüğü çözecek bir siyasi ve hukuki kurum üretememiş ve köylüyü topraksızlaştırmayı başaramamıştı (Keyder, 2013-a: 26-29). Dolayısıyla erken modern dönemde görülen eyalet özerkliği feodal bir nitelikten soyutlanarak yorumlanmaktadır.

Eyaletlerin geç 16. yüzyıl ve erken 17. yüzyılda daha özerk hale gelmesi valilerin merkezle ve reaya ile ilişkilerinde farklı tutum takınmasına yol açtı. Bunun da taşra idaresinin biçimlenmesinde önemli rolü oldu. Valiler maiyetlerine topladıkları sekban/sarıca/leventler ile reayadan salgun adı altında illegal vergiler toplamaya başladılar (Akdağ, 1963: 125). Merkezi otorite temel gelir kaynağını tehdit eden bu durumu önlemek için tedbirler aldığında valiler isyan etmekten çekinmediler. Merkez ile merkezin uzantısı taşra örgütünün yöneticileri arasındaki otorite mücadelesi 17. yüzyıl boyunca devam etti. Özellikle başkentteki kapıkulları tarafından II. Osman'a yapılan darbenin ardından, Anadolu, başkente

karşı muhalefetin merkezi haline gelmişti. Anadolu ve merkez arasındaki bu güç çekişmesi eyaletlerin üzerinde merkezi otoritenin zayıflamasına yol açtı. Eyaletlerin tekrar denetim altına alınabilmesi 17. yüzyılın ikinci yarısında köprülüler dönemi denilen güçlü sadrazamlar döneminde mümkün olmuştu (İnalcık, 2020-b: 28-32). Bununla birlikte Abou El-Haj'a göre Köprülüler döneminde sadrazam ve çevresinin etkinliği başka bir gelişmeye sebep olmuştu. Sarayın kapı halkı yerine üst düzey yöneticilerin kapı halkları merkezi yönetimde etkinliğini artırmıştı. IV. Mehmet ve II. Mustafa'nın hanedanın mutlakiyetçiliğini geri getirme çabaları 1687 ve 1703 isyanlarıyla son bulup başarısız oldu. Böylece II. Mahmut dönemine kadar merkezi yönetimde vezir ve paşa kapı halklarının içinde olduğu ve farklı güç odaklarının gücü paylaştığı bir *oligarşik* idare tarzı hakim olmuştu. Oligarşik merkezi idare, eyalet yönetimlerinin 18. yüzyılda daha özerk hale gelmesine yol açtı (Abou El-Haj, 1974: 446, 447). 18. yüzyılda sultanın gelirinin toplam devlet gelirleri içinde ciddi bir oransal kayıp yaşaması bu analizi doğrulamaktadır. 18. yüzyılın sonunda devlet gelirlerinin dörtte üçü artık sultanın değildi. Bir yandan 18. yüzyılda yeni kurulan 6000 vakıfla birlikte toplamda 26 bine ulaşan vakıflar, diğer yandan iltizam ve malikane ihalaleri sarayın taşrada gelirler üzerindeki kontrolünü kaybetmesine sebep olmuştu (Göçek, 1999: 71).

Bu dönemde valilerin gücünü kırmak için merkezi idarenin aldığı tedbirlerden biri görev sürelerini kısaltmaktı. Valilerin 1-2 yıldan fazla görevlendirilmemesi esas haline gelmişti. Valiler kısa görev sürelerinde mahalli güçlerle mücadele etmek ve nüfuzlarını artırmak durumundaydılar. Taşrada yerleşik kapıkulları, halk nazarında nispeten muteber kadılar ve artık güçlenen ayan ve eşraf valilerin elini kolunu bağlayan unsurlar oldular (Yerasimos, 2000: 472).[224] Elbette kısa periyotlu rotasyona geçilmesinde memuriyet bekleyenlerin sayısındaki artış etkili olmuştu, ancak asıl kaygı valilerin gücünü kontrol altında tutma isteğiydi.[225] Yine merkezi idare bu yüzyılda kimi zaman eyaletlerdeki vergi toplama işlerini muhassıl olarak adlandırılan görevliler eliyle yürütmeyi denedi. Merkezi hazineye ait gelirlerin toplanmasını valilerin elinden almak onları kontrol altına almanın bir başka yolu olarak görüldü (İnalcık, 1977: 29,30). Kunt'un (1978: 79) çalışmasında görüldüğü gibi 17. yüzyılda taşra idari birimlerine merkezden (enderundan) yapılan atamaların artması

[224] Bu genel uygulamaya karşın 17. yüzyıl ortalarından itibaren taşrada, özellikle salyane ile idare edilen Arap eyaletlerinde bazı aileler beylerbeyilikleri ırsi olarak uzun süreli yönetmeye başlamışlardır (İpşirli, 1994: 224).

[225] Eyalet yöneticilerinin sık sık değiştirilmesinin nedenlerinden biri vüzera sınıfının sarraflara olan borçlarıydı. Valiler o kadar çok borç yapıyolardı ki mevcut gelirleri borçlarını ödemeye yetmiyordu. Onlar da daha yüksek gelir tahsisatı yapılan eyaletlere atanmak için merkezi idare üzerinde her türlü yolu deniyorlardı (Doğan, 2016: 110).

merkezin eyaletleri kontrolünde tutma çabasının ürünüydü (Faroqhi, 2004: 687). Darling'e (2019: 301, 302) göre eyaletlerin özerkliğinin artışı rakamlara da yansımıştı. 1560 ile 1660 arasında merkezin taşra gelirlerinden aldığı pay neredeyse yarı yarıya azalmıştı. Eyalet hazineleri merkez aleyhine güçlenmişti. Bu daha sonraki dönemde eyalet gücünün büyümesinin de temelini oluşturmuştu.

Sancak yönetimleri yeni gelişmelerin etkisiyle bu dönemde klasik düzenin oldukça dışına çıktı. Daha önce de görülen ancak sınırlı uygulanan mütesellimlik ile sancakların yönetilmesi son derece yaygın hale geldi. Bunda sancakların üst düzey görevlilere arpalık olarak verilmeye başlaması etkili oldu.[226] Arpalık, (ber vech-i arpalık olarak) devlet ileri gelenlerine, saray mensuplarına, ilmiye mensuplarına ek gelir, emeklilik veya görevde olmadıkları zamanlar için maaş karşılığı verilen dirliklere deniliyordu. Aynı şekilde kazalar da kadılara arpalık olarak veriliyordu. Dolayısıyla arpalık alanlar sancaklara mütesellim, kazalara naip gönderiyorlardı. 18. yüzyıla gelindiğinde birçok sancak ve kaza mütesellim ve naip eliyle yönetiliyordu (Özkaya, 1994: 17, 99, 100). Arpalık uygulamasının yaygınlaşması taşrada sancak beyinin ve sancağın önemini oldukça azalttı (Barkey, 2011-a: 85).

Son olarak eklemek gerekir ki merkezi idarenin taşra idaresinde yaptığı bütün düzenlemeler eyalet özerkliğini kısıtlamaya dönük değildi. Devlet taşradaki güç dengelerini korumak amacıyla kimi zaman eyalet valilerinin yetkilerini artırma yoluna gitmişti. Örneğin 18. yüzyılın ilk yarısında yeniçerilerin gücünü dengelemek amacıyla kimi eyalet valilerinin konumu güçlendirildi. Bazı valilere vezir rütbesi verildi. Valilerin bölgesel sorumlulukları bazı kaleleri içine alacak şekilde artırılmıştı Bu uygulamalar da 17. yüzyılda eyalet özerkliğini artırıcı sonuçlar doğurmuştu (Khoury, 2003: 62, 63).

3.4.2. Tımar'dan İltizam'a -ve Malikane'ye- Geçiş

Merkezi idarenin taşra uzantısı olan eyalet yönetimlerinin özerkliğinin artışından sonra taşra elitlerinin güçlenmesine giden sürecin kapısını aralayan mali alandaki önemli değişimleri ele almak gerekmektedir. Zira Osmanlılarda taşra yönetim yapılanmasının geçirdiği

[226] Barkey'in Anadolu eyaleti için yaptığı çalışmada arpalık olarak sancak tevcihinin ne kadar yaygın hale geldiği görülmektedir. 17. yüzyılın ilk yarısında 9 yıllık bir zaman (1632-1641) diliminde Anadolu eyaletine bağlı sancaklar 15 kez arpalık olarak verilmişti. Örneğin Saruhan Sancağı bu dönemde 5 kez arpalık olarak verilmişti (Barkey, 2011-a: 84). 17. yüzyılda Ankara sancak beyliği Mustafa Paşa'ya tamamen ek gelir olması için "ber-vech-i arpalık" olarak verilmişti. Nitekim Mustafa Paşa'nın kendisi hiçbir zaman sancakta bulunmamıştı (Yücel, 1974: 678).

dönüşüm devletin askeri gereksinmelerle başa çıkabilmek için uyguladığı *mali politikalardaki değişimin bir yansıması* olarak değerlendirilmektedir (Khoury, 2003: 56). Erken modern dönemde başlıca mali politika değişimi temel mali ve idari toprak yönetimi usulünün tımar yerine iltizam olarak tercih edilmesiyle oldu. 16. yüzyıl içinde tımar verilmesinde kriter olarak gözetilen askeri yararlılık, babadan tımar sahibi olma gibi hususlara dikkat edilmemeye başlanmıştı (Koçi Bey, 1972: 22,23). 16. yüzyılın sonu ve 17. yüzyılın başında yaşanan kargaşa ortamından istifade eden saray halkı ve ekabir, tımar ve zeametleri türlü yollarla kendi tasarruflarına geçirmişlerdi. Sipahi aileleri dirliksiz kalmışlar ve tımarlar boşalmıştı (Ergenç, 2013: 337). Boşalan tımarların üst düzey merkez görevlileri tarafından rüşvetle ve arpalık olarak dağıtılması tımarların gerçekten tımar hak edenlere verilmemesine yol açtı. 1600 yılında tımarların sadece yüzde 10'u gerçek sipahilerin elinde kalmıştı (Tezcan, 2010: 22). Dolayısıyla tımarının başında durup asker yetiştirmeyen tımar sahipleri meydana geldi ve bunlar savaş olduğunda çoğu zaman ya yeterli sayıda asker getirmediler ya da hiç asker getirmediler.[227] Tımarlı sipahilerin öneminin yavaş yavaş kaybolması ve parasal ekonominin önem kazanmasına bağlı olarak nakit ihtiyacının artması nedeniyle zaman içinde tımar sistemi eski önemini yitirdi. IV. Murat, I. İbrahim ve IV. Mehmet döneminde tımar sisteminin ıslah edilmesi için uğraşıldı ancak artık sistem işlevsel yararlılığını kaybetmişti (Doğan, 2018: 106-109).

Tımar sisteminin giderek yerini iltizam sistemine bırakması değişen tek şey değildi. Tımar sisteminin kendi içinde işleyişi de değişti. Daha 16. yüzyılın sonunda bile tımar sahipleri askerlik hizmetinden muaf olma hakkını parayla satın alma imtiyazı elde etmişlerdi. Öte yandan askerlikle ilgili işlevleri devam etse bile 18. yüzyıla gelindiğinde artık tımarlar seçkin kentlilere verilmeye başlamıştı. Sistemin temel iki özelliği olarak gerek tımar elde etme hakkı gerekse asker istihdamı yükümlülüğü parasal bir konu haline gelmişti (Khoury, 2003: 70, 114). Parasal ekonominin mantığı her mal ve hizmetin değerinin piyasa koşullarında belirlenmesini gerektiriyordu. Tabiatıyla tımar da bundan bağışık kalmamıştı. Bir gelir kaynağı olan tımar artık piyasa değerine kavuşarak alınıp satılan bir mal haline gelmişti (Tezcan, 2010: 22).

Tımar; akçenin kıt, ateşli silahların ise çoğunlukla toplardan ibaret olduğu zamanların sistemiydi. Tüfeğin yaygınlaşması ve akçenin bollaşması yeni bir sisteme geçilmesi

[227] 1596 Haçova Savaşı'nda 30 bin sipahi savaş meydanından kaçmıştı. Devlet hepsini azlederek ellerindeki tımarlara el koydu. Devletin 30 bin sipahiyi birden gözden çıkarabilmesi sipahilerin savaş için vazgeçilebilir derecede yararlılıklarının olmadığının da göstergesiydi (Karpat, 2011: 211).

gerektiğinin işaretiydi. Bu gelişmeleri iyi okuyan merkezi devlet, tımarları uhdesine alarak ihaleyle satışa çıkarmaya ve mültezimlere vermeye başladı (Abou El-Haj, 2000: 51,52; Darling, 2019: 70). IV. Mehmet zamanında tımar gelirlerinin %50'si merkezi hazineye geçirilmişti. Kanuni devrinde 200 bini bulan tımarlı sipahi sayısı 18. yüzyıla gelindiğinde 20 bin civarına düşürülmüştü (Cin, 1995: 339). Böylece savaşı örgütleme ve toplum düzenini sağlama süreçleri özelleştirilerek taşranın kendi ekonomik kaynaklarıyla birlikte merkezle bütünleştirilmesi gerçekleşmeye başlamıştı (Khoury, 2003: 76).

Tımar yerine tercih edilen iltizam ve iltizam sisteminin özel bir biçimi olan malikane usulü, taşrada yöneticilerin kompozisyonunda önemli bir değişiklik meydana getirmişti.[228] Tımar; paşa, bey, sipahi gibi askeri sınıftan olanlara verilirken iltizam ve malikane yerli ve reaya kökenli olanlara alt sözleşmelerle verilebiliyordu (Özbek, 2015: 47).[229] Tımardan iltizama geçiş taşrada ekonomik kaynakların kontrolünün merkezi devlet görevlilerinden yerel güçlere geçmesi demekti. 18. yüzyılda sahneye çıkacak ayan hanedanları iltizam ve malikaneleri denetimine almayı başarmış ayan ve eşraf arasından çıkmıştı (Kütükoğlu, 2011: 447, 448).[230] İltizam yüksek riskli ama aynı zamanda yüksek karlı da bir işti (Darling, 2019: 156).

İltizam ya da malikane yoluyla alınan vergi kaynağının (mukataa) ekonomik büyüklüğü yanında ilgili sektörün nüfusa bağlı büyüklüğü de önemliydi. Örneğin Diyarbekir'de devlete yıllık getirisi sadece 25 kuruş olan pamuklu beyaz iplik mukataası onu malikane ile alan ayan için önemli bir nüfuz ve saygınlık elde etmeye yetmişti. Çünkü eyalete bağlı köylerde geçimlerini büyük oranda bu işten kazandıkları parayla sağlayan kentli ve köylü sayısı oldukça yüksekti. Dolayısıyla yerel aktörler ekonomik değeri küçük olsa bile bir ayanın

---

[228] 18. yüzyılda giderek artan bir şekilde bazı sancaklar bütünüyle malikane olarak ihale edilip yönetilmeye başlanmıştır (Özkaya, 1994: 102, 103).

[229] Tımar yerine iltizamın yaygınlaşmaya başlaması hemen bu sonucu doğurmuş değildir. Zira iltizamlar 16. yüzyılın sonu ve 17. yüzyılın ilk yarısında daha çok daha önceleri tımar alan askeri sınıfa veriliyordu. 1575/76'da iltizam sahibi olanların %26'sı askeri sınıfa dahil iken 1630 ve 1640'lı yıllarda bu oran %85'tir. Dolayısıyla iltizam ilk etapta (daha önce aynı amaçla kullanılan tımar yerine) askeri hizmeti ödüllendirmede kullanılmıştır (Darling, 2019: 233). Buradan çıkarılacak en önemli sonuç, tımarın gerilemesi ve iltizam sisteminin yaygınlaşmasının asıl sebebinin parasal ekonomiye geçiş olmasıdır. Parasal ekonomi önce gelir tahsilatı modelini, 17. yüzyılın ikinci yarısından sonra da taşra da yerel dinamikleri değiştirmiştir. Malikane uygulamasında da benzer bir süreç yaşanmıştır. Malikaneler ilk satışa sunulduğunda İstanbul'da oturan zengin bankerlere, bürokratlara ve eyalet ayanına satılmıştı. Sonraki satışlarda tamamen yerliler alıcı olmuşlardı (Khoury, 2003: 99). Malikane sisteminin uygulandığı ilk iki yılda verilen iltizamların %61'i ordu mensupları tarafından satın alınmış ve muaccele bedellerinin %71'i bunlar tarafından ödenmişti (Barkey, 2011-b: 309).

[230] Örneğin ilk malikane satın alıcıları arasında seyyidlerin varlığı dikkat çekmektedir (Khoury, 2003: 98). Suriye'de 18. yüzyıl sonu itibariyle ömür boyu iltizamların (malikane) %30'undan fazlası Seyyid ailelerin elindeydi (Canbakal, 2021: 79).

kazanacağı nüfuzu elde etmek için iltizam elde etmeye çalışıyorlardı (Salzman, 2011: 225). Küçük ve orta boy malikane sahipleri için malikanenin toplumsal değeri iktisadi değeri kadar önemliydi. İltizam, sahibini çeşitli güç odaklarına karmaşık bir ilişkiler ağıyla bağlıyor ve kendisi ve hanesi için toplumsal hiyerarşi içinde bir yer açmasına olanak sağlıyordu (Khoury, 2003: 107).

Malikane sistemi merkezi hazine açısından bir nevi iç borçlanma gibiydi. Devlet belli bir vergi kaynağının işletilmesini ve gelirini peşin alacağı bir meblağ karşılığında özel şahsa devrediyordu. Hatta 1775 yılında malikaneden elde edilen yıllık gelirler sehim adı altında pay edilerek satılabilir hale gelmişti. Sehim/esham olarak mukataaların gelirlerinin devredilebilmesi taşra idarecileri arasında 18. yüzyılda çok yoğun bir borçlanma sarmalına yol açmıştı (Genç, 2019: 184-188).[231] Bunda iltizamların giderek kefilsiz verilmemeye başlamasının etkisi büyüktür. Kefil şartı geniş bir borç ağının oluşmasına yol açmıştır (Darling, 2019: 200,201). İltizamların ihale bedellerinin ödenmesi derhal sağlanması gereken önemli meblağlarla mümkün olabilecektir. Büyük ve acil sermaye ihtiyacını ancak sarraflar karşılayabilmektedir. Vilayetlerde makam ticareti dahil bütün iltizam ihaleleri sarrafların borçlarıyla sağlanabilmiştir (Yerasimos, 1977: 612). Sarraflar valilerin başkentte işlerini takip eden kapı kethüdalarıyla da yakın ilişki içindeydiler. Her kapı kethüdası genellikle bir sarrafla irtibatlıydı (Doğan, 2016: 110).

Yerel güçler arasındaki bu borçlanma sarmalı 18. yüzyıl sonunda çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Taşra yönetiminde hem dönüşümü tetikleyen hem de dönüşümü zorlaştıran bir sorun haline gelmiştir (Cezar, 1986: 65,66). Örneğin Miratü'd Devlet layihasının yazarı İbrahim Nihali, taşrada reayadan illegal para toplamalar yoluyla reayaya yapılan zulümlerin sebebini bu borç sarmalında bulmaktadır. Nihali'ye göre tımar, zeamet ve mukataa sahipleri bu payeleri elde etmek için gayrimüslim sarraflara borçlanıyorlardı. Ekonomik olarak sarraflara bağlılık bu imtiyaz sahiplerini sarrafların bir dediğini iki etmez duruma sokuyordu.

[231] 1800 yılında gelirini eshama bağlamış, toplumun her kesiminden dört binden fazla yatırımcı bulunmaktadır (Salzmann, 2011: 174). Sarraflar bu parasal ilişki ağında giderek çok önemli roller üstlenmekteydiler. Paşaların yatırımlarının finansörleri ve gizli servetlerinin sahibi olarak önemli bir aktör olmuşlardır (Faroqhi, 2005: 211). Aynı zamanda sarraflar mali açıdan büyük işletme masraflarına yol açmışlardır. Ayanların öldüklerinde sarraflara büyük borçlar bırakmaları bundandır (Nagata, 2021: 396). Sarraflar verdikleri kredilerin karşılığı olarak sağlanan vergi gelirlerinden pay alan önemli bir taşra gücü olmuşlardır (Keskin, 2009: 128). Devlet bizatihi mültezimleri bankerlerle, sarraflarla iş tutmaya teşvik dahi etmiştir. Çünkü bunlar yerel sermayedarlar ve devlet arasında bir tür banka gibi ödeme vasıtası işlevine sahiptiler (Khoury, 2003: 66, 141).

Onlara olan borçlarını ödemek için halktan fazla tahsilat yoluna gidiyorlardı (Lokmacı, 2021: 482,483).

Malikane ve sehim uygulaması ile yerel güçler adeta birbirine farklı kombinasyonlarla bağlanmış ve iç içe geçmişti. Bu parasal düzeni kendi çıkarı için kullanan sınıflar süreçten güçlenerek çıkıyorlardı (Yaycıoğlu, 2019: 383,384). Başkentten eyaletlerin küçük kazalarına kadar uzanan dikey bir çizgide birbirine bağlı mültezimler zincirinin ortaya çıkması ayanların yerel idari konulara katılımını desteklemişti. Ayanların bu parasal ilişki ağındaki konumları onların merkez tarafından dikkate alınmasını zorunlu kılıyordu (İnalcık, 2020-b: 58,59). 18. yüzyılda vilayetlerde 5000 ila 10000 arasında iltizam sahibi olduğu değerlendirilmektedir. Bu da yeni bir merkez-taşra ilişkiler ağı oluşmasına yol açmıştı (Barkey, 2011-b: 309).

Tımar sisteminden elde edilen maddi verimin niteliksel ve hacimsel düşüşü merkezi bütçe için olağanüstü vergilerin önemini artırmıştı. Olağanüstü vergilerin toplanmasında belirlenen yeni usul ayanların pozisyonunu netleştirdi ve öne çıkardı. Olağanüstü vergilerde mükellefler kişiler değil, küçük ölçekli mahalle, köy gibi yerleşim yerleriydi[232]. Bölge sakinleri genellikle vergileri çok buluyor ve kadının başkanlığında kurulan mecliste devlet ile halkın temsilcisi olan ayan ve eşraf arasında sıkı bir pazarlık yürüyordu. Çoğunlukla ayan ve eşraf bu vergileri daha sonra halktan toplamak üzere devlete peşin ödüyordu. Savaş ve kriz dönemlerinin ürünü olan bu uygulama sayesinde ayan ve eşraf hem halk hem devlet tarafından resmen bir yerel güç olarak tanınmıştı (İnalcık, 2020-b: 46,49).

Tımar sisteminde toprağın mülkiyeti devlete aitti. Köylü kiracıydı ve tımar sahibi devlet ve köylü arasında devletin haklarının gözetleyicisi idi. Bu üç kademeli yapıya dayanan Osmanlı klasik toprak rejiminin iltizam sistemine geçilmesiyle temelden değişime uğradığı görülmektedir (İnalcık, 2011-b: 92).[233] Yeni sistemde hazine mültezimlere idari muhtariyet ve hisselerini erkek evlat ve akrabalarına miras bırakabilme imkanı veriyordu. Böylece

[232] Olağanüstü vergiler yıllık alınan vergilere dönüşmüştü. 1576'da kişi başına düşen avarız vergisi 50 akçe iken 1596'da 240 akçeye yükselmişti. Yine gayrimüslimlerden alınan cizye vergisi de aynı tarihlerde 25 akçeden 150 akçeye yükselmişti (Itzkowitz, 1989: 137). Bu yıllarda rakamlar çok inişli çıkışlı bir seyir gösterse de mali çalkantının başına ve sonuna ilişkin bir kıyaslama yapıldığında şöyle bir tablo ile karşılaşılmaktadır; 1555 ile 1655 arasında akçenin enflasyonu %225 iken avarızın artışı bu oranın biraz üzerinde, cizye artışı ise enflasyonun iki katı gözükmektedir. Dolayısıyla bu dönemde Müslüman ve gayrimüslim reayanın net vergi yükü artmış gözükmektedir (Darling, 2019: 146-154).

[233] Tımar sisteminde tarla ve meraların sadece tasarruf hakkı babadan oğula geçebiliyordu. Bağ, bahçe ve evlerde ise kişilerin mülkiyeti vardı. Dolayısıyla devletin 'miri' olarak nitelediği topraklar üretime konu olan yerlerdi (Faroqhi, 2005: 195).

mültezimler yarı özel mülkiyet sahibi oluyorlardı (Salzman, 2011: 132). Malikane sisteminin tanıdığı daha fazla mülkiyet hakkı eski mülkiyet türünden tanzimat sonrası mülkiyet türüne geçişte ara dönemi oluşturmuştu (Khoury, 2003: 23).

3.4.3. Taşrada Vekaleten Yönetimin Yaygınlaşması

Arpalık uygulaması, parasal ekonomiye geçişle birlikte taşrada makamların alınıp satılması ve sancakların malikane olarak verilmesi taşrada vekaleten yönetimin yaygınlaşması sonucunu doğurdu. Asıl önemli değişim ise artık mütesellim, voyvoda ve naip olarak görevlendirilen vekil idarecilerin yerlilerden seçilmeye başlaması oldu. Arpalık sahibi olanlar daha önce kendi maiyetlerinden yaptıkları görevlendirmeleri sahada daha etkin olmak ve gelir kaynaklarını daha iyi yönetebilmek maksadıyla yerelde nüfuzlu kişiler olan ayan ve eşraftan yapmaya başladılar. Beyler değiştiğinde etkinlikleri nedeniyle yerli mütesellimler yeni beyler tarafından da tercih edilir oldu. Böylece uzun süreli görevlerle taşrada asıl istikrarlı yönetimi mütesellimler, voyvodalar ve naipler kurmuş oldular. Vilayet ayanının arasından seçilen mütesellimler bu istikrarın ve mevkinin verdiği olanaklarla iltizamları ve malikaneleri almaya başladılar (İnalcık, 1977: 35, 36).

Öte yandan yerel idarecilerin seferde ya da tayin bekledikleri dönemde olmaları nedeniyle görev yerlerinde olmamaları da vekaleten yönetimin yaygınlaşmasının diğer sebeplerindendi. Ertelenmesi mümkün olmayan vergi toplama işi vekaleten bu görevleri başka birine devretmeyi zorunlu kılıyordu. Bu nedenle eyalet, sancak ve kazaların geçici sürelerle mültezim ve mütesellimlerin eline verilmesi daha 17. yüzyılda olağan bir uygulama halini aldı (McGowan, 2004: 784). Mütesellimlik, voyvodalık ve şehir kethüdalığı gibi idari görevlere talip olan ayan ve eşraf yerel dini otoriteler ve lonca kıdemlileriyle birlikte taşrada devletin günlük faaliyetlerini yönetiyorlardı. Adaletin sağlanması, vergi tahsilatı, ekonominin düzenlenmesi ve kenti oluşturan mahalleler ile çevreleyen kırsal bölgede güvenliğin sağlanmasından bu kişi ve kurumlar sorumluydu (Salzmann, 2011: 213).

Ayanlığın çok önemli bir güç haline geldiği 18. yüzyılda bile mütesellimlik ayanlıktan üstündü.[234] Vilayet ayanları mütesellim seçilebilmek için rekabet ederdi (Özkaya, 1994: 133). O nedenle ayanların kökenini sadece tarımsal ve sınai zenginleşmede değil, aldıkları idari görevlerde de görmek gerekir. Ayan ve eşraf esasen 15. ve 16. yüzyılda bile devlet

[234] Kütahya ayanlarından Germiyanzadeler üzerine yaptığı çalışmada Dağlı (2020: 156-169), Kütahya mütesellimliği için 18. yüzyılda ayanlar arasında kıyasıya bir rekabetin olduğunu gözlemlemiştir.

tarafından nüfuzu tanınan ileri gelenlerdi.[235] İlk iki yüzyılda olduğu gibi 17 ve 18. yüzyılda da taşrada yerli aristokrasi egemendi. Geç 16. yüzyıldan itibaren olan yeni durum, bir sonraki başlıkta tespit edileceği üzere taşradaki idari boşluğun ayanlara daha fazla *idari yetki* verilerek giderilmeye çalışılmasıydı. Bu nedenle ayanlık zamanla erken modern dönemde Osmanlı taşra idaresini biçimlendiren en önemli gelişme haline geldi (Ortaylı, 2008: 357-359).

3.4.4. Taşra İdaresinde Oligarşinin Teşekkülü: Ayanlığın Geçirdiği Dönüşüm ve Yerel Meclisler

Tımar yerine iltizam ve malikane sistemlerinin yaygınlaşması sonucunda yerel elitlerin güçlenmesi ve taşrada vekaleten görevler üstlenmeleri sonucunda bu elitlerin taşra yönetimini nasıl biçimlendiridiğinin daha yakından irdelenmesi gerekmektedir. İkinci bölümde görüldüğü gibi Osmanlı kentlerinde klasik dönemde şehir ayanı iki zümreden oluşurdu. Kapıkulu kökenli ağalar, paşalar, sipahiler ile ulema kökenli kadılar, imamlar, hatipler ve vaizler şehrin önde gelenleriydi. 17. yüzyıldan itibaren iltizam ve malikane sahibi tüccar, esnaf vb. olan yerel aileler *zenginlikleri* sayesinde bu zümreye dahil oldular.[236] Ayan sınıfına dahil olmanın kriteri zengin olmaktı. Kul ve ulema kökenlilerin[237] ayan olması da sadece sıfatları dolayısıyla değil, bu sıfatlar sayesinde elde ettikleri nüfuz ve zenginlikten kaynaklanıyordu (Cin, 1995: 347,348).[238] Bu nüfuz ve zenginliğin artışının sebeplerinden biri 17. yüzyılda avarız ve imdad-ı seferiyye gibi olağanüstü vergilerin toplanmasında belirlenen usulden ileri gelmişti. Savaş giderleri için acil para ihtiyacını bir nevi iç borçlanma gibi ayan ve eşraftan acilen karşılayan devlet, bu yararlılıkları karşılığında ayan ve eşrafa bazı imtiyazlar veriyordu. Ayanlar sağlanan imtiyazlarla verdikleri paranın fazlasını halktan temin ediyordu (İnalcık, 2020-b: 53).[239]

---

[235] Osmanlı merkezi idaresinin 15. ve 16. yüzyılda da ayan ve eşrafı muhatap alarak onlardan kimi zaman yardım istediği bilinmektedir (Özkaya, 1978: 667).

[236] Ayanlar iltizam hakkını genellikle İstanbul'da ikamet eden asıl yükleniciden bir alt sözleşmeye alırlardı (Nagata, 2021: 396).

[237] 1788-1789 arası kayıtlara göre Amid, Hani ve Savur sancaklarına bağlı köylerdeki 268 hissedarın (mukataacının) 41'i seyyid idi (Salzmann, 2011: 209).

[238] Berkes (1970: 71) "Osmanlıda kudret mi serveti yaratır yoksa servet mi kudreti?" diye sormuş ve şu cevabı vermiştir; "Osmanlı sisteminde kudret servete üstündür; servet kudreti yaratmaz, kudret serveti yaratır; ama kudretin yarattığı serveti, daha üstün kudret her an mahvedebilir; onunla birlikte sahibini de mahveder."

[239] Salzmann (2011: 200) Diyarbekir Voyvodası'nın 1752 yılında yasal vergilere ek olarak köylere adamlarını göndererek kişi başı 5-10 akçelik illegal vergi topladığını söylemektedir. Darling (2019: 331-338) 17. yüzyılın vergiyle ilgili şikayetlerine ait bir defter incelemesinde vergi miktarının belirlenmesine ilişkin şikayetlerin,

17 ve 18. yüzyılda yaşanan savaşlar da ayanların güçlenmesinde daima ileri bir merhaleye geçilmesine yol açmıştı. 1683-1699 arasında Habsburglarla, 1723 yılında başlayıp fasılalarla Safevilere karşı verilen uzun savaş ayanlığın yerleşmesine yol açmıştı (Özkaya, 1994: 130). 1768-1774'te Ruslarla yapılan savaş ise ayanların gücünün doruğuna çıkmasına yol açtı. Ayanların içinde bazısı derebeyi olarak nitelenebilecek güce ulaşarak geniş bölgelerin yönetimlerini eline geçirmişlerdi (Karpat, 2011: 214). Savaşlar imdad-ı seferiye gibi olağanüstü vergileri mutat hale getirmiş ve malikane sistemini (1695) ortaya çıkarmıştı. Fermanlar ayanın fonksiyonunu tanıyor ve olağanüstü vergilerin toplanmasında ahali, ayan ve kadının mutabakatını şart koşuyordu (Cezar, 1986: 55). Nagata (2021: 393-407) ayanların servetinin iltizam gelirleri yanında büyük çiftlikler ve vakıf faaliyetlerine de dayandığını belirtmektedir.[240] Kasaba (1993: 28), köylülerin, çiftlik sahiplerinin himayesi altına girmesine neden olan eşkıyalığın büyük çiftliklerin oluşumuna ve ayanların toprak zenginliği ile güçlenmesine katkı sağladığını ifade etmektedir. İnalcık (2020-b: 30) bu himaye ilişkilerinin ayanların güçlenmesinde aldığı role dikkat çekmiştir. Ona göre taşrada tımar sisteminin çözülmesi, tımar sisteminin engellediği bir takım geçici himaye ilişkilerinin kurulmasına yol açtı. Savaş sonrasında başıboş kalan reaya kökenli paralı askerler (sekban bölükleri) 17 ve 18. yüzyıllarda onları himayesine alan asi paşalar ve ayanların askeri gücünü oluşturdular. Bu da taşrada ademimerkezileşmeye yol açan başlıca unsurlardan biri oldu. Dolayısıyla tımar sisteminin terk edilmesi, merkezin taşrada himaye ilişkilerini manipüle etmekte zorlanması ve yerel idarede farklı aktörler ile karşılaşmasıyla sonuçlandı.

Tezcan'a (2012-a: 170) göre devlet, fiyat ve ticaret devriminin getirdiği parasal ekonomi dünyasında yeni bir para politikası izlemeye başlamıştı ve ayanın Osmanlı siyaset elitinin arasına girmeyi başarması devletin izlediği bu para politikasıyla[241] yakından ilgiliydi;

> *"İmparatorluğun, Balkanlar ve Doğu Akdeniz çevresindeki farklı para tedavül sahalarını ve iktisadi pazarları birbirine yaklaştırarak genişlemesi, bu saha ve pazarların tek bir piyasa içinde birleşme temayülüne girmesini*

vergi tahsilatına ilişkin şikayetlerden daha çok olduğunu görmüştür. Darling'e göre vergi tahsilatındaki bu oransal şikayet azlığı bizi, vergi toplamada sanıldığı kadar problem yaşanmadığı ve halkın sırtındaki vergi yükünün sanıldığı kadar fazla olmayabileceği sonucuna götürebilir. Bu bakımdan iltizam sisteminin vergi tahsilatında yozlaşmaya yol açtığı algısı da tartışmaya açıktır.

[240] Yerel elitlerin farklı yollarla güçlenmesine ilişkin Çapanoğlu, Tepedelenli Ali Paşa ve Tirsinikli İsmail modelleri için bkz: (Yaycıoğlu, 2016: 84-95).

[241] 17. yüzyılda yeni gümüş kuruş (Almanca groschen) piyasaya sürüldü. 120 akçe bir kuruş sabit değer üzerinden yeni bir para düzeni oluşturuldu (Salzmann, 2011: 107,108). Böylece 17. yüzyıl ve sonrasında, Kanuni döneminde bile yapılamayan bir politika izlenip başarılmaya çalışıldı. Devlet hükmettiği bölgelerde parasal birliği kurmayı hedefledi. Kuruş altında bu birliğin kurulması önemli bir başarıydı. Bu birlik sayesinde kurulan yeni ticari bağlantılar Asya, Afrika ve Avrupa'nın bu bölgesinde binlerce yıllık ekonomi modelini dönüştürdü (Tezcan, 2010: 17,18).

sağlarken, finans, sermaye ve ticaret erbabının temsil ettiği yeni sosyal güçlerin de gelişerek Osmanlı siyaset elitinin arasına girmesine katkıda bulunmuştu" (Tezcan, 2012-a: 170).

İslamoğlu 16. yüzyıldan sonra ayan gibi yerel güçlerin ortaya çıkmasını, Osmanlının izlediği bu bölgesel ekonomi modeline bağlamaktadır. Köylünün üretiminin vergilendirme sistemi aracılığıyla kent pazarıyla buluşması bölgesel olarak köy ve kent arasındaki ilişkileri güçlendiriyordu. Çünkü iaşe ilkesi ürünlerin üretildiği bölgenin ihtiyaçlarını karşılamaya öncelik verilmesini zorunlu kılıyordu. Kentlerin zirai ürün talebindeki artıştan karlı çıkan gelir sahipleri ve kırsal nüfus karşılıklı olarak şehirdeki esnaf ve zenaat erbabının mamul mallarına karşı daha fazla talepte bulunuyordu. Böylece bölgeyi temel alarak köyü ve kenti birbirine bağlayan bu ekonomik sistemde ürünlerin bölge içi ticaretinden vergi geliri sağlamak ve bazı şehirli ticaret ve zanaat erbabının sermaye biriktirmesi mümkün olabiliyordu (İslamoğlu, 2018: 255). Ayanlar bu ticarette daha çok aracı rolündeydiler. Köylüden düşük fiyata aldıkları ürünleri bölgesel ya da uluslararası ticaret yapan tüccarlara satıyorlardı (Yaycıoğlu, 2016: 96). Öte yandan burada devletin, bölgesel ekonomilerin güçlenmesine neden olan yatırımlarının ve politikalarının amacının iktisadi büyümeyi sağlamak değil, ordunun gereksinimlerini karşılamak olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bölgesel ekonomiler de işte bu iaşeci politikaların beklenmeyen sonucu oldular ve ayan bu -gerçekte- hedeflenmeyen politikalardan yararlanarak güçlendi (Khoury, 2003: 6).

Ayanların güçlenmesi süreci, ayanların devlet ve taşra yönetimi açısından asıl önemini ortaya koymaktadır. Öncelikle ayanlar mülki görevler üstlenmektedirler. Ayan aileleri mütesellimlik ve voyvodalık gibi önemli mülki görevleri ele geçirmişlerdir. İkinci olarak resmi devlet görevlisi olmamalarına rağmen devlet tarafından resmen valilerin görevlerini üstlenmişlerdir. Üçüncü olarak ayanlara sancak beyliği, paşalık[242] gibi unvanları veren devlet artık reayadan askeri sınıfa geçilmesini problem olmaktan çıkarmış gözükmektedir (İnalcık, 1977: 31-36).[243] Nagata (2021: 391, 392) devletin bu tutum değişikliğine bir bakıma

[242] Çakmak (2019: 13) ve Findley (2015: 29) ayanlara sancak beyliği ve beylerbeyliği verilmesinin başlangıcını 1726 olarak belirlemektedir, ancak İnalcık (2020-b: 524) daha erken bir tarihte, 1686 yılında Beypazarı Voyvodası Halil Ağa'nın sancak beyi yapıldığını ifade etmektedir. Diyarbekir ayanlarından olan İsmail oğlu İbrahim 18. yüzyılın son yıllarında sırasıyla Urfa ve Diyarbekir'e vali olarak atanan bir diğer ayan olarak örnek verilebilir (Salzman, 2011: 228). Khoury servet sahibi bu insanların idari makamları da ele geçirmesini Charles Tilly'nin 'sermaye ve zor'un evliliğine tam uyan bir örnek olarak göstermektedir (Khoury, 2003: 48). Valilik gibi idari makamları elde ettikten sonra ayanların mülkleri ve ticari uğraşlarının artmaya başlaması bu makamların da ayanların güçlenmesine önemli katkılar sağladığını göstermektedir (Khoury, 2003: 140).

[243] Yine de bu geçişkenlik sürecinin taşrada sancısız gerçekleştiği söylenemez. Taşrada reayadan ocağa yazılanlar ile yerel otoriteler arasında sıkıntı yaşanmış ve kimi zaman bu geçiş yasaklanmıştı (El-Bediri, 2015: 78).

politik ve ekonomik bir hamle olarak gittiğini iddia etmektedir. Merkezi devlet ayana voyvoda, mütesellim, vali gibi resmi unvanlar vererek onları kapıkulu statüsüne sokmuştur. Böylece devlet ölümlerinden sonra ayanın mal varlıklarını müsadere edebilecekti. Ancak burada Yaycıoğlu'nun (2016: 67) çözümlemesindeki nüansı eklemek gerekmektedir. Yaycıoğlu ayanların kamu görevi üstlenmelerinin kul statüsü yoluyla değil bir tür hizmet sunumu yoluyla gerçekleştiğini vurgulamaktadır. Ayanlar, kullar veya bürokratlar gibi hiyerarşik yapı içine girerek imparatorluğun kurumsal parçası olmamışlardı. Devletin isteklerini bazen kabul ediyor bazen reddedebiliyorlardı. Bazen de devlete kendileri bazı tekliflerde bulunuyorlardı. Dolayısıyla yazarar göre ayanların, ortaya çıkan –ekonomik- fırsatlar, müzakereler ve bir uzlaşma temelinde idari, mali ve askeri girişimci olarak görülmeleri gerekmektedir.[244]

Devletin tutumunda meydana gelen bu değişim ile taşrada merkezi iktidarın seçimiyle belirlenen seçkin statüsü yerine alt sınıflardan insanların ekonomik güçlerine dayalı statüler oluşmaya başladı. Giderek tabandan gelen statü arayışları taşra idaresi üzerinde etkili oldu (Karpat, 2011: 212).[245] Kafadar'ın (2012: 139) veciz ifaesiyle; "İnsanlar artık devletin yerleşmiş ve kabul görmüş mekanizmaları ve yetkilileri tarafından seçilmek ve atanmak yerine kendilerini sisteme 'saplıyorlardı'."

Ayanların ademimerkezileşmenin bir unsuru olması sürecine dair kayda değer gelişmelerden biri de eyalet, sancak ve kazalarda kurulan *yerel meclislerde* görülmüştür. 18. yüzyıla gelindiğinde taşrada karar alma süreçleri, içinde ayanların aktif rol oynadığı yerel meclisler aracılığıyla yürütülmeye başlandı. Bu dönemde yerelde daha temsili bir süreç gelişti (Dağlı, 2020: 149). 18. yüzyılda Şam'da berberlik yapan Ahmet El Bediri 1741-1763 yılları arasında tuttuğu günlüklerinde sık sık ayanların katılımıyla yapılan eyalet divanı/meclisi toplantılarından söz etmektedir (El-Bediri, 2015: 43, 59, 60, 109, 110, 123, 182, 190). Bu

[244] Yaycıoğlu "Partners of The Empire" isimli çalışmasında hanedanlar ve merkez arasında yapılan müzakerelere birçok örnek vermektedir. Ayanların gücünü yansıtması bakımından ilginç bulduğum iki örnek için bkz: (Yaycıoğlu, 2016: 81, 82). Kasaba (1993: 58) sebepleri ne olursa olsun ayanların idari görevler üstlenmelerinin uzun vadede ayanların işine yaramadığını ifade etmektedir. Ona göre; "hükümet görevleri almak, ayanı şehirde oturan toprak ağalarına çevirmiş ve kırsal mülk ve zenginliklerini gerçek bir iktidar temeline dönüştürme yeteneklerini daraltmıştır."

[245] Bu arayış idarenin tepesine uzanan bir kazanım elde etmişti. İmparatorluk tarihinde ilk olarak 18. yüzyılda sekiz tüccar ya da tüccar çocuğu sadrazam koltuğuna oturmayı başarmıştı (Yerasimos, 2000: 461). Erken modern dönemde imparatorluk, daha geniş toplum kesimlerinden gelen yeni unsurların sisteme girişine olanak tanıyordu (Salzman, 2011: 120). Bu yeni durum toplumsal sınıfların belirlenmesinde farklı bir aşamaya geçildiğini gösteriyordu. İnalcık'ın (2017-a: 67) belirttiği gibi eskiden toplumsal statü gruplarını belirleyen ve dokunulmazlıkları, ayrıcalıkları meşrulaştıran yegane araç sultanın lütfunun eseri olan beratlar idi. Ancak artık sınıfların kapsamı ve sınırları yukardan aşağı belirlenmek zorunda değildi.

dönemde kazalarda kadının devletle halk arasındaki katalizör konumuyla örtüşür şekilde kadının başkanlık ettiği meclislerin görevleri arttı. Çeşitli resmi görevliler, kentli ulema mensupları ve ayanların yer aldığı eyalet meclisleri vergi, güvenlik, ticari hayat gibi birçok alanda bağımsız kararlar alıyorlardı. Sürekli oturumlar düzenleyen bu yerel meclisleri valileri etkisizleştiren *yerel oligarşi* olarak tanımlamak mümkündür. Tanzimat fermanından sonra kurulan eyalet meclislerinin kökeni bu meclislerde görülmektedir (İnalcık, 1977: 41-46). Yaycıoğlu (2016: 28) bu meclislerde kararların *müzakere* sonucunda alındığını vurgulamaktadır.

Salzmann Şam, Musul, Diyarbekir ve Halep gibi taşra kentlerinin 18. yüzyılda aşiretlerin rekabeti ve uzlaşmasından oluşan yerel oligarşi tarafından yönetildiğini ifade etmektedir (Salzmann, 2011: 227). Özkaya yerel oligarkların birbirleriyle çetin mücadelesini ortaya koymakta ve ayanlık seçiminde rekabetin boyutlarını gözler önüne sermektedir. Seçimler fırkaların oluşmasına yol açacak denli şiddetli bir yarışa sahne olmaktadır. Bazı gruplar 1. fırka, bazıları 2. fırka olarak örgütlenip toplu dilekçelerle merkezi hükümeti etkilemeye çalışıyorlardı. Ayanlar bu gruplaşmalar ile yerel halktan bazı kesimleri de (diğer ileri gelenleri) yanlarına çekip desteklerini almaya çalışıyorlardı (Özkaya, 1994: 175,176; Özkaya, 1994: 237-239). Taşrada yönetimi ele geçirmeyi amaçlayan bu örgütlenmeler yerel aktörlerin yerellik konusundaki bilincini yansıtması bakımından dikkate değerdir. Salzman'a göre yerel ayan ve akrabaları ile ulema ve memurların oluşturduğu bu "küçük oligarşi" taşranın *de facto bürokrasisi* haline gelmişti (Salzmann, 2011: 238).[246] Ayanlar imparatorluğun resmi bir kurumuna dönüşmeden imparatorluk aygıtının esaslı bir parçası ve imparatorluğun partnerleri olmayı başarmışlardı (Yaycıoğlu, 2016: 111-113).

3.4.5. Mütegallibelik

17 ve 18. yüzyılda ademimerkezileşmenin taşranın bir gerçeği olduğunu gösteren konulardan birisi mütegallibe sorunudur. Mütegallibelik taşra idari sisteminin dönüşümünü zorlayan bir faktör olmuştur. Halka zorbalık yapan, zorla para toplayan insanlara mütegallibe denmektedir. Ancak mütegallibe esasen bir sıfattır ve yöneldiği kişiler mütegallibelerin devletle ilişkilerinde aldıkları değişik tutuma göre farklılık arz etmektedir. Taşrada ileri gelenler isyan ettiklerinde mütegallibe, eşkıya ya da derebeyi olarak adlandırılmış, devlete

[246] 18. yüzyılda Anadolu ve Balkanlar'da ortaya çıkan ayanların harita üzerinde gösterimi için bkz.: Yaycıoğlu, 2016: 70).

itaat ettiğinde ise ayan ve eşraf olarak değerlendirilmiş ve muhatap alınmıştır (Bay, 2007: 1).[247] Devletle iş tutan yerel güçler ellerindeki ayrıcalıktan olduklarında bunu geri almak için eşkıyalığa başvurmuşlardır. Ekonomik kayıplarını mütegallibelik yaparak gidermeye ve devlete isyan ederek geri almaya çalışmışlardır (Khoury, 2003: 46).

17 ve 18. yüzyılda taşrada pek çok mütegallibe vakası görülmüştür. Merkezi otoritenin zayıflığından ve taşradaki kargaşadan istifade eden yerli aileler ayanlıkları ele geçirecek güce erişerek halkın sırtına yük olmuşlardır. Ayanlara merkezi idare tarafından herhangi bir ücret ya da maaş ödenmemesi ayanların yaptıkları kamu hizmetinin karşılığını halkın sırtından fazlasıyla çıkarmasına yol açan sebeplerden biri haline gelmiştir (Özkaya, 1994: 148,149). Bu dönemde mütegallibelerin yaptıkları bu zulümlerin önlenmesi için çok sayıda adalet fermanı yayımlanmıştır (Özkaya, 1994: 63-66). 1609 tarihli yayımlanan bir adalet fermanından beylerbeyleri ve sancak beylerinin de mütegallibelik yaptıkları anlaşılmaktadır;

> *"Her vilayete beylerbeyi ve sancak beyi atanmasından ve her birine haslar tahsis edilmesinden maksat, memlekete üşüşüp illegal vergiler toplamak ve ülkeyi baştanbaşa viran eylemek değildir" (İnalcık, 1977: 28).*

3.4.6. Ademimerkeziyetçilik Sürecinde Kaza İdaresi ve 'Kadı'nın Fonksiyonu

Öteden beri taşrada kadının ümera karşısında bir denge unsuru olduğu vurgulanmıştı. Bununla birlikte 17. yüzyılın ilk yarısında eyaletlerin merkez karşısında güçlenmelerine tepki olarak kadıların rolü görülmemiş biçimde arttı. Defterdarlarla birlikte kadılar merkezin taşrada ümeraya karşı en güçlü dayanakları oldular. Merkezden aldıkları yeni destekle kadılar mülki amir olmanın yanında güçlü birer yerel aktör haline geldiler. Ayan ve eşrafla birlikte yerel çıkarları temsil etmeye başladılar (İnalcık, 1977: 28). Beylerbeyi ve sancak beylerinin vergi toplamak veya suç iddialarını araştırmak üzere köylere gitmelerini (devir) engelleyen hükümlere uyulup uyulmadığını denetleme görevi kadılar veya kadı naiplerine verildi. Böylece merkezi hükümet açıkça ümera karşısında kadıya güvendiğini göstermişti (Faroqhi, 2016: 73).

Celali isyanları da kadıların taşrada rolünü artıran gelişmelerdendi. Hükümet celalilere karşı ümeradan daha çok kadılara bel bağlamıştı. Levent, sekban ve saruca olarak paralı askerlik yapmış eşkıyalar kolaylıkla beylerbeyi ya da sancak beyinin emrine girebilirdi. Bu nedenle

[247] Findley (2015: 29) mütegallibe kavramının içerdiği özel ordularıyla padişaha meydan okuma olgusundan yola çıkarak 18. yüzyılın sonunda ortaya çıkan güçlü bölgesel yönetimlerin liderlerini de mütegallibe olarak adlandırmaktadır.

köylerin korunması konusunda devlet köylerin kendi milis teşkilatlarını kurmalarına izin vermişti. İl erleri denilen ve başlarında bir yiğitbaşı bulunan bu örgütlerin eşkıyaya karşı mücadelesini örgütleme işinde kadı merkezi bir rol oynuyordu. Merkezi idare il erleri teşkilatının kurulması ve muhafazası işini kadıya yüklemişti (Akdağ, 1963: 61).

Kadıların öneminin artması aynı zamanda sosyoekonomik dönüşümün tabi sonuçlarından biriydi. 16. yüzyıldan sonra para ekonomisinin imparatorlukta kendini hissettirmeye başlaması ile tımardan iltizama geçiş süreci ulema hukukunun nüfuzunu artırmıştı. Çünkü tımar sistemi sık sık tahrir yapılmasını gerektiriyordu. Tahrir sadece bir kadastro faaliyeti değildi. Tahrirde o bölgenin yerel örfü de kaydedilir ve önceki yerel uygulamalar gözetilerek bir yönetim hukuku ve usulü oluşturulurdu. 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren arazinin değerinin piyasa koşullarınca belirlenmeye başlaması ile yerel uygulamalar hükümsüz kalmıştı. Bu da merkezden üretilen hukukun-ulema hukukunun etkisini artırması anlamına geliyordu. (Tezcan, 2010: 23-26). Darling'e (2019: 371) göre bu artan nüfuz ile 17. yüzyılın hukuk sistemi, İslami hukuk ve padişah kanunlarının birleştirilmesiyle gelişti ve bu bileşim sanıldığının aksine Osmanlı uyruklarının ihtiyaçlarını nispeten sistemli ve dürüst bir şekilde karşılamıştı.

Fiyat devrimi tağşişe maruz kalan akçenin değerine darbe vurmuştu. Bu örfi hukuk (kanunnameler) tarafından belirlenen mali cezaların gerçeklikten uzak hale gelmesine yol açtı.[248] Özellikle 17. yüzyılın sonuna doğru örfi hukuk tarafından belirlenen yerel (feodal) uygulamaların yerini giderek şer'i hükümler almaya başladı. *Kanunun* karşısında *şeriatın* yükselmesi taşrada ehl-i örfün karşısında kadının güçlenmesi demekti (Heyd, 1973: 156,157). 1579 ile 1800 arasında sadrazamlık yapan 122 kişinin kökenlerine bakıldığında ulemanın nüfuzunun artışı net biçimde görülmektedir. 16. yüzyılda 1, 17. yüzyılda 6 ve 18. yüzyılda 11 sadrazam ulema kökenlidir. 17. yüzyılda kadıların taşrada etkisini artırmasının sebeplerinden biri bu olmuştur (Yerasimos, 2000: 461).

18. yüzyılın ikinci yarısına kadar ademimerkeziyet arttıkça taşra yönetiminde kadı daha büyük rol oynamaya başladı. Yerel aktörlerin katılımıyla teşkil edilen yerel meclis kadının mahkemesinde toplanırdı ve meclisin başkanı kadıydı. Bu manada kadının mahkemesi taşra yönetiminin merkeziydi. Kadı, yöneticiler ve halk arasında katalizör vazifesi görüyordu (İnalcık, 1977: 41). Ayan seçimi kadı başkanlığında gerçekleşirdi. Ayan seçiminde valilerin

[248] 1716/17 yılında yayımlanan bir ceza kanunu 15. yüzyılda yayımlanan Fatih kanunnamesindeki cezaların aynısını öngörüyordu. Oysa 15. yüzyılda 1 altın 40-45 akçeye eşitken 18. yüzyılın başında 1 altın en az 300 akçeydi (Heyd, 1973: 156).

buyruldu düzenleme yetkisi kaldırıldığında dahi kadıların ilam düzenleme yetkisi devam etti. Yerel halkın seçilen ayan üzerine ittifak ettiğine ilişkin tutanak anlamına gelen ilam, ayanlık seçimini onaylayacak olan sadrazam için en önemli belgeydi. Bütün bunlar kadıların, çok güçlü ayanlara bağımlı oldukları istisnai durumlar hariç erken modern dönemde taşrada merkezin ve halkın güvendiği görevliler olduklarını göstermektedir (Üstündağ Özdemir, 2018: 33). Fetih temelli rejim terk edildikçe taşrada kadıların *etkinliğinin artması*, devletin erken modern dönemde sivil karakterinin ön plana çıkmaya başladığı anlamına gelmektedir diye düşünülmektedir. Merkezde üretilen ulema hukuku, taşrada kadılar üzerinden tebaya uygulanmaya ve devlet yeni dönemde tebaya daha çok *sivil karakteri* ile görünmeye başlamıştır.[249]

3.4.7. Taşra Yöneticilerinin Kökeninde Değişim ve Kalemiyenin Yükselişi

Sancak kanunnamelerinin hukuken belirleyici olmaktan çıkması ve vergilerle daha fazla oynanması erken modern dönem merkezileşmesini 15. ve 16. yüzyıllar merkezileşmesinden farklılaştırmaya başlamıştı. Bu da başkentte güç dengesini muhafaza eden mutabakatın dağılmasına yol açtı. Sınıf temelli hizmette liyakat ilkesinin sona ermesi ile birlikte yönetici elit içi bir siyasi mücadele başladı. Bu mücadele yönetici sınıfın bileşenlerinde bir değişimle sonuçlandı (Abou El-Haj, 2000: 39, 40). Kunt'un taşra idarecilerinin 1568 ile 1641 yılları arasında atanması ve terfi süreçlerine ilişkin yaptığı çalışmanın sonuçlarından biri idarecilerin kompozisyonunda açıkça değişim olduğudur. Bu dönemde taşrada yükselme yoluyla yetişen idareciler yerine giderek Enderun'dan yetişen ve merkezdeki güç odaklarıyla kurduğu ilişkiler ile ön plana çıkan kişiler tercih edilmeye başladı.[250] Ayrıca 17. yüzyılda, daha önce hiç yapılmadığı halde paşa kapılarında yetişen kişiler taşra idarecisi olarak atanmaya başlamışlardı (Kunt, 1978: 72,79). 17. yüzyılda vezir ve paşaların kapı halkından taşraya beylerbeyi olarak atananların sayısında ciddi bir artış olmuştu. Sarayın tekeli

[249] 18. yüzyılın sonundan itibaren kadıların taşrada etkinliğinin azalması devletin sivil karakterini terk ettiği anlamına gelmemektedir. Modernleşme dönemine doğru devletin sivilleşmesi ilerde ortaya çıkacak olan başka aktörler üzerinden gelişmeye devam edecektir.

[250] Atama ve terfilerde himaye ilişkilerinin bu dönemde önem kazanmaya başladığı ilmiye kurumunda net bir şekilde görülmektedir. 1550 ile 1650 yılları arasında ilmiyenin en üst üç mertebesi olan Şeyhülislamlık, Rumeli Kazaskerliği ve Anadolu Kazaskerliğini uhdesinde bulunanların yarısı toplam 11 aileden gelmektedir (Tezcan, 2012-b: 94). 17. yüzyıl başlarında saraydaki personel artışı bürokrasinin genişlemesini gösterdiği gibi yüksek mertebelere tayin edilebilmenin yolunun saraydan geçtiğini göstermektedir.16. yüzyılda maliye katibi sayısı 35 iken 17. yüzyıl başında 188'e çıkmıştır. Saray mimarları 7'den 42'ye yükselmiştir. Diğer dairelerde artış daha fazladır (Darling, 2019: 68). 1494/95 yılından 1780'li yıllara kadar yazıcı sayılarının değişimi için bkz: (Darling, 2019: 85).

kırılmıştı ve artık kendine ait kapı halkı bulunduran üst düzey yöneticiler kapı halklarından kişilerin taşrada yönetici olmalarını sağlıyorlardı. 1683-1703 arasında beylerbeyi olarak görev yapan 426 validen 117'si (%27,40) vezir ve paşa kapılarından yetişmişti. Seyfiye kökenli olmayanların toplamı ise 359 (%84,30) idi. Dolayısıyla taşrada idareci olmak için sivil bürokrasi alanı daha etkin bir yol olmaya başladığı gibi, sivil bürokrasi alanı içinde de yollar çeşitlenmişti (Abou El-Haj, 1974: 442, 443).[251]

Valilerin kapı halkı olarak barış zamanlarında sayıları yüz ile bin arasında değişen hizmetkarlar topluluğu olan kapı halkları (maiyetleri) 17. yüzyılda eyalet idaresinin temelini oluşturmaya başladı (Salzmann, 2011: 156).[252] 17. yüzyılın ilk yarısında güçlenen beylerbeyleri kendi hizmetinden olan bazı kişilerin önemli idari görevler elde etmesini sağlamışlardı (Kunt, 1978: 72,79). Sultan ile diğer güç merkezleri arasındaki çatışmadan ve makam elde etme konusundaki acımasız rekabetten taşradaki kapı halkları büyüyerek ve güçlenerek çıktılar. Makam elde etme yarışı nedeniyle üst düzey görevliler başkenti terketmiyor ve taşradaki görevlerini taşradaki kapı halklarına bırakıyorlardı. Bu süreç eyaletlerdeki kapı halklarının sayısının artmasını ve taşra yönetiminde giderek bu kapı halklarından yetişmiş kimselerin görev almasını sağlayan etkenlerden biri olmuştu (Göçek, 1999: 136-139).[253]

Kapı halkları 17. yüzyıldan itibaren özellikle taşra idaresi için önemli bir para, insan ve nüfuz kaynağı olmaya başlamıştı. Padişah kapısının küçük ölçekli benzerleri olan bu yapıları Khoury (2003: 131-146) askeri ve siyasi mahiyeti yanında iktisadi girişim olarak değerlendirmektedir. İltizam ve malikane sahibi olmaları, kapı halkı üyeleri arasında malikaneleri paylaşmaları, sarraf ve bankerlerle yakın bağları, idari makamları parayla alıp satmaları bu hanelerin birer iktisadi müteşebbis olduğunu göstermektedir. Ona göre 18.

---

[251] Burada Cezar'ın (1986: 60) beylerbeyi ve sancak beyi kapı halklarındaki idari kaliteye ilişkin bir değerlendirmesini ifade etmek gerekmektedir. 17. yüzyılın ikinci yarısından sonra beylerbeyi ve sancak beylerinin gelirleri güçlenmeye başlayan ayan ve eşraf karşısında azalmaya başlamıştı. Merkez ise yerel yöneticilerden hala savaşlar için kalabalık kapı halkı tutmalarını bekliyordu. Ek gelir kaynakları arayışına rağmen istedikleri mali gücü elde edemeyen beylerbeyi ve sancak beylerinin kapı halkının kalitesi düşmeye başladı. Böylece taşra yönetiminde bu tür kapı halkından gelenler arasında idari kalite düşmüştü.

[252] Kadıların da kapı halkı vardı ve görev yerlerine kendi kapı halkıyla giderlerdi. Gittikleri yerlerde kapı halkına yeni görevliler de katıyorlardı (Ortaylı, 1985: 16).

[253] Salzmann'a (2011: 150) göre malikane sistemi büyük kapılara sahip vezir ve paşaların taşradan daha çok kaynağı elde etmesine olanak sağlayacak şekilde düşünülmüştür. Nitekim tasarlandığı gibi İstanbul'daki yatırımcıların malikane piyasasındaki hisseleri yüzyılın başından sonuna %65'ten %87'ye çıkmıştır. Dolayısıyla malikane sistemi 18. yüzyılda büyüyen ve devletin oligarşik bir yapıya dönüşmesini sağlayan kapı halklarını finanse etmekte önemli rol oynamış gözükmektedir.

yüzyılda taşra yönetimine damga vuracak olan seçkinlerin bu hanelerden çıkması erken modern dönem taşra idaresinin dönüşümünde ekonomik nedenlerin ve süreçlerin varlığını göz önüne sermektedir. Barkey de (2011-b: 341) kapı ve iltizam uygulamaları arasındaki ilişkiye dikkat çekmiştir. Ona göre kapılar etrafında gelişen ekonomik kurumlar ve rekabet, iltizam sistemi üzerinden tarımın ve ticaretin yoğunlaşmasını doğurmuş ve böylece imparatorluğun modernleşmesinin kökeninde yatan unsur olmuşlardır. Abou El Haj'a göre de (2000: 83) 17. yüzyılın sonuna gelindiğinde 'ekabir siyaseti' olarak adlandırılabilecek bu sivil teşebbüs başarıya ulaşmış ve sivil kökenli grup yönetimde etkinliğini ve hakimiyetini kurmuş gözükmektedir. Öyle ki 17. yüzyılın son yirmi yılında yüksek yönetim mevkilerinin yarıdan fazlası yalnız kırk ailenin elinde bulunmaktadır.

Diğer yandan taşrada tahrir uygulamasının 17. yüzyılda azalmasının asıl olarak yönetici sınıf ile toprak arasındaki ilişkinin değişmesinden kaynaklandığını ve bunun da yönetici sınıfın kompoziyonunu değiştiren bir başka gelişme olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Tahrir sayesinde toprak ve beşeri varlıkların envanterinin çıkarıldığı ifade edilmişti. Kunt'un (1978: 72, 79) çalışmasının da gösterdiği gibi kılıç ehlinin (seyfiye) kariyer çizgisinin taşra görevleri için önemli olmaktan çıkması tahrire olan ihtiyacı azaltmıştı. Dolayısıyla tahririn terk edilmesi bir bozulmanın işareti değildi. Askeri güçler ile toprağa bağlı kaynaklar arasındaki ilişki zayıfladığından, bir başka deyişle taşrada yönetici elit bileşenleri değiştiğinden tahrire gerek kalmamıştı (Darling, 2019: 110).

17. yüzyıldan itibaren rejimin fetih siyasetinden yerleşik monarşiye evrilmesi yöneticilerin seyfiyeden ziyade kalemiyeden seçilmeye başlamasını doğuran sebeplerden biri oldu. Devlet işlerinin giderek daha kompleks hale gelmesi atamalarda uzmanlık bilgisinin önemini artırdı. Bu nedenle reisülküttabın altında yetişen kalemiye bürokrasisi[254] 17. yüzyılın sonundan itibaren taşra yönetimi için yeni bir insan kaynağı olmayı başarmıştı. 1697'den 1774'e kadar geçen dönemde görev yapan 26 reisülküttaptan en az 16'sı kalemiyenin kendi içinde yetiştirdiği görevlilerdi. Bu görevden sonra 18. yüzyılda birçoğu taşrada valilik elde etmişti. 18. yüzyılda birçok vali artık *kalemiye kökenliydi*.[255] 19. yüzyılda yapılacak reformların

[254] Kalemiye sınıfının incelendiği bölümde görüldüğü üzere kalemiyenin mülki-idari kısmının başında nişancı onun da altında reisülküttab bulunurdu. Ancak 1650 yılından itibaren önceki uygulamanın tersine olarak terfiler reisülküttaplıktan nişancılığa değil, nişancılıktan reisülküttaplığa doğru olmaya başladı. Bunda padişahın/sarayın nüfuzunun azalması, bürokrasinin kendi nüfuzunun artması etkili oldu. Çünkü nişancı Divan-ı Hümayun üyesi olarak padişaha daha yakın iken reisülküttab zaten pratikte bizatihi mülki-idari kalemi yönetiyordu (Reyhan, 1998: 6,7).

[255] Itzkowitz, 18. yüzyılda efendilikten paşalığa geçerek taşrada valilik yapanların bir listesini vermektedir. Bkz: (Itzkowitz, 2012: XL).

arkasında efendilikten (kalemiye içindeki rütbe) paşalığa geçen bu bürokratların olduğu görülecektir (Itzkowitz, 2012: XL). 16. yüzyıldan itibaren yönetici seçkinlerin yapısı değişmeye başlamış, daha çok kapıkullarının elinde bulunan görevler hür Müslümanlar tarafından elde edilmeye başlamıştı (Barbir, 2012: 169; Hathaway, 2021: 83).

Bütün bu gelişmeler 16. yüzyılın son çeyreğinden itibaren bürokrasinin kapalı niteliğini kaybettiğini ve insan kaynağının çeşitlendiğini göstermektedir. Kalemiye içinde yetişenler bu çeşitlilikte önemli bir yer tutmaya başlamıştır (Yerasimos, 2000: 462).[256] 17. yüzyıl öncesinde darü'l-harbe karşı verilen gaza anlayışının devletin ana politikası olması, bu anlayışa teorik-pratik işlerlik kazandıran seyfiye ve ilmiyenin devlet içinde nüfuzunu sağlayan ana etkendi. 17. yüzyıl sonundan itibaren izlenen barış siyaseti ve devletin kendini yeniden tanımlama sürecine girmesi ise kalemiyenin yükselişini doğurmuştur. Saray ile Babıali'nin ayrılması sürecinin mimarları olarak kalemiye mensupları erken modern dönemin en önemli fonksiyonunu icra eden görevliler olmuşlardır (Reyhan, 1998: 5,6). Faroqhi'ye göre (2004: 697) 17. yüzyıldaki ademimerkezileşmenin taşrada Osmanlı hakimiyetinin *zayıflamasına yol açmaması* merkez bürokrasisinin uzmanlaşması ve yetkinliğinin artması sayesinde olmuştur.

3.5. Nasihatnameler ve Taşra İdaresinde Dönüşümün Erken Modern Aktörleri

16. yüzyılın son çeyreği ile birlikte bütün Osmanlı ülkesini etkisi altına alan gelişmelerin, idare alanında ve özellikle taşra yönetiminde bir takım politikaların gözden geçirilmesinde etkili olduğu ortaya çıkmıştır. Erken modern dönemin bu ıslahat girişimlerinde nasihatname yazarları ürettikleri politika önerilerileriyle rol almış gözükmektedirler.

16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bazı devlet adamları öteden beri süregelen siyasetname ve nasihatname geleneğine uygun olarak padişahlara ve üst düzey görevlilere idari politikalar konusunda yeni öneriler sunmuşlardır. Risale veya layiha olarak nitelenen bu raporların sahiplerinin hemen hemen hepsi yaşanan idari, mali, askeri ve içtimai gelişmelere devlet içinde bizatihi tanık olmuşlardır (Sadoğlu ve Coşgun, 2017: 196-198). Bu nedenle o dönemde yaşanan dönüşümü anlama açısından taşıdıkları değer bu dönemi ele alan birbirinden farklı yaklaşımlarca tartışma götürmez olarak görülmektedir. Buna karşın

[256] İdarenin en üst makamı açısından yapılan bir inceleme bu savı doğrulamaktadır. 1579'da Sokullu Mehmet Paşa'nın (Kapıkullarının gücünün ve ağırlığının zirvede olduğu dönem) ölümünden 1800 yılına kadar 122 sadrazam görev yapmıştır. 16. yüzyılda kalemiyeden yetişen sadece 1 (bir) sadrazam olmasına karşın 17. yüzyılda 15 ve 18. yüzyılda 24 sadrazam bürokratik aristokrasi içinden çıkmıştır (Yerasimos, 2000: 460, 461)

yerli ve yabancı araştırmacılar 20. yüzyılın sonlarına kadar bu kaynakları ihmal etmişlerdir. Ele aldıklarında da –kasıtlı ya da kasıtsız- yanlış yorumlamışlardır. Oysa sorunların ve yeni uygulamaların çağdaşı olmakla kalmayıp bizzat bu konulara mesai harcamış tecrübeli devlet adamlarının bu eserleri en önemli tarihi belgelerdir. Osmanlı idaresinin gelişim ve değişim tarihinin bu eserler ele alınmadan tam olarak anlaşılamayacağı düşünülmektedir (Yücel, 1988: 53). O nedenle nasihatnamelerin ortaya çıkış süreci ve oynadıkları rolü daha yakından incelemek gerekmektedir.

3.5.1. Nasihatnamelerin Ortaya Çıkışı

Osmanlı nasihatname yazarları aslında Avrasya'da yaygın olarak monarşik yönetim pratiğini ele alan edebi türün takipçisiydiler. Özellikle üç eser Osmanlı yazarlarına ilham olmuştu: Keykavus Bin İskender'in Kabusname'si, Nizamülmülk'ün Siyasetname'si ve Gazali'nin Nasihatü'l Müluk'u.[257] Üçü de 11. yüzyılda yazılan bu eserler Farsça olarak kaleme alınmıştı. İslam dünyasında Osmanlı liderliğini meşrulaştırmak Osmanlı Türkçesinde verilen eserlerle mümkün olacağından nasihatnamelerin yazılması aslında Osmanlı saltanat projesinin bir parçasıydı (Howard, 2011-b: 187-188; Salzmann, 2011: 125).[258]

16. yüzyılın son çeyreğinden itibaren bu eserlerin ortaya çıkmasının bir başka nedeni fiyat devrimiydi. Osmanlıda enflasyondan en çok etkilenen kişiler, maaşları tağşiş edilmiş akçeyle ödenen devlet memurlarıydı. Nasihatname yazarları da enflasyondan olumsuz etkilenen bürokratlardı. Kendi mali durumlarındaki gerilemeyi Osmanlı maliyesinin gerilemesi üzerinden yazılarına yansıtmışlardı (Darling, 2019: 62). Dolayısıyla nasihatname üretimindeki artışın kökenleri 16. yüzyılda meydana gelen toplumsal, siyasi ve ekonomik gelişmelere dayanmaktadır (Abou El-Haj, 2000: 51).

Özellikle III. Murat devrinden başlayarak devlet yapısında meydana gelen bozukluklar bu tür eserlerin artmasına zemin hazırlamıştır. Ancak bazı yazarlar bozulmaların Kanuni devrine kadar geri gittiğini söylemektedir. Lütfi Paşa'nın 1540'larda kaleme aldığı Asafname adlı eseri idare ve toplum düzeninde yaşanan değişmelere karşı yaptığı uyarılar

[257] Yusuf Has Hacib'in Kutadgu Bilig'i de bu eserlerdendir. Siyasetname/nasihatname türüne örnek oluşturan aynı dönemin diğer eserleri için bkz: (Lokmacı, 2021: 468).

[258] Bu diğer Osmanlı metinleri için de geçerlidir. Erken modern Osmanlı Devleti 16. yüzyılın ortalarından başlayarak Osmanlı Devleti ve Hanedanı hakkında resmi tarihler yazılmasını istemiş ve bunları yazanlara maddi ve manevi destek vermiştir (Aksan ve Goffman, 2011: 23).

nedeniyle bozulmaların Kanuni döneminde başladığına örnek olarak gösterilmektedir (Döşemetaş, 2018: 44, 45).

3.5.2. Nasihatnamelere Göre Osmanlı Taşra Yönetiminde Sorunlar

16. yüzyılın sonunda yaygınlaşan nasihatnamelere ilham veren (Altay, 2011: 1804) Asafname adlı eserini Lütfi Paşa dört bölümde ele almıştır. Sadrazamın yönetimi ve sefer tedbirlerini ele aldığı ilk iki bölüme dikkatle bakıldığında aslında Lütfi Paşa'nın idari hiyerarşinin önemine dikkat çektiği görülmektedir. Lütfi Paşa sadrazam, vezirler, beylerbeyi ve sancak beyi arasındaki ilişkinin devlet düzeninin devamı için gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Lütfi, 1980: 247-250). Hazine ve reaya üzerine yazdığı diğer iki bölümde ise toplum düzeninde yaşanan sorunlara eğilmektedir. Asafname'de reayanın askeri sınıfa geçmesinin ve zenginleşerek şımarmasının yanlışlığına işaret edilmektedir (Lütfi, 1980: 250-252; Howard, 2011-a: 237).

Hasan Kafi El-Akhisari ise 1596 yılında yazdığı Usulü'l Hikem Fi Nizami'l-Alem adlı eserinde devletin yaşadığı çalkantıların üç ana sorundan kaynaklandığını ifade etmektedir. Ona göre adaletin tesisinde ihmal ve tekasül (gevşeklik) en önemli problemdir. İkinci olarak karar almada müşaverenin ihmal edilmesi, alim ve akil insanların görüşlerine itibar edilmemesi devletin yanlış kararlar almasına yol açmaktadır. Son olarak Akhisari, harp teknolojisi ve yeni silahların takip edilmemesini önemli bir problem olarak görmektedir (İpşirli, 1981: 240,241). Hasan Kafi'nin teknolojik gelişmelere ayak uydurulmadığından dolayı askerlerin düşman karşısında varlık gösteremediği düşüncesi diğer nasihatnamelerde dile getirilmeyen bir sorunu fark ettiğini göstermesi bakımından dikkate değerdir (Bayer, 2011: 142).

Yücel'in iddiasına göre 1637-1640 arasında yazılmış olan ve müellifi bilinmeyen 'Kitabu Mesalihi'l-Müslimin ve Menafi'i'l-Mü'minin' adlı bir başka nasihatnamede ise (45. Bab) taşra yönetimine ilişkin olarak denetim eksikliğine dikkat çekilmektedir. Taşra yönetim birimlerinin merkezi idarece artık düzenli bir şekilde teftiş edilmemesi, eserde, taşrada yaşanan huzursuzluğun sebeplerinden biri olarak gösterilmektedir (Yücel, 1988: 121, 122). Aynı eserde müellif taşradan başkente şikayete gelenlerin merkezi devlet örgütünün düzensizliğinden ve dağınıklığından dolayı işlerini çok uzun sürede görebildiklerini ve bu durumun adalet dairesini işlevsiz kıldığını belirtmektedir (Yücel, 1988: 127, 128). Müellife göre saray merkezli bir başkent yönetiminin yönetme kabiliyeti artık zayıflamış gözükmektedir (Doğan, 2016: 10).

Gelibolulu Mustafa Ali tarafından 1581 yılında yazılan bir başka nasihatnamede (Nushatü's Selatin) devlet yönetiminde adalet ve liyakatin gözetilmemesi eleştirilerin temelinde yer almaktadır (Akkaya ve Eroğlu, 2017: 104). Mustafa Ali'ye göre asker ocağına ve yönetim kadrolarına devşirme olmayanların alınmaya başlaması (Fleischer, 1996: 165), ilmiye kadrolarına kıdemsiz atama yapılmaya başlaması (Fleischer, 1996: 166-167), Harem'in dış dünya ile ilişkisinin kesilmesi kanununun kaldırılarak sarayda harem sakinlerinin etkisinin artması ve görevlerin parayla alınıp satılır hale gelmesi diğer önemli problemlerdir (Fleischer, 1996: 307-312). Ali'ye göre fikir, kültür ve sanat alanında bir kriz söz konusudur ve idari gerilemenin sebeplerinden biri bu entelektüel yozlaşmadır (Murphey, 2011: 255-257).

II. Osman'a sunulduğu düşünülen ve müellifi bilinmeyen Kitab-i Müstetab isimli bir başka nasihatname ise kanun-i kadimin terkini en önemli sorun olarak görmektedir (Yücel, 1988: 2). Yazar taşra görevlileri olan kadı, sancak beyleri ve beylerbeylerinin rüşvetle göreve gelmeye başladığının altını çizmektedir.[259] Yazara göre rüşvetle göreve gelmek sancak beyleri ve beylerbeyleri arasında 'sen çok aldın, ben az aldım' kavgasına yol açtığından bu görevlilerin tek dertleri para olmuş ve devlete sadakatleri kalmamıştır (Yücel, 1988: 23).

17. yüzyılda yazılmış nasihatnameler içerisinde en kapsamlı olanı ve en çok bilineni Koçi Bey'in yazdığı risaledir (Howard, 2011-a: 234). Koçi Bey hem IV. Murat'a[260] hem de I. İbrahim'e ayrı ayrı sunduğu raporlarda geniş bir şekilde devletin içinde bulunduğu durumun analizini yapmaktadır. Koçi Bey'e göre reayadan kul sınıfına geçişin başlaması (Koçi Bey, 1972: 7),[261] sancak beyleri ve beylerbeylerinin görev sürelerinin kısalması (Koçi Bey, 1972: 8), maaşlı kapıkullarına tımar ve zeamet verilmeye başlanması ve tımarların parayla satılması (Koçi Bey, 1972: 10, 22), tımar tevcihinde liyakatten sapılması (Koçi Bey, 1972: 15), vezirlerin görevlerinde bağımsızlıklarını kaybetmesi ve padişah yakınlarının üst düzey devlet görevlilerinin görev alanlarına müdahele etmeleri (Koçi Bey, 1972: 20), ilmiyede makamların aracı ile verilmeye başlanması (Koçi Bey, 1972: 29), Kanuni'nin hususi

[259] Salzmann'a (2011: 140) göre 17. yüzyılda hediye ve rüşvet arasındaki sınır belirsizleşmişti. Göreve gelmelerde üstlere verilecek hediyelerin ve astlara dağıtılacak bahşişlerin miktarı toplumsal statü kurallarına göre değişiyordu. Toplumsal statüsü yukarda birisi için saygın ve hatta mecburi olabilen bu 'hediyeleşme' alt düzey bir görevli için suç (rüşvet) olabiliyordu.

[260] IV. Murat'a sunduğu eserin orijinal adı "Telhisat der Ahval-i Alem-i Sultan Murat Han"dır (Yücel, 1988: XVIII).

[261] Koçi Bey'in eserini yazdığı dönemin hemen öncesi 1610'lu yıllarda reayadan kul sınıfına geçiş o kadar artmış ve klasik devşirme sistemi o kadar dönüşmüştür ki saray halkının ancak onda birini devşirmeler oluşturmaktadır (Ergenç, 2013: 337).

hizmetindekileri vezir ve veziriazam yapması ve yine Kanuni'nin süs ve şöhret düşkünlüğü ile devlet grevlilerine kötü örnek olması (Koçi Bey, 1972: 68, 69) devlette meydana gelen bozulmaların başlıca sebepleridir. Koçi Bey'e göre bu bozukluklar mali buhrana yol açmış ve vergiler yoluyla halkın sırtına daha ağır bir yük bindirmiştir.[262] Yaşanan gelişmeler vergisini veremeyen halk üzerinde adeta bir zulm halini almıştır (Gökçe, 2010: 72).

Katip Çelebi de 1652 yılında yazdığı "Düsturu'l-Amel li-Islahi'l-Halel" adlı eserinde devlet ve toplum düzeninde ciddi bozulmalar olduğunu ifade etmektedir. Ona göre -yukarda ele alınan- Tusi'nin toplumu dört sınıftan oluşan bir organizmaya benzettiği Osmanlı toplum düzeninin bozulmasının sebebi esasen reayanın çeşitli sebeplerle köyünü terk etmesidir (Katip Çelebi, 1982: 24, 25). Asker sayısının gereksiz biçimde artışı ile beraber bütçenin açık vermeye başlaması devletin idari düzenini sarsmıştır (Katip Çelebi, 1982: 26-30).

Yine 18. yüzyılın başında yazdığı Devlet Adamına Öğütler kitabında Defterdar Sarı Mehmet Paşa, Koçi bey ve Katip Çelebi'nin tespit ettiklerine benzer sorunları tespit etmiş ve bunlara çözüm yolları aramıştır. O da üst düzey görevlere atanacaklarda aranması gereken vasıfları uzun uzun anlatmıştır (Uğural, 1969: 17).[263] Naima, 17. yüzyılın sonunda nasihatname tarzında yazdığı eserlerle devletin karşılaştığı problemleri teşhis eden bir başka devlet adamı ve tarihçidir (Itzkowitz, 1989: 145,147).

Bu dönemde başka nasihatnameler de yazılmıştır. Saray dışında taşra entelektüellerinden de yönetimin meşruiyeti ve yenileşme konularında sultana öneriler getirenler olmuştur. Musullu Ömzerzade Ali bunlardan biridir. Ömerzade Ali altın çağ olarak dört halife dönemine, Büyük İskender, Emevi ve Abbasi yönetimlerine atıfta bulunmuştur (Khoury, 2003: 196). Ayni Ali Efendi'nin yazdığı "Kavanin-i Al-i Osman der Hülasa-i Mezamin-i Defter-i Divan", anonim eserler "Kavanin-i Yeniçeriyan" ve "Hırzu'l Müluk", Aziz Efendi'nin yazdığı "Kanunname-i Sultani", Avni Ömer Efendi'nin yazdığı "Osmani Mefhum-ı Defter-i Hakani", Sofyalı Ali Çavuş'un yazdığı "Risale" gibi eserler de genel olarak tımar sistemindeki bozulmalar konusunda yönetime yapılan uyarıları içermektedirler (Howard, 2011-a: 239-242).

---

[262] "Ulufeli asker taifesi fazla olup asker de ziyade olunca masraf fazla olup masraf artınca da vergi ziyade oldu. Vergi artınca reayaya zulm ziyade olup alem harap olmuştur" (Koçi Bey, 1972: 46).

[263] Eserde "*Vezir-i a'zam olanlar padişâh-i İskender vekaarımeyl-i mâlden ve mâl takrîbî ile vebalden ve bir ademî vereceği yoğ iken mîrî takribi ile veyahudcüz'îbehane ile taciz ve malın müsadere idüp aldırmaktan begayet sakınmak gerekdir"* gibi açıklamalarla devlet büyüklerinde olması gereken özellikler üzerinde durulmuştur (Uğural, 1969: 17).

3.5.3. Politika Girişimcileri Olarak Nasihatname Yazarlarının Reform Önerileri

Nasihatname yazarları "bozulan" idari düzeni düzeltmek için çeşitli çözüm önerileri sunmuşlardır. Yapılacak reformlarda politika yapıcılarını etkilemeye dönük dile getirilen bu öneriler nasihatname yazarlarını erken modern dönem politika girişimcisi olarak karşımıza çıkarmaktadır. Bu öneriler kimi zaman soyut nitelikte olmakla beraber kimi öneriler çok somut muhtevaya sahiptir. Dirayetli yöneticilerin iş başına gelmesi, ordunun eski disiplinine kavuşturulması, harcamaların azaltılması (Katip Çelebi, 1982: 31,32), adalet dairesinin tekrar tesis edilerek reaya üzerindeki zulmün kaldırılması ve yönetimin reayayı hoş tutması (İpşirli, 1981: 254; Koçi Bey, 1972: 50),[264] yöneticilerin kendilerine yardımcı olarak alim ve salih kimseleri seçmeleri ve onlarla istihare ve istişare etmeleri (Bayer, 2011: 141, 142; Fleischer, 1996: 315), tımar ve zeametin eskiden olduğu gibi dağıtılması ve dağıtımların teftiş edilmesi, maaşlı asker sayısının azaltılması, rüşvetin kaldırılması,[265] cahil olanların ilmiye kurumundan çıkarılması, üst düzey yöneticilerin sancak beyi ve beylerbeyi olarak görev yapmış tecrübeli bürokratlar arasından seçilmesi, veziriazamın görevinde müstakil olarak özgürce iş tutmasının sağlanması, taşrada hazineye ait gelirlerin toplanmasında eskiden olduğu gibi kadıların denetiminde işlerin ehline verilmesi (Koçi Bey, 51-67), taşra idaresinin temeli olan sancak idaresine seçilecek sancak beylerinin askerlik etmemiş, şair ve katip sınıfından değil, bahadır, akıl ve idrak sahibi kişiler arasından belirlenmesi (Yücel, 1988: 96), Fatihten Kanuni'ye kadar olduğu gibi padişahların tekrar ilmiyeye ve bilimsel üretime bizzat destek vermesi (Fleischer, 1996: 273), taşra idarelerinin sıkı bir şekilde teftiş edilmesi, reayanın devletin en üst merci olan Divan-ı Humayun'a kolayca ulaşabileceği bir mekanizma kurulması (Yücel, 1988: 83-87) başlıca ıslahat önerileridir. Koçi bey'in eyalet ve sancak yönetimleri hususunda yaptığı uyarılar bilhassa önemlidir. Padişaha eyalet ve sancaklara "işe yarar, sahib-i vekar, müdebbir kimselerin" atamasının müebbeden yapılmasını telkin eder. Koçi Bey'e göre bu şekilde göreve getirilenler iltimas, kayırma, rüşvet gibi susitimallere tenezzül etmezler (Özvar, 1999: 146).

Mustafa Ali diğer eserlerde söz edilmeyen bir öneri teklif etmektedir. Ali'ye göre hükümdarın ülkenin dirliği ve düzenini sağlaması bütün yönetim konularına ve ülkenin toplumsal koşullarına en ince ayrıntısına kadar hakim olmasıyla mümkün olur. O halde hükümdar gerek başkentte gerek taşrada bütün olayları ve görevlileri yakından izlemeli ve

---

[264] Hemen hemen bütün nasihatname yazarları adalet dairesinin önemini vurgulamışlardır. Darling'in tespit ettiği öneri listesi için bkz: (Darling, 2019: 358).

[265] "Dünya yüzünden rüşvet laşesi kaldırılmazsa adalet mümkün olmaz" (Koçi Bey, 1972: 63).

haberdar olmalıdır. Bunun için ülkenin her yanında hafiye bulundurmalı, bu hafiyeleri de başka hafiyelerle denetlemelidir (Fleischer, 1996: 315).

Kitabu Mesalih yazarı da devşirme sistemi konusundaki önerileri bakımından diğer nasihatname yazarlarından ayrılmaktadır. Ona göre klasik devşirme düzeninin temeli olan *Türk'e verme* usulünden vazgeçilmeli ve devşirilen asker adayları doğrudan yeniçeri ocağına getirilip talim altına alınmalıdır. Yazarın bu önerisi esaslı bir yeni askeri düzen modeli öngörmesi bakımından dikkate değerdir (Yücel, 1988: 71).

3.5.4. Nasihatnamelerde Yer Alan Reform Önerilerinin ve Dönüşümün Aktörleri Olarak Nasihatnamecilerin Genel Değerlendirilmesi

Nasihatnameler genel olarak Osmanlıların idari ve toplumsal ideallerinin gerçekleştirildiği düşünülen bir geçmiş döneme atıf yapmışlardır. Bu atıflar nasihatnamelerin ortak noktasıdır. Farklı olan ise idealize edilen dönemlerdir. Mustafa Ali Fatih dönemini, Lütfi Paşa Yavuz Sultan Selim dönemiyle beraber ima yoluyla bazen kendi sadrazamlığı dönemini, Koçi Bey'in de aralarında olduğu diğer birçok yazar ise Kanuni dönemini altın çağ olarak referans almıştır (Özvar, 1999: 140,141). Nasihatnamelerde, idealize edilen dönemleri altın çağ yapan şeyin *kanun-i kadimin eksiksiz uygulanması* olduğu görüşü dile getirilmiştir. Bu bakımdan eserlere kanun bilinci damgasını vurmuştur. Mustafa Ali bu yaklaşımı ilginç bir benzetmeyle ortaya koymuştur. Ona göre idari bürokrasinin başı olan nişancı bir tür kanun müftüsü sayılmalıdır (Howard, 2011-a: 230).

Mustafa Ali kanun kavramını yönetimin meşruiyeti sağlaması için önemli bir araç olarak görmüştür. Ali'ye göre bu çok dilli, çok dinli ve çok etnik yapılı imparatorluğun yönetilebilmesi için şeri hükümler yeterli değildir. Padişahlar dünyevi hukuka önem vermelidir. Osmanlı yönetimini meşru kılan şey; İslamiyet değil, devletin *kanuna verdiği önem*dir. Ali çok somut bir örnek vererek Cengizhan ve Cengiz kanunlarını uygulayan diğer Moğol hükümdarlarının cahil ve ahlaken yozlaşmış Müslüman Abbasi hanedanından daha meşru bir yönetme hakkına sahip olduğunu söylemiştir (Fleischer, 1996: 293-304).

Tezcan'a (2010: 51-56) göre nasihatname yazarlarındaki kanun vurgusunun asıl sebebi padişahların giderek artan *mutlakiyetçiliğinin önüne geçmek*tir. Özellikle III. Murat Kanuni'den bile daha çok mutlakiyetçi olmaya çalışmıştır. Mutlakiyetçi padişahlar kanunları istedikleri gibi yorumlayıp yeni kanunlar vaz' etmişlerdir. Nasihatname yazarları ise kanun-ı kadime atıfta bulunarak *keyfi bir şekilde değiştirilemez kanunlar* olduğunu, devletin bu

temel metinlere göre işlemesi gerektiğini söylemişlerdir.[266] Tezcan bir başka çalışmasında (2012-a: 169-176) nasihatname yazarı olan bürokratları *meşrutiyetçi* olarak tavsif etmiştir. Tezcan'a göre bürokratlar kanun kavramına işaret ederek Osmanlı saltanat makamının sınırlarını çizmeye çalışmışlardır. Nasihatnamecilere göre padişahlar hükümet şekli ile ilgili kanunları değiştirebilme gücüne sahip değillerdir. Sultanın sınır tanımaz bir siyasi gücü yoktur. Sultanın keyfi yönetiminin önüne geçmek kanun-ı kadimin uygulanması ile mümkündür. Nitekim nasihatname yazarı bürokratların eleştirilerinin hedefinde temel devlet işleyişini bozan, padişaha yakın harem kadınları ve hadımların yükselen nüfuzu vardır (Faroqhi, 2012: 91).[267] 17. yüzyılın idari reform aktörlerinin kanun vurgusuyla ilerde özellikle Tanzimatçı düşünceye sahip reformistlerin padişahın keyfi yönetimini sınırlamaya dönük reform önerilerinde karşılaşılacaktır. Yazarlar sadece reayanın değil, padişahın da konumunun dışına çıkmasını nizamı bozan bir unsur olarak görmüştür. Bu bakımdan Osmanlı bürokrasisinin öteden beri kanun ve nizam peşinde olduğu görülmektedir.

Yılmaz'a göre (2003: 324) geçmişe atıf ve kanunun önemi söylemlerinin "temel kavramları; nizam-ı alem, erkan-ı erbaa, kanun-ı kadim, daire-i adliye, din-ü devlettir. Kurumları; saltanat, sadaret, ilmiye, ordu, reaya, hazine ve divan-ı hümayundur. İlkeleri ise liyakat, istişare, adalet ve denetimdir." Bu kavramlardan bütün bu bürokratların kanun-ı kadimden, yani eski düzenden yana oldukları sonucu çıkarılmamalıdır. Nasihatnamecilerin içlerinde yeni model önerisi sunan yazarlar vardır (Yılmaz, 2003: 320). Bu bakımdan klasikleştirmeci bir yaklaşımla eserlerde sunulan önerileri (Batılılaşmacıların tüm 19. yüzyıl öncesi için söylediği gibi) gelenekselci olarak yaftalamak doğru değildir. Ayrıca nasihatnamecilerin altın çağ olarak sundukları dönemleri de analitik ve eleştirel bir yaklaşımla ele alarak o dönemde görülen problemleri de söylemekten çekinmedikleri göz önünde bulundurulmalıdır (Kafadar, 2011: 152,153). Örneğin eski tımar sistemine dönüşü tavsiye ederken tımarlı sipahilerin yeni savaş teknolojilerine karşı başarılı olacaklarını düşünmemişlerdir. Tımar sisteminin altını çizmekle; idare sistemine ve kanuna olan inancı ve güveni yeniden

[266] Berkes kanun-i kadim teorisinin devletin değiştirilemez özünü korumak amacını taşıyan bir siyaset düşüncesi olduğunu ifade eder. Bu terkipte kanun kadar kadim kelimesi de önemlidir. Çünkü "kadim oldur ki anın evvelini kimesne bilmeyen." Kanun-u kadim ve Osmanlı rejimi arasındaki ilişki hakkındaki geniş açıklamalar için bkz. (Berkes, 2019: 161-168). Kanun-u kadim'in atıflarından biri adalet dairesi olmaktadır diye düşünülmektedir. Çünkü adalet dairesi sultanın hareket alanını bu dairenin prensipleriyle belirler ve sınırlar. Sultanın nihai ve mutlak denetimi bu parametreler tarafından engellenmektedir (Khoury, 2003: 200).

[267] Hathaway'a (2021: 133) göre Mustafa Ali gibilerin harem ağalarından yakınmalarının asıl sebebi itibarlı ve nüfuzlu makamları kendilerinin değil de bu harem ağalarının elde ediyor olmasıydı.

sağlamak istemiş, böylece eyaletlerin daha sıkı şekilde kontrol edilmesini amaçlamışlardır. Zira eyalet idarelerinin temeli tımar kanunlarıyla atılmıştır (Darling, 2019: 366).

Dikkat çeken bir başka husus ıslahat önerilerinde motivasyonun Avrupa veya başka bir zorlayıcı dış dinamik olmamasıdır. Yazarlar tamamen devletin kendi iç gelişim çizgisi üzerinden bir kaygıyla hareket etmişlerdir (Kafadar, 2011: 143). Eserlerin biçimini, özünü ve okuyucularını Osmanlı siyaseti ve toplumu şekillendirmiştir (Aksan ve Goffman, 2011: 23). Hasan Kafi dışındaki bütün nasihatname yazarları eserlerinde dış dünyadaki gelişmelerle (haberdar olmalarına rağmen) ilgilenmemişlerdir. Bunun sebebinin farklılık şuuru ve özgüven olduğu düşünülmektedir (Yılmaz, 2003: 326).

Öte yandan nasihatname yazarlarının muhatapları eski nasihatnamelerde olduğu gibi sadece sultanlar değildir artık. Padişahın şahsından ayrı bir devlet aygıtının oluşmaya başladığını teyit eder biçimde yazarlar eserlerini gitgide devlet bürokrasisini muhatap alır tarzda yazmışlardır (Aksan ve Goffman, 2011: 23). Asıl muhatap padişahın mutlak yönetimiyle kendini özdeşleştiren eğitimli katip ve bürokratlar grubudur (Howard, 2011-b: 204). Bu yaklaşımlarıyla devletin şahıslardan bağımsız bir tüzel kişiliğe kavuşması sürecine de katkı sunmuşlardır.

Yazarların çoğu önemli devlet görevi icra etmiş bürokratlardır. Lütfi Paşa Sadrazam, Mustafa Ali eyalet defterdarı ve sancak beyi, Ayni Ali Osmanlı Arşivi Müdürü, Koçi Bey saray musahibi, Katip Çelebi divan katibi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa Başdefterdar olarak görev yapmışlardır. Bu bürokratlar idarede en temel problem olarak reayanın askeriye sınıfına geçmesini görmüşlerdir. Bölgede hakim olan kadim fikrin öngördüğü devlet ve toplumun selametininin her şeyden önce farklı sosyal sınıfların mutlak ayrımına ve bu sınıfları kendi yerlerinde tutmaya bağlı olduğuna inanmışlardır (İnalcık, 2020-b: 23). Bu görüşü savunmalarında Koçi Bey gibi birçoğunun Enderun'dan yetişmiş kapıkulu kökenli olmaları etkili olmuştur. Çünkü imtiyazları ellerinden alınmaya başlanmıştır (İnalcık, 2020-b: 32; Khoury, 2003: 128). O dönemde yaşanan ekonomik krizin akçede tağşişe yol açarak bürokratları ekonomik sıkıntıya sokması gibi kul sisteminde yaşanan bu değişimin de Kafadar'ın (2012) tabiriyle "sınıfsal konumlarının tağşişine" yol açmasından endişe etmişlerdir (Kafadar, 2012: 139). Bürokratlar statükoyu koruyarak imtiyazlarını korumayı amaçlamışlardır (Howard, 2011-a: 225). Çünkü bu bürokratların kendi anladıkları "Osmanlı Usulü"nden çıkarları vardır (Kafadar, 2011: 138)

Osmanlı merkezi bürokrasisinin nasihatnamecilerin önerilerini dikkate aldığını ifade etmek gerekir. Osmanlı yönetiminin bu önerilere kayıtsız kalmaması devletin değişime açık

özelliğini koruduğunu göstermektedir.[268] Nasihatname yazarlarının önerilerinin hayata geçiriliyor olması onları 16. yüzyılın sonundan itibaren devletin reorganizasyonunun aktörlerinden biri yapmaktadır.[269] I. Ahmet ve II. Osman esaslı ıslahat girişimlerinde bulunmuşlar, ancak hayata geçirememişlerdir (Yücel, 1988: XVI). Koçi Bey'in tımar teftişleri teklifi IV. Murat tarafından ciddiyetle hayata geçirilmiştir. Yine Koçi Bey'in önerisi doğrultusunda 1632 tarihinde 92.206'ya varan Ocaklar mevcudu 1640 tarihinde 59.522'ye düşürülmüştür (Özvar, 1999: 147).[270] Nasihatname yazarlarının tasarruf politikası olarak önerdikleri devlet memurlarının maaşlarının tımar yoluyla ödenmesi teklifi de 1630 ve 1640'lı yıllarda hayata geçirilmiştir. Üst derece kamu görevlilerine maaş yerine zeamet ve tımar tahsis edildiği görülmüştür (Darling, 2019: 83).

Katip Çelebi'nin mali bunalımdan ancak sert, otoriter, ödünsüz, eli kılıçlı (sahibü's seyf) bir yöneticinin marifetiyle çıkılabileceği, bu kişinin illaki padişah olması gerekmediği, herhangi bir yöneticinin bu görevi yüklenebileceği önerisi de hayat bulmuştur. Katip Çelebinin risalesini yazmasından üç yıl sonra Köprülü Mehmet Paşa sadrazam yapılmıştır. Köprülü Mehmet Paşa tam da Katip Çelebi'nin telkin ettiği biçimde disiplinli, haşin bir yönetim sergilemiş ve imparatorluğun maliyesini büyük ölçüde düzeltmiştir (Kunt, 2005: 34-36). Doğan'a göre Babıali'nin Saray'dan ayrılmasının ıslahat tekliflerinin yoğunlaştığı bir dönemde gerçekleşmesi de tesadüf değildir. Devlet yönetiminde ihtisaslaşmada nasihatnamecilerin ıslahat önerilerinin büyük payı olduğu düşünülmektedir (Doğan, 2016: 9, 10). 2. Viyana bozgunu sonrasında denk bütçeye ve devlette disipline dayanan önerilerini devletin üst kademesine sunan Naima'nın fikirleri de hükümette önemli bir karşılık bulmuştur. Itzkowitz'e göre devletin kendini kısa sürede toparlayıp 1711 Prut savaşında sağlanan başarı ve peşinden Mora'nın geri alınması Naima'nın tavsiyelerine uyulması sayesinde gerçekleşmiştir (Itzkowitz, 1989: 147, 148).

Nasihatnameler sadece kendi dönemlerinde değil sonraki yüzyıllarda da etkisini sürdürmüşlerdir. Bu eserlerin çoğu 19. yüzyılın ikinci yarısında yoğun biçimde

---

[268] Nitekim reform önerilerini çoğunlukla bizzat padişahlar istemişlerdir. Katip Çelebi eserini padişahın bütün devlet adamlarına istişareyle bir çözüm önerisi bulmaları çağrısı üzerine yazdığını belirtmiştir (Katip Çelebi, 1982: 18).

[269] Yılmaz (2003: 302) burada bahsi yapılan eserler için yeni bir kavram önerisi getirmektedir. Yılmaz'a göre bu eserler getirdikleri reform önerileri dikkate alınarak "ıslahatname" olarak adlandırılmalıdır.

[270] Howard'a (2011-a: 247) göre bu eserlerin katkısını sadece reform alanıyla sınırlamak doğru değildir. Ona göre asıl olarak bu eserler "sürmekte olan geleneksel Osmanlı iktidar ve meşruiyet kavramlarının hararetle tartışıldığı dönemin entelektüel atmosferini yansıtmaktadır."

yayımlanmıştır. Eserlerin Osmanlı kurumlarının tarihteki köklerine ilişkin verdiği bilgiler 19. yüzyılda yapılan kurumsal reformları hukuki temellendirme bakımından önemli olmuştur (Howard, 2011-b: 191). Kafadar'a (2011: 121) göre 16. yüzyılın sonunda Osmanlı Devleti'nin süper gücünün sarsılmasına rağmen devletin ömrünü 300 yıl daha uzatanlar bu krizi aşmak için hastalık teşhisi yapan, pratik tedaviler öneren ve düzenlemeler yapmaya devam eden bu muhteşem bürokratlardır. Dolayısıyla Yücel'in (1988: 53) vurguladığı gibi Osmanlı kurumlarının ta baştan beri şekillenişi ve o dönemde geçirdikleri evrimde bu tecrübeli bürokratların eserlerinin oynadığı hayati rol göz önünde bulundurulmalıdır.

3.6. Modernleşme Dönemine Geçişte Erken Modern Dönem Mirası

Bu bölümde ortaya çıkan bulgular Osmanlılarda kuruluş döneminde devletin üzerinde durduğu iki ana direk bulunduğunu göstermektedir. İlki iç siyasal düzende padişahın ve merkezin gücü, ikincisi ise dış siyasal ilişkilerde devletin askeri gücüne dayalı genişlemeci gelenektir. 18. yüzyıla gelindiğinde bu iki temel büyük ölçüde yerinden oynamıştır. Ne padişahın veya merkezi idarenin mutlak gücünden ne de dışa dönük genişleme siyasetinden söz etmek mümkündür artık. Buna bağlı olarak Osmanlıda hem merkez hem de taşra yönetiminde önemli değişimler yaşanmıştır. Merkezde artık veziriazamlığa ve yüksek rütbeli görevlere sadece seyfiye kökenli bürokratlar gelmemektedir. Katiplikten yetişme kalemiye mensupları bu görevlere gelmeye başlamışlardır. Tımar sisteminin önemli olduğu zamanlarda dirliklerin işleyişinde önemli rol oynayan nişancı artık önemini kaybetmiş, katiplerin başı olan reisülküttaplar sadrazam olarak atanmaya başlamıştır. Merkezin sivilleşmesi ile ulemanın önemi yalnız merkezde değil, taşrada da artmıştır. Ayan karşısında taşrada valilerin gücünün azaldığı bu dönemde kadılar dengeleyici güç ve taşra yönetiminde bütünlüğü oluşturan görevliler olmuşlardır (Kunt, 2005: 64-66).

17. yüzyılda beylerbeyliği ve sancak beyliğinin bir kariyer olarak görülmekten çıktığı anlaşılmaktadır. Taşrada edinilen mevkiler gelecek vadetmeyen ve görev süresi bakımından bile belli bir güvence vermeyen mevkilere dönüşmüştür. Bu makamlar artık kutsal emanetler değil, atama sürecinde verilen yüksek rüşvetlerin görevdeyken fazlasıyla telafi edileceği *parasal yatırımlar* olarak algılanmaya başlamıştır (Barkey, 2011-a: 83). Makamlar ticarete konu bir meta haline gelmiştir. Khoury'e (2003: 128) göre bu durum yozlaşma olarak yorumlanmamalıdır. Makam ticareti sermayenin kolayca dolaşımından ve devlet hizmetinin mahiyetindeki değişimden kaynaklanmıştır. Eski sistemde sancak beyliği veya beylerbeyilik himaye karşılığında hizmet olarak tanımlanırken, yeni sistemde iki tarafın anlaşmasıyla

sonuçlanan bir satış sözleşmesine dayalı meta durumuna gelmiştir. Dolayısıyla taşrada yeni seçkinlerin ortaya çıkmasına sebep olan gelişmelerden biri makam ticareti olmuştur.

17. yüzyılda merkez ve taşrada nüfuzunu artıran ulema, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ve özellikle 19. yüzyılın ilk yarısında yükselen yeni sınıflar karşısında giderek eski gücünü kaybetmiştir. Önce başkentte ulemanın nüfuzunun kaybolmasına koşut olarak taşrada kadıların da gücü azalmıştır. 16 ve 17. yüzyılda Osmanlı vekayinameleri içinde en çok konu edinilen ulema sınıfı artık 18. yüzyılda yavaş yavaş vekayiname konusu olmaktan çıkmıştır. Yeni biyografiler artık vezirler ve yüksek bürokratlar hakkındadır. 18. yüzyılın tarihçilik ürünleri hanedan ile beraber yargı elitinin siyasal gücünün azaldığını, kalemiyeden gelen sivil bürokratların gücünün ise arttığını göstermektedir. 19. yüzyıl reformlarını yapacak olan kalemiye sınıfının prestijinin ve etkisinin 18. yüzyılda iyiden iyiye arttığı gözükmektedir (Tezcan, 2011: 259-261). Devlet içinde kalemiyenin ağırlığının arttığı, 19. yüzyıl başlarında toplanan meşveret meclislerinden anlaşılmaktadır. Askeri zümre ve ilmiye mensuplarından çok sivil bürokrasinin temsilcileri bu meclislerde görev almaya başlamışlardır (Doğan, 2016: 165).[271] İdari kapı halkları kalemiye sınıfının kaynaklarından biri olmuştur. böylece Batılı tarzda eğitim ya da elçilik gibi görevler sayesinde Batılı formasyon deneyiminin kalemiyenin 19. yüzyılda yeni bir kaynağı olarak ortaya çıkmasına giden süreç başlamış olmaktadır (Göçek, 1999: 79).

Ergenç'in (2013: 340) işaret ettiği gibi 18. yüzyıl, önceki 100-150 yılda yaşanan değişimlerin belirginleştiği ve uygulamaların kurumsallaştığı bir dönem olmuştur. Ergenç Osmanlı modernleşmesine kesin bir başlangıç tarihi vermenin zor olduğunu söylese de bu olgunun köklerini ikinci Viyana bozgunundan Tanzimat'ın ilanına kadar olan zamanda aramak gerektiğini ifade etmiştir. Ona göre bu dönemde Osmanlı modernleşmesinin gerekliliği görülmüş ve koşulları hazırlanmıştır.

Erken modern dönem taşra idari dönüşümüne ilişkin verilen bilgiler, 18. yüzyılda ayanların imparatorluğu bölmeye çalıştıklarına ilişkin yargılara şüpheyle yaklaşmak gerektiğini ortaya koymaktadır. Ayanlar imparatorluğu parçalamaya çalışmamışlar, onu dönüştürmek çabasında olmuşlardır. İstanbul'a akan gelir akışını taşraya döndürüp Osmanlı olmaktan pay

[271] İlmiye mensupları giderek kendileri de dini vazife dışındaki mülkiye işlerinden el çekmeye başlamışlardır. 1810 yılında şeyhülislam konağında toplanan meşveret meclisinde şeyhülislam toplantının Babıali'de yapılmasını gerektiğini şu sözlerle ifade etmiştir; *"bu maddelerde şer'-i şerife ve mehakime dair bir nesne yok ve ulemanın bu maddelerde ve meclislerde bulunması dahi iktiza etmez. Taşrayı ulema ne bilsün, bu maddeler, rical-i devlet ve ocaklı işidir. Meşta-yı hümayun, her kande münasip ise anda olmasını siz Babıali'de istişare edin"* (Doğan, 2016: 166).

almayı (Findley, 2015: 29) ve bu payı kendi projeleri için kullanmayı istemişlerdir. Ayanlar taşrada altyapıyı, tarım ve ticareti geliştirecek projeler hayata geçirmişlerdir. Onlar sayesinde vilayet yönetimleri Osmanlı ekonomisinin dönüştürülmesinde öncü rolü oynamışlardır (Darling, 2011: 161). Ayanlar yürüttükleri vakıf faaliyetleri kapsamında cami, çeşme, okul, kütüphane, han, dükkan, imalathane, yol ve köprüler inşa ederek yerel kamu hizmetlerini yerine getirmişlerdir (Nagata, 2021: 405).[272] Birkaç istisna dışında ayanlar genellikle Osmanlı Devleti'ne bağlılıktan vazgeçmemişlerdir. 18. yüzyılın güçlü ayanlarının baş odalarını görkemli İstanbul resimleri süslemiştir. Mısır'da adeta bağımsız bir devletmiş gibi hareket eden Mehmet Ali Paşa bile kültür dili olarak Arapça'yı değil Osmanlıca'yı benimsemiştir (Faroqhi, 2005:206; Yaycıoğlu, 2016: 73). Bu bakımdan 18. yüzyılda gözlenen Osmanlı ademimerkeziyeti, bağımsızlık ile ilişkili olmaması yönüyle göze çarpmaktadır. Erken modern dönemde taşrada giderek daha büyük rol oynayan ayanlar bağımsızlık düşüncesi taşımamışlardır. Osmanlı hanedanının meşruiyetini hiç sorgulamamışlardır. Ayanlar merkezi idarenin taşrada hem rakipleri hem ortağı konumunda olmuşlardır (Dağlı, 2020: 170-173).[273]

Diğer taraftan 18. yüzyılda ayanların voyvodalık, mütesellimlik, sancak beyliği ve valilik makamlarını elde etmesinin merkezin mutlak bir güç kaybına uğradığını gösterdiği sonucuna varılmıştır. Aksine valilik ünvanı verilen kişi ve bağlantıları üzerinden merkeze bağlı yeni kesimler yaratılmıştır. Devletin gelir kaynaklarının taşralı ailelere geçirilmesi küçük-orta mukataa sahibi eşraf ile kır ve kent insanlarını karşılıklı ilişkiler ağıyla birbirine bağlamıştır. Malikanelerin hisseler şeklinde sahiplenebilmesi imkanı bu sistemden istifade eden taşralı eşraf sayısını artırmıştır. Gelir kaynaklarının daha geniş bir tabana dağıtılması devlet aygıtına daha geniş bir nüfusu bağlamıştır. Böylece ademimerkezileşme olarak görülen uygulamalar aslında taşrada başarı sağlamış bir *Osmanlılaştırma* politikasından ibaret olarak ortaya çıkmıştır. Küçük-orta mukataa sahibi eşraf üzerinden Osmanlılaştırılan geniş kesimler 18. yüzyılın sonundan itibaren taşra idaresinde yapılan reformlara sahip çıkacak sınıf olmuşlardır. Bu süreç içinde ortaya çıkan ilişkiler ve bağımlılıklar Tanzimat

[272] Bazen merkezi hükümet ayanların taşrada yaptığı eserlerin yakınlarına kendi eserini yaparak adeta taşraya karşılık vermiştir. I. Mahmut'un Kahire'de yaptırdığı medrese, Mısır'ın ayanlarına verilmiş bir cevap olmuştur. Bu bakımdan merkez ve taşra arasındaki çekişmenin kamu binalarına da yansıdığı görülmektedir (Hathaway, 2021: 120, 121).

[273] III. Selim döneminde İstanbul'da bulunan İngiliz Thomas Thornton (2015: 150), Mısır'ın Fransızlar tarafından işgal edildiği sırada, pek çok önemli eyaletin paşasının Babıali'ye açıkça isyan etmiş durumda olmasına rağmen hükümetin isteği doğrultusunda orduya asker gönderdiğini gözlemlemiştir.

reformlarının taşradaki toplumsal dayanakları haline gelmişlerdir (Khoury, 2003: 9, 52, 86, 108, 120, 174). Eldem'e (1999: 194) göre;

> *"18. yüzyılın ademimerkeziyetçi bir dönem olarak nitelenmesinin arkasında yatan başlıca sebep, daha önceki dönemlerin merkeziyetçi olduğu varsayımıdır. Oysa Osmanlı Devleti'nin kendi merkeziyetçi söyleminin dışında, daha önceki dönemlerde gerçek –modern- anlamda merkezi bir sistem oluşturmuş olduğunun işaretleri son derece azdır. Tam aksine Osmanlı sisteminin asıl gücünün esnekliğinde yattığını ve nominal bir merkeziyetçiliğin, merkezden uzaklaştıkça belirginleşen fiili bir adem-i merkeziyetçiliği dışlamadığını iddia etmek mümkündür."*

Önceki dönemlerin merkeziyetçiliğini toplumsal ve tarihsel koşullara daha uygun biçimde çözümlediği düşünülen bu yorumdan hemen sonra Khoury'nin (2003: 1) aktardığı şu hikayede geçen bilgiler ise 18. yüzyılın ademimerkeziyetçiliğini daha doğru bir zemine oturtması bakımından dikkate değer görülmektedir;

> *"1719 yılında Musul valiliğinden uzaklaştırılan Morali Ali yeni görevine giderken zanaatkarlardan çarşı-pazar aidatlarını toplayıp öyle ayrıldı. Lonca başları toplanıp ondan giderayak topladığı vergileri geri vermesini istediler. Yerine gelecek valinin koltuğuna oturur oturmaz yapacağı ilk işin aynı vergileri bir daha toplamak olacağından hiç kuşkuları yoktu. Morali Ali zanaatkarların isteğini yerine getirmeden kentten kaçtı. Yolda yerine gelen Vali ile karşılaşınca ona Musul'da kendisine gösterilen zorluktan söz etti. Yeni vali Sarı Mustafa, "şeriat hükümlerini kabul etmiyorlar mı? Kentte Kadı yok mu?" diye sordu. Morali Ali'den olumlu yanıt alınca içi rahatladı. Yeni vali kente varır varmaz ayan toplandı ve zanaatkarlara yeni bir vergi koyması için valiyi yüreklendirdi. Patlamaya hazır bir durumla karşı karşıya kalan Sarı Mustafa yemeğe çağırdığı ayana kuş eti ve kuzu dolması ikram etti. Osmanlı seçkinleri arasında geçerli göreneğe uygun olarak yemekler sofraya sırayla tek tek geliyordu. Kuş eti ayanın açlığını kesmeye yetmedi ama kuzu dolmasını yedikten sonra keyifleri yerine geldi. Sarı Mustafa ayana zanaatkarı vergilendirme isteklerinin kuş eti ile karın doyurmaya benzediğini söyledi. Dirhem dirhem toplamak zahmetli işti. Oysa kendileri kuzu dolması gibi zengin olduğu için üçünü vergilendirmek daha kolaydı. Üstelik, dedi, üç ayandan alınacak haracın hesabını üç bin zanaatkardan alınacak haracın hesabına göre kıyamet gününde vermek daha kolay olur."*

Hikayeye dikkatle bakıldığında; valilerin sık görev değişiminden dolayı halkın çifte vergilendirilmesi, lonca yönetiminin yarı özerk bir sivil örgütlenme olarak esnafı korumaya çalışıp yerel yönetimin kararlarına karşı çıkması, küçük ekonomik aktörlerin sırtına binen katmerli vergi yükünden dolayı sermaye birikimi yapamamaları, ayanın sermaye birikimi sağlayan sınıf olmasının ardında devletle iş tutmasının yatması, valilerin devlete sadakatle iş yapan memurlar olmaktan çıkıp bu makamları bir yatırım aracı olarak görmeleri, Vali Sarı Mustafa'nın sözünden hareketle kadının halk nazarında itibarının ve otoritesinin yüksek olması ve ehl-i örfün bunun idrakinde olması, ayanın eyalet bütçesi kalemlerini belirleyecek yerel güçte olmaları, yerel meclisin önemli bir yerel güç haline geldiği ve yerel seçkinlerin toplanarak aldığı kararlarla yönetime katılmaları, ehl-i örfün ve dolayısıyla merkezi

otoritenin ayan ile kimi zaman anlaşması kimi zaman çatışması gibi modernleşme öncesinde taşra yönetiminin yapısına ilişkin birçok öge göze çarpmaktadır.

19. yüzyıl refromlarının taşrada merkezin aleyhine bozulmuş olan güç dengesini tekrar kurmaya dönük özelliği, erken modern dönemin en önemli miraslarından bir diğeridir. 17. ve 18. yüzyıllarda taşrada varolan ve güçlenen yerel elitlerin hem kendi arasındaki hem de devletle aralarındaki karmaşık ilişkilerin yönetimi, devletin denge politikasının yönetim geleneğine dönüşmesine yol açmıştır. Bu bakımdan 17. ve 18. yüzyılda taşra yönetimini biçimlendiren temel konu merkeziyet ve ademimerkeziyet olmuştur. Kimi zaman kentlerde görev yapan yeniçeri garnizonlarında asker sayısı artırılmış kimi zaman ise güçlenen yeniçerilere karşı eyalet valilerine daha fazla yetki tanınmıştır. Taşra yönetim yapısını belirleyen en önemli unsur merkezi devletin taşradaki bu güç dengesini sağlamak kaygısı olmuştur. 17. yüzyılın ilk yarısında merkezi devlet eyalet valilerinin merkezin otoritesini tanımayan tutumlarıyla mücadele etmiştir. Valileri kontrol altına almak Köprülüler dönemi denilen güçlü sadrazamların yönetimleri altında 17. yüzyılın ikinci yarısında mümkün olmuştur. Ancak merkez ve taşra arasındaki bu mücadele sürecinde yerel hanedanlar[274] güçlenerek merkezin karşısına taşrada daha güçlü bir sınıf olarak çıkmıştır. 18. yüzyılda ayanlar taşrada yerel güç olarak devletin muhatap aldığı en önemli ademimerkezi unsur olmuştur. Yerel elitler yerel yönetimlere kendilerini kabul ettirmişlerdir.

Taşra idaresi erken modern dönemde de eyalet-sancak-kaza şeklinde taksim edilmiştir. Ancak bu görevler çoğunlukla mütesellim ve voyvodalar tarafından vekaleten yürütülmeye başlanmıştır. Atamalar birçok kez ayanların talepleri ve baskıları doğrultusunda gerçekleşmiştir. Ayrıca atanan vali, sancak beyi ve kadıların uhdesinde olan birçok mülki görev, resmen devlet görevlisi olmayan ayanlar tarafından yerine getirilir olmuştur. Bu bakımdan 17. ve 18. yüzyıllarda yaşanan kurumsal dönüşümde merkezi iktidarın değişime açık tutumunun son derece belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Darling'in (2019: 366) ifadesiyle;

> *"17. yüzyıl başında hükümet eylemlerinin amacı, katı ve günü geçmiş bir hiyerarşiyi veya geçmişin mali sistemini geri getirmek değil, sosyal ahengi ve askeri başarıyı sağlayacak hangi düzen gerekli ise onu oluşturmaktır."*

Öte yandan taşrada gerek yerel meclisi oluşturan ayanların gerekse baş ayanın belirlenmesi konusunda merkezi idarenin emirlerinde sürekli bir seçim vurgusu olduğu görülmektedir.

[274] Yaycıoğlu (2016: 76) yerel elitler için hanedan kelimesinin kullanımının 18. yüzyılda yaygınlık kazandığını, bu kelimenin örtük olarak ülkede artık tek bir hanedan yok mesajı verdiğini ifade etmektedir.

Uygulamada -istenildiği ölçüde- mümkün olmasa da ayanların bölge halkının özgür iradelerine dayalı olarak ittifakla seçilmesi önemli bulunmuştur. Bu nedenle kimi yazarlar ayanlık dönemini Osmanlıda yerel otonomiye geçişi sağlayan bir süreç olarak görmüştür (İnalcık, 1977: 49-52). Özkaya (1994: 30, 31) verdiği birçok örnekle taşra kentlerinde yerel seçkinlerden müteşekkil ayan-ı vilayet denilen organın sadece istişari mahiyette olmadığını giderek daha fazla *icrai* yetkilere sahip olduğunu ifade etmiştir. Vilayet ayanının görüşleri taşra idaresinde dikkate alınmıştır. Nitekim merkezi hükümet ya bazı ayan hanedanlarına yahut kentin bütün ayanlarına hitaben fermanlar göndermiştir.

Erken modern dönemde taşra yönetiminde belirginleşen bir diğer kurum *uzlaşma*dır. Bu dönemde merkez elitleri arasında, taşra elitleri arasında ve merkez ile taşra elitleri arasında uzlaşmaya dayalı bir yönetim usulü gelişmeye başlamıştır. Osmanlı Devleti'nin öteden beri var olan merkeze gelir aktarımını gerçekleştirmek hedefi, erken modern dönemde bunu sağlayacak mali reformları yapabilmek için yeni türeyen taşra elitleri ile uzlaşmayı zorunlu kılmıştır. Bu uzlaşma sağlanmış, ancak beraberinde yerel elitlerin çıkarlarının korunması ve varlıklarının meşrulaştırılması sonucunu getirmiştir. Osmanlı-Türk taşra idari yapısını büyük ölçüde bu çıkar ortaklığı anlayışı biçimlendirmiştir (Çakan, 2006: 46). Merkez ile taşra ve taşranın kendi güç odakları arasındaki uzlaşmasına dayalı bu yeni idari sistem Faroqhi'ye (2012: 96, 97) göre imparatorluğun 1650 ve 1820/1830'lar arasındaki ademimerkezi döneminde önceki 150 yıllık merkeziyetçi dönemine göre krizlere karşı oldukça dayanıklı çıkmasını sağlamıştır. Bu nedenle ona göre, "bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nu, merkezi olmayan bir yapıda, bölgesel gelirleri toplayabilmelerini ve böylelikle de yerel egemenliklerini meşru kıldığı için kendi varlıklarını sultana bağlamış olan siyasi kapılarca yönetilen bir imparatorluk olarak görmek" mantıklıdır. Hathaway (1997: 14) bu dönemde devletin askeri fetih devletinden bürokratik vergi toplayıcı bir devlete dönüştüğünü ifade etmektedir. Tezcan (2010: 16-19) Osmanlı Devleti'nin bu dönemine "İkinci İmparatorluk" demektedir. "Tek pazar, tek para ve tek hukuk" politikası güden ikinci imparatorluk sosyoekonomik dönüşümün çocuğudur. Osmanlı patrimonyal yönetim biçimi mültezimler tarafından siyasi gücün iktisadi teşebbüse dayandığı bir sisteme dönüştürülmüştür. İmtiyazlı sınıfının yeni üyesi artık iktisadi müteşebbislerdir. İkinci imparatorlukta hanedan kurumu zayıflamıştır, ancak kanun temelli ve yöneticiler arasında göreceli olarak sağlanmış bir konsensusa dayanan daha güçlü bir devlet ortaya çıkmıştır.[275]

[275] İkinci imparatorluk nitelemesi tek başına idari cihazın değişiminden yola çıkmamaktadır. Bu dönemde devlet ortaçağ hanedan kurumundan erken modern devlete dönüşürken, kültürel olarak daha erken modern

Darling'e (2019: 305) göre bu dönemde devlet yönetimi bir çeşit "nitelikli oligarşi"ye dönüşmüştür. Eyaletlerdeki temsilcilerin yönetime dahil edilmesiyle devlet gücü genişlemiş ve merkezi hükümetin -sağladığı meşruiyet yoluyla- kontrolü ve imparatorluk ekonomisine nüfuzu artmıştır.

Tanzimatın taşra refromlarını biçimlendiren yönetim anlayışının temel özelliklerinden biri böylece erken modern dönemde oluşmuştur. Yerel aktörlerin dikkate alınması taşra idaresine *yetki ve sorumluluk dağıtmada* devletin ana politikalarından biri haline gelmiştir. Barkey bu yeni devleti "pazarlıkçı devlet" olarak tanımlamaktadır. Ona göre bu yeni devlet yapısında taşra güçleri ve merkez aktörleri arasında düşmanlık ve keskin bir rekabetten ziyade karşılıklı bağımlılık ve işbirliği söz konusudur. Eşkıyalar, sancak beyleri ya da beylerbeyleri gibi önemli taşra güçlerine sağlanan imkanlar, onları ademimerkeziyetçi yol izlemekten alıkoymuştur. Karşılıklı müzakereler sonucunda verilen mevkilerin geri alınabilir ve imtiyazların feshedilebilir olması merkezin konumunu pekiştirmesini sağlamıştır. 17. ve 18. yüzyılda Fransa'da yerel iktidar sahiplerini devletin alanından uzaklaştırmak için uygulanan (ve devrime yol açan) merkezileştirme stratejisi karşısında Osmanlı Devleti yerel güçlerle oturup müzakere edip tanıyarak onları bünyesinde massetmeyi başarmıştır (Barkey, 2011-a: 240-250). Yine 18. yüzyılın ikinci yarısında ademimerkeziyetin zirvesi olarak görülen dönemde Rumeli'de bazı ayanların güçlenmesi devlete rağmen değil devletin teşviki ile olmuştur. Osmanlı hudutlarını tehdit etmeye başlayan Ruslara karşı bölgesel güçler merkezin işini kolaylaştırmıştır (Aksan, 2011: 165). Faroqhi (2004: 700) erken modern dönem taşrasını merkeze karşı özerklik ile merkeze bağımlılık arasında "yarı bağımlı" olarak nitelemektedir. Yerel seçkinlerin merkeze karşı siyasal insiyatif kullanabilmesi ve merkezle sıkı pazarlıklar yapabilmesi nedeniyle Faroqhi bu tanımı yapmaktadır.[276] Yaycıoğlu da (2016: 113) yerel elitleri, onlarsız yönetilmesi mümkün olmayan imparatorluğun partnerleri olarak nitelemektedir. Barkey (2011-b: 274, 275) yerel elitleri merkeze koyarak Osmanlıların 18. yüzyılda moderniteye geçiş yaptığının kabul edilmesi gerektiğini şu sözlerle ifade etmektedir;

duyarlılık, daha piyasa merkezli bir ekonomi, hanedan üzerinde de otoritesini kullanabilen bir merkezi hukuk sistemi, tek para biriminin kullanımına dayanan bir parasal sistem, daha sınırlandırılmış bir yönetim yapısı ve daha az katmanlı bir toplumsal yapı ortaya çıkmıştır (Tezcan, 2010: 10).

[276] Burada belirtmek gerekir ki "klasik" dönemde bile devlet karşısında edilgen olmayan halk, erken modern dönemde devlet karşısında etkinliğini artırmıştı. Özellikle avarız gibi vergilerin toplanmasında ayanları da manipüle ederek toplu halde devletle sıkı pazarlıklar yapıyorlardı (İnalcık, 2020-b: 47).

> *"Modernlik derken siyasi olanın tanımı hakkında bir mücadeleyle daha fazla tanımlanan bir siyasi arenanın oluşmasını kast ediyorsak 18. yüzyıldaki gelişmeler kesinlikle böyle nitelendirilebilir. Bu yüzyıldaki hareketler, toplumun farklı gruplarının taleplerini siyasallaştırmış, bu gruplar ortaya koydukları adalet sistemi içinde telafi yolları ararken çıkarlarını tanımlamışlardı. Geleneksel meşruiyet yolları lağvedilmemişti, fakat çekişme ağlarıyla biçimlendirilip şekillendirilen yeni bir siyasallık alanı, farklı sosyal grupların, imparatorluk siyasetinde değişim yaratmak üzere ittifak kurduğu bir süreci başlatmıştı."*

Salzmann'a (2011: 226) göre de Osmanlı Başkenti, sanıldığının aksine kırsal gelir kaynaklarının mukataa haline getirilip iltizam yahut malikane yoluyla satılması sayesinde yükselen ayan grubundan her zaman rahatsız değildir. İstanbul, ayanın yükselişini daima bir itaatsizlik ve kendisiyle rekabet olarak görmemiştir. Birçok kamu hizmeti alanında merkezi otorite ve ayan beraber çalışmıştır. Bu nedenle eyaletlerin merkezden uzaklaşarak ayanın güç kazanması, merkezde ve eyaletlerde görevli memurlar ile yerel elitlerin aktif katılımı sonucu gerçekleşen uzun ve karmaşık bir süreç olarak değerlendirilmektedir (Hathaway, 2011: 170). Keza bugün iltizam sisteminin eskiden tahmin edilenden daha fazla merkezi kontrol sağladığı ve daha az yozlaşmaya yol açtığı anlaşılmıştır (Darling, 2019: 155). Bu bakımdan görünürde ademimerkezi olan yapı Osmanlıda feodalleşmeye yol açmamıştır. İltizam ve Malikane sahibi olan yerel seçkinler Osmanlı Devleti'nin devamının kendi çıkarlarına olacağını görmüşlerdir. Bu yeni seçkinler çıkarlarının ancak Başkent'teki padişahın sağladığı meşrulaştırılmış vergilerle mümkün olabildiğinin farkında olmuşlardır (Faroqhi, 2005: 207). O kadar ki 18. yüzyılda taşrada devletin kendi bürokratları ve asker haneleri merkezi hükümete karşı ayaklandıklarında iltizam ve malikane sahipleri onlara *direnmişlerdir*. Yerel elitler ellerinde tuttukları gelir kaynakları ve tekel olmalarına dayalı nüfuzlarının yerel bürokratlar tarafından tehlikeye atılmasına müsaade etmemişlerdir (Khoury, 2003: 11

Erken modern dönemde merkezin taşra üzerindeki *meşruiyet biçiminin* de değiştiği gözlenmiştir. Bu değişimin yerel örgütlenmeye yansıması kaçınılmaz olmuştur. Eski dönemde sultanın meşruiyetini sağlayan yegane araç fetih olmasına karşın yerleşik monarşiye geçilen yeni dönemde fetih siyaseti terk edilince sultan meşruiyetini başka araçlarla sağlamaya devam etmiştir. Yönetici elitin, sultanın kapısından başka kapılar kurmasına izin verilmiştir. İltizam ve malikane politikalarıyla taşrada yerel seçkinler için sağlanan parasal teşvikler (ikinci imparatorluk döneminde) sultanın meşruiyetini sağlayan

araçlar olmuştur.[277] 17. yüzyıldan 19. yüzyılın ilk çeyreğine kadar taşra yönetimlerinin esası, yerel seçkinlere ekonomik kaynaklar üzerinden yönetime katılma hakkını sağlaması olmuştur (Faroqhi, 2012: 102,103). 18. yüzyılda taşrada ölçülü bir kuvvetler dengesi kurulmuştur. Bu denge yönetimi; lonca, yeniçeriler ve mültezimler gibi yerel aktörler tarafından yaklaşık yüzyıl süren müzakereler ile oluşturulmuştur. Bu *oligarşik yerel hükümet* o kadar yerleşmiştir ki, örneğin Diyarbekir'e 1802 yılında merkezi otoriteyi sağlamak üzere nizam-ı cedid askeri gönderilince kentte ayaklanma çıkmıştır. Bunun üzerine merkez ve yerel aktörler arasında -birkaç yıl sonra imzalanacak sened-i ittifak benzeri- imzalanan bir protokolle sorun çözümlenmiştir (Salzmann, 2011: 235). Bu yeni meşruiyet ve iktidar ilişkileri biçimini şekillendirmesi bakımından Barkey, ayanları, "uzun vadede başarılı olmasalar bile" imparatorluğun modernleştirici gücü olarak betimlemiştir (Barkey, 2011-b: 337, 338).

Öte yandan sunulan bilgiler ışığında bu dönemde gerçekleşen ıslahatları yekten gelenekselci olarak nitelemek artık isabetli bir tespit olmaktan uzaklaşmış gözükmektedir. Islahatçıların amacı "Batılılaşma" olarak adlandırılan dönemden bile önce geleneksel kurum ve pratikleri canlandırmayı hedeflemekten öte bir şeydir. Örneğin ıslahatçıların hiçbiri gerçekten de tımar ve devşirme kurumunu geri getirmeye kalkışmamışlardır. Köprülü Fazıl Mustafa Paşa'nın narh (tavan fiyat) uygulamasını kaldırıp fiyatların serbest piyasada belirlenmesi uygulamasına geçmesinde olduğu gibi ıslahat teşebbüsleri oldukça cesur denemeler olmuştur. Sosyal ve kültürel hayatın giderek sekülerleşmesi ve matbaa gibi Batı ilhamının yenilikleri, gelenekteki kırılmadan ziyade 16. yüzyıldan itibaren *açığa çıkan eğilimlerin toplamının* bir sonucu olarak görülmektedir (Kafadar, 2011: 154,155).

Darling modern dönem değişikliklerinin Osmanlıya birden bire gelmediğini, bunların 17. ve 18. yüzyılda çeşitli problemlerle baş etmeye çalışmanın ve yaşanılan deneyimlerin bir ürünü olduğunu şu ifadelerle belirtmektedir;

> *"Anayasa da (Kanun-i Esasi) bir boşluktan çıkıp gelmemiştir. 18. yüzyılda ayanların yükselişi ve hükümet içerisinde görev almaya başlamaları ile birlikte fetheden ve fethedilen insanlar arasındaki fark bulanıklaşmıştı. Aslında bu farkın azalması da vatandaşlık nosyonunun ön şartı idi. Eşitlik de 19. yüzyılda imparatorluğa girmiş oldu. "Reform" dönemini icat edenlerin görüşleri doğruydu, çünkü modern Türkiye'nin doğuşu zaten var olan eğilimlerin devamı niteliği taşımaktaydı" (Darling, 2011: 162, 163).*

[277] Nitekim nasihatname yazarlarının kargaşa ve gerileme olarak adlandırdıkları dönemde artan hareketlilikten ve yeni imkanlardan istifade eden tacirler ve kreditörler bu dönemden memnundular (Kafadar, 2011: 140).

Bu bakımdan Osmanlıda kurumların geçirdiği değişimleri bölümlere ayırıp dönemlendirmek yerine *devamlılıklara* ağırlık vererek incelemenin daha doğru bir yöntem olacağı görülmektedir (Hathaway, 2011: 174). Çünkü Osmanlı kurumlarının değişimindeki sürekliliğin Osmanlı idari aygıtının en temel gerçeği olduğu ortaya çıkmaktadır. Osmanlı tarihinde çok az sayıdaki idari kurumun değişmeden kalabildiği görülmüştür (Karpat, 2011: 205).

Osmanlı Devleti için *değişimin kendisi bir norm* olmuştur. İdealize edilmiş hiçbir model yoktur ve devlet iç politikada kesintisiz ıslahat yapmıştır (Quataert, 2011: 297). Bunun en somut örnekleri erken modern dönemde maliye örgütü ve işleyişinde görülmektedir. Merkezden taşraya kadar Osmanlı maliyesi zaman içinde kademe kademe değişen ve imparatorluğun karşılaştığı yeni koşullara sürekli ayak uyduran bir yapı özelliği taşımıştır. Merkezi hükümetin taşrada meşruluğunu devam ettirebilmesi maliye prosedürlerinin ihtiyaçlara uygun şekilde değiştirilebilmesi sayesinde gerçekleşmiştir (Darling, 2019: 94, 377). İmparatorluk büyüdükçe taşrada maliye bürokrasisi oluşmuş, bazen de merkezi dairelerin isimleri değişmese bile yeni şartlara göre işlevleri değişmiştir (Darling, 2019: 109). Bunun içindir ki bürokratik örgütler 17 ve 18. yüzyılda, 16. yüzyılda olduğundan daha gelişkin ve uzmanlaşmış niteliktedirler. Bu bakımdan Osmanlıların 18. yüzyılda çoktan modernite eşiğinden adım attıkları ifade edilebilmektedir (Tanyeli, 2011: 308-314).[278] Barbir'in (2012: 1-2) ifadesiyle "devlet 19. ve 20. yüzyıllarda Ortadoğu'da ve Balkanlar'da hem insan hayatı hem de kültürel çeşitlilik açısından çok yıkıcı sonuçlar doğuran imparatorluktan modern devlete dönüşme sürecinden önce, henüz erken modern dönemde (kabaca 1600-1800) bile önemli ölçüde değişmeye başlamıştır."

Erken modern dönemde Osmanlıların Avrupa ile ilişkisi itibariyle de daha isabetli yorumlar yapılabilecek bulgular elde edilmiştir. Bu bulgular Osmanlıların erken modern dönemde de Avrupa dünyasına yabancı olmadığını göstermektedir. Hatta Osmanlılar Avrupa dünyasına katılmakla kalmayıp onun inşasının bir parçası olmuşlardır (Aksan ve Goffman, 2011: 20). Örneğin Avrupa Rönesans diplomasisinde yenilenmeyi sağlayan temel motivasyonlardan birisi Venedik'in, kendini, yükselmekte olan Osmanlı dünyasına adapte etme yönünde acil bir ihtiyaç hissetmesi olmuştur. İmparatorluğun çok milletli yapısı ve esnekliği Avrupalı gözlemciler tarafından dikkatle izlenip ülkelerinin inşasında kullanılan kaynak olmuştur

[278] "Eğer Osmanlı siyasi elitinin kendine özgü bir dehasından söz edilecekse, bu, muhtemelen kurumsal yaratıcılık ve insan gücünü organize etme marifetinde aranmalıdır" (Kafadar, 2011: 119).

(Goffman, 2011: 90-104). 19. yüzyılda ortaya çıkmış gözüken Avrupa gerçeği aslında Osmanlıların erken modern dönemde Avrupa'yla geliştirmeye başladıkları yakın ilişkilerin sonucu olmuş gözükmektedir.

Diğer taraftan erken modern dönemde taşra yönetim hukukunu belirleme gücüne erişen ulema hukukunun, sanıldığının aksine toplumsal gerçeklerden kopuk olmadığı ortaya çıkmıştır. İltizam ve malikane politikalarına izin veren ulema hukuku erken modern dönemde toplumsal ve ekonomik gerçeklerden bağımsız olunmadığının kanıtı olmuştur. Nitekim İstanbul Baş Müftüsü'yle bir araya gelen Anadolu ve Rumeli Müftüleri, bir şekilde faize dayalı malikane sistemi hakkında "nizam-ı islam devletinin hayrına" olduğuna dair ortak bir fetva çıkarmışlardır (Salzmann, 2011: 168).[279] "Klasik" kurumlar ve bunların işleyişi yeni hukuk düzeninde gerektiğinde dönüştürülmeye devam etmiştir. 16. yüzyıl sonunda başlayan Cizye ve Avarız vergi prosedürü ve oranlarında yapılmaya başlanan ciddi değişiklikler Darling'e göre imparatorluğu erken modern dönemde ayakta tutmayı sağlayan başarılı operasyonlardır (Darling, 2019: 376). Ulema mensupları 19. yüzyıl reformlarına hazırlık oluşturan erken modern dönem ıslahatlarının meşrulaştırıcı aktörleri olmuşlardır. Bu bakımdan ulemayı yenilikleri engelleyen bir sınıf olarak değerlendiren yorumların ikna ediciliğinin zayıfladığı gözükmektedir ve 19. yüzyılda yapılan reformlarda da ulemanın tutumunun bu doğrultuda ilerlediği görülecektir.

Bütün bu mirasın bileşenleriyle devlet, 19. yüzyıla, ihtiyaç duyduğu kaynakları ayan ve lonca gibi yerel unsurların idari özerkliğini kısıtlayarak mı yoksa bu özerkliğin devamını mümkün kılarak mı sağlayacaktı sorunsalıyla girmiştir.[280] Merkez bürokratları yüzyılın sonunda uzun zamandır taşraya hakim olan oligarşik yapı karşısında bir karar aşamasında kalmıştır. Bir başka deyişle devlet yerel elitler olmaksızın taşrayı yönetebilir miydi? Bu, (cevabı bir sonraki bölümde aranacak olan) 19. yüzyılın taşra yönetim hikayesine temas eden önemli bir soru olarak ortaya çıkmıştır (Salzmann, 2011: 240). Sorunun cevabı ne olursa olsun net olan şey; 19. yüzyılda yapılan coğrafi ve idari düzenlemelerin tabanını erken

[279] 17. yüzyılın sonunda hemen hemen yatırım bankası olarak hizmet veren para vakıflarının sayısı artmıştır. Bu vakıflar Yahudi ve Hıristiyanlara %6 ile %15 arasında değişen faiz oranlarıyla kredi vermişlerdir. 18. yüzyılın sonunda 1624 para vakfı bulunmaktadır (Salzmann, 2011: 170).

[280] Yaycıoğlu (2016: 14) 18. yüzyılın sonunda Osmanlıların üç seçenekle karşı karşıya olduğunu ifade etmektedir. Ya bürokratik ve askeri merkezileşmeye dayalı yeni bir 'imparatorluk düzeni', ya merkez ve taşra elitlerinin siyasi ve anayasal ortaklığıyla kurulucak yeni bir 'aristokratik/oligarşik düzen' ya da kamuoyunun ve seçim süreçlerinin belirleyici olacağı bir 'topluluklar düzeni'.

modern dönemde yaşanan idari, iktisadi ve siyasi gelişmelerin oluşturacağının ortaya çıkmış olmasıdır (Khoury, 2003: 16).

3.7. Sonuç

16. yüzyıl sonlarından itibaren yaşanan iktisadi, idari, içtimai ve askeri gelişmeler karşısında taşra yönetiminde bir dönüşüm yaşanıp yaşanmadığının araştırıldığı bu bölümde köklü bir dönüşüme dair önemli bulgulara ulaşılmıştır. Gerileme paradigmasının çeşitli nedenlerle ihmal ettiği 17. ve 18. yüzyıllarda meydana gelen sosyoekonomik gelişmelerin taşra idaresinin dönüşümünde kuvvetli bir itici güç olduğu ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan mülki idare sisteminin teşekkülünde politika transferinin nedenleri sorusuna cevap oluşturacak bir temel oluşmuş gözükmektedir. Bu bulguların, modernleşme dönemi reformlarının önemli aktörlerinin bu dönemde ortaya çıktığını göstermesi çalışmaya sunulan önemli katkılardan biri olmuştur. Merkezi idarede bürokratlar çeşitli girişimlerle, taşra yöneticileri kapı halklarına dayanarak başlattıkları özerkleşme hareketleriyle, nasihatname yazarları reform önerileriyle, ayanlar daha fazla imtiyaz talep eden ekonomik teşebbüsleriyle, eşkıyalar ve eşkıya liderleri siyasi talepleriyle, ulema taşra yönetim hukukunu belirleyici hukuk üretimiyle bu dönemde dönüşümün önemli aktörleri olmuşlar ve bundan sonraki süreçte idari mekanizmaların yok sayamayacağı güçler olarak belirmişlerdir. Öte yandan Hanedan'dan ayrı bir devlet tüzel kişiliğinin ortaya çıkmaya başlaması, merkezin mutlakiyetçi girişimleri karşısında hem merkezde hem de taşrada bunu engelleyen çeşitli güç odaklarının oluşması, mutlak otoriteyi sınırlayan bir kanun kavramına vurgunun -Avrupa'nın henüz referans gösterilmediği bu dönemde- giderek artması, buna bağlı olarak merkezde ve yerelde yönetimin işleyişinde uzlaşma ve pazarlık ilkelerinin yerleşmesi erken modern dönemin taşra yönetim geleneğine katkıları olmuştur.

Taşra yönetim anlayışına yerleşen ilkeler kuruluş döneminden beri var olan meşveretin kurumsallaşmasını sağlamıştır. Bu kurumsallaşma ile merkezi idarede karar alıcı egemen sınıf genişlemiş, meşveret meclislerinin önemi artmış ve taşra yönetiminde yerel meclisler ortaya çıkmıştır. Böylece modernleşme döneminde gerçekleşecek reformların merkezde kurulan meclisler eliyle yapılmasına giden sürecin bu dönemde başladığı görülmektedir. Ayrıca merkez ve taşra uzlaşmasının bir tezahürü olarak yerel meclislerin modernleşme döneminde yapılacak reformların odağında bulunuyor olması bu dönemin bulguları ile daha anlamlı hale gelmiştir. Bu sonuçlar moderne doğru bir gidişin işaretleri olarak modernleşme dönemi reformlarına hem kurumsal hem de düşünsel bir hazırlığın bu dönemde

gerçekleştiğini göstermektedir. Bu altyapının ortaya konmasından sonra, bu dönemde başlayan reform sürecinin bir sonraki bölümde bazı yeni aktörlerin katılımı ve bazı yeni faktörlerin yönlendirmesiyle nasıl ilerlediğinin incelemeye geçilmesi mümkün ve gerekli hale gelmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
MODERNLEŞME DÖNEMİNDE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN TEŞEKKÜLÜ: TRANSFER KONULARI, NEDENLER VE AKTÖRLER BAĞLAMINDA POLİTİKA TRANSFERİ SÜRECİ

"Osmanlı Devleti'nde eskiden merkeziyetçi bir idare usulü yürütülmediği halde, Tanzimat-ı Hayriyye'nin icrasında bazı mertebe merkeziyetçi idare usulüne meylolunup giderek bu usul bayağı galebe eder gibi oldu ise de bunun taşralarca pek çok mahzurları görülmekle sonradan tekrar eski usule avdet olunmuş ve bunun inzibat ve idarece faydaları görülmüş ise de sonradan yine merkeziyetçi usulüne meylolunup şimdi bir karışık halde gidiyor. Halbuki bu esas kararlaştırılmadıkça idarece salim yola gidilemez" Ahmet Cevdet Paşa. (Karal, 1977: 159,160).

19. yüzyıl ortalarında peşpeşe gerçekleşen bir dizi reformun, taşra yönetim sisteminde bugüne değin varlığını sürdürecek bir yenilik doğurduğu görülmektedir. Bu yeniliklerin dış baskılar nedeniyle ve Fransa'dan iktibas edildiğine ilişkin görüş karşısında modernleşme dönemi reformlarının politika transferi perspektifinden incelenmesi bu bölümün temel amacıdır. Mülki idare sistemini teşkil eden reformların nedenler, aktörler ve transfer konuları bakımından derinlemesine incelenmesi sistemin kaynağına ilişkin bir temellendirmeyi mümkün kılacaktır diye düşünülmektedir. Bu bakımdan bir önceki bölümde incelenen erken modern dönemde ortaya çıkan aktörlerin, sosyoekonomik dinamiklerin ve yönetim anlayışının bu dönemdeki etkileri yanında 18. yüzyılın sonundan itibaren gelişmeye başlayan Tanzimatçı düşünce anlayışının ve yeni aktörlerin araştırılması bu bölümün amaçları arasındadır. Bu araştırmanın, çalışmanın temel amacı olan mülki idare sistemini inşa eden son dönem reformların kaynağının analiz edilmesine önemli katkı sunacağı düşünülmektedir.

Erken modern dönemde devlet yönetiminde müzakere ve pazarlık usulünün yerleştiği ifade edilmişti. Bu bölümde bu usulün gelişmesinin merkez ve taşra arasında yapılan Sened-i

İttifak protokolü ve ilerleyen dönemde gerçekleşen diğer merkez-taşra ve taşranın kendi içindeki çekişmesine dayalı gelişmeler üzerindeki etkisi araştırılmaktadır. Yine erken modern dönemde gelişen kanun kavramının, modernleşme döneminde kişilere bağlı idare anlayışını dönüştürmede bir rol oynayıp oynamadığı ortaya çıkarılmaya çalışılmaktadır. Bir taraftan Osmanlı son dönem ve erken Cumhuriyet dönemlerinde yapılan vilayet düzenlemelerinde mahalli taleplerin etkisi anlaşılmak istenirken diğer yandan halen meri 1949 tarihli ve 5442 sayılı kanun ile tekemmül eden mülki idare sisteminin merkeziyetçi yapısının ardında yatan dinamiklerin ortaya konması amaçlanmaktadır.

4.1. Modernleşme Döneminde Taşra Yönetiminde Dönüşümü Hazırlayan Devlet İçi Resmi Aktörlerin Ortaya Çıkışı

4.1.1. Tanzimatçı Düşünce Yapısının Oluşumu

Osmanlıda erken modern dönemde siyasal iktidarın merkezinin Saray'dan Babıali'ye geçmeye başladığı görülmüştü. Bu geçiş sürecinde kalemiye sınıfı sadrazamlık makamından en alt görevlere kadar ağırlığını hissettirmeye başlamıştı. Bu sınıfın 19. yüzyılda yapılan reformlarda kilit bir rol üstlendiği görülmektedir (Reyhan, 1998: 6; Mardin, 2008: 6). Kalemiye sınıfının modernleştirici güç olarak ortaya çıkmasında Tanzimatçı düşünce anlayışının etkisi büyük olmuştur. Sefirler[281] başta olmak üzere, layiha yazarları, Avrupa'ya gönderilen öğrenciler ve tercüme odası memurları Tanzimatçı düşünce anlayışını inşa eden başlıca kalemiye sınıfı üyeleridir. Bu bürokratların yaptıkları katkıların araştırılması 19. yüzyıl taşra refrormlarını anlamak açıısndan önem arz etmektedir.

4.1.1.1. Sefirler ve Sefaretnameler

Osmanlı Devleti diğer ülkelere 18. yüzyıl sonlarına kadar ihtiyaç duydukça geçici elçiler yollamıştır (Unat, 2008: 18). III. Selim döneminden önce gönderilen elçilerin yazdığı metinlerde Avrupa devletleri ve toplum hayatına ilişkin bilgiler önemli bir yer işgal etmemiştir.[282] Sefaretnamelerde genellikle görevin nasıl ifa edildiğine ilişkin bilgiler

[281] Sefaretnameler dışında 18. yüzyılda yazılıp basılan yaklaşık elli kitap içinde hiçbir eserin Avrupa'ya ilişkin olmaması sefirlerin önemini göstermektedir (Üçyiğit, 1994: 11).

[282] Osmanlıda ilk sefaretnameyi Fatih döneminde Avusturya'ya gönderilen Hacı Zağanos'un yazdığı ifade edilmektedir (Afyoncu, 2014: 115).

bulunmaktadır (Karaer, 2011: 7). Geçici sefirler 18. yüzyılın ilk yarısından itibaren klasik sefaretname yazıcılığını terk etmiş, Avrupa'nın idare usullerine, ekonomisine, teknik ve kültürel özelliklerine deyinen metinler kaleme almaya başlamışlardır (Ortaylı, 2016-b: 137). Bu şekilde kaleme alınan ilk sefaretname Fransa Büyükelçiliği yapan Yirmisekiz Çelebi Mehmet Efendi'ye aittir.[283] Burada Mehmet Efendi'nin hem padişah hem de sadrazam tarafından özel bazı ödevlerle görevlendirildiği de görülmektedir. Padişah, Mehmet Efendi'den Fransa'da "ulüm ve fününun terakki derecesini tetkik" etmesini istemiş (Unat, 2008: 19), sadrazam da sefire "vesait-i umran ve maarifine dahi layıkıyla kesb-i ıttıla ederek kabil-i tatbik olanlarının takriri" talimatını vermiştir (Karal, 2007: 56). Bu, Mehmet Efendi'nin net bir biçimde ıslahat için araç temin etmekle görevlendirildiğini göstermektedir.

Mehmet Efendi sefaretnamede Fransız şehri Tulon'da gördüğü karantina uygulamasından (Yirmisekiz Çelebi Mehmet, 1890: 13), şehirler arası ve şehir içi ulaşım kanallarından, bunların ticareti kolaylaştırmak amacıyla yapılmasından (Yirmisekiz Çelebi Mehmet, 1890: 21), kadınlara verilen önemden (Yirmisekiz Çelebi Mehmet, 1890: 25), Fransızların bazı adetlerinden ve çalışkanlığından (Yirmisekiz Çelebi Mehmet, 1890: 108) söz etmekte ve iş hayatına ve topluma dair daha birçok gözleme yer vermektedir.

Yirmisekiz Çelebi Mehmet Efendi'nin sefaret görevinde yanında sekreteri olarak bulunan oğlu Mehmet Sait Paşa da sefirlerin modernleşme sürecini başlatan aktörlerden biri olarak görülebilir. Mehmet Sait Efendi, iyi Fransızca'sıyla Avrupa'nın siyasi durumuna tamamen vakıf olmuştur. İbrahim Müteferrika 1728'de matbayı kurarken onunla birlikte hareket eden kişi Mehmet Sait Efendi olmuştur (Unat, 2008: 71). Mehmet Sait Efendi 1732-33 yıllarında İsveç'te yaptığı sefirlik görevinden dolayı ayrıntılı bir sefaretname yazmış ve Avrupa'ya ilişkin yeni şeyler aktarmıştır. Bunlardan önemli olanı İsveç Başvekili'nin İsveç'in yönetim modeli hakkında söylediklerine dair verdiği bilgilerdir. Bu bilgiler Osmanlı bürokratlarının meşrutiyet rejimini tanımaya başlamasını sağlamıştır;

> *"hususan bizim devletimiz cumhur olub hall–i akd–i umur müstakilen bir ademin elinde olmayub cemi' nasın ittifakına muhtaç bir keyfiyyet olmakla kanunumuz üzere üç senede bir defa cemiyyet–i kübra olub devletimizin irad ve mesarifi muhasebesi ve sair cemi'–i nasının muvacehe ve ittifakıyla olmakla inşallah–ı teala bir çok seneden sonra olacak cemiyetimizde bu hususu müzakere ve halkın rızalarıyla…"(Korkmaz, 2011: 217-218).*

[283] 18. yüzyıl öncesinde sefirler genellikle düşük seviyeli çavuş mertebelerinden seçilirken bu yüzyıldan itibaren giderek daha yüksek rütbeli devlet adamları arasından seçilmeye başlamıştır. Bu bir bakıma sefirlerin diplomatik görev dışında daha çok sorumluluk almaları anlamına gelmektedir (Burçak, 2012: 177).

Rusya elçisi Abdülkerim Paşa'nın Rusya sefaretnamesinde de ekonomik yapıya ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır. Sefir, Rusların ithalata yüzde otuz nispetinde bir vergi uygulayarak -Osmanlı ekonomik ilkelerinin tersine- yerli üretimi koruduklarını söylemektedir (Mehmet Emin Nahifi Efendi, 1898: 65).

Mustafa Hatti Efendi de Istılah-ı Nemçe Sefaretnamesi'nde Avusturya'nın devlet yapısı ve askeri düzenini incelemiştir. Hatti Efendi, Avusturya İmparatoru ve İmparatoriçe'nin devlet içindeki pozisyonunu, devleti oluşturan alt birlikleri, bu alt birliklerin yönetim yapılarını, Kutsal Roma İmparatorluğu denen üst yapıyı anlamaya çalışmış (Mustafa Hatti Efendi, 1999: 18) ve devletin asker toplama usullerini anlatmıştır (Mustafa Hatti Efendi, 1999: 19).

Sefirlerin 18. yüzyılda giderek daha fazla Avrupa diplomatik usullerine göre hareket etmeye başladıkları görülmektedir. 1748 yılında Viyana'ya gönderilen Mustafa Hatti Efendi'nin sefaret görevi (Mustafa Hatti Efendi, 1999: 10) ve Ebubekir Ratıb Efendi'nin Nemçe Sefirliği de yeni diplomatik anlayışın yerleşmeye devam ettiğini göstermektedir (Ebubekir Ratıb Efendi, 2012: 10).[284] Ruslarla yapılan uzun savaşlar gibi 18. yüzyılın ikinci yarısında karşılaşılan yeni koşullar devlet adamları için diplomasi, barış ve ittifak gibi yeni kavramların öneminin anlaşılmasına yol açmıştır.

Bu süreçte Ebubekir Ratıb Efendi, III. Selim'in reform programı üzerinde etkisi nedeniyle önemle üzerinde durulması gereken bir isimdir. Ratıb Efendi III. Selim henüz şehzade iken onun Avrupa'yla ilişki kurmasını sağlamıştır. Viyana sefaretinden sonra kaleme aldığı Büyük Layiha'da Avusturya, Rusya ve Fransa'nın idari, mali, askeri, hukuki ve ekonomik kurumlarını ayrıntılı olarak tetkik etmiştir (Ebubekir Ratıb Efendi, 2012: 24).[285] Ratıb Efendi'nin Avusturya yönetimine ilişkin dikkat çektiği hususlar Tanzimatçı düşüncenin temel ilkelerini belirleyici niteliktedir:

---

[284] Burada belirtmek gerekir ki Osmanlıların modern diplomasiyi öğrenmesi veya modern diplomatik anlayışı benimsemesi sefirlik uygulamasıyla başlamamıştır. Aksine sefirlik uygulamasının önem kazanması Osmanlıların 1648 Vestfalya anlaşması sonrası Avrupa'nın geçtiği yeni uluslararası hukuk düzenine intibakının sonucu olarak görülebilir. Yeni çalışmalar Osmanlıların 1699 Karlofça müzakerelerinde Rami Mehmet Paşa başkanlığındaki Osmanlı heyetinin diplomatik olarak son derece başarılı olduklarını, dolayısıyla devrin diplomatik işleyişine hakim olduklarını ortaya koymaktadır. Savaşta yaşanan hezimetin masada tekrarlanmadığı, Osmanlı bürokratlarının ince diplomasi hamlelerinin şaşırtıcı derecede başarılı olduğu görülmektedir. Bu bakımdan Osmanlılar sefaret kurumunu yaygınlaştırırken zamanın gereklerine göre hareket etmişlerdir (Ortaylı, 2016-b: 109-118).

[285] Ratıb Efendi Osmanlı temel ekonomi politikasıyla uyuşmayan yerli mallarını koruyucu politikalar önermiştir (Ünal, 2003: 276, 277). Kasabalarda zenaatkarların tam bir serbestiyet içinde ekonomik faaliyetlerini yürütmesi Ratıb Efendi'nin dikkat çektiği bir başka konudur (Tanyıldız, 2020: 597). Ratıb Efendi'nin bunu dile getirmesi, Osmanlıda esnafların loncaların sıkı denetimi altında faaliyet yürütmesinin artık iktisadi gelişmeye zarar vermeye başladığının fark edildiği şeklinde yorumlanabilir.

- *Eğitimli, disiplinli ordu,*
- *Düzenli maliye,*
- *Namuslu, dürüst okumuş memurlar ile halk arasında ekonomik güvenlik ve refah (Berkes, 2015: 99).*

Ratıb Efendi'nin kendini iyi yetiştirmiş ve Avrupa devlet ve toplumları hakkında bilgi edinmiş bir bürokrat olduğu görülmektedir. Ratıb Efendi'nin, Avrupa aydınlanmasının öncülerinden Russo, Volter ve Monteskiyö gibi düşünürlerden haberdar ve bu konuyla ilgili olduğu kendi metinlerinden anlaşılmaktadır (Ebubekir Ratıb Efendi, 2012: 14). Resmi olmayan zamanlarda herkesin eşit olduğunu, kimsenin birbirine üstün olmadığını, kanunlar karşısında tam bir eşitlik olduğunu vurgulaması dikkate değerdir (Tanyıldız, 2020: 597). Ratıb Efendi, Avusturya'nın ekonomik kurumlarını da incelemiştir. Bütçe açığının azaltılması, damga resimlerinin konulması, iç ticaretin ve yerli üretimin geliştirilmesi politikalarına dikkat çekmiştir (Tuncer ve Tuncer, 1997: 106).

Ratıb Efendi gibi ekonomide korumacı politikaların başlatılması gerektiğini (Yaycıoğlu, 2016: 42) ifade eden ve Tanzimatçı düşünce anlayışının oluşmasına katkı sunan bir başka elçi de Ahmet Resmi Efendi'ydi[286]. Ahmet Resmi Efendi, gezip gördüğü yabancı ülkelerin ve kentlerin yönetim yapılarını eserinin merkezi konusu yapmış, Avusturya, Lehistan ve Prusya hakkında detaylı bilgiler vermiştir. Ayrıca Prusya Kralı'nın yönetim anlayışı konusunda kendi görüşlerini ifade etmiştir (Ahmet Resmi, Aktaran; Atsız, 1980).

Resmi Efendi, Küçük Kaynarca Antlaşması'yla sonuçlanan Osmanlı Rus savaşı sonrasında geleneksel gaza ilkesinin yanlışlığını ortaya koymuş, artık din, şeriat ölçüleriyle savaş yapmamak gerektiğini, çağdaş Avrupa devletleriyle barış ilişkileri kurulmasına öncelik verilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Ahmet Resmi, 2011: 88). Ahmet Resmi'ye göre eski savaş geleneğiyle birlikte eski devlet düzeni geleneği de değişmelidir. Devlet, yeni devletlerarası hukuka uyarak Hristiyan da olsalar, diğer devletlerle barış ilişkileri kurmalıdır. Ahmet Resmi'ye göre artık Avrupa devletler hukuku diplomasisi içine girmek bir zorunluluktur (Erdem, 2008: 187; Berkes, 2015: 86).[287] Ahmet Resmi bu görüşleriyle, devlet içindeki geleneksel anlayışlara sahip bürokratlara karşı net bir tutum almıştır. Ahmet Resmi ile kök salmaya başlayıp Mustafa Reşit Paşa ile kurumsallaşan Avrupa güçler dengesine

[286] Ekonomik yaklaşımların politka transferine konu olabildiği ilk bölümde ele alınmıştı. Bu bakımdan sefirlerin korumacı politikalara vurgu yapması dikkate değerdir.

[287] Ortaylı'ya (2016-b: 137, 138) göre Ahmet Resmi gibi sefirler Avrupa devletlerinin düzenlerini o kadar iyi anlatmışlardır ki, o dönemin Roma Germen İmparatorluğu'nun Avrupa tarihi ve politikasındaki yerini anlamak için bütün tarihçiler için Resmi'nin eserleri önemli bir kaynak olarak görülmelidir.

dahil olma politikası ilk meyvesini Nizam-ı Cedid döneminin başında vermiştir. 1790 yılında Osmanlı Devleti ilk kez bir Hıristiyan devlet olan Prusya ile *"ittifak anlaşması"* yapmıştır (Soysal, 1999-a: 71).[288] Bundan sonra Paris Büyükelçisi Halet Efendi de İngiltere, Fransa ya da Rusya ile çıkar amaçlı olarak işbirliği yapılmasını önermiştir (Kuran, 1968: 52).

Bu bilgiler diplomatik ilişkiler bakımından da 18. yüzyılın hiç de durağan değil, aksine oldukça önemli değişimlerin yaşandığı bir yüzyıl olduğunu göstermektedir. Bu süreçte Avrupa ve Rusya, Osmanlılar tarafından dikkatle takip edilmiştir (Ortaylı, 2010-a: 17). 18. yüzyılda Osmanlının Batı algısının değişmeye başladığı maddi kültürdeki değişmeden de anlaşılmaktadır. Göçek'in (1999: 237, 238) ordu, idareci ve avamdan olan üç gruba ait tereke defterleri üzerinde yaptığı araştırmaya göre 18. yüzyılda ordu ve idareci sınıftan ziyade halkın Batı mallarına olan telebinde artış olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Göçek'e göre seçkin sınıfın Batı mallarını kullanma eğiliminde artış olmaması, zaten bu sınıfın öteden beri belli düzeyde bu maddi kültüre aşina olmasından kaynaklanmaktadır.[289]

Sefaret müessesesi Osmanlıda erken modern dönemde ve öncesinde diğer kurumlar gibi dönüşüm geçirmiştir. Bu dönüşümde en önemli aşama 18. yüzyıl sonunda 1793 yılında ikamet (daimi) elçiliklerinin kurulması olmuştur. Bu reform erken modern dönemden modern döneme geçişin bir sembolü olarak okunabilir. III. Selim'in İkamet Elçisi olarak adlandırılan daimi elçilerin Avrupa'ya gönderilmesine dair fermanı Osmanlının bu kuruma yüklediği yeni anlam hakkında önemli ipuçları vermektedir:

> *"Avrupa'nın terakkiyat-ı Cedidesi ve Devlet-i Aliye'nin vaktühaliiktizasınca düvel-i Avrupa ile peyda olan revabıt-ı adidesi düvel-i Avrupa kaidesince sefaret usülünün lüzum-ı vaz-u tesisiniisbat edip hususiyle bu evanda (zaman) rabıta-i düveliyeyi bütün bütün başka bir hale koyan Fransa ihtilali zuhur ile bilcümle düvel-i Avrupa'yı tedarükat-ı ihtiyayeye mecbur ettiğinden Devlet-i Aliye'nin dahi düvel-i fahime-i Avrupa nezdinde birer ikamet elçisi bulundurması derece-i vücupta görülmekle düvel-i merkume nezdine birer elçi gönderilip ve üç sene müddet tekmilinde anlar celp ve iade ve yerlerine başkaları irsal ile münval-i meşruh üzere hem umur-ı safaret idare ettirilmek ve hem de bu tarikle ahval-ı düvele vakıf bazı zatler yetiştirilmek üzere…"(Unat, 2008; 20).*

III. Selim için ikamet elçiliğini olmazsa olmaz (derece-i vücup) kılan husus esasen pratik bir ihtiyaçtı. Avrupa'ya ilişkin istihbarat kaynağı olan Balkan eyaletleri ve divan-ı hümayun

---

[288] Bu ittifak anlaşması gereği Berlin'e gönderilen Ahmet Azmi Efendi'nin sefaretnamesinde dile getirdiği devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin tespitler ve öneriler Nizam-ı Cedid uygulamalarına ilham vermiştir (Ahmet Azmi, 1888: 71-72).

[289] Bu dönemde Batı Anadolu'da özellikle Fransız ve İtalyan mimarisi ve mobilyaları yerel elitler için statü simgesi haline gelmiştir (Hathaway, 2021: 85).

tercümanları artık istihbarat için yetersiz olmaya başlamışlardı.[290] Bu sebeplerle yeni düzenlemeye gidilmişti (Karal, 1988: 167). Burada belirtmek gerekir ki 18. yüzyılda sürekli diplomasiye geçen sadece Osmanlılar değildi. Avrupa ülkeleri açısından da 1648 Vestfalya anlaşmasından sonra yavaş yavaş sürekli diplomasiye geçiş söz konusuydu (Erdem, 2008: 185).

III. Selim'in Fermanı sefaret kurumuyla sadece diplomatik ilişki kurmanın amaçlanmadığını, devletin modernleşmesi için Avrupa modernleşmesinin esaslarına vakıf adam yetiştirmenin de bu politikayla hedeflendiğini göstermektedir. Bu amaçla ilk daimi Osmanlı elçiliği 1792 yılında Londra'da açılmıştır. İlk daimi Osmanlı elçisi olarak atanan Yusuf Agah Efendi'nin İngiltere'ye gönderilmesinden sonra 1795 yılında Prusya ve Avusturya'ya da birer daimi elçi gönderilmiştir. Defterdar Ali Seyyid Efendi Paris Büyükelçiliği'ne, Kethüda katibi İbrahim Atıf efendi de Viyana Büyükelçiliği'ne görevlendirilmişlerdir (Kuran, 1968: 20-21).

Yusuf Agah Efendi, elçilik görevinde oldukça başarılı olmuştu. İngiltere ve Batı hakkında düzenli olarak bilgi toplamış, siyasi çalışmalarının yanı sıra işittiği haberleri ve gazetelerde yayımlanan havadislerin tercümelerini düzenli olarak Babıali'ye göndermiştir. Babıali'den aldığı emir üzerine Osmanlı Ordusu'nun Batı usulünde yetişmesini sağlayacak İngiliz subaylarının Türkiye'de görev almalarını sağlamıştır (Kuran, 1968: 20-21). Paris Büyükelçisi Defterdar Ali Seyyid Efendi de Fransa'yı yakından takip etmiş, 500'ler ve 250'ler meclislerinin toplantılarına katılmıştır (Unat, 2008, s.179). Padişah da sefirlerin çalışmalarını yakından takip etmiştir.[291]

1806 yılında Fransa'ya murahhas olarak gönderilen Seyyid Mehmed Vahid Efendi de sefaretnamesinde dönemin gelişmeleri karşısında sefirlerin yaşadığı zorlukları ve Avrupa'ya dahil olma arayışlarını ifade etmeye çalışmıştır (Unat, 2008: 200). Vahid Efendi sefaretnamede siyasi olayları yazmakla yetinmemiş, Avrupa bilim, toplum ve kültürü

---

[290] 18. yüzyılda başkentte yaygın bir deyiş şöyleydi; "Pera'nın üç laneti var: Veba, yangın ve tercümanlar" (McGowan, 2004: 774).

[291] Ali Seyyid Efendi'nin Fransızlar tarafından kandırılarak Mısır'ı işgal planını öğrenememesi ve bu konuda Babıali'yi bilgilendirememesi padişahı kızdırmış ve sefirin görevine son verilmiştir. III. Selim sefir için "ne eşek herif imiş" değerlendirmesinde bulunmuştur (Kuran, 1968: 31). Karal, padişahın 1806 yılında Paris Elçiliği görevinde bulunan Abdurrahim Muhib Efendi için de benzer şeyleri söylediğini ifade etmiştir: *"Benim Vezirim, Muhib'in irsal eylediği evrakı görüp azim infial eyledim. Böyle vakitte Paris'e gidecek elçi değilmiş. İtalya krallığını nutka alma deyu bu herife tembih mi olundu. Subhanallah ne acayip adam imiş, iptida memuriyetinde nerbabı değildir deyu herkes imza eylemişti. Gaflet olunmuş bir doğru sözü var ki Paris'de duramam devlete muzırdır diyor. Amenna bu pek eşek herifin ikameti muzırdır."* (Karal, 1988: 182). Padişah'ın bu ifadelerinden, sefirlerin çalışmalarının kendisi tarafından önemle takip edildiği anlaşılmaktadır.

üzerine gözlemlerini de yazmıştır. Viyana şehir mimarisini beğenmiş (Seyyid Mehmed Vahid, 1888: 19), kütüphane ve cephanelik üzerine bilgiler paylaşmıştı (Seyyid Mehmed Vahid, 1888: 20). Tıp okulunda gördüğü otopsi bölümünü önemle anlatmıştır (Seyyid Mehmed Vahid, 1888: 22). Viyana Belediyesi'nin hizmetlerini takdirle ifade etmiştir (Seyyid Mehmed Vahid, 1888: 24, 29). Vahid Efendi bugün yetiştirme yurdu diye tanımlanabilecek piçhanelere dair bilgiler vererek Avrupada'ki sosyal devlet uygulamalarından örnekler vermiştir (Seyyid Mehmed Vahid, 1888: 59). Sefaretnamede kendi izlenimlerine dair görüşlerini paylaşmış ve birçok öneride bulunmuştur (Seyyid Mehmed Vahid, 1888: 62). Yine bu dönemde Berlin sefiri Giritli Aziz Ali Efendi'nin 1797 yılında yazdığı "Muhayyelat" adlı eseri Batı edebiyatının etkisiyle yazılan ilk edebi hikaye olarak tarihe geçmiştir (Giritli Aziz Ali, 1990: 13). Bu bilgiler Osmanlı Devleti'nin bu dönemde Avrupa'yı her bakımdan tanımaya başladığını göstermektedir.

1806 yılında Fransa'ya gönderilen Abdurrahim Muhip Efendi'ye verilen talimat Tanzimatçı düşüncenin oluşması sürecine ışık tutacak niteliktedir:

> *"Frânçe devletinin suret-i idaresini ve tedabir ve maneviyatını ve nizam-ı mülke dair kaffe-i halat-ı ve bettahsis donanmaya müteallik kavaid-i mahsusasını ve umur-ı askeriyenin veçhi tertip ve tanzimini velhasıl Devlet-i Aliye'nin işine yarayacak kaffe-i halat gereği gibi tahkik ve istirhaç etmek hususunu sefir-i mümaileyh iltizam ve bunların tafsilatını peyapey tahriri ihtimam eyliye… Sefir-i mumaileyhin maiyetinde olan memurin cümlesi ol tarafta beyhude izaa-i vakit etmeyüp hademe-i Devlet-i Aliye'ye yarayacak elsine ve ulum ve maarif ve fünun tahsiline sa'yi beliği etmeleri…"(Karal, 1988: 200).*

Bu talimatname ile tüm elçilik görevlileri Fransa Devleti'ni ve dilini öğrenmekle tavzif edilmiştir (Karal, 1988: 180). Talimatname, Fransa'nın *idare usullerinin*, "*Devlet-i Aliye'nin işine yarayacak kaffe-i halat"* gereğince öğrenilmesi gerektiğini belirterek devletin Avrupa'nın örnek alınarak modernleşeceğini kabul ettiğini göstermektedir. Talimatnameye göre buna aracılık edecek kişiler de sefirlerdir.[292] *Talimatname ile Avrupa'dan alınacak yönetim teknikleri politika transferinin konusu olarak belirlenmiş olmaktadır*. Sefirler de görevlerinde kimi zaman başarısız olsalar da Avrupa'yı tanıma görevini giderek daha çok önemsemişlerdir (Tuncer ve Tuncer, 1997: 26). Bu bakımdan bu ilk ikamet elçilerinin Osmanlı modernleşmesinde önemli bir rol üstlendikleri anlaşılmaktadır (Kuran, 1968: 65).

[292] Burada bazı görevlilerin politika transferiyle görevlendirilmiş olmalarını bu sürecin mutlaka transferin yapılmasıyla tamamlanması anlamına gelmeyeceğini hatırlamak gerekir. Bilindiği gibi politika transferinin tamamlanması ülke içinde bürokratlar tarafından yapılan hazırlık ve politika yapıcıların onaylarıyla mümkün olmaktadır.

Sefirlerin önerilerinin kabul gördüğü 19. yüzyıl ortalarında yapılan reformlardan anlaşılmaktadır.

Nasihatnameciler örneğinde görüldüğü gibi ıslahat önerilerinde bulunanlar muhataplarını ikna etmek için, dikkat çektikleri hususların uygulandığı bir döneme ya da yere atıfta bulunmaktadırlar. Nasihatname yazarlarına göre kimi zaman asr-ı saadet dönemi, kimi zaman eski İran yönetimleri kimi zaman Fatih veya Kanuni devirleri kimi zaman da Cengizhan dönemi kendi önerilerinin uygulandığı zamanlar ve yerlerdir. 18. yüzyılın sonlarından itibaren ise sefirlerin çalışmalarından etkilenen reformcular, eski ıslahatçılar ile aynı hususları dile getirseler bile referans olarak Batı'yı işaret etmişlerdir. Batı, devlet adamlarının alacakları kararlar için meşrulaştırıcı bir mazeret olarak görülmeye başlamıştır (Özel, 1985: 66).[293] Merkezi bir vergi sistemi ile düzenli, daimi ve modern bir ordu öteden beri adalet dairesinin hedeflediği kurumlardı. Ancak artık bu kurumların meşruiyetini sağlamak için adalet dairesi yanında *Batılı yönetim pratikleri* örnek gösterilmeye başlamıştır. Kanun kavramına vurgu yaparken altın çağa yapılan atıf artık Batı'ya yönelmiştir. Reformların meşruiyeti giderek benzer reformlarla başarı sağlamış Avrupai kurumlara dayandırılacaktır.

Sefirler ütopik, hayali veya öngörüye dayanan bir reform paketi sunmamışlar, zaten hayata geçmiş ve başarı sağlamış bir yenileşme önerisi getirmişlerdir. Bu nedenle sefirler Türkçe'ye kazandırdıkları medeniyet, terakki, ulum/akıl, fünun/maarif, kanun/hukuk, nizam/tanzim, hürriyet ve meşveret gibi birçok kavram ile Avrupa uygarlığını devlet adamlarına tanıtmayı başarmışlar ve yapılacak reformlar için zihinsel bir dönüşümün yaşanmasına aracılık etmişlerdir (Çetinsaya, 2014: 55-67). Tablo 6'da özetlenen gönüllü ve zorlayıcı transfer süreçlerine bakıldığında sefirlerin bu kavramları transfer etmeleri gönüllü transfere işaret etmektedir. Özellikle, transfer edilecek politikaları *tanıma, araştırma, farkına varma ve kabul etme* gibi gönüllü transferi zorunlu transferden ayıran aşamalar, sefirler aracılığıyla yapılan politika transferi sürecinde belirgin bir şekilde kendini göstermektedir.

[293] Ortaylı, (2010-c: 100) Batı medeniyetinin tümüyle benimsenmesinin Osmanlılar için hiçbir zaman *yegane* amaç olmadığını, Osmanlı modernleşmesinin ardında Batı'ya dönüşmek gayesinin bulunmadığını vurgulamıştır. Batı, Osmanlı reformları için fonksiyonel olması nedeniyle ve olduğu ölçüde örnek alınmıştı.

4.1.1.2. Geç 18. Yüzyıl Bürokratları ve Layihalar

Erken modern dönemden modernleşme dönemine geçişte yeni politika önerisinde bulunan layiha yazarları politika girişimcileri olarak Tanzimatçı düşüncenin oluşumuna katkı sağlamışlardır. 18. yüzyılın ikinci yarısında Rusya ve Avusturya Macaristan İmparatorluğu ile yapılan uzun savaşlar 1700-1750 arasında gerçekleşen ekonomik iyileşmeyi ters yüz etmişti. Büyük mali sıkıntılarla karşılaşan devlet, kendini, askeri, mali ve mülki sistemde idarenin iyileştirilmesi çalışmalarına hız vermek zorunda zorunda hissetmişti. Bu dönemde askeri teknoloji ve harp tekniklerinde 16. yüzyılın sonlarında olduğu gibi yeni bir dönüşüm yaşanıyordu. Avrupa'da bugünkü askeri sisteme, yani zorunlu olarak toplanan askerlerden oluşan ve kışlalarda sürekli eğitim gören daimi ordu sistemine geçildi (Göçek, 1999: 106). Bu gelişmeler topyekun yeni bir sistem (nizam-ı cedid) ihtiyacını ortaya çıkarıyordu. Mülki yönetimin işleyişi devletin en önemli problemi olarak 1789'da tahta çıkan III. Selim'in dikkatini çekmişti (Ünal, 2003: 274, 275). Kırım'ın kaybı gibi ağır sonuçları olan bir savaşın ardından devletin içinde güçlenen yenilikçi düşüncelere sahip bürokratlar ıslahat düşüncesi taşıyan III. Selim'e bir fırsat sunmuştu (Yeşil, 2012: 75, 76). III. Selim Bab-ı Ali'ye hitaben bir hatt-ı hümayun yayımlayarak devletin karşılaştığı sorunların ve düşünülen çözüm önerilerinin kendisine rapor edilmesini istedi;

> *"Zulmün artmasından her yer harap oldu. Reayada takat kalmamıştır. Kadılar, naipler, voyvodalar, ayanlar ve cizyedarlar etmedikleri zulüm yok. Bunlar hep işin ehline verilmeyişinden doğmuştur… Henüz tahta geçtim, işlere ilkinden sonra vakıf değilim. Devletimin hali nicedir? Gizlemeyin, doğruca görüşüp sonra bana hakikati bildirmekte kusur etmeyesin… Ben doğru söze darılmam. Devletimize hayırlı olan ne ise hakikatiyle bana bildirsin..." (Cevdet Paşa, 1973-b: 398,399).*

Osmanlı Devleti hizmetinde olan iki yabancı görevli ile 20 Türk toplam 22 bürokrat bu emre cevap olmak üzere çeşitli layihalar kaleme almışlardır.[294] Bu 22 layihada yer alan öneriler III. Selim dönemi boyunca izlenen ıslahat programları için bir rehber olmuştur (Şimşek, 2006: 98). Esasen reform motivasyonunu sadece bu 22 layihadan ibaret saymak doğru değildir. 18. yüzyılın sonunda ortaya çıkan buhran nedeniyle III. Selim tahta çıkmadan önce yazılan başka layihalar olduğu gibi III. Selim'in fermanına cevap mahiyetinde yazılanlar dışında da layihalar kaleme alınmıştır (Lokmacı, 2021: 475,476).

[294] Layiha yazarlarının listesi için bkz: (Tanyıldız, 2020: 603). Layiha yazarlarının çoğunluğunun elçilik veya reisülküttaplık yapmış olanlardan çıkması Avrupa'nın başarısının Osmanlı reformlarını güdüleyen bir faktör olduğunu ortaya koymaktadır (Demirci, 1999: 41).

Bütün bu eserlerde tımar sisteminden askeri nizama, ayanlık uygulamasından iktisadi politikalara kadar birçok konuda öneri yapılmıştır. Layihacıların en çok üzerinde durduğu konulardan birinin de taşrada devlet otoritesinin zayıflığı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla getirilen öneriler mülki yönetimin *merkezileştirilerek otoritenin sağlaması* yönünde olmuştur (Çağman, 2010: XIV). Birçok layihacı valilerin çok sık değişmesinin bunların reayadan kısa sürede çok fazla ve illegal para toplamalarına sebep olduğunu dile getirmiştir. Buna son verilerek bu görevlilerin önceden belirlenmiş sürelerde (en az üç yıl) ve görevde kalma güvencesiyle çalıştırılmalarının vali ve halk arasında yeniden güven tesis edeceğini söylemişlerdir (Çağman, 2010: 35;[295] Özdemir, 2012: 16).

Osmanlı taşrasında görülen eşkıyalık layihalarda dile getirilen bir başka problemdir. Çünkü taşra yöneticileri özellikle Rumeli'de eşkıyadan izin almadan görev yapamaz hale gelmişlerdi.[296] Layihacılar bu nedenle taşrada otoriteyi sağlamak için mutlak surette eşkıyalığın bitirilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir (Özdemir, 2012: 16-20). Avrupalıların yaptığı gibi köylerden asker toplama yönteminin benimsenmesi[297] ve bunların talimli hale getirilmesi ile taşrada eşkıyalığın bitirilebileceğini ifade edenler de olmuştur (Öğreten, 2014: 172,173). Bir başka layihada eşkıyalığın bitirilmesi için bölgelerinde destek aldıkları ayanlarla ilişkilerinin kesilmesi, eşkıyaya destek veren ayanın sert bir biçimde cezalandırılması istenmektedir (Çağman, 2010: 68,69).

Ademimerkeziyetçi unsurları kontrol altına almak layihaların hedeflerinden biri olmuştur. Bazı layihalarda taşrada genel devlet örgütlenmesi dışında yer alan vakıfların devletin gelir kaybına yol açtığı dile getirilerek vakıfların yöneticileri, yönetim organları ve harcamaları üzerinde sıkı denetim yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Böylece devlet bütçesinde önemli bir kaçağın engellenmiş olacağı düşünülmüştür (Çağman, 1992: 222).

Layihalara göre taşrada kangren haline gelmiş olan bir başka sorun da ayanlık müessesesindeki suistimallerdir. Koca Yusuf Paşa gibi bazı yazarlar yerel elitler konusunda kuşkucu olsalar da Mehmet Şerif gibi bazıları ise ayanlar olmadan imparatorluğun yönetilemeyeceğini söylemişlerdir (Yaycıoğlu, 2016: 44). Yine de layihacıların birçoğu

---

[295] "..bu veçhile vali olan müsterih olmak ve ahali dahi ol valiyi mütemadi bilüb emrü re'yine inkıyad eylemek lazımdır ki.." (Çağman, 2010: 35).

[296] "…hatta Rumeli'nde kesret-i eşkıya-yı haydude illet-i müstakille oldukları cihetden…hükkam ve zabıtan ve voyvoda ve cizyedarlar bila-iznü ruhsat bir emre tesaddi edemedikleri…" (Çağman, 2010: 56).

[297] Layihalarda esasen zorunlu askerliğe benzer bir uygulama önerilmekteydi ve bu konuda devlet, döneminin gelişmelerinden çok da geri kalmış değildi. Fransa 1793'te, Prusya 1813'te zorunlu askerliği getirmişti (Göçek, 1999: 106).

ayanlık sisteminin kaldırılmasından ziyade sistemde aksayan unsurların düzeltilmesini istemiştir. Ayanların seçimle belirlenmesi usulünün tam olarak uygulanması, ayanların devlet adına yaptığı harcamaların sık sık denetlenmesi, vilayet bütçelerinin yerel görevliler ile ayan ve eşrafın tam mutabakatıyla oluşturulması, ayanların vilayet masrafı adı altında topladığı gelirlerin gerçekten vilayet gideri olup olmadığının kontrol edilmesi bu konuda önerilen önemli maddelerdir (Özdemir, 2012: 20,21; Çağman, 2010: XXII-XXXVI).

Bazı layihacılar sadece merkezi ordunun değil taşradaki askerlerin de disiplin altına alınması gerektiğini ifade etmişlerdir. Onlara göre taşradaki asayiş ve güven valilerin maiyetindeki askerlerin daima eğitimli tutulmasıyla mümkün olacaktır (Öğreten, 2014: 96). Layiha yazarları taşrada otoriteyi sağlamanın yolunun orduda gerçekleştirilecek reformların taşra yönetimlerinin emrindeki askeri kuvvetlere teşmil edilmesiyle mümkün olacağını düşünmüşlerdir (Beydilli, 1987: 44).

Layihacıların taşra yönetimine nizam verilmesi önerileri merkez bürokratlarınca hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu öneriler sonrasında 1803 yılında Nizam-ı Cedid askeri eşkıyanın üstüne yürümüş ve Rumeli'de kesin bir zafer kazanmıştır (Beydilli, 1987: 45). Layihalarda yerli mallarını koruyucu ve bazı malların ithalatının kısıtlanması önerileri (Çağman, 2010: XIV) geleneksel provizyonist politikanın terki anlamına geliyordu. Mehmet Emin Behiç, layihasında korumacı ekonomik politikaların ötesine geçerek bazı temel ürünlerin üretimi konusunda devletin yatırım yapması gerektiğini ifade etmişti (Yaycıoğlu, 2016: 42, 43). Bu ancak 19. yüzyılın ikinci yarısında hayata geçecekti (Genç, 2019: 89)[298] belki ama bürokratlar artık geleneksel politikalar yerine yeni politikalar öneriyorlardı. Geleneksel politikaların terk edilmesi erken modern dönemde taşra yönetimini biçimlendiren iltizam ve malikane sisteminin de uygulama zeminini ortadan kaldırıcı bir nitelik arz ediyordu. Bu bakımdan layihacıların ekonomi politik alanındaki önerileri uygulanmaya başladıkça taşrada iktisadi sınıflar üzerinde bir değişim yaşanmaya başladı. Bu da 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren taşra yönetimine katılan yerel elitlerin kökenleri üzerinde belirleyici oldu.

[298] Genç'e göre (2019: 88, 89) Osmanlı ekonomik modelinin ana ilkelerinden tradisyonalizm 19. yüzyılın ilk yarısında, provizyonizm ise 1840'lardan sonra terk edilmeye başlamıştı. Fiskalizm ise imparatorluğun sonuna kadar yaşamaya devam etti.

4.1.1.3. Tercüme Odası ve Avrupa'ya Gönderilen Öğrenciler

19. yüzyılın ilk yarısına kadar Babıali ile yabancı devletler arasındaki diplomatik ilişkiler Divan tercümanları aracılığıyla yürütülüyordu. Divan tercümanlığı makamını çoğunlukla İstanbul'daki Fenerli Rum aile fertleri işgal ediyodu. Yunan isyanıyla birlikte bu aileler artık güvenilmez bulunduğundan 1821 yılında son Rum tercümanın işine son verilmişti. 1833 yılına kadar tercüme işleri bir şekilde yürütülmüş, ancak bu tarihte bu işe bir düzen vermek amacıyla Tercüme Odası isminde bir daire resmen kurulmuştu. Bu daire sadece tercüme işini yürüten bir daire olarak işlememiş, memurlara zamanın diplomatik dili olan Fransızca'nın öğretildiği bir eğitim kurumu olarak da görev yapmıştı (Zürcher, 1999: 70).

Avrupa'ya öğrenci göndermeye ilişkin ilk bilgi ise 1776 yılına aittir. İshak adında bir öğrenci bu tarihte Divan'da kullanılan Fenerli Rum tercümanlar yerine görevlendirilmek üzere Paris'e gönderilmiştir (Doğan, 1991: 18). Bu münferid kalan uygulamadan sonra Osmanlı Devleti'nin daha istikrarlı bir politika olarak öğrenci göndermeyi planladığı tarih 1827'dir. Bu tarihte çeşitli ülkelere yaklaşık 150 öğrenci gönderilmesine karar verilmiştir (Şişman, 2004: 2). Bu karar hemen uygulanamamış, dört kişilik küçük bir öğrenci grubunun yola çıkması için 1830 yılının sonlarının beklenmesi gerekmiştir (Erol, 2021: 33-37). 19. yüzyılın reformcu bürokratlarının özgeçmişleri incelendiğinde genellikle Avrupa'da görülen bu eğitime, tercüme odası deneyimine veya yabancı büyükelçiliklerde yapılan görevlere rastlanmaktadır (Zürcher, 1999: 71). Bu bakımdan Tanzimatçı düşüncenin oluşumunda ve bu düşünce çerçevesinde yapılan reformlarda Tercüme odasından yetişen bürokratlar ve Avrupa'ya gönderilen öğrencilerin önemli bir rol üstlendiği anlaşılmaktadır.

4.1.2. 19. Yüzyıl Taşra Yönetim Reformlarının Teorisyenlerinin Düşünce Dünyası

Yeni politikaları uygulayacak politika yapıcıların politika transferinde oynadıkları hayati rol görülmüştü. Çünkü transfer altyapısı oluşturulsa dahi politikaların politika yapıcıların dünya görüşlerine uymadığı takdirde yürürlüğe giremedikleri bilinmektedir (Sobacı, 2009: 77). Bu bakımdan reformları hazırlayanların ve uygulayanların ayrı bir başlık altında değerlendirilmesi çalışma açısından önem arz etmektedir. Politika yapıcılar reformlarda onay mercidir. Reformu hazırlayan ve gerçekleştiren Osmanlı bürokratlarının düşünce dünyaları uygulamaya geçmiş reformların kaynağı konusunda önemli bilgiler verecektir diye düşünülmektedir. Ayrıca yine transferin alt tiplerinin açıklandığı ilk bölümde bir ülkede reform sürecini politika yapıcılar ya da politika girişimcileri *başlatmışsa*, bunun, transferin gönüllü ve rasyonel yapıldığına ilişkin bir işaret olduğu ifade edilmişti. Bu bakımdan

Osmanlı merkez bürokratlarının taşra yönetim reformlarında aldığı rolün ortaya konulması transferin gönüllü ya da zorlayıcı niteliğini açığa çıkarmaya da ışık tutacaktır diye düşünülmektedir.

Tanzimatçı düşüncenin somutlaştığı ve teoriden pratiğe döküldüğü Tanzimat döneminde üç bürokratın adı öne çıkmaktadır. Büyükelçi ve sır katibi olarak yurtdışı görevlerde bulunmuş bu reformistlerin gerek kariyer biçimleri gerek reform düşünüşleri bakımından dönemin diğer aktörlerini temsil eder niteliğe sahip oldukları düşünülmektedir. İmparatorluğu ayakta tutacak reformların daima odağında yer alan taşra yönetimi reformları, bu üç aktöre yakından bakmakla daha anlaşılır hale gelecektir diye düşünülmektedir.

4.1.2.1. Mustafa Sami Efendi

1838-1839 yıllarında Paris Sefaretinde sır katibi olarak görev yapan Mustafa Sami Efendi görevi sonrasında kaleme aldığı Avrupa Risalesi eserinde Avrupa devletlerinin toplumsal ve siyasal düzenini çözümlemeye çalışmıştır. Eser, Avrupa'nın kurmayı başardığı medeni düzenin nedenlerini araştıran ilk eserlerden olması açısından önemlidir. Mustafa Sami Efendi'ye göre Avrupa medeniyetinin temelini oluşturan unsurlardan biri eğitimdir (Sami Efendi, 1996: 78).[299]

İkinci olarak Mustafa Sami, Avrupa'nın ilim, teknoloji ve devlet işlerinde ileri düzeyde olmasının çeşitli sebeplerini tespit etmiştir. Geleneklere bağlılık, liyakat,[300] yazılan kitapları halkın her kesiminin anlayabilmesi için dilde sadeleşme,[301] bedenen sağlıklı topluma verilen önem (Sami Efendi, 1996: 72), din özgürlüğü,[302] tutumlu ve çalışkan olma (Sami Efendi, 1996: 70) bunların en önemlileri olarak sayılabilir. Ayrıca Tanzimat ve Yeni Osmanlı hareketiyle beraber daha sık kullanılacak olan bazı kavramlar ilk kez onun eserinde görülmektedir. *Devlet-i meşruta* (Sami Efendi, 1996: 67), *hubb-ı vatan ü millet* (Sami

---

299 *"Gelelim bunların bu kadar uluma aşina olmalarının sebeb-ü badisine; Çünkü Avrupalılar dünyada en büyük ar ve hacalet, cehalet olduğuna hükm ve imza eylemiş olduklarından artık bu babda devlet ve milletçe kemaliyle tekayyüd ve ihtimam ve … ama ve dilsizlere varıncaya müstakil mektepler ve her bir fününa layuad dershaneler inşasıyla herkes zükur ve inas evlatlarını laakal on sene mikdarı terbiyeye dikkati tam etmelerinden…"* (Sami Efendi, 1996: 78).

300 *"Başka her ne dinde olur ise olsun ve hatta Yehud taifesi dahi madam ki erbab-ı liyakatden buluna, her bir devlet hizmetinde istihdam olunur."* (Sami Efendi, 1996: 71).

301 *"…lisanlarını bir usul-i zabıta tahtına bi'lidhal bir takım haşv-u zaidkelimat-u elfazıtayy ve tahdid ile.."* (Sami Efendi, 1996: 79).

302 *"..ayin ve mezhep hususunda kimesneye icbar olunamadığından.."* (Sami Efendi, 1996: 71).

Efendi, 1996: 70), *hukuk-ı insaniyet* (Sami Efendi, 1996: 57) Mustafa Sami Efendi'nin üzerinde durduğu kavramlar olmuştur.

4.1.2.2. Sadık Rıfat Paşa

Sadık Rıfat Paşa sefir olarak edindiği tecrübelerle fikirleri itibariyle Tanzimat üzerinde etkili olmuş bir başka bürokrattır. 1821'den 1837'ye kadar Babıali'de çeşitli görevler, 1837-1839 yıllarında Viyana Büyükelçiliği, 1841 yılında Hariciye Nazırlığı yapan Rıfat Paşa devleti reforme etme konusunda önemli görüşler ileri sürmüştür (Akpolat, 2013: 109). Ona göre Batı'da devlet üç temel esasa dayanmaktadır. Birincisi istirahat-ı tebaa ve mülkiye (halkın rahatını temin) idi. İkincisi vefret-i hazine (hazinede bolluk) idi. Üçüncüsü ise kuvve-i askeriye (askeri kuvvet) idi. Rıfat Paşa bu üç kaidenin ancak keyfi idareye son vererek işleyebileceğini ifade etmiştir. Bunların yanında din serbestliğine, memurların dürüstlüğüne, eğitim ve okuryazarlığın yaygınlığına, adalete ve ekonomik kalkınmaya dikkat çekmiştir (Semiz, 1994: 141). Dikkat edileceği üzere aslında anılan üç madde adalet dairesi ile bütünüyle örtüşmektedir. Ancak Rıfat Paşa bu argümanları Batı üzerinden vererek, yani bu kaideler uygulandığı için gelişmiş olan Batı'yı işaret ederek muhataplarını ikna etmeye çalışmaktadır. Vakit kaybetmeden mülkiye ve maliyede ıslahat yapılması gerektiğini şöyle ifade etmiştir; "...ıslahat-ı umur-u mülke ve maliyye nice nice vesail-i mühimme ve tedabir-i müessire icrasına menut ve muhtaç olarak…" (Akpolat, 2013: 123).

Rıfat Paşa'ya göre devletin refahı, tebanın refahının artmasına bağlıdır. Sadık Rıfat Paşa'nın *barışın* refah getireceği şeklindeki anlayışı,[303] Ahmet Resmi Efendi'nin fikirlerinde de vardı, ancak Sadık Rıfat Paşa, çok daha açık bir vurguyla keyfi idarenin hakim olduğu yerde devletin çökeceğini işaret etmiştir. Çünkü böyle bir devlette teba güvensizlik içinde olacak ve üretimle meşgul olmayacaktır. Bu bakımdan Rıfat Paşa padişahın da *hukuk-ı millete* tabi olması gerektiğini ifade etmiştir (Ortaylı, 2010-a: 109). Ona göre bir devletin refahı, hükümdarın iyi idaresine değil, kurumsal bir düzenin varlığına bağlıdır (Mardin, 2006: 238).

[303] Barış siyaseti üzerinde durulması, devletin ilk üç yüz yılında rejimin temeli olan fetih siyasetinin artık siyasal düşünce bakımından tamamen tarihe karıştığını göstermektedir.

Rıfat Paşa fikren Fransız ya da İngiliz politikalarına değil, Avusturya'nın politikalarına daha yakındır (Şeref Efendi, 1985: 98-99).[304] 1841 yılında halkın İngiliz ve Fransızlara tepkisi nedeniyle Avusturya'ya yakın bir isim olarak Hariciye Nazırı yapıldığı bilinmektedir. Görevini de bu doğrultuda icra etmiştir (Engelhardt, 2010: 92-93). Sadık Rıfat Paşa'ya göre, Napolyon Savaşları'ndan sonra Avrupa'da adı medeniyet olan yeni bir sistem hayata geçmişti. Bu sistemde devletler arasında dostça ilişkiler ve barışı koruma kararlılığı egemendi. Sistem, savaşların sebep olduğu tahribatı onarmayı ve bütün tebanın refahını arttırmayı hedeflemişti. Rıfat Paşa'ya göre halka, önceden görülemeyen hiçbir durumun hayatına, ziraatine ve ticaretine müdahale etmeyeceği güvencesi verilmişse orada, devlet daha güçlü olurdu. Bir devletin toprak büyüklüğü artık bir güç göstergesi değildi (Mardin, 2010: 202-203).

Ticaret ve tarımda ilerleyememek hükümet hizmetlerini de kötüleştirecekti. İşlerinde kalabilme konusundaki güvensizlik yüzünden memurlar; devleti dolandırmaya, kendi çıkarlarını gözetmeye, rüşvet almaya ve genel olarak ülke yönetimini tahribe çalışacaklardı. Rıfat Paşa'ya göre devlet memurları açısından da geçerli olan güvensizlik kötü yönetime sebep oluyordu. Rüşvetin, halka baskının, hazineyi sömürmenin sebebi buydu (Mardin, 2010: 204).[305] Berkes'e göre (2015: 202), Sadık Rıfat Paşa Avrupa uygarlığını diğer uygarlıklardan ayıran yanı ilk fark eden kişilerden biridir. Çünkü Rıfat Paşa, reformların bir *zihniyet biçimi* sorunu olduğunu görmüş ve Avrupa'da hakim olan *rasyonel devlet yönetimi*nin keyfiliğe son vererek yeni bir idari düzen ortaya koyduğunu keşfetmiştir.

4.1.2.3. Mustafa Reşit Paşa

Mustafa Reşit Paşa da Tanzimatçı düşüncenin oluşması ve reformlarla hayata geçmesi açısından ayrı bir öneme sahiptir. Mustafa Reşit Paşa'nın yetişmesinde Pertev Paşa'nın

[304] Sadık Rıfat Paşa, yazılarında Avusturya'nın öteden beri Osmanlı Devleti'nin hayrına ve müttefiki bir ülke olduğunu açıkça ifade etmektedir. Metin için bkz: (Akpolat, 2013: 117).

[305] Rıfat Paşa memur güvencesi üzerinde önemle durmuştur (Mardin, 2010, s.205). Bu bakımdan Tanzimat bürokratlarının bürokratik güç arayışı anlayışını paylaşmaktadır. Rıfat Paşa'nın temel düşüncesi ve iç politika değerlendirmeleri ele alındığında Tanzimat Fermanı'nda yer alan ilkelerin neredeyse bire bir onun zihninde önceden var olduğu görülmektedir (Kuran, 2013: 146). Can ve mal emniyeti, hazinenin zenginliği ve zenginliğin kaynağının tarım, ticaret, sanatkar, esnaf ve sanayiye bağlanması, nüfusun niceliğinin değil niteliğinin önemli olması, ulaşımın önemi, şirketlerin kurulması için gerekli olan sermayenin ortaklıklar yoluyla temini, vergilerin hafif olması, yasaların insan doğasına uygun olması ve hükümetlerin buna göre hareket etmesi Rıfat Paşa'nın dile getirdiği başlıca ilkelerdendir (Şeref Efendi, 1985: 101-108). Bundan dolayı Rıfat Paşa'nın görüşlerinin reformların biçimlenmesine önemli katkı verdiği söylenilebilir.

fikirlerinin etkisi vardır.[306] Girit sorunu nedeniyle Kahire'de yapılan görüşmelerde Pertev Paşa'nın yanında görev alan Reşit Paşa Mısır ile yaşanan sorunlarda Osmanlı temsilcisi olarak Mısırlı yetkililerle görüşmelerde bulunmuş ve diplomasi alanında tecrübe kazanmıştır (Ata, 2014: 160).

Bu görevlerde dikkat çeken Reşit Paşa henüz 34 yaşındayken 1834 yılında Paris'e orta elçi olarak görevlendirilmiştir. Bir yıl süren bu görevi hakkında bir rapor kaleme almıştır. II. Mahmut, Reşit Paşa'nın bu raporda dile getirdiği görüşleri beğendiğini ifade etmiştir (Kaynar, 2010: 80). Kısa bir süre sonra bu kez büyükelçi olarak tekrar Paris'e atanmıştır. Bu görevi esnasında bir yıl sonra Londra'ya gönderilmiş ve 1837 yılında Hariciye nazırı olarak tayin olunana kadar bu görevi yürütmüştür (Kaynar, 2010: 95). Reşit Paşa, nazırlık görevinde birçok alanda ıslahat girişimlerinde bulunmuş, özellikle tebanın eşitliği konusunda çalışmış ve padişahı bu konuda teşvik etmiştir (Kaynar, 2010: 99). Şeref Efendi'ye göre (1985: 10-15) Tanzimat öncesinde bakanlıkların yeniden yapılandırılması Reşit Paşa'nın çabaları sonucunda gerçekleşmiştir. Şapolyo'ya (1945: 78-86) göre de Tanzimat reformlarını çıkaracak olan Meclis-i Ahkam-ı Adliye'nin kurulmasında en büyük emek Reşit Paşa'ya aittir.

Reşit Paşa'ya göre devletin karşılaştığı problemlerden Osmanlı İmparatorluğu'nu kurtarmanın yolu, *değişmez esaslara müstenit bir iç idarenin* kurulmasıydı. Ona göre "devleti iyi idare etmek iyi hükümdarla mümkün olacaktır" anlayışının tersine bu konuda önemli olan kurumlardı. Bu kurumlar da padişahın gücünü sınırlayacak bir şekilde kurulmalıydı (Mardin, 2006: 113). Onun bu radikal adımları Reşit Paşa'nın aleyhtarlarının onun hakkında cumhuriyet ilan edeceği söylentisi yaymalarına sebep olmuştu (Şapolyo, 1945: 93). Onun bu görüşleri Reşit Paşa'nın devlet işlerinde rasyonel hareket etmeyi merkeze alarak açıkça pozitivist bir anlayışa sahip olduğunu göstermiştir. Bu bakımdan August Comte'un 1853 yılında artık neredeyse bir din olarak bütün insanlığa yaymaya çalıştığı Pozitivizm inancına davet ettiği kişilerden birinin Reşit Paşa olması tesadüf olarak görülmemektedir (Korlaelçi, 1989: 31).[307]

---

[306] Pertev Paşa Tanzimat'tan önce görev yapan önemli bir bürokrattı. II. Mahmut döneminde yapılan reformların bizzat içinde yer almıştı ve reformlarda kilit bir rol üstlenmişti (Kaynar'ın, 2010: 48).

[307]Comte'un Reşit Paşa'ya yazdığı davet mektubunun metni için bkz: (Korlaelçi, 1989: 31). Kara (2021: 120) Şinasi'nin Reşit Paşa'ya yazdığı kasidelerde onu medeniyet resulü olarak tanımlamasını edebi bir tasarruftan ziyade Reşit Paşa'nın zihin dünyasını yansıtması bakımından anlamlı bulmaktadır;

"Aceb midir medeniyet resulü dense sana

Vücud-ı mu'cizin eyler taassubu tahzir"

Sadık Rıfat Paşa ve Mustafa Reşit Paşa gibi bu yeni dönemde Avrupa'ya gönderilen birçok elçi, Batı ülkelerini müreffeh yapan gücün sebeplerini aramışlardır. Tespitlerini ve önerilerini kaleme alarak Osmanlı Devleti hizmetine sunmuşlardır (Altuniş ve Gürsoy, 2006: 31). Osmanlı daimi elçilikleri, Batı'yı tanıyan devlet adamları yetiştirmiş ve bu yetişmiş insanlar ülkeye döndükten sonra önemli görevlerde bulunarak Osmanlı devlet idaresinin modernleşmesini sağlamışlardır (Kuran, 2013: 12-13).[308] Bu hazırlık sürecinin takipçileri olarak Tanzimat'ın uygulayıcıları olan Mehmet Emin Ali Paşa ve Keçecizade Fuat Paşa'nın da Avrupa'da elçilik görevlerinde bulunduklarını belirtmek gerekir.[309] Reşit Paşa, bu iki devlet adamını özellikle elçilik görevlerine göndererek tecrübe kazanmalarını sağlamıştır (Şeref Efendi, 1985: 72-88).

Tanzimat reformları, bu bürokratlar sayesinde keyfi ve kişiye bağlı idareden vazgeçerek kurumlara ve sisteme bağlı bir idarenin kurulmasına dönük adımlar atılmasını sağlamıştır. Sefirlerin, layihacıların, Avrupa'ya gönderilen öğrencilerin bilgi ve görgüleri, modernleşme dönemi reformlarında Batılı kimi fikir, yönetim pratikleri ve kavramlardan esinlenilmesine yol açmıştır.

4.1.3. III. Selim Dönemi Sonrası ve Tanzimat Öncesi Taşra Yönetim Reformlarında Merkez-Taşra Çekişmesinin Rolü

4.1.3.1. Nizam-ı Cedid Düzenlemeleri

III. Selim döneminin başında toplanan meşveret meclisinde alınan kararlar[310] ve sultana sunulan raporlar doğrultusunda mülki alanda bazı düzenlemeler yapıldı. Bu düzenlemeler Nizam-ı Cedid olarak adlandırılan uygulamaların en önemli parçasını oluşturuyordu. Bozuk olan bir mülki cihaz ile ne askerlik kurumu ne de diğer idari unsurlar düzeltilebilirdi. Bu sebeple Nizam-ı Cedid programında en başta mülki alanda ıslahatlar yapılması zaruriydi (Yaman, 1940: 1160). Esasen Nizam-ı Cedid terimine Osmanlı devlet hayatı yabancı değildi.

---

[308] Kuran (1968: 65) örnek olarak, ilk Londra ikamet elçisi Yusuf Agah Efendi'nin maiyetinde sır katipliği yapmış olan Mahmut Raif Efendi'yi göstermektedir. Raif Efendi İngiltere'de edindiği tecrübeyi 1800-1805 yılları arasında görev yaptığı resisülküttaplık makamında uygulamaya koymuştur.

[309] Reşit, Ali ve Fuat Paşalar, tanzimat döneminde en önemli reformistler olacak ve 'triomvira' olarak adlandırılacaklardır (Öztuna, 2006: 9).

[310] Yaycıoğlu (2016: 39) 18. yüzyılın sonu 19. yüzyılın başındaki bu meşveret meclislerinin danışma işlevinin ötesinde kolektif sorumluluk ve mutabakat yoluyla alınan kararları meşrulaştırıcı bir işlev gördüğünü ifade etmektedir.

Uzun süredir yapılan bütün ıslahatlar için yeni bir düzen anlamına gelen ifadeler kullanılmaktaydı. Nizam-ı Cedid terimi ilk kez Köprülü Fazıl Mustafa Paşa tarafından imparatorluğa verilen iç düzen manasında kullanılmıştı. 18. yüzyılda Avusturya'nın idare düzeni ve Fransız İhtilali sonrası kurulan yeni rejim Osmanlı devlet adamları tarafından "Fransa Nizam-ı Cedidi" olarak nitelendiriliyordu (Karal, 2007: 61).

18. yüzyılın sonunda Osmanlı Nizam-ı Cedid'i uyarınca ayan ve cizyedar gibi vergi toplayıcılarının denetim altında tutulması için taşra yöneticilerinin sık sık azledilmemeleri kararlaştırıldı. Kadıların şer'i mazeretleri olmadıkça görev yerlerine gitmelerine önem verildi. Her kazada seçilen ayanın *halkın seçimi* doğrultusunda tayin edilmesi ve ayanlık seçimine valinin karışmaması merkezi idarece emrolundu. Aynı şekilde şehir kethüdası seçimine de kadının ve naiplerin müdahele etmemesi, halkın tercihine göre tayinlerin yapılması istendi (Cevdet Paşa, 1973-b: 402-404). Uygulamaya geçemese de kadıların adli ve idari görevlerinin birbirinden ayrılması bu dönemde tasarlandı (Findley, 2015: 33). Tımar ve zeametler *teftiş* edildi. Mevzuata uygun alınmamış olanlar ve reform karşısında konumlananların tımar tevcihlerinin birçoğu iptal edildi. Bu tımarlar merkeze bağlı ve reformları destekleyen hanedanlara taşere edildi (Yaycıoğlu, 2016: 53). Yine valilerin maiyetinde görevli olan askerin seferberlik durumlarının merkezi idarenin yetkisi altına alınması merkezileşme yönünde atılmış bir adım oldu. Köyden eyalete kadar her taşra biriminin bütçesinin sıkı bir şekilde denetlenmesi için önlemler alındı. Vezirlik rütbesi alanlar ve valilik yapanların en az üç yıl bu görevden alınamamalarına dair bir karar alındı (Yaman, 1940: 1168-1172). Taşra örgütünün başkentte işlerini yapan merkez örgütü olan sadaret kethudalığında da düzenlemeler yapıldı. Kethudalığın memurları müsevvid, mübeyyiz, ihtiyar ve şakirdler olarak farklı gruplara ayrıldı. Bu ayrımlara uygun olarak müstakil odalar ihdas edildi. Böylece dahiliye nezaretinin kuruluşuna doğru giden bir ihtisaslaşma sürecinin bazı evreleri bu dönemde gerçekleşti (Doğan, 2016: 86-91). Kapı kethüdalarının hak ve görevleri de düzenlendi. Sorumlu oldukları valilerden talimat almadan iş yapmaları yasaklandı (Doğan, 2016: 110).

III. Selim döneminde yapılan düzenlemelerin, daha sonra yapılacak düzenlemeler için en büyük katkısı meşeveretin yeniden canlandırılıp kurumsallaştırılması olmuştur. Kararların merkezde toplanan Meclis-i Meşveret'de alınması, bu kararların sıkı bir şekilde takip edilmesi ve taşrada yapılan ayan seçimlerine sürekli vurgu yapılması bu anlayışın tezahürüdür. III. Selim karar almayı *kişisellikten* çıkarmış ve adeta kendi eliyle mutlak egemenliğini *fiilen sınırlandırmaya* çalışarak meşrutiyet rejiminin kurulmasına zemin

hazırlamıştır (Tanör, 2010: 36,37). Bu dönemde kanun kavramı giderek nizamname, nizam-ı cedid, tanzimat gibi nizamla ilgili terimlerle birlikte anılmaya başladı (Findley, 1985: 260). Kanunun kaynağı önceki dönemlerden farklı olarak şeriat ve sultanın iradesi dışında –henüz belirsiz- bir alandan doğmaya başlamıştı. Bu gelişme, erken modern dönemden modernleşme dönemine geçişi belirleyen kırılma noktalarından biri olarak değerlendirilmektedir.

Nizam-ı Cedid uygulamalarından en çok karşı çıkılanı yeniçeri ocağının dışında kurulan yeni ordu olmuştu. Tımar ve zeametlerin taşradaki güç odağı ayanlara ihale edilmesi nizam-ı cedidi hem destekleyen hem de buna muhalefet eden güçler ortaya çıkardı. Kaynakların *yeniden* bölüşümünden istifade eden Karaosmanoğulları ve Çapanoğulları gibi bazı ayanlar III. Selim ve reformcu bürokratlarla uyumlu çalışıyorlardı. Bunlar merkezi idarenin asker toplama girişimlerine destek vermişlerdi (Yaycıoğlu, 2016: 49).[311] Pazvandoğlu gibi bazı ayanlar ise yeni düzenin karşısında konumlandılar (Yaycıoğlu, 2010: 682). Bu ayanlar yeniden yeniçerilerin örgütlediği muhalefetle birlikte hareket ederek III. Selim'i tahttan indirdi. Ancak bu, devlet içinde modernleşme anlayışının silindiği anlamına gelmiyordu. 1808 yılında tahta geç(irile)n II. Mahmut devlet politikası olarak kurumsallaşmaya devam etti. Modernleşme karşıtı muhalefeti sindirme konusunda başarı sağladı. Tanzimat fermanının ilan edildiği yıl olan 1839 yılında ölene kadar taşra yönetiminde önemli düzenlemelerin yapılmasına imkan tanıdı (Akşin, 2005: 90-93). Padişah olduğu yıl ayan ile merkezi devlet arasında imzalanan Sened-i İttifak protokolü taşra yönetiminin evriminde dikkate değer bir durak oldu.

4.1.3.2. Sened-i İttifak: İçerik Analizi

Valilik makamlarını elde eden ayanların padişahın başkentte kurduğuna benzer hanedanlar kurarak taşrada en büyük yerel yönetim gücü haline geldiği görülmüştü.[312] III. Selim'i tekrar

[311] Yaycıoğlu'na göre (2016: 54, 55) Nizam-ı Cedid uygulamalarına destek veren hanedanlar açısından bir paradoks söz konusuydu. Hanedanlar merkeze destek vermeleri sayesinde gelir kaynaklarını ele geçirerek güçlenmişlerdi. Ancak bir taraftan kaynakları yeniden dağıtan merkezin bu merkeziyetçi uygulamalarına destek vermiş oluyorlardı. Dolayısıyla taşranın kabul ettiği bu merkeziyetçi yönetim anlayışı uzun vadede hanedanlar için bir tehdit oluşturuyordu.

[312] Barkey (2011-b: 320) 18. yüzyılın sonunda "yerleşik" hale gelen bu ayan yönetimlerini "bölgesel yönetim rejimleri" olarak tanımlamaktadır. Barkey'e göre *"Bölgesel yönetim rejimleri, bir ya da iki liderin etrafında yerleşiklik kazanmış; hem devlete bağlı hem devlet dışı birçok faaliyetle ve mevkiyle kaynaklarını ve nüfuzunu geliştirmiş; ağlarını hem daha alt seviyelerdeki eşrafı hem köylüleri ve yanaşmaları kapsayacak şekilde genişletmiş; yerel yönetimlerinde ve meşruiyet arayışlarında yönetici sultan kapısını taklit eden geniş ataerkil aile ağlarını"* ifade etmektedir.

tahta çıkarmak üzere İstanbul'a baskın yapan Nizam-ı Cedid yanlıları Rusçuk Ayanı Alemdar Mustafa Paşa önderliğinde IV. Mustafa'yı tahttan indirdiler. III. Selim öldürüldüğü için yerine II. Mahmut'u tahta çıkardılar. Alemdar Mustafa Paşa bu süreçteki rolü nedeniyle sadrazam yapıldı. Böylece bir ayan sonunda sadrazamlık makamını da elde etmişti (Çakmak, 2019: 15). Merkez ve taşra arasındaki bu fiili ve karmaşık durumun hukuki bir zemine oturtularak sükunetin sağlanması amacıyla ayanlar İstanbul'a davet edildi. Ayanlar ile merkez arasında yedi maddelik bir uzlaşı metni senede bağlandı. Bu metin üzerine bugüne kadar çok farklı yorumlar yapıldı (Akyıldız, 2009: 83-86).[313] Bu yorumlar iki yaklaşım etrafında toplanmaktadır. Birinci yaklaşım hanedenların fiilen kurulmuş feodal durumlarını kalıcı hukuki bir niteliğe kavuşturduğu için metni gelenekçi ve modernlik karşıtı olarak yorumlamaktadır. İkinci yaklaşım ise aksine metnin merkezi otoritenin mutlakiyetçi tutumunu sınırlayan özelliğine ve ayanın halk temsilcileri olmasına vurgu yaparak bu gelişmenin modernleşme yolunda atılmış bir adım olduğunu ifade etmektedir (İnalcık, 2020-b: 102).

Sened içerik analizi yöntemiyle incelendiğinde çalışmanın bütününe ve 1808 öncesinde taşra idaresi ve toplumunda yaşanan gelişmelere uygun olarak metin içinde ikinci yorumu daha inandırıcı kılan kanıtlara ulaşıldığı görülmektedir. Akyıldız'ın yayımladığı metne göre (Akyıldız, 2009: 91-102) padişah bir hatt-ı hümayun ile bu senedi onaylamaktadır ve maddelere geçilmeden önce başlangıç kısmında bir takım açıklamalar yapmaktadır. Başlangıç kısmında geçen 'meşrut' (şartlı, bağlı) kelimesinden hükümdarın kendisini bu metinle bağladığı ve yetkilerinin sınırlandığını kabul ettiği anlaşılmaktadır. Padişah kendisi dışında sadrazam, şeyhülislam, vezirler, ulema ve diğer vükela-yı devleti de bu metinde ittifak edilen konularla 'meşrut' kılmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde metinde maddeler Şart-ı Evvel, Şart-ı Sani olarak sıralanmıştır.

Kararların 'müzakere' ve 'istişare' sonunda alındığı bizzat padişah tarafından başlangıç kısmında ifade edilmiştir. 'Mecalis-i Müzakerat', yeni düzenlemelerin yapılmadan önce kararların istişare edilerek alındığını ve alınması gerektiğini belirten bir kurum olarak metinde birkaç kez işaret edilmektedir. Dolayısıyla erken modern dönemde yerleşen meşveret geleneği yaşanan süreçte devlet için vazgeçilmez bir kurumsal öge olarak ortaya

[313] Akyıldız üç farklı metni mukayese ederek yayımladığı orijinal metnin mukaddimesinde senet üzerinde yapılan bu farklı yorumların birçoğuna yer vermiştir. Bkz: (Akyıldız, 2009: 83-102).

çıkmaktadır. Böylece Sened-i İttifak metninin ne merkezin taşraya dayatması ne de taşranın merkeze dayatması sonunda ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Metnin ikinci maddesinde bütün ülke çapında toplanacak askerin 'devlet askeri olarak tahrir' edileceği kabul edilmiştir. Bu ifadeden askerin padişahın kulu olması anlayışının geride kaldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca hanedanlar kendi maiyetindeki askerlerin de *devlet askeri* olmasını kabul etmektedirler. Bu da metnin feodal yapının eseri olduğu görüşünü zayıflatmaktadır. III. Selim döneminde hanedan askerlerinin devlet denetimine alınması anlayışının devamı olarak bu maddenin taşrada modernleşme alanında merkez ve taşra güçlerinin birlikte attığı bir adım olarak değerlendirilmesi daha uygundur diye düşünülmektedir. Sadrazamın devlet işlerinin merkezi olduğu, 'her umur makam-ı vekalet-i mutlakaya arz ve istizan olunarak' ifadesiyle teyit edilmiştir. Bu madde de önceki madde gibi erken modern dönemde devletin padişahın şahsından ayrı bir varlık olarak ortaya çıktığının yansıması olmuştur.[314]

Sened'de padişahın mutlakiyetçiliğini sınırlayan hususlardan biri 7. maddede ifade edilmiştir. 'Vükela ve memalik hanedanları beynlerinde bi'l müzakere ne vechile karar verilür ise' ifadesinden ayanların idaresi altındaki yerlerde vergilerin ayanlar ve merkezi devlet görevlilerince belirlendiğinin kabul edildiği anlaşılmaktadır. Vergi oranlarınının ve miktarının belirlenmesinde merkezi idarenin; reayanın ve yerel aktörlerin taleplerine giderek daha çok dikkat ettiği ve vergilerin müzakere ve pazarlık sonucunda belirlendiğine ilişkin üçüncü bölümde birçok örnek verilmişti. Sened bütün bu gelişmeleri teyit ederek devletin vergi koyarken keyfi olamayacağını vurgulamaktadır. Senedin *mutlakiyetçiliği önleme*yi amaçlayan yanlarından biri bu olmaktadır.

Sened-i İttifak merkez ve çevre güçlerinin ağırlıklarını dengeli ve uzlaştırıcı biçimde yansıtan bir metindir. Merkezin çağrısı üzerine başlayan bir süreç söz konusudur. Dolayısıyla ayanın ya da merkezin tek yanlı olarak dayattığı bir metin değil, merkez kaynaklı, fakat taşra güçleriyle müzakere ve uzlaşmaya dayanan bir metindir (Tanör, 2010: 51,55). Barkey'e göre (2011-b: 296, 297) Sened'in şöyle bir önemi vardır. Devletin ayanlar ile işkisi eskiden tek tek ayan haneleri üzerinden olmaktaydı. Oysa şimdi devlet ile görünürde ortak hareket eden bir grup ayan arasında bir anlaşma söz konusu olmuştur. Toplu pazarlığın ve siyasi bütünleşmenin gücü Sened-i İttifak ile merkezi devlet tarafından

[314] Collas (2005: 65) 19. yüzyılda Osmanlı Sadrazamını "görevden alınamayan padişah tarafından seçilen ve görevden alınabilen bir çeşit ikinci padişah.. padişahın alter ego'su" olarak tanımlamaktadır.

görülmüştür. Kasaba ise (1993: 32) merkezi devlet ile anlaşan bu sınıfın varlığını ve etkisini politika dışı süreçlerden almasına vurgu yapmaktadır. Tolumsal ve iktisadi nüfuza dayanan ayan sınıfı ilk kez bürokrasi dışında bir yolla bu kadar güçlenilebileceğini bir belgeyle kanıtlamıştır.

4.1.3.3. II. Mahmut Dönemi'nde Taşrada Güç ve Sermayenin Birbirinden Ayırılması

Taşra yönetiminde ayanların etkinliğinin son derece arttığı bir dönemde padişah olan II. Mahmut ve reformcular önceden beri süregelen merkeziyetçilik anlayışını devlet yapısına hakim kılma konusunda önemli düzenlemeler yaptılar. Bazı ayanların vergi toplama yetkileri ellerinden alındı. Ayanların denetimindeki toprakların büyük kısmı köylü üreticilere dağıtıldı. Hala varlığını sürdüren 2500 kadar tımar, sipahilerin elinden alınarak iltizam sistemine dahil edildi. Vakıfların denetimini sağlamak ve gelirlerini merkezi hazineye aktarmak amacıyla Evkaf İdaresi kuruldu. Bu sayede taşrada ayan ve ulema sınıflarının ekonomik güçleri kırılmaya çalışıldı (Pamuk, 1994: 14). Peki merkezi devlet girişimlerinde ne kadar başarılı olmuştu ve başarı elde ettiyse bunun sebepleri nelerdi?

Burada ilkin malikane sisteminin eyaletlerde doğurduğu güçlü seçkin sınıftan rahatsızlık duyan kesimin sadece merkezi hükümet olmadığını ifade etmek gerekir. Küçük ve orta boy mukataa sahipleri de 18. yüzyılın ikinci yarısında taşrada yatırımcılar arasında dengeyi bozacak bir şekilde büyüyüp tekelleşen büyük hanedanlardan rahatsızdı. Büyük hanedanların üstünlüklerini korumak üzere giriştiği baskıcı uygulamalar şehirlerde tepkilere yol açmıştı. Büyük hanedanlar ile küçük ve orta boy mukataacılar arasında siyasal çatışmalar geç 18. yüzyılda çoktan başlamış gözükmektedir. Küçük yatırımcılar ve hatta bazı taşra entelektüelleri[315] III. Selim ve II. Mahmut'un büyük hanedanların yönetimlerine karşı giriştikleri reform çabalarında devletin yanında yer aldılar. Bu nedenle II. Mahmut'un ilk icraatlarından biri 1809 yılında 5000 kuruştan büyük malikanelerin geri alınması oldu (Khoury, 100-105, 148-149, 198). Yerel halkın güçlerini kötüye kullanan ayanlardan rahatsız olması ayanların merkeze karşı desteksiz kalmasına neden oldu. Ayanların finansörü olan sarraf ve bankerlerin varlıklarını ihracat ve tarım yerine spekülasyona yatırmaya başlaması da ayanların eskiden sahip oldukları parasal destekten yoksun kalmalarına sebep olmuştu (Kasaba, 1993: 29). Ayrıca ayanlar merkez ile uyumlu çalıştıklarında önemli

[315] Yaycıoğlu (2016: 59) Nizam-ı Cedid programının din alimi Kuşmani gibi bazı Nakşibendi din alimlerinden destek gördüğünü ifade etmektedir. Yeniçerilerin Bektaşi bağlantısı karşısına Nizam-ı Cedid ordusu için Nakşibendilik seçilmişti.

imkanlar elde edebildiklerini bir önceki yüzyılda öğrenmişlerdi. Dolayısıyla değişime ve dönüşüme direnmek yerine uyum göstermenin onlar için de kazançlı olduğunun farkındaydılar. Bu nedenle ayanların tamamı için merkeziyetçi uygulamalara karşı çıktıkları söylenemez. Ayanlar yeni düzenlemelerden kazançlı çıkmaya çalışmışlar ve ilerde görüleceği üzere bu konuda belli ölçüde başarı sağlamışlardır (Barkey, 2011-b: 297, 298).

Alınan önlemler 18. yüzyılın sonu 19. yüzyılın başında hüküm süren büyük hanedanların yönetimlerine son vermişti (Çakmak, 2019: 16). Bu durum elbette ayanların birden bire yok oldukları anlamına gelmiyordu. Ayanlar büyük çiftlikler ve mülk sahipleri olarak varlıklarını sürdürmeye evam ettiler. Değişen şey bu kişilerin devletle ve halkla olan ilişki biçimiydi. Bazısı valilik makamını devam ettirse bile artık merkeziyetçi devlete bağlı birer memur olarak çalışıyorlardı.[316] Bazısı da siyasal güç ile olan birlikteliğine son vererek ellerindeki mülklerle ekonomik statülerini pekiştirdiler. Böylece siyasal iktidarla mülkiyet arasında giderek bir ayrım meydana geldi. 1839 öncesi taşrada bu sayede geleneksel ilişkiler merkeziyetçilik esaslı mevzuata tabi bir zemine oturmaya başladı (Yerasimos, 1977: 602-606). Ayanlara iktisadi güçlerini korumaları imkanını veren şeylerden biri vakıflardı. Birçok ayan gelirlerini kurdukları aile vakıfları ile garantiye alarak devlet denetiminden kurtarmayı bilmişti (Nagata, 2021: 404-406).

Ayanların merkezi hükümetin otoritesini kabul etmesi Quataert'e göre iki güç arasında tarihi bir uzlaşmanın sonucuydu. Bu mutabakata göre;

> *"Siyasi üstünlük hükümetindi, ama nüfuz ve servet ayanlara kaldı. Taşradaki meclislere nüfuzlarını geçirmeye devam ettiler ve topladıkları vergilerin büyük bir kısmını muhafaza ettiler… İmparatorluğun sonuna kadar mültezimler aşar vergisini toplamaya devam ettiler.[317] Aslında mültezimlerin çoğu ayan olduğundan önemli ekonomik kaynaklara ve böylece çiftçilere de hakim oldular. Bu hakimiyet ve gelirlerin de İstanbul'a ayanlar vasıtasıyla gönderilmesi, onların merkezi hükümet üzerinde büyük nüfuz sahibi olmalarına sebebiyet verdi. Babıali, kendi otoritesini kullanma kabiliyetini kazanmakla beraber iktidarını taşra ayanlarıyla paylaşmaya devam etti" (Quataert, 2004: 894).*

Tanzimat döneminde kurulacak birçok meclise ağa ve vücuh-u memleket adı altında eski ayan hakim olmaya devam etmişti (İnalcık, 1964: 635). Bazı ayanlar yeni kurulan redif teşkilatında askeri görevler alarak varlıklarını başka ünvanlarla ve hatta daha etkili olarak

[316] Meşhur ayan hanedanlarından Karaosmanoğlu ailesininin üyelerinden Yakup paşa 1842'de Rumeli Valisi ve peşinden Kudüs Valisi olmuştur. Bir başka Karaosmanoğlu mensubu Mehmet Sadık Bey ise 1862'de Manisa Kaymakamı iken ölmüştür (Nagata, 2021: 391).

[317] 20. yüzyılın başında iltizam usulüyle toplanan öşür, bütün öşür hasılatının %95'inden fazlaydı (Quataert, 2004: 972). Bu oranı aynı yıllarda Özbek (2015: 80), üzerinde çalıştığı on vilayette %75 olarak hesaplamıştır.

sürdürebilmişlerdi. Müşirlik gibi teşkilatın en üst kademesinde görev alanları merkezi idare belirlese bile feriklik ve daha alt birimlerde görev alanlar o bölgelerin önde gelen azledilmiş ayanı, voyvodası, yerli mütegallibesi, aşiret reisi ve beyleri olmuşlardı. Görüldüğü gibi ayan, eşraf ve derebeyi olarak ademimerkeziyetçiliği temsil edenler yeni düzende de kendilerine yeni iş olanakları bulmuşlardı (Çadırcı, 1963: 72).[318]

Taşradaki bu gerçek karşısında vilayet yönetimlerinin başkente bağlılığını sağlamak üzere kuvvetli bir merkeziyetçilik anlayışı takip edilmeye çalışıldı. Valilere maaş bağlanarak bunların yerel ekonomik kaynakları kullanmalarının önüne geçilmeye çalışıldı. Yanı sıra valiler ücretli bir memur durumuna getirildiler. Müsadere kaldırıldı ve devlet görevlileri önemli bir güvence elde etmiş oldular (Karal, 2007: 155). III. Selim'in canlandırdığı meşveret usulü II. Mahmut tarafından da etkin bir şekilde kullanıldı.[319] II. Mahmut kurduğu *daimi meclislerle* alt düzey yöneticilerin de karar alma mekanizmalarında yer almalarını sağladı. Bu daimi meclis tecrübesinin yasama meclislerinin ortaya çıkmasında ve modern hükümet yapısına geçişte önemli rolü olmuştu. Bununla birlikte II. Mahmut'un bürokrasiyi daha sıkı kontrol etmek amacıyla örgütlemeye çalışırken kurduğu Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali

[318] Hakkari ve Cizre bölgesinde büyük bir aşiret reisi olan Bedirhan Bey (1840'lı yıllarda isyan etmeden önce) Redif askeri teşkilatının kurulması ile Redif Miralayı olmuştu (Çadırcı, 2007: 194).

[319] Merkezi idarede daimi meclislerin etkin bir şekilde kullanıldığı ve meclis sisteminin kalıcı hale geldiği bir döneme girilmesi taşra yönetiminde Tanzimat döneminde kurulucak meclisleri teşvik edici oldu. Bu meclislerin, karar mekanizmalarının tam göbeğinde yer aldığı verilecek birkaç örnekle daha iyi anlaşılacaktır. 1834 yılında Redif Askeri teşkilatının kurulmasına Ağustos ayında toplanan "Meclis-i Şura" da karar verilmişti (Akyıldız, 2009: 105). Topçuluk ve denizcilik işleriyle ilgilenmek üzere Meclis-i Tophane-i Amire ve Meclis-i Bahriye, Eğitim işleri için Meclis-i Maarif-i Umumiye kuruldu (Ortaylı, 2010-d: 482). Bu meclislerden en önemlisi 1838 yılında kurulan ve başlıca görevi kanunları hazırlamak olan Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye (Adli Kararlar Yüksek Kurulu) idi. Padişah tarafından tayin edilen bir başkan ve on üyeden oluşuyordu. Bu üyelerden kimisi nazır kimisi de vezir rütbesindeki kamu görevlileriydi. Meclis üyeleri gerçekçi bir bakış açısıyla rütbe esası gözetilmeksizin işinin uzmanlarından oluşturulmuştu (Seyitdanlıoğlu, 1994: 38). Bu meclis kanun taslaklarını hazırlamak dışında yargısal ve yerindelik denetim de yapıyordu. 1854 yılında Meclis-i Ali Tanzimat adlı bir kurula Meclis-i Vala'nın kanun hazırlama görevleri devredildi. 1867'de ikiye bölünerek idari yargı denetim ve nizamnamelerin incelenmesi görevleri Şura-yı Devlet adlı örgüte, yüksek yargı görevi de Divan-ı Ahkam-ı Adliyeye bırakıldı (Shaw, 2010:113; Ortaylı, 2010-d: 483). Merclis-i Vala'nın kanun hazırlıkları görevini devralmak üzere sonradan teşkil edilen Meclis-i Ali-i Tanzimat istişari bir meclis olarak düşünülmüştü. Daha sonra Meclis-i Vala'nın bir dairesi (kanun dairesi) haline getirildi (Cevdet Paşa, 1980: 34). Bu tarihte Meclis-i Vala içinde üç ayrı daire kuruldu. Biri mülki idare ile, ikincisi kanun ve nizamnameler ile, üçüncüsü ise adalet işleriyle görevliydi. Böylece Meclis-i Vala adeta yürütme, yargı ve yasama alanında üst mercileri içinde barındıran bir meclis olmuştu (Çadırcı, 2007: 186). Meclis-i Hass-ı Vükela olarak teşkil edilen bir diğer meclis ise II. Mahmut'un bakanlıkları kurması ve ardından sadrazamlık makamını başvekalete dönüştürmesi üzerine bakanlar kurulu mahiyetinde görev yapan bir meclis idi. Nazırlardan ve yüksek rütbeli memurlardan oluşuyordu (Akyıldız, 2009: 63). Rosa Luxemburg, 19. yüzyıl Osmanlı yönetim sistemini "modern ve Ortaçağ'dan kalma ilkelerin garip karışımı halinde sayısız makam, saray ve meclisten oluşan" bir sistem olarak tarif ederken meclislerin yönetimin temel unsurlarından biri olduğunu ifade etmişti (Akkuş, 2011: 8). Merkezi idarede meclisler bakanlıkların kararlarını onaylama veya değiştirme gibi güçlü yetkilere sahiptiler. Örneğin İntihab-ı Memurin Komisyonu Dahiliye Nezareti'nin kaymakamların azli veya atanmasına ilişkin kararlarını değiştirebiliyordu. Örnekler için bkz: (Çakmak, 2019: 86-110).

ve Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye meclislerinin Batı tipi çift kamaralı parlamenter organizasyona benzetilmesi hatalıdır. Bu meclislerin kökenini 18. yüzyıldaki danışma meclislerinde aramak gerekmektedir (Findley, 1994: 120, 121).[320] Bu dönemde kanunlaştırma faaliyetleri büyük ölçüde Babıali'de kurulan meclisler aracılığıyla olmuştur. Bu meclisler Babıali'de adeta bakanlıkların da üstünde danışma, kanunlaştırma ve denetleme organları gibi çalışmışlardır (Ortaylı, 2010-d: 482). Reformların sürekli hale gelmesini sağlamak amacı taşıyan bu meclislerin inovasyonu sürekli kılmak amacıyla kurulan ve gönüllü transferin bir unsuru olan daimi ofislere tekabül ettiği anlaşılmaktadır.

Meclis-i Vala taşra idaresine ilişkin reformları hazırlayan ve bu reformlara uygun hareket edilip edilmediğini takip eden bir meclis idi. Bu nedenle bu meclisten burada ayrıca zikretmek gerekmektedir. Özellikle 1840 yılından itibaren mülki idare sistemine kaynaklık edecek bütün yeniliklere Meclis-i Vala imza atmıştı (Çadırcı, 2007: 185-191). II. Mahmut eyalet düzeyinde de danışma meclislerini yaygınlaştırmaya önem verdi. Müşir rütbesindeki valilerin yılda bir kez bağlı sancakların naib, kadı, voyvoda gibi ileri gelenleriyle *Meşveret Divanı'*nı toplaması emredilmişti. Meşveret divanlarında eyaleti ilgilendiren vergi, güvenlik gibi konular ele alınıyordu (Ortaylı, 1985: 34).

II. Mahmut'un merkezi hükümet karşısında özellikle 17. yüzyıl sonrasında şehir hayatının önemli bir unsuru haline gelen yeniçeri ocağını kaldırması merkezileşme yolunda atılan etkili bir adımdı.[321] Ocak kaldırıldıktan sonra girişilicek mülki reformları belirlemek için II. Mahmut Kubbealtı'nda bir "Şura-yı Mahsusa" topladı. Arif bey başkanlığında çalışan meclis önemli düzenlemelerin altına imza attı. Alınan kararlarla taşra yönetimiyle ilgili olarak taşra ümerasının katil cezası vermesi yasaklandı. Taşrada siyasi iktidar karşısında önemli bir muhalefet merkezi olan Bektaşi tekkeleri kapatıldı. İstanbul ve civar eyaletlerde mahallelerde muhtarlık teşkilatı kuruldu.[322] Vali ve mutasarrıfların başkentte işlerini gören kapı kethüdalarının parayla iş görmeleri yasaklandı (Tönük, 1945: 88-90). Yeniçeriliğin

[320] Nitekim meşveret meclisini nitelemek için kullanılan meclis-i hâs ve meclis-i meşveret isimleri, aynı zamanda bu dönemde kurulan bir başka büyük meclis olan meclis-i vükelâ için de kullanılmaktaydı (Akyıldız, 2009: 42).

[321] Timur yeniçeri ocağının kaldırılmasında bazı iç ve dış güçlerin ittifakına dayanan bir komplonun belirleyici olmuş olabileceğini söylemektedir; "Osmanlılar için en elverişsiz uluslararası ortamda ne kadar yetersiz olursa olsun yine de bir gücü temsil eden yeniçerileri katletmesi bugün son derece akıldışı bir olay olarak görülmektedir" (Timur, 1998: 142). Yeniçeri ocağının kaldırılmasından itibaren yirmi yıl boyunca Osmanlı ordusunun bundan önce ve bundan sonra olduğundan daha zayıf olduğunu söyleyen Zürcher'in bu tespiti (1999: 66) Timur'un görüşünü desteklemektedir.

[322] Reinkowski'ye göre merkezi idare muhtarlık teşkilatını kurarak ayanların gücünü kırmayı hedeflemekteydi (Reinkowski, 2017: 204).

ortadan kalkması aynı zamanda bunların kent hayatında örgütlü muhalefet yapabilmesini sağlayan lonca teşkilatının gücüne de darbe vurdu. Yeniçeriler askeri statüleri gereği koruyucu olarak lonca örgütünün en büyük müttefikiydiler. Loncalar yeniçeriler sayesinde kazandıkları imtiyazlar ve kurdukları tekelleri merkezi hükümet karşısında sürdüremez hale geldiler ve yavaş yavaş yarı özerk durumlarını kaybettiler (Quataert, 2004: 893). Bu dönemde kapitalist ülkeler ile ticari ilişkilerin geliştirilmesi, serbest ekonomi ilkesine ters düşen işleyiş prensipleri nedeniyle lonca örgütünün zayıflamasına neden olan bir başka etken olarak değerlendirilebilir.

Bu dönemde valilerin askeri yetkileri kısıtlandı.[323] Rumeli'de iki, Anadolu'da iki ve bir tane de Arabistan'da olmak üzere ülke genelinde beş Ordu (müşirlik) kuruldu. Her birinin başına müşir unvanıyla bir ordu komutanı atandı. Yeni orduda askerlik 12 yıl olarak belirlendi. 5 yıl fiilen, 7 yıl da redif (yedek) olarak bu süreler belirlendi (Shaw, 2010: 119,120).[324] Seraskerlik makamı oluşturularak padişahın ordu üzerindeki otoritesi pekiştirildi ve ordunun işleri idari makama sahip görevlilerden ayrıştırılmaya başladı (Zürcher, 1999: 66). 1836 yılında Serasker'in protokoldaki yeri Sadrazam ve Şeyhülislam'la denk hale getirildi (Afyoncu, 2010: 251). Bütün bu uygulamalar eyalet yönetiminde geçerli olan tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) prensibini yürürlükten kaldırarak taşra ümerasının merkeze tabi olmasını sağladı (Başa, 2016: 152).

Ayanların gücünü kırmaya dönük girişimler merkezileşmeyi sağlasa da taşrada yeni isyan hareketlerinin çıkmasına sebep olmuştu. Ayanların yok edilen nüfuzundan doğan idari boşluğu yerli hareketler doldurmuştu. Tepedelenli Ali Paşa'nın ortadan kaldırılması orada Rumların isyanına fırsat tanımış ve sonuçta Rumlar bağımsızlıklarını kazanmışlardı (Feyzioğlu, 2018: 153). Tepedelenli Ali Paşa'nın yönetimine son vermenin daha başka sonuçları da oldu. Mehmet Ali Paşa'nın Mısır'da otonom bir yönetim benimsemesi bu süreçte gerçekleşti. Mehmet Ali karşısında merkezi hükümet üst üste birçok askeri yenilgi aldı. Bu dönemde izlenen merkeziyetçilik politikası taşrada ayanın nüfuzuna önemli ölçüde

[323] II. Mahmut döneminde başlayan askeri ve idari görevlilerin ayrılmasına dönük bu reformları, 1843'te çıkarılan başka bir kanun izledi. Tanzimat sonrasında çıkarılan bu kanunla subayların sivil memuriyet almaları yasaklanacaktı (Karal, 2007: 179).

[324] Müşirlik ve redif askeri teşkilatının kurulması sürecinin en önemli yanı valilerin ordu komutanı sıfatının yavaş yavaş sona ermesidir. Taşrada vali, mülki amir konumuna getirildi. Eskiden olduğu gibi savaş zamanı askerin başında savaşa katılan vali dönemi sona ermişti (Şapolyo, 1945: 169). Böylece bütün mesaisini görev yerinde geçiren valiler dönemi başladı. Mütesellimlik, voyvodalık gibi taşrada vekaleten görevler yapma dönemi sona erdi.

darbe vurdu, ancak gerçekte merkezi hükümetin gücünün de kırıldığı bir buhran döneminin kapılarını araladı (İnalcık, 2020-b: 103, 104).

II. Mahmut döneminde yapılan yeniliklerden biri devlet işlerinde yaşanan uzmanlaşmada bir ileri safhaya geçilerek nezaretlerin kurulması oldu. Müstakil olarak örgütlenen nezaretlerden biri de taşra idaresinin merkez örgütü olan sadaret kethüdalığı idi. 1836 yılında sadaret kethüdalığı umur-ı mülkiye nezaretine dönüştürülerek bir nazır tayin edildi.[325] İki yıl sonra nezaretin adı dahiliye nezareti olarak değiştirildi (Yaman, 1940: 1256). Bu arada nazırlığa bir de müsteşarlık kadrosu ihdas edildi. 1839 yılında dahiliye nezareti kaldırılarak görev ve yetkileri sadarete devredilince dahiliye nezareti müsteşarlığı sadaret müsteşarlığı olarak kurumsal varlığının sürdürmeye devam etti (Doğan, 2016: 39-41). Sadaret müsteşarlığı yanında sadaret bünyesinde kurulan dahiliye kalemi kitabeti, dahiliye nezaretinin tekrar ayrı bir bakanlık olarak örgütleneceği 1869 yılına kadar taşra idaresinin merkez birimleri olarak çalışmaya devam etti (Akgündüz, 2015: 150).

16. yüzyıldan beri merkez ve taşra bürokrasisi içinde ağırlığını artıran sivil bürokrasi için yeni düzenlemeler yapıldı. Daha önce devlet içinde askeri rütbeler esas alınırken 1834 tarihinde mülki memuriyet rütbeleri ihdas edildi. Ula, sabite, salise ve rabia isimleriyle memurlara has kıdemlendirme yapıldı (Şapolyo, 1945: 170). Devlet personel sayısı azaltıldı (Doğan, 2016: 100).[326]

4.2. Modernleşme Döneminde Taşrada İdari Dönüşümü Etkileyen Ekonomik Gelişmeler ve Devlet Dışı Aktörler: Kapitalizm, Sömürgeleşme, Ayrılıkçı Hareketler ve Reformlar

> *"Şunu hareket noktası olarak kabul ediyorum ki ortak siyasetimizin hedefi Osmanlı İmparatorluğu'nun muhafazasıdır. Avrupa'da dengeyi elde tutmanın en az zararlı teminatı budur… ve Osmanlı İmparatorluğu'nun muhafazası amaç olarak alınınca onu düşmanları kadar dostlarına karşı da savunmak zorunda oluruz."İngiliz Dışişleri Bakanı (1830-1841) Lord Palmerston'un Fransız büyükelçisiyle diyaloğundan. (Yerasimos, 1977: 631).*

[325] Dahiliye ve hariciye görevlerinin bakanlığa dönüşmeleri aynı hattı hümayun ile sağlanmıştı; "…*bi'l-cümle umur-ı mülkiye ve masalih-i hariciye ve dahiliyeyi cami' olduğuna binaen fima-ba'd eski tabirlerden sarf-ı nazar ile kethüdalık hidmetiyçün umur-ı mülki nazırlığı ve riyaseti.ün umur-ı hariciye nezareti unvanı ıtlak olunmak*..." (Akgündüz, 2015: 152).

[326] Kethüda Bey'in dairesinden 30 kişinin işten çıkarılmış olması devlet içinde taşra idaresinin merkez birimi olan bu dairenin büyüklüğünü göstermesi bakımından önemlidir (Doğan, 2016: 100).

Kapitalizmin pazar ve hammadde ihtiyacının ortaya çıktığı 19. yüzyılın ilk yarısında kapitalist güçlerin Osmanlı ekonomisine olan ilgisi bir hayli artmıştı. Kapitalist güçlerin Osmanlı Devleti'ne dönük ana politikasının motivasyonu ekonomik çıkarları olmuştu. 1833 Hünkar İskelesi Anlaşması'yla Rusya'nın Osmanlı Devleti üzerinde etkisini hissettirmesi bu çıkarları tehlikeye atmıştı. Rusya'nın Osmanlıyı ele geçirmesi sonucunda Osmanlıların tamamen Hıristiyan olması söz konusu olsa bile Osmanlının dağılmasına müsaade edilmemesi gerektiği,[327] Avrupa'nın sükuneti, özgürlüğü, barışı, güvenliği ve Avrupa'nın güç dengesinin Osmanlı Devleti'nin bağımsızlığı ve *bütünlüğü* sayesinde mümkün olacağı açıkça söylenmekteydi (Soy, 2007: 148). Bu nedenle Avrupalı ülkeler ile Osmanlı Devleti arasında bu çerçevede gelişen ilişkilerin 19. yüzyıl idari reformlarıyla ilişkisinin ele alınması gerekmektedir.

4.2.1. Yabancı Devlet Elçileri

19. yüzyılın başlarından ve özellikle Rusya'nın Hünkar İskelesi Anlaşması (1833) ile Osmanlı Devleti üzerinde hakimiyetini hissettirmeye başlamasından itibaren İngiliz, Fransız ve Avusturya ülkeleri kendi büyükelçileri üzerinden Osmanlı Devleti'nin politikalarını öğrenmeye son derece önem vermeye başlamışlardı. Avrupalıların Osmanlının bütünlüğüne olan ihtiyacının farkında olan II. Mahmut ve bürokratlar başta Rusya ve Mısır meselesi olmak üzere bazı konularda bu ülkeler ile daha yakın ilişki kurmaya başladılar.[328] Mehmet Ali Paşa krizi ve 1854 yılında yapılan Kırım Savaşı'nda Rus tehdidi bu ilişkiler sayesinde bertaraf edilebildi. Alınan bu yardımlar nedeniyle 1838 Balta Limanı Anlaşması gibi bazı anlaşmalar yapıldı. Hala geniş topraklara hükmeden Osmanlının merkeze gevşek bağlarla bağlı olan taşra birimlerinde yaşanan bütün bu gelişmeler "şark meselesi"ne dönüşmüş ve yabancı elçiler bu konularda merkez bürokratları üzerinde etkili olmak için yoğun mesai harcamaya başlamışlardı (Ünal, 1994: 203-210).

Bu dönemde Osmanlılar üzerinde etkisini artıran İngilizlerin reform taleplerinin ardında ekonomik gerekçeler olduğu anlaşılmaktadır. İngilizler Osmanlı İmparatorluğu'nun

[327] Cevdet Paşa (2021: 323) Napolyo'nun şu sözünü aktarmaktadır: "Kendi kendini idare edememiş bir heyet-i devleti mahvedip de parçalarını İngiltere'ye kapdırmamak daha hayırlıdır."

[328] Cevdet Paşa'nın (2021: 434) Reşit Paşa'dan işittiği şu söz, Osmanlı bürokratlarının Osmanlı topraklarının jeopolitik öneminin farkında olduklarını göstermektedir; "Biz bu mevkii kendi kuvvetimizle muhafaza edemeyeceğiz. Bundan sonra bu mevki bizi muhafaza edecek."

toplumsal ve siyasal yapısının değişmesiyle veya modernleşmesiyle ilgilenmiyorlardı[329]. Bu nedenle Avrupa'da mutlakiyetçi devletlere parlamenter sistemi tavsiye eden Palmerston, 1848 ihtilalleri sonrasında dahi bunu Osmanlılardan istememişti (Okur, 2006:109). İngiliz Dışişleri Bakanı Lord Palmerston'un ve İngiliz Büyükelçisi (1842-1857) Canning'in Türkiye'deki meşrutiyet meselesine gösterdiği ilgisizlik yüzyılın geri kalan yıllarında takip edilecek ilkeyi belirlemesi bakımından önemliydi. Palmerston'un dışişlerindeki halefleri de aynı siyaseti izleyerek meşruti rejimin tesisi gibi reformların Hıristiyanları Müslümanların merhametine bırakacağını düşünmüşlerdi (Bailey, 2006: 239).

Bazı Avrupalı diplomatlar ise tamamen küçük şahsi çıkarları için bile reform talebinde bulunabiliyorlardı. Asıl maksatları alacakları komisyonlar, ticari garantiler ve Babıali aleyhine açılan davalarla kar elde etmekti (Davison, 1997-a: 86). Yabancı ülkelerden yapılan istikrazlar da bu kapsamda kalmıştı. 1879'da Osmanlı Devleti ile merkezi Paris'te olan "Osmanlı Borçlarının Fransız-İngiliz Hamilleri Komitesi" arasında yürütülen istikraz görüşmelerinde yabancıların talepleri bunu ortaya koymaktadır. Yabancıların talepleri borçların geri ödenmesini garanti altına alacak daha fazla ayrıcalık olmuştu (Akyıldız, 2003: 218, 219).[330] Bu nedenle reformları sadece gayrimüslimlerin dayanışmasına ve bu dayanışmaya verilen dış desteğe ve baskıya bağlamak yanlış olmaktadır. Tanzimat Fermanı'nda olduğu gibi bu reformlar sayesinde dış destek elde edilmiş veya dış müdahaleler etkisiz hale getirilebilmişti ama bunlar aynı zamanda imparatorluğu ayakta tutmanın tek yolunun Batılı tarzda reformlar yapmak olduğu yönündeki kanaatin sonuçlarıydı (Zürcher, 1999: 88). Osmanlı bürokratları açısından Batı'yla iyi ilişkiler kurmak veya Batı'ya yönelmek, Batı baskısından kurtulmanın bir yolu olarak düşünülüyordu (Şener, 1990: 20).

Öte yandan Avrupalı devletlerin çıkarlarının temsilcileri her zaman yabancı büyükelçiler değildi. Bazen özel görevli olarak Osmanlı ülkesine gelmiş askeri veya sivil bürokratlar Osmanlı merkez seçkinleri ile kurdukları yakın ilişki sayesinde devletin politikalarını etkilemeye çalışıyorlardı. 1835 yılında İstanbul'a başta gayrıresmi olarak gelen Helmuth

[329] Bu konuda dönemin İngiliz Dışişleri Bakanı Palmerston'un Osmanlı reformlarında etkili olan Rıfat Paşa'yla görüş ayrılığı yaşadığı bilinmektedir. Palmerston Sadık Rıfat Paşa ve Reşit paşanın kurumsallaşma düşüncelerini yahut kanunlara bağlı bir anayasal hükümeti değil, reform yapabilmek için aydın despotizmini uygun görmektedir. Palmerston Osmanlılara, yetenekli yöneticilerle Osmanlı Devleti'nin ayağa kalkabileceğini telkin etmiştir (Bailey, 2006: 238).

[330] Örneğin 1860 yılında yapılan borçlanma nedeniyle İngiltere Hükümeti Osmanlı Devleti'nde taşınmaz mülkiyeti haklarının yabancıları da tanınmasını istemişti (Çakır, 2001: 74).

Von Moltke zamanla Prusya'nın 'Doğu'ya Nüfuz' (Drang nach Osten) politikası kapsamında resmen görevlendirilmişti. Askeri alanda yenileşme çalışmalarına destek veren Moltke beş yıl süren görevi boyunca Prusya'nın Osmanlı bürokratları üzerindeki en etkili ismi olmayı başarmıştı (Moltke, 1967: 6-18).[331]

4.2.2. Mısır Vakasının Reformlar Üzerindeki Etkisi

Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Mısır Eyaleti'ndeki girişimleri merkeziyetçilik amaçlı yapılacak reformlar için Osmanlı yöneticilerine önemli bir örnek olmuştu (Pamuk, 1994: 14). Mehmet Ali Paşa merkezi bir idare kurmak için birçok önemli reform yapmıştı. İltizam sistemini kaldırmış, toprak mülkiyetinde değişikliğe giderek toprakları padişahın kontrolünden çıkarmış ve Mısır Valisi olarak kendi kontrolüne almıştı. Avrupa'ya öğrenci göndererek bürokrasisini vasıflı bürokratlardan kurmaya çalışmıştı. Kendisine eyalet idaresinde yardımcı olacak Hıdiv Divanı ve Valilik Kurulu'nu etkin bir şekilde kullanmıştı. Diğer alanlarda da birçok danışma ve düzenleme meclisi ihdas etmişti. Mısır Eyaletini kendi içinde 24 eyalete bölerek eyaletlerinin başına 'müdür' isimli yöneticiler atamıştı. Her eyaleti de kendi içinde bölgelere, bucaklara ve köylere ayıran Mehmet Ali Paşa bütün bu uygulamalar ile merkezi modern bir bürokrasi yaratmayı başarmıştı (Özkoç, 2020: 219-244).

Mehmet Ali Paşa'nın, reformlarında Batılı tarzda eğitim gören bürokratlarla başarı sağlaması Osmanlı sultanının da benzer bir yol izlemesi için teşvik edici oldu. II. Mahmut bizzat Mısır Valisi'nden yeni kurduğu orduyu eğitmek üzere subay göndermesini istemişti (Göçek, 1999: 153, 154). Mısır Valisi'nin Avrupa'ya öğrenci göndermesine ilişkin uygulama 1830 yılında Osmanlıların öğrenci göndermesi için teşvik edici olmuştu (Zürcher, 1999: 70). İlerde ele alınacak olan 1852 yılında valilerin ast memurları üzerindeki hakimiyetini artıran düzenlemede de yine Mısır Valisi'nin başarısının payı vardı (Kırmızı, 2008: 24). Tanzimat uygulamalarının geneli için Mehmet Ali Paşa'nın ilham kaynağı olduğu dönemin yabancı elçileri tarafından da ifade edilmişti (Kaynar, 2010: 164).[332]

Mehmet Ali Paşa'nın reformları Osmanlı merkezi idaresi tarafından daha dolaysız yollardan da öğrenilmişti. Mehmet Memduh Efendi[333] hatıratında Mehmet Ali Paşa'nın 1846 yılında

---

[331] Moltke İstanbul'dan döndükten 8 yıl sonra Prusya Genelkurmay Başkanı olmuştu (Moltke, 1967: 18).

[332] İngiltere'nin İstanbul Büyükelçisi Canning Reşit Paşa'yla olan bir diyaloğunda Osmanlı reformcularının Mısır uygulamalarını örnek aldığını ifade etmiştir. Diyalog için bkz: (Kaynar, 2010: 164).

[333] Mehmet Memduh Efendi (1839-1925) uzun süre çeşitli görevlerde bulunmuş bir bürokrattır. Şura-yı Devlet üyesi iken Anayasa hazırlık çalışmalarına katılmış, 1887 ile 1895 arasında Sivas, Konya ve Ankara

İstanbul'a geldiğinde padişaha reform önerilerini bizzat kendisinin sunduğunu yazmaktadır. Vali'nin önerileri; dış borç alma yoluna kesinlikle gidilmemesi, kullanımda olmayan miri toprakların halka dağıtılması ve Batı'ya yetişmek için okullaşmanın sağlanması gerektiği şeklindeydi (Mehmet Memduh, 1990: 26).

4.2.3. Kapitalizme Eklemlenme ve 1838 Balta Limanı Anlaşması

Sanayi devriminden sonra dünyanın birçok bölgesinde birbirine benzer dönüşümler yaşanmıştır. Osmanlı Devleti de Çin ve Hindistan gibi bu dönüşümü yaşayan devletlerden biridir. Bu nedenle Osmanlı idari dönüşümünün 19. yüzyıl kesiti kapitalizmle ilişkisi ortaya konmadan anlatılırsa eksik olacaktır (Pamuk, 1994: 1).

Osmanlı Devleti'nde esasen iltizam sisteminin bir tür yeni piyasa ilişkileri doğurduğu yukarıda değerlendirilmişti. Arazilerin ve kurumların özelleştirilmesi ve rekabete dayalı el değiştirmesinin mümkün kılınması işleyen bir piyasanın varlığına işaret etmektedir. Dolayısıyla bir bakıma Osmanlıda piyasa ilişkileri, ticarileşmeden çok iltizam sisteminden doğmuş gözükmektedir (Barkey, 2011-b: 308; Aytekin, 2021: 68). Diğer yandan Osmanlı Devleti'nde kapitalist ekonomik yapının Avrupa'yla eş süreli olarak gelişmediği bilinmektedir. Bunun Osmanlıda hakim olan İslami gelenek (İslam değil) ve askeri bürokratik devlet anlayışından kaynaklandığı düşünülmektedir. 18. yüzyılın ikinci yarısından sonradır ki Osmanlının kapitalist dünya ekonomisiyle entegrasyonu ve çevreleşmesi hız kazanmıştır (Göçek, 1999: 31-47).[334] Kasaba (1993: 22-35), Osmanlıların 1750-1815 yılları arasında kapitalist dünya ekonomisine katıldığını ve bu süreci belirleyen üç önemli gelişme olduğunu ifade etmektedir. Tahıl fiyatlarının yükselişine bağlı olarak imparatorluğun batı bölgelerinden yapılan ithalattaki artış; Avrupa'da yeni gelişen endüstrilerin hammadde ihtiyacı; Fransız ihtilali sonrası Avrupa'da süren uzun savaşların kaçakçılık ve spekülasyon yoluyla zengileşme fırsatları doğurması, Avrupa'ya doğru olan ticaret hacmini artırmıştır. Kasaba'ya göre bu nedenlere bağlı artan ticaret hacmi Osmanlıyı yavaş yavaş kapitalist sistemin bir parçası haline getirmiştir.

valiliklerinde bulunmuş, 1895'ten 1908 yılına kadar 13 yıl Dahiliye Nazırlığı yapmıştır. Hatıratında hem kendi gördükleri hem de Abdülaziz devri vezirlerinden olan babası Kandiyeli Mustafa Mazlum'un tanıklıklarına yer vermiştir. Burada anlattığı olay da babası ve babasının arkadaşlarının tanıklıklarına dayanmaktadır (Mehmet Memduh, 1990: 26, 27).

[334] Göçek'in dile getirdiği Weber ve Wallerstein çevreleşme analizlerinin eleştirisi için bkz: (Reyhan, 2008: 25-81).

Pamuk (1994: 7-10) Osmanlının çevreleşmesini üçlü bir tasnif yaparak açıklamaktadır. Ona göre kapitalizm karşısında çevreleşen ülkeler üçe ayrılmaktadır. Birinci grup doğrudan sömürge olan devletlerdir. Bu devletlerin kapitalist devletlerle ilişkisinin özelliği zora dayanmasıdır. Kapitalist ülkeler sömürgelerinde her istediklerini kendi güçleriyle yaptırabilmişlerdir. İkinci grup ülkeler ise biçimsel bir siyasal bağımsızlığa sahip olmakla birlikte emperyalist devletlerden birinin etkisi altında, onun gayrı resmi imparatorluğuna dahil olan ülkelerdir. Üçüncü kategoriyi ise emperyalistler arası rekabet koşullarında çevreleşen İran, Çin ve Osmanlılar gibi ülkeler oluşturmuştur. Bu son kategorinin en önemli iki özelliği bu ülkeler üzerinde emperyalistlerin *rekabeti* ile ülkelerin bu rekabete *direnebilecek* güçlü bir merkezi bürokrasiye sahip olmalarıdır. Osmanlı Devleti de 19. yüzyılda merkezi bürokrasisi sayesinde emperyalist devletlerin sömürgesi ya da gayrı resmi imparatorluklarının bir parçası olmaktan kurtulabilmiştir. Dolayısıyla emperyalist ülkeler Osmanlıyla ilişkilerini baskı, zor ya da çeşitli toplumsal sınıflarla ittifaka değil, yine de merkezi bürokrasiyle *uzlaşmaya* dayalı olarak yürütmüşlerdir.

II. Mahmut döneminde Osmanlı merkezi bürokrasisinin merkezileşme politikasında belli ölçüde başarı sağlaması yabancı güçleri merkez bürokratlarıyla uzlaşmaya mecbur bırakmıştır. Çünkü yeniçerilerin ortadan kaldırılması ve ayanın gücünün kırılması merkezi bürokrasiyi diğer aktörlere göre öne çıkarmıştı. Ayrıca kapitalist güçler için Osmanlı Devleti'nin hayatına devam etmesi parçalanmasından yeğdi. Devlet-i Aliyye'nin yerini dolduracak Rusya gibi güçler Akdeniz ve Karadeniz'de ticaret yolları için risk oluşturacaktı. Dolayısıyla kapitalist güçler ile Osmanlı merkez bürokrasisi imparatorluğun muhafazası konusunda örtüşen amaçlara sahipti (Yerasimos, 1977: 630, 631). Pamuk'a (1984: 128) göre kapitalist güçler zaten merkezi devlet aktörleri dışındaki yerel aktörlerle zaten uzlaşamazdı. Çünkü imparatorluğu bir arada tutan merkezdeki yönetici kadroydu. Devlet bu iki grup arasındaki uzlaşma mecburiyeti nedeniyle kapitalizme hızla açılamıyordu. Ekonominin hızla serbest hale gelmesi merkezi idarenin toplumsal gruplar üzerindeki hakimiyetini zorlaştıracaktı. Bu nedenle hem merkezi bürokrasi hem kapitalist güçler kapitalizme sınırlı eklemlenme konusunda yavaş ve birlikte adım atmaya mecburdu.

Birlikte adılan adımlardan biri olan Balta Limanı Anlaşması'ndaki en önemli hükümlerden biri iç gümrük vergilerinin kaldırılmasıydı. Hiç kuşkusuz bu yeni durum Osmanlı topraklarını İngiltere'ye bütün bir pazar olarak açıyordu. İngiliz tüccarlar bundan yararlanacaktı. Ancak yeni gümrük sisteminden tek istifade eden onlar değildi. İç gümrük vergileri vali, ayan, eşraf ve mültezim olarak taşra seçkinlerinin gelir kaynaklarından biriydi.

Bu kaynakların ellerinden gitmesi merkezi bürokrasinin işine geliyordu. Balta Limanı Anlaşması ile merkez bürokratları taşradaki aktörlerin gücünü kırmaya dönük önemli bir hamle yapmıştı (Yerasimos, 1977: 629). Esasen sadece Osmanlı merkez bürokratlarının değil, İngilizlerin de amacı yerel aracıların etkinliğini kırmaktı. Bir başka deyişle yerel aracıların el koyduğu gelirleri hem Osmanlı merkezi idaresi hem de İngilizler istemekteydi (Kasaba, 1993: 98-100). Dış ticaret hacminin büyümesinden doğacak artan gümrük vergilerini elde etmek ve Mısır eyalet yönetiminin ticaret tekellerini parçalayarak Mehmet Ali'yi siyasi ve mali açıdan zor durumda bırakmak merkezi iktidarın amaçları arasındaydı. Dolayısıyla liberal politikalara geçişi hızlandıran Balta Limanı Anlaşması'nın hükümleri sadece Batılıların baskısıyla kararlaştırılmış değildi. Her iki taraf açısından rasyonel gerekçelere dayanmaktaydı (Karaömerlioğlu, 2001/2002: 96, 97). Kasaba (1993: 48, 49) reformların Batı'yla ilişkilendirilmesinin Tanzimat siyaseti ile Avrupa'nın çıkarlarının örtüşmesinden kaynaklandığını, ancak bunun imparatorluğun iç baskılarını görmeyen açık bir yanılsama olduğunu ifade etmektedir. Kasaba'ya göre dönemin merkeziyetçi uygulamaları sayesinde taşrada kurulacak merkeziyetçi bir idare başta İngilizler olmak üzere kapitalist güçlerin işine gelecekti;

> *"Daha iyi yönetilen bir imparatorluk, Ruslara karşı daha canlı bir tampon, Osmanlı topraklarındaki gelişme, İngiliz malları için daha iyi bir pazar ve yabancı sermaye için daha büyük güvenlik demekti. Tanzimat dönemi siyasilerinin korumacılık ve merkantilizm eğilimli bir yanları yoktu. Tersine, özellikle Avrupa devletlerinden siyasal korunma görünme şanslarını artırdığı için, ekonomik liberalleşme önlemlerini istekle uyguluyorlardı."*

Ortaylı'ya (2010-a: 124) göre Balta Limanı Anlaşması devletin ekonomik iflasında önemli bir nokta olsa da tayin edici değildir ve Osmanlı bürokratları bu anlaşmanın devlete ödeteceği bedelin farkındadırlar. Ancak anlaşmanın getirdiği liberal ortamın Osmanlı tarımı ve ticaretinde bir büyümeye yol açabileceğini ummuşlardır. Bu bakımdan Ortaylı'ya göre salt ekonomik açıdan bakıldığında bile Osmanlı tarafının anlaşmada çaresiz, sorumsuz ve irrasyonel hareket ettiği söylenememektedir. Aytekin'in (2021: 65), imalat sektöründe çöküş yerine yaşanan büyümeye, tarım ve ticarette oluşan sermaye birikimine ilişkin tespitlere bakılırsa bürokratların beklentilerinin boşa çıkmadığı anlaşılmaktadır.

4.2.4. Bazı Yerel İdarelerin Milliyetçi Hareketler Yoluyla Osmanlı Taşra Yönetim Sisteminin Dönüşümü Üzerinde Etkisi

18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyıl başında Napolyon'un Akdeniz'i Fransız gölü haline getirmek için izlediği politikalar Osmanlı topraklarında ayrılıkçı hareketleri tetiklemişti (Cevdet Paşa, 2021: 316). Napolyon Mısır'ı almaya çalışarak 'Mısır Mısırlılarındır' prensibini işledi. Napolyon Mısır'ı alamadı, ancak Mısır'lı beyler arasında milliyetçilik fikrinin sahiplenilmesini başarmıştı. İkinci olarak Fransızlar Rumları Osmanlı hükümetine karşı kışkırtmaya başlamıştı. Bunu sağlamak için dağlı Rumlara silah ve cephane yardımında bulundu. Rum isyanının cesaret bulmasında Napolyon'un bu politikaları etkili olmuştu. Sırplar için de benzer bir durum söz konusuydu. 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bölgelerinde baş gösteren eşkıyalık ve ayanların gayrı adil yönetimleri nedeniyle Osmanlı yönetiminden rahatsız olan Sırplar, Rus ve Fransızların kışkırtmaları ve yardımlarıyla milliyetçilik görünümünde isyan çıkardılar. Halktan destek bulan bu isyan neticesinde Sırbistan eyaletinin yönetiminde bazı düzenlemeler yapıldı. Vergi toplanması ve halkın seçtiği yöneticilerin (Knez) eyaleti idare etmesine izin verildi. Böylece Osmanlı Devleti'nde milliyetçi hareketler nedeniyle taşra yapılanmasında bir takım düzenlemelerin yapıldığı devir başlamıştı (Karal, 2007: 101).

Milliyetçi hareketlerin Osmanlı toplumunda Fransız ihtilalinden daha eski kökleri de vardı. 2. Viyana bozgunu sonrasındaki askeri çöküntü döneminde Osmanlı Avrupa'sında iç güvenlik problemleri ortaya çıkmıştı. Bu nedenle şehirler güvenliklerini ve toplumsal hizmetlerini kendileri sağlamaya başlamışlardı. Bosna, Arnavutluk ve Mora'da yerli halk giderek yönetimde daha fazla görev aldı ve ayrıcalık elde etti. Kilise vakıfları yerel hizmetlere el attılar. Eflak ve Boğdan'da da benzer gelişmeler oldu. 19. yüzyılda yapılan yerel yönetim uygulamaları için bu eyalet tecrübeleri etkili bir model oldular (Ortaylı, 1985: 18, 19). Yarı özerk bu eyaletlerde idari kurumsallaşma ve hatta anayasal gelişmelerde başkentin müdahelesinin etkili olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bir başka deyişle merkeze gevşek bağlarla bağlı bu eyaletlerde milliyetçilik temalı gelişen özerkleşme hareketlerinin doğurduğu kurumlar ve yasaların biçimlenmesinde Osmanlı merkezi idaresinin aktif tolü olmuştu. Örneğin 1838 yılında Sırp Başknezliği Babıali'nin desteklediği muhalefetin baskısı sonucu bir Anayasa ilan etmeye mecbur kalmıştı (Uzun, 2002: 43).

4.3. Tanzimat Döneminde Taşra Yönetim Reformları

19. yüzyılda Tanzimat öncesi yapılan reformlar, taşrada küçük-orta boy mukataa sahibi eşrafın çıkarlarıyla örtüşüyordu. Mülkiyet hakkının tabana yayılması ve taşra idaresinin akılcı bir zeminde işlemesi küçük yatırımcılar için -özellikle geçmişteki büyük hanedan yönetimlerinin ortaya çıkmasına izin veren kurumlara nispetle- daha güvenliydi (Khoury, 2003: 209). Merkez seçkinlerinin Tanzimat reformlarını hayata geçirme konusunda bu durumdan cesaret almış oldukları düşünülmektedir.

4.3.1. Tanzimat Fermanı'nda Belirlenen Taşra Yönetim Reformlarının İçerik Analizi

Tanzimat Fermanı bir hatt-ı hümayun şeklinde ilan edilmişti (Karal, 2007: 179).[335] Ferman esasen Osmanlı geleneğine göre sultanın tebasına adil bir idare vadettiği adaletname geleneğinin bir devamıydı (İnalcık, 1964: 611). Osmanlılarda bütün padişahlar taşra yöneticilerinin suiistimallerini önlemek ve tebayı gözetmek üzere bu tip adaleti emreden manifestolar yayımlamışlardı (Kırmızı, 2008: 23).

Tanzimat fermanına hem merkezi bürokrasinin reform anlayışı hem de padişahın kendi idare anlayışı yansımıştır.[336] Fermanda dile getirilen ana ilkelerden mülki idare ile ilgili olanlar üzerine bir içerik analizi yapıldığında fermanda üç hususun üzerinde önemle durulduğu görülmektedir; kanunlara riayet, vergi tayin edilmesi sorunu ve askerlik sistemi.

Hatt-ı hümayun devletin güç kaybını en başta şer'i ve örfi kanunlara uyulmamasına bağlamaktadır.[337] Eğer kanunlara riayet edilirse devletin eski gücüne kavuşacağı ifade edilmektedir. Ancak fermanda bazı *yeni kanunlara* ihtiyaç duyulduğu açıkça dile getirilmektedir.[338] Bu kanunların nirengi noktası olarak can ve mal emniyetinin sağlanması

---

[335] Çalışmada doküman analizi için Karal'ın Osmanlı Tarihi 5. Cildine Ek olarak koyduğu Tanzimat Fermanı sureti tercih edilmiştir. Bkz: (Karal, 2007: 255-258).

[336] Sultan Abdülmecit'in görevi esnasında fermanda vadettiği modern yönetici profiline uygun hareket ettiği anlaşılmaktadır. Her yıl Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'nin açılış toplantılarına katılarak yapılan ve yapılacak işler hakkında faaliyet raporu sunması (Berkes, 2015: 219), yenilik tasarılarını önce komisyonlara hazırlatması, bunları üst meclislerde yapılan müzakereler sonunda politikaya dönüştürmesi ve kendisinin meclislerin nihai kararına uyması, yurt içinde geziler yapması, yabancı elçilerle doğrudan görüşmesi ve onlara iade-i ziyaretler yapması gibi hususlar çağdaş uygulamalardır (Çadırcı, 2007:174-177). Meclis-i Vala'nın ilk 15 yılında hazırladığı kanun tasaarılarının yüzde doksanından fazlasının Sultan Abdülmecit tarafından hiçbir değişikliğe uğramadan kabul edildiği ifade edilmektedir (Şener, 1990: 81).

[337] "… ne şer'-i şerife ve ne kavanin-i münifeye inkıyat ve imtisal olunmamak hasebiyle evvelki kuvvet ve mamuriyet bilakis zaaf ve fakre mübeddel olmuş…" (Karal, 2007: 255).

[338] "…Devlet-i aliyye ve memalik-i mahrusamızın hüsn-i idaresi zımmında bazı *kavanin-i cedide* vaz' ve tesisi lazım geldiği…" (Karal, 2007: 255).

ile vergi ve askerlik konularında belirlilik ve öngörülebilirlik kabul edilmektedir.[339] Bu maddeler esasen öteden beri Osmanlı taşra yönetim geleneğinin temel ilkesi olan adalet dairesini hatırlatmaktadır. Bilahare ilerleyen kısımlarda neredeyse 800 yıldır işlendiği şekliyle (Osmanlılar öncesi ile birlikte) bu daha net biçimde ifade edilmiştir;

> *"…tayin-i vergi maddesi dahi çünkü bir devlet muhafaza-i memaliki için elbette asker ve leşkere vesair mesarif-i mukteziyeye muhtaç olarak bu ise akçe ile idare olunacağı ve akçe dahi tebasının vergisiyle hasıl olacağına binaen …" (Karal, 2007: 256).*

Yanı sıra sefirlerin eserlerinde görülmeye başlanan bazı kavramlar fermanda yer bulmuştur. Vatan sevgisi bunlardan biridir. Kanunların devlet memurlarına vatanı severek iş tutmalarını sağlayacak güvenceler vermesi gerektiği ifade edilmiştir.[340] Fermanda taşra idaresinin bel kemiği olan iltizam sisteminin kaldırılması gerektiği ilan edilmiştir. Bundan daha önemlisi metinde iltizam sisteminin devlete verdiği zararın ayanlığa giden yolu açmasından kaynaklandığına ilişkin bir analiz yapılmış olmasıdır; "…alat-ı tahribiyyeden olup hiçbir vakitte semere-i nafiası görülmeyen iltizamat usul-i muzırrası elyevm cari olarak bu ise bir memleketin mesalih-i siyasiyye ve umur-ı maliyesini bir adamın yed-i ihtiyarına ve belki pençe-i cebr-ü kahrına teslim etmek demek olarak…" (Karal, 2007: 256). Bu hükümle taşra yönetiminde merkeziyetçi politika izlenmeye devam edileceği, taşra seçkinlerine karşı girişimlerde bulunulacağı teyit edilmiştir.[341]

Tanzimat fermanı kanunların kişisellikten uzak, nesnel ve soyut olması gerektiğini ifade ederek günümüz kanun kavramı tanımına yakın bir yaklaşım sergilemişti. Kanunların düzenli olarak toplanacak meclislerde oybirliği ile çıkarılmasını talep ediyordu.[342] Ferman, bürokratların yapılacak müzakerelerde görüşlerini özgürce söyleyebilmesi için teminat veriyordu.[343]

---

[339] "…emniyet-i can ve mahfuziyet-in ırz u namus ve mal ve tayin-i vergi ve asakir-i mukteziyenin suret-i celb ve müddeti istihdamı…"(Karal, 2007: 255).

[340] "…devlet ve millet gayreti ve vatan muhabbeti artıp ona göre hüsni hareketle çalışacağı şüpheden azadedir…" (Karal, 2007: 256).

[341] İltizam sisteminin kaldırılması bir bütün olarak 19. yüzyıl boyunca Osmanlı merkezi bürokrasisinin temel politikalarından biri olmuştur. Tanzimat'a bir tepki olarak doğmuş olan Yeni Osmanlı hareketi de iltizam sisteminin kaldırılması konusunda Tanzimatçılarla hemfikirdir. Ziya Paşa ; "iltizam, kaide-i raiyyet-perveri ve muadelet bir yerde içtima edemediğinden" diyerek Abdülaziz'den iltizamın bir an evvel kaldırılmasını talep etmiştir (Ziya Paşa, 2019: 77).

[342] "… ittifak-ı ara ile karar verilmesi lazım gelmiş olmakla Meclis-i Ahkam-ı Adliye azası dahi lüzumu mertebe teksir olunarak ve vükela ve rical-i devlet-i aliyyenin dahi bazı tayin olunacak eyyamda orada içtima ederek…" (Karal, 2007: 257).

[343] …" cümlesi efkarı ve mütealatını hiç çekinmeyip serbestçe söyliyerek…" (Karal, 2007: 257).

Fermanın işlediği en dikkate değer hususlardan biri padişahın açıkça keyfi yönetim sergilemeyeceğini ve gücünün kanunla sınırlandığını kabul etmesiydi. Kanun sadece padişahın değil bütün devlet adamlarının yönetim alanını belirleyen bir çerçeve olarak sunulmuştu. Böylece ferman 16. yüzyıldan itibaren Osmanlı bürokratlarının dile getirdiği *mutlakiyetçiliği sınırlayıcı kanun* kavramına şu ifadelerle sahip çıktığını duyurmuştu; "… işbu kavanin-i şer'iyye mücerred din-ü devlet ve mülki milleti ihya için vaz' olunacak olduğundan canib-i hümayunumuzdan hilafına hareket vuku bulmayacağına ahd-ü misak olunup…" (Karal, 2007: 257).

Ferman son derece modern bir adım daha atarak kanunlara uyulmamasına karşı yaptırımlar içeren bir ceza kanunu çıkarılmasını öngörmüştür.[344] Son olarak Tanzimat Fermanı; "… ve keyfiyyet-i meşruha usul-i atikayı (geleneksel usulü) bütün bütün tağyir ve tahdit etmek olacağından…" (Karal, 2007: 258) ifadesinden de anlaşılacağı üzere bütün bu düzenlemelerle *yeni bir düzen* getirdiği iddiasında bulunmuştur. Böylece Tanzimat sürecinin, devrin yöneticileri tarafından eski usullerden bir kopuş olarak görüldüğü açıkça beyan edilmiştir.

Tanzimat Fermanı'nın analizinde ortaya çıktığı gibi dile getirilen ilkelerin, tarihsel tecrübe ve uygulamaların sonucu olduğu anlaşılmaktadır. Ortaylı (1985: 19, 20) bunu şöyle ifade etmiştir;

> *"Bu fermanda yer alan ilkeler; Fransız aydınlanma devri felsefesinin doğrudan bir taklidi değildi, imparatorluğun iktisadi ve sosyal bünyesi içinde güçlenip iktidarı ele geçiren yeni bir sınıfın zorlaması ve dünya görüşünün eseri de değildi. Ama Tanzimatçı devlet adamları tarafından pratik gayelerle benimsenip ilan edilen eşitlik ilkesi imparatorluk içindeki yapısal dönüşümün yarattığı buhranlara bir çözüm arama kaygısından doğuyordu. Bu kaygılar ise 19. yüzyılın başından beri devleti sarsan ulusal ayaklanmalar, bölgesel başkaldırmalardır."*

4.3.2. Tanzimat Fermanı Sonrasında Yapılan Düzenlemeler

Erken modern dönemde gerçekleşen değişimle birlikte değerlendirildiğinde Tanzimat'ı Osmanlı Devleti'nin yenilenmesi için yapılan çalışmaların bir başlangıcı olarak değil, bir merhalesi olarak görmek daha doğru olmaktadır (Karal, 2007: 192). Cezar da Tanzimat'ı; I. Abdülhamit, III. Selim ve II. Mahmut devri reformlarının son halkası olarak görmektedir.

[344] "… ulema ve vüzeradan velhasıl her kim olur ise olsun kavanin-i şer'iyyeye muhalif ehareket edenlerin kabahat-i sabitelerine göre tedibat-ı layıkalarının hiçbir rütbeye ve hatır gönüle bakılmayarak icrası zımnında mahsusen ceza kanunnamesi dahi tanzim ettirilsin…" (Karal, 2007: 257).

Ona göre Tanzimat bir sonuçtur ve önceki devrin reformlarıyla bir bütünsellik içinde değerlendirilmelidir (Cezar, 1986: 281, 282). Tanzimat reformları gelmeden çok önce erken modern dönemde taşra idari birimlerinde bürokratikleşme ve kurumsallaşma gerçekleşmiştir (Darling, 2019: 377). Bu bakımdan Tanzimat reformlarının 1839 öncesi şartlar ve düzenlemelerin bir sonucu olduğunu unutmamak gerekir. Tanzimat reformları, erken modern dönemde yapılan tanzimat öncesi reformlar ve bu reformlara kaynaklık eden koşullar ile birlikte düşünülmelidir.[345] Reinskowski (2017: 42) bu sürekliliği şöyle ifade etmiştir;

> *"19. yüzyıl reformlarının pek çok unsuru daha 18. yüzyılda ortaya atılmış ya da daha doğrusu onlara başvurulmuştu. III. Selim'in reformları, 17. ve 18. yüzyılın çok sayıda sadrazamının ön çalışma ve çabalarına dayanıyordu. Sadrazamlardan Mehmed Said Galib Paşa'dan (1763-1829), Pertev Paşa'ya (1785-1837) ve onu takiben Mustafa Reşit Paşa'ya (1800-1858) kadar uzanan bir en yüksek memurlar elinden çıkma reform, muhtıra ve denemeleri sislsilesi mevcuttur. Bu nedenle Tanzimat iki yüz yıllık deneyler ve belirli bir sorun için üretilen çözümler silsilesinin bir sentezi olarak anlaşılabilir."*

Erken modern dönem ve modernleşme dönemi reformları arasındaki sürekliliğin görüldüğü alanlardan biri devlet ve padişah iradesi ayrımının gelişimindeydi. Bürokratlar bütün mülki yönetimi merkezileştirmeye çalışırken bunu, idareyi, padişahın iradesinden ayırarak yapmayı istemişlerdi. Nasihatnameleri incelerken nasihatnamecilerin en büyük amaçlarından birinin padişahların mutlakiyetçi yönetim kurmalarının önüne geçmek olduğu görülmüştü. Aynı şekilde 18. yüzyıl sonunda yazılan çok sayıda layihanın yazarının da ortak teklifi memurlara güvence getirilmesi yönündeydi. Sefaretname yazarları da keyfi yönetimin zararlarından bahsetmişler ve kanun kavramına vurgu yaparak padişahın keyfi idaresini açıkça hedef almışlardı.[346] Tanzimat bürokratları bu geçmiş birikime dayanarak bir yandan yönetimde merkezileşirken, diğer yandan padişaha ait olmayan bir devlet iktidarı kurmayı amaç edinmişlerdi (Karahanoğulları, 2009: 81).[347]

---

[345] Tanzimat döneminde uygulanacak vergilere esas olmak üzere Hüdavendigar ve Gelibolu sancaklarında yapılacak tahrirlere ilişkin 1838 yılında çıkarılan düzenleme, "Tanzimat-ı Hayriye'ye Numune Olmak Üzere" başlığını taşımaktadır (Şener, 1990: 22).

[346] Tanzimat'ın ilanı sonrasında yapılan düzenlemelerin hiyerarşik sırasına göre nizamname, talimatname, kararname, imtiyazname gibi isimler almasının sebebi budur (Çakır, 2001: 25-33)

[347] Bu geçmiş tecrübeleri vurgulayan Balta (1970: 37), 19. yüzyılda yaşanan taşra yönetim modernleşmesini diğer modernleşen alanlardan ayrı tutmaktadır. Ona göre askeriye, eğitim, adliye gibi birçok alanda Batı'dan kapsayıcı bir şekilde politika transferi yapılmasına rağmen sivil idare alanında bu çok sınırlı kalmıştır.

Tanzimat Fermanı'nda ilan edilen ilkeler doğrultusunda teşkil edilen Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye[348] fermanda vadedilen düzenlemeleri 1840 yılından itibaren hayata geçirmeye başladı. Reformların merkezinde kuşkusuz taşra yönetimi vardı. Birçok eyaletin sınırında değişiklik yapıldı. Bazı sancaklar yeni teşkil edilen bir eyalete bağlandı. Bu yeniliklerin yegane amacı düzenli vergi toplanmasını sağlamaktı. Taşra idari düzenlemelerinin bütün reformlar içindeki hayati konumunu ve bu düzenlemelerin esas olarak mali gerekçelere dayandığı Ziya Paşa'nın şu ifadelerinde görülmektedir; "Eyalat devletin mahsül verir çiftliğidir, çiftlik böyle harap olursa ya irad nereden gelir, irad gelmezse devlet nasıl beka bulur?" (Ziya Paşa, 2019: 84, 85).

Tanzimat düzenlemeleri olarak adlandırılan bu reformlar Osmanlı yönetim geleneğine uygun olarak bütün eyaletlerde aynı zamanda hayata geçirilmedi. Başkente yakın yerler başta olmak üzere eyaletlerin sosyal yapısının yeniliklere uyum sağlama kapasitesi gözetilerek tedricen uygulandı (Çadırcı, 2007: 189-191).

4.3.2.1. Katı Merkeziyetçi Bir Uygulama: Muhassıllık Kurumu

Osmanlı merkez bürokratları vergi toplamada mültezimlerin oynadıkları aracı rol nedeniyle taşradan merkeze gelen gelirlerde ciddi bir kayıp olduğunu düşünüyorlardı. Bürokratlar mültezimlerin karını kabaca %20 olarak hesaplamışlardı[349] ve mültezimlerin aradan

[348] Politika transferinin incelendiği bölümde bir ülkede politikaları iyileştirmek için daimi ofisler kurulmasının gönüllü transferin varlığını gösterdiği vurgulanmıştı. Bu yönüyle Meclis-i Vala sürekli reformlar yapmakla görevlendirilen bir meclis olarak reform sürecinde gönüllüğe ve aktörlerin rasyonel hareket ettiğine işaret etmektedir. Meclis-i Vala, yukarda sıkça değinilen süreli Meclis-i Meşveret'in yerine kurulan bir sürekli bir meclisti. Parlamenter bir sistem getirmek amacıyla değil, merkezileşmeyi sağlayacak düzenlemeleri yapmak üzere tesis edilmişti. "Tanzimat-ı Hayriye'nin müzakeresine mübaşeret" etmek meclisin başlıca göreviydi (Seyitdanlıoğlu, 1994: 36). Meclis-i Vala gibi meclisler devlet yönetiminde takip edilen usulleri katileştirmek, zamana göre değişmeyecek müesseseler kurmak ve padişahın selahiyetlerini tahdit etmek düşüncesinin bir sonucu olarak doğdular (Mardin, 2006: 116). 1854 yılında Meclis-i Ali Tanzimat'ın kurulması ve kanun hazırlama faaliyetlerini bu meclisin üstlenmesiyle Meclis-i Vala daha çok bir üst yargı merci konumune geldi. 1861 yılına kadar bu iki meclisli yapı devam etti. Bu süre zarfında yargı gücü Meclis-i Vala'da, yasama gücü Meclis-i Ali Tanzimat'taydı. Yürütme ise bakanlardan oluşan Meclis-i Vükela'daydı. Meclis-i Ali Tanzimat Mecls-i Vükelayı denetleme yetkisine sahipti. Bu Osmanlı tarihinde ilk kez yasama ve yürütmenin ayrıldığı ve yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu anlamına geliyordu (Akyıldız, 2009: 66, 67).

[349] Ziya Paşa 1867 yılında padişaha hitaben yazdığı Arz-ı Hal'de aracıların payının %60 olarak çok daha yüksek olduğunu ifade etmişti; "*Bir rençberin yılda yüz kuruş geliri var ise onun otuzunu vergi ve a'şar ve rüsumat ve cezay-ı nakdilere verir ki devlet hazinesine giren ancak budur, on kuruşunu dahi çocuğuyla kendi havayicine sarf ederki ancak kedd-i yemininden zatının istifadesi de bundan ibarettir. Geriye kalan altmış kuruşunu vücuh ve mu'teberan ve faizci ve zabtiyye ve cerime için vermeye mecburdur"* (Ziya Paşa, 2019: 77). 1850 yılında Aydın'da bazı vergileri toplama hakkının 490.000 kuruşa satıldığı, bu hakkı alan kişinin ise 5.000.000 kuruş kar ettiği ifade edilmiştir. Bir başka yerde ise bir şehrin gümrük vergisi toplama hakkını alan kişinin 1.000.000 kuruş kar ettiği ifade edilmiştir. Bu örnek rakamlar aracıların paylarının gerçekten çok yüksek olduğuna işaret etmektedir (Kasaba, 1993: 70).

çıkartılmasıyla bu miktarın bütçe geliri haline geleceğini planlamışlardı (Özbek, 2015: 45). Yerel elitlerin toplam hasıladan aldıkları payı azaltmak amacıyla (Uzun, 2002: 10) 1840 yılında taşra yönetiminde yeni bir kadro ve meclis ihdas edildi. Bazı sancakların yönetimi 'muhassıl' adlı görevlilere bırakıldı. Bu görevliler atandıkları bölgede taşra yöneticilerinin mali işlerini devraldılar. Bu yerlerde iltizam sistemi kaldırıldı ve merkezi hazine adına *vergi toplama görevi* tamamen muhassıllara (Muhassıl-ı Emval) verildi. Muhassıllara yardımcı olmak üzere 'muhassıllık meclisi' oluşturuldu (Akyıldız, 2009: 74). Muhassıllar yerel idarecilere karşı sorumlu değillerdi (Çakır, 2001: 42). Böylece vergi tahsili işi sadece yerel eşrafın değil valilerin de kontrolü dışına çıkarıldı (Şener, 1990: 39).

Muhassıllık meclisleri II. Mahmut'un taşrada uygulamaya koyduğu meşveret divanı örneğinden hareketle tesis edilmişti (Ortaylı, 1985: 34). Muhassıllık meclisi başkan ile beraber iki katip, kadı,[350] müftü, asker zabiti ile memleketin ileri gelenlerinden 4 kişi olmak üzere 10 kişiden oluşuyordu. Gayrimüslim tebanın olduğu yerlerde metropolit ile hahambaşı da meclis üyeliğine seçilecekti. Ayrıca bütün kazalarda da bu tür meclislerin kurulması kararlaştırıldı. Kazalardaki meclislerin başkanı muhassılın vekili olarak muhassıl tarafından belirlenecekti. Kaza meclislerinin üyelerini ise ahali seçecekti. Halkın seçimi için seçmen olmaya talipli olanlar arasından kura ile belirlenenlerin oyuna dayanan bir usul öngörülmüştü (Tönük, 1945: 101-104).

Muhassıllık meclisleri Meclis-i Vala'nın taşra şubesi gibi düşünülmüştü. Muhassıllık meclislerinin aldıkları her idari veya mali karar Meclis-i Vala'nın onayına sunulmak zorundaydı. Taşradaki en alt düzeydeki bir katip tayini bile Meclis-i Vala'nın bilgilendirilmesi ile oluyordu (Akkuş, 2011: 13). Bu merkeziyetçi uygulama taşrada yoğun sosyal tepkilere yol açtı.[351] Sadrazam Reşit Paşa'nın riyaseti altında yürütülen yeni uygulamalar Reşit Paşa'nın şahsına ve ekibine karşı bir muhalefet ortaya çıkardı. Böylece başkentte muhafazakarların reformculara karşı yürüttüğü siyasal mücadele taban bulmuş oldu. Padişah sosyal tepkilere duyarsız kalmayarak Reşit Paşa'yı azletti ve muhafazakar tutumuyla tanınan Rıza Paşa ve ekibini iktidara getirdi. Rıza Paşa muhassıllık kurumunu

[350] Kadı görüldüğü üzere artık erken modern dönemde olduğu gibi meclis başkanı değil, sadece bir meclis üyesidir.

[351] Aslında muhassıllıklar kurulurken ve iltizam kaldırılırken bu tepkiler olmasın diye mültezim ve sarraf gibi aracıların gönülleri hoş tutulmaya çalışılmış, aracılıktan para kazanmaya devam edebilecekleri, devlet nazarındaki itibarlı konumlarını hala korudukları şeklinde Takvim-i Vekayi gazetesinde resmi açıklamalar yapılmıştı (Şener, 1990: 37).

kaldırarak iltizam sistemini geri getirdi. Böylece bir kez daha taşra aktörleri taşra idari düzenlemelerinde belirleyici olmuştu (İnalcık, 1964: 637, 638).

Tanzimat'ın ilk yıllarında yapılan yerel reformlara gösterilen tepkilerin iktisadi gerekçelere dayanması reformların iktisadi düzende ve ilişkilerde getirdiği değişim nedeniyledir. Milliyetçi motifle yapılan ayaklanmaların temelinde de mültezimlerin ve devlet memurlarının vergi tahsili dolayısıyla uyguladıkları zulme karşı geliş vardır. O kadar ki vergi direnişleri 19. yüzyılın ortalarından itibaren Osmanlı köylüsü için gündelik hayatın bir parçası haline gelmiştir (Özbek, 2015: 99, 100, 112). 1894 yılında Girit'te çıkan genel isyanın temelinde aşar vergisine karşı gösterilen tepkinin yattığı anlaşışmakatdır (Özbek, 2015: 106, 107).

Uzun'un (2002: 39-59) 1841 yılında çıkan Niş İsyanına sebep olan gelişmeleri incelediği çalışmasında Tanzimat sonrası yeni vergi düzenlemelerinin isyanda en belirleyici faktör olduğu ortaya konulmuştur. İsyan bölgesini teftiş etmekle görevlendirilen Arif Hikmet Bey, A. Tevfik bey ve Yakup Paşa'nın raporları, Sırbistan Meclisi Aza'sı Milte'nin ifadeleri, reayadan alınan ifadeler, bölge tacirlerinden Nişli Mustafa Bey'in takrirleri ve Meclis-i Vala'nın soruşturmasında ortaya çıkan bilgiler yeni getirilen *kazanca göre vergi* usulüne gösterilen tepkinin isyanda merkezi rol oynadığını göstermektedir. 1844 yılında yapılan tahrirleri inceleyen Güran'a (1989: 13) göre bu usul, gerçekten de bölgeler ve kişiler arası vergi dağılımını son derece adaletsiz yapmıştır.

4.3.2.2. Yerel Meclis Sistemi ve Taşrada Ayanların Yeniden Hakimiyet Kurması

Vasıflı ve yeterli personel olmamasına bağlı olarak vergi toplamada yaşanan sorunlar ve sarraflar, mültezimler ve geçimleri onlara bağlı olanların direnmesi gibi nedenlerle 1842 yılı başlarında muhassıllık kurumu kaldırıldı ve iltizam usulüne geri dönüldü (Çakır, 2001: 47). Sancakların idaresi kaymakam unvanlı görevliye bırakıldı. Sancaktan küçük mali ve idari bir birim olarak 'Kaza' oluşturuldu. Kazayı 'Kaza Müdürü' yönetecekti.[352] Böylece bir yandan iltizam usulüne dönülürken öte yandan ülke yönetimi yeni baştan düzenlendi. Muhassıllık Meclisleri daha işlevsel hale getirilerek 'Memleket Meclisleri'ne dönüştürüldü (Çadırcı, 2007: 263). Valilerin mali yetkileri bu kez defterdarlara verildi. Vergi toplamada

[352] Bu düzenlemelere ilişkin bilgiler Takvim-i Vekayi gazetesinin 14 Şubat 1842 tarihli, 238. sayısından öğrenilmiştir. Gazeteye göre düzenlemeler Abdülmecit'in hatt-ı hümayununa dayanılarak Meclis-i Vala'da oybirliği ile kararlaştırılmıştır (Çadırcı, 1997: 241).

yerel meclislerin yetkisi genişletildi. Devlet memurlarından mültezimlik yapmak hakkı alınarak bu konuda önemli bir düzenleme yapılmış oldu (Karal, 2007: 176-177).

Muhassıllık meclisleri ve muhassıllık kurumu kaldırıldıktan sonra memleket meclisleri olarak iş görecek olan yerel meclisleri hayata geçirmenin amaçlarından biri valilerin gücünü azaltmak idi. Mali işlerin valilerin sorumluluğundan alınması, valilerin yerel meclislerce denetlenmesi, meclisin sivil idare, maliye ve hukuk alanıyla ilgili işleri tartışması ve Tanzimat uygulamalarının denetlenmesi görevinin meclise verilmesi valiyi bu meclis karşısında sorumlu durruma getiriyordu. Bu durum merkezi bürokrasinin valilerin gücünü kırmak için ayanın gücünü yeniden diriltmesi tehlikesini göze aldığı anlamına geliyordu (Yerasimos, 1977: 648). Meclislere eşraf ve ayanı almakla konulan vergilerden doğacak sorumluluğa yerel elitleri ortak etmek memleket meclisleri uygulamasından beklenilen bir diğer sonuçtu. Böylece vergi direnişlerini azaltmak ve reformların yerelde benimsenmesini sağlamak mümkün hale gelecek diye düşünülmüştü (Şener, 1990: 55).

1842 yılında yapılan düzenlemelerle eyalette askeri görevli olan 'muhafız' ve mali görevli olan 'defterdar', valinin astı olmakla beraber doğrudan merkezle ilişkilendirildiler. Muhafız Babıseraskeri'ye, defterdar Maliye Nezareti'ne karşı sorumlu kılınarak valinin yetkileri bir bakıma bölüştürülmüş oluyordu (Sencer, 1984: 52). Tanzimat sonrasında idari düzenlemeler yetkilerin paylaştırılması saikiyle gerçekleşmişti. Eyalet ve sancak yönetimlerinde idari, askeri ve büyük ölçüde mali yetkileri elinde tutan vali yerine askeri yetkileri üstlenen bir zabitan ve mali yetkileri üstlenen bir muhassıl öngörülüyordu. Merkeziyetçiliğin inşası taşrada adeta merkez adına tek bir görevli yerine kendi alanlarından merkeze karşı ayrı ayrı sorumlu olan birimlerden oluşan fonksiyonel yönetim sistemine yaklaşıyordu. Yerel meclislere tanınan icrai ve yargısal yetkiler de düşünüldüğünde devletin bu dönemde taşrada merkez adına çalışan güçlü temsilciler uygulamasından ayrılmaya başladığı görülmüştür (Efe, 2009: 91, 92). Bu düzenlemelerle uyumlu olarak II. Mahmut döneminde getirilen valilere maaş bağlanması uygulaması Tanzimat döneminin başında diğer taşra memurlarına da teşmil edildi. Muhtar ve kocabaşılara varıncaya kadar her düzey memura maaş bağlandı. Bu uygulama ile rüşvetin ve memurlar arasında hediyeleşmenin mutlak suretle kaldırıldığı ilan edilmiş, rüşvet suçuna karşı ağır cezai yaptırımlar içeren düzenlemeler çıkarılmıştı (Şener, 1990: 65, 66).

Tanzimat'ın yerel idarede meclislerin üzerinde durması imparatorluğun içine girdiği yeni ekonomik ilişkilere dayanıyordu. 19. yüzyılda tarımda ve sanayide meydana gelen değişiklikler mahalli grupların eyalet yönetimine bir ölçüde katılmalarını gerekli kıldı.

Taşrada kurulan idare meclislerinde, vilayet temyiz divanlarında, ziraat komisyonu, mal sandığı ve belediye meclislerinde yerel temsilcilerin katılmasına dönük reformlar merkezi hükümet bürokratlarının tek taraflı tasarrufu veya inayetiyle gerçekleşmemişti. Merkezi bürokrasi taşra aktörlerinin gücünü hesaba katmak zorunda olduğunun farkında olarak bu düzenlemeleri yapmıştı (Ortaylı, 1985: 20, 21; Çakmak, 2019: 20, 21). Taşra aktörlerinin ayrıcalıkları gözetilmek zorunda kalınmıştı. Merkeziyetçi uygulamalar esasında statü ayrıcalıklarını değil, bireysel ayrıcalıkları kaldırıyordu. Güler'e göre Batı'da da böyle olmuştu ve bu olağandı. Osmanlı Devleti'nde de toprak ağaları ve iltizam sahiplerinin kişisel ayrıcalıkları kaldırılarak bu haklar yerel meclisler eliyle kullanılan sınıfsal ayrıcalıklar haline gelmeye başladı (Güler, 1993: 93). Nitekim muhassıllık kaldırıldıktan sonra 1843-1850 yılları arasında vergilerin toplanmasında uygulanan *maktuan ihale* sistemi mültezimlerin aracılık rollerini sürdürmelerine olanak sağlıyordu. Bu sayede bu dönemde taşrada mültezimler yerel meclisleri de kullanarak güçlerini korumaya devam ettiler (Özbek, 2015: 50).[353]

4.3.2.3. Kaza İdaresinde Modernleşme ve Taşra Birimleri Arasında Hiyerarşik Yapılanma

II. Mahmut döneminde kadıların idari yetkileri azaltılmış ve salt şer'i yargılamada görevli olmaları sağlanmaya çalışılmıştı.[354] Bir süredir kaza yöneticisi olarak kadının idari görevleri elinden alınmıştı. Bu gelişmeler sonunda Tanzimat döneminde kadının kaza yöneticiliği görevi tamamen sona erdi (Sencer, 1984: 52). Kadının yerel meclislere başkanlık etme yetkisi ellerinden alındı (Çakır, 2001: 12). Osmanlı taşra yönetiminde idari-adli bir birim olan 'kaza', 1842 yılında yapılan bir düzenlemeyle idari-mali bir birime dönüştürüldü. Kaza müdürü bölge halkının ileri gelenlerinden seçilecekti (Eryiğit ve Kalafat, 2019: 56). Kazanın

[353] Adana ve Tarsus çevresinde güçlü bir hanedan olan Menemencioğulları'nın üçüncü kuşak reisi Menemencioğlu Ahmet Bey 1861 yılında kaleme aldığı hatıratında 1840 sonrasında yeni düzene nasıl uyum sağladıklarını, aile büyüklerinin kaymakam ve meclis azası olarak Tanzimat sonrasında yeni unvan ve görevler aldıklarını ifade etmektedir (Menemencioğlu Ahmet Bey, 1997: 145, 171). Ayanların dönemin ruhuna uygun olarak yerel düzeyde kurdukları ilişkilere değil, giderek –önceki dönemlerden- daha fazla devletle aralarında oluşturdukları bağlara dayanmaya başladığı görülmektedir (Kasaba, 1993: 89).

[354] Çadırcı (1997: 79-91) özellikle III. Selim dönemi itibariyle kentlerde yargısal ve yönetsel kurumların birbirinden ayrılmasının üzerinde durulmaya başladığını ifade etmektedir. Yapılan düzenlemerle Osmanlı kadısı Tanzimat öncesinde idari görevlerden soyutlanmış ve gerçek bir yargıç konumuna gelmiştir. II. Mahmut kadı ve naipleri ilgilendiren düzenlemeleri tahkim etmek için 1838 yılında "Tarik-i İlmiye'ye Dair Ceza Kanunnamesi" çıkarmıştır.

kurulması *verginin düzenli toplanması* amacını taşıyordu. Dolayısıyla kaza müdürlüğü esasta muhassıllık kurumu yerine geliştirilmiş bir tür tahsildarlıktı (Efe, 2015: 42).

Taşra yönetimi 1842 düzenlemesi sonucunda eyalet-sancak-kaza-köy şeklinde bir hiyerarşik görünüme kavuşmuştu. Eyaletlere bağlı sancaklara yine merkezi idarece kaymakam atanacak, kazalarda ise kaza müdürünü ayanlık dönemlerinde uygulanan ayan seçimine benzer bir seçimle bölge halkı belirleyecekti. 1840-1842 arası muhassıllık döneminde kurulan meclisler bu görevlilerin yanında faaliyetlerine devam edeceklerdi (Torun, 2012: 68-72). Dolayısıyla 1842 düzenlemeleriyle yapılmak istenen şey iki yıl önce yapılan merkeziyetçi reformların tamamen sona erdirilmesi değil, hızının yavaşlatılmasıydı.[355] Sultan Abdülmecit, Reşit Paşa'yı azlettikten sonra yayımladığı hatt-ı şerifte bunu açıkça dile getirmişti;

> *"Amacımızı kavrayamamış olan bazı kişilerin hükümetin iç yönetimi ve devletin siyasal tutumunun başka bir şekil alacağını sanmış bulunduklarını öğrendim. Bunca hatalı bir davranış şaşırtıcıdır. Tahta geçtiğimden beri bütün çalışmalarımda tebaanın refahını sağlamaktan başka bir amaç gütmedim. Yeni yasaların amacı da budur. Yalnız bazı ayrıntılar eksik kalmıştır, çünkü hiçbir yasa başlangıçta eksiksiz ve tam olamaz. Yasaların pekişmesi ve ayrıntıların tamamlanması için çalışacağım" (Engelhardt, 2010: 93).*

Burada en dikkate değer yenilik kaza idaresinin idari bir birim olarak ortaya çıkmasıyla birlikte taşra idari birimleri arasında *hiyerarşik bir yapının* oluşmaya başlamasıdır. 16. yüzyılda eyalet, sancak ve kazalar ve bunların idarecileri arasında *idari bakımdan* astlık üstlük ilişkisinin *esas olmadığı* görülmüştü. Eski dönemde devletin takip ettiği hiyerarşi, toplumsal sınıfların kendi içindeki hiyerarşi idi. İlmiye, seyfiye veya kul sınıfında *iç hiyerarşi* daha öncelikliydi. Eyalet ve sancak yöneticileri arasında seyfiye mensubu olmaları nedeniyle askeri bakımdan bir hiyerarşi söz konusuydu. Mülki görevler bakımından hiyerarşi ön planda değildi. Ancak giderek ve özellikle Tanzimat döneminde taşra idaresinde devlet tüzel kişiliğine has bir hiyerarşik yapının kurulmaya başladığı görülmektedir. Sancak kaymakamlarının kaza müdürü seçimlerine müdahele edebilmesi, kaza müdürlerinin her ne kadar seçimle iş başına gelseler de bazı durumlarda vali tarafından görevlerine son verilebilmesi bu durumu ortaya çıkaran yeniliklerdir (Torun, 2005: 43-45). Muhassıllık meclislerinde uygulanmaya başlanan meclisler arası hiyerarşi de bu yapının oluşmasına

[355] Tanzimat sonrası 1840 yılında yapılan düzenlemeler için 'usul-i cedid' denmekteydi. Muhassıllık sistemini kaldıran ve tanzimat reformlarında revizyon yapan 1842 düzenlemeleri ise 'usul-i tadiliye' olarak adlandırıldı (Özbek, 2015: 48, 49). Tanzimat Fermanı eski düzenlemeleri ise "usul-i atika" olarak adalndırmıştı (Karal, 2007: 258).

zemin hazırlamıştır. Taşra birimleri bütçeleri bu meclislerce hazırlanıyor ve her bütçe aşağıdan yukarıya doğru kazalardan livalara, livalardan vilayetlere ve vilayetlerden merkeze onaylanarak gönderilmektedir. Her mali yılbaşında kaza müdürlerinin sancak merkezine çağrılması ve kaymakamın başkanlık ettiği mecliste kazaların bütçelerinin görüşülmesi, sancak meclisinde alınan kararlar ve yapılan uygulamaları içeren tutanakların ayda bir kez eyalet meclisine sunulması taşrada hiyerarşik yapının kurulmaya çalışıldığını göstermektedir (Akkuş, 2011: 32-39).

4.3.2.4. Reformların Denetlenmesi: Eyalet Teftişleri ve İmar Meclisleri

Tanzimat Fermanı'nda vadedilen yeniliklerden biri devlet görevlilerinin suç işlemesi durumunda bir yaptırımla karşılaşmalarına ilişkindi. Fermanın bu vaadi doğrultusunda eyalet yönetimleri denetim altına alındı. Taşranın denetlenmesi için merkezi idarenin izlediği ilk metot genel teftiş uygulamasıydı. 1840, 1841 ve 1850 yıllarında Rumeli ve Anadolu'ya üç kez teftiş heyetleri gönderildi. Bu heyetler vali, kaymakam ve kaza müdürlerinin Tanzimat'a uygun hareket edip etmediğine ilşkin raporlar hazırladılar. Başarılı bulunanlar taltif edildi. Kusurlu bulunanlara cezai müeyyideler uygulandı (Çadırcı, 2007: 199-201). Genel teftişler yanında olağanüstü ve bölgesel teftişler de yapıldı. 1841 yılında Niş İsyanı üzerine bölgede iki kez geniş çaplı bir denetim yapılmıştı (Uzun, 2002: 45-48).

1860 yılında düzenli bir teftiş sistemine geçildi. Bu teftiş gezilerinden birini Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Paşa üst düzey tecrübeli devlet ricalinden teşkil ettiği bir komisyonla birlikte bizzat kendisi yaptı (Karal, 1977: 161). 1860-1864 arasında düzenli olarak birçok eyalete müfettişler gönderildi. Müfettişler taşrada sert yöntemlerle iş gördüler.[356] Teftişler eyalet yöneticileri, mültezimler ve yerel meclisler üzerinde oldukça etkili olmuştu. Teftiş tecrübesi ve müfettişlerin raporlarının sonu merkezi denetimin artırılacağı bir sisteme varıyordu (Davison, 1997-a: 121-123). Sadrazam başkanlığında yapılan teftiş gezisinin en somut sonucu Mithat Paşa'nın Niş Valiliği'ne getirilmesi oldu. Vali Mithat Paşa'nın buradaki başarılı uygulamaları ilerde Meclis-i Vala tarafından taşra idaresini düzenlemek üzere çıkarılacak kanunlarda örnek alınacaktır. Bu nedenle bu atama çok kritik bir öneme

[356] Müfettişlerden Abdüllatif Suphi Bey'in cezalandırma konusunda bitmek bilmeyen bir enerjisinin olduğu ve onun bölgesinde sadece bir tane müdürün teftişi sorun yaşamadan atlatabildiği için övündüğü söylenmektedir (Davison, 1997-a: 122).

sahip olmuştu. Diğer teftişler de yapılacak düzenlemeler için yol gösterici olmuştur (Kırmızı, 2008: 25).[357]

Merkezi idarenin bir diğer denetim faaliyeti geçici imar meclisleri aracılığıyla oldu. Taşra yönetiminin problemleriyle yakından ilgilenen Meclis-i Vala 1845 yılında başkente her sancaktan iki temsilci çağırdı. Böylece 300 kadar yerel temsilci İstanbul'da toplandı (Akkuş, 2011: 35,36). Müslüman ve gayrimüslim ayan ve kocabaşılardan oluşan (Kasaba, 1993: 54) bu taşra elitleri hem eyaletlerin sorunlarıyla ilgili meclise bilgi vermişler hem de yazılı rapor sunmuşlardı. Burada dile getirilen sorunları çözmek üzere merkezi idare 'Mecalis-i İmariye' adı altında bir kurum teşkil etti (Şener, 1990: 35). İmparatorluk on bölgeye ayrılarak bir başkan ve iki üyeden oluşan on adet imar meclisi oluşturuldu. İmar meclisleri, Tanzimat reformlarının denetimini gerçekleştirmek ve öneriler sunmakla yükümlü kılınmıştı (Çadırcı, 2007: 201-205).

İmar meclisleri taşranın durumuna ilişkin önemli çalışmalar yaptılar ve önerilerini merkezi idareyle paylaştılar. Merkezi idare bu tekliflerden bazısını hayata geçirmek üzere ivedilikle işe başladı. Ancak daha çok büyük sermaye gerektiren makro prejelere dayalı bu öneriler hazinenin nakit sıkıntısı çektiği bir döneme denk gelmişti (Torun, 2012: 65-67).[358] Hem nakit sıkıntısı nedeniyle hem de imar meclisleri uygulamasını takip eden Meclis-i Vala Başkanı Süleyman Paşa'nın görevden alınması yüzünden bu projeler tamamlanamadı. İmar meclisleri örneği bu yönüyle Tanzimat reformlarının da bir bakıma kişilere bağlı yürüyen atılımlar olma özelliği taşıdığını göstermektedir (Akyıldız, 2009: 75). Ancak asıl olarak imar meclisleri uygulaması taşra idaresinde reformun aktörlerinin taşra unsurları olduğunu göstermek bakımından önemlidir. Taşradan gelen raporlar merkez için daima önemli olmuştu ve olmaya devam edecekti. Örneğin 1868 yılında kurulan Şura-yı Devlet'in görevlerinden biri her yıl vilayet meclislerinin kendi içlerinden seçerek İstanbul'a gönderdikleri temsilcilerin ıslahat raporlarını görüşmekti (Akkuş, 2011: 17-18).

[357] Teftişler bu tarihlerden sonra mülki idare sisteminin ayrılmaz bir parçası haline gelecektir. Günümüzde halen meri olan il idaresi kanununda vali her yıl bütün ilçeleri, bucakları ve bazı köyleri teftişle yükümlü kılınmıştır (13. Madde). Aynı şekilde kanunun 36. Maddesi kaymakamı ilçedeki bütün bucaklar ile köylerin yarısını her yıl teftiş etmekle memur kılmıştır.

[358] 1846 yılında bu sıkıntılı dönemde Mustafa Reşit Paşa mülki idare yeniliklerinin uygulanması konusunda şöyle demişti: "Henüz iyi bir surette idare-i hükümet edemediğimizi itiraf ederim. Fakat daha fena bir idareye mani olduğumu da iddia edebilirim." (Şapolyo, 1945: 168).

4.3.2.5. 1849 Tarihli Eyalet Meclisleri Talimatnamesi

1849 yılında taşra yönetiminde önemli bir düzenleme yapıldı. İlk kez Çadırcı'nın ortaya çıkardığı bu düzenlemenin önemini yazarın kendisi şu cümlelerle ifade etmektedir;

> *"Bu yönetmelik her ne kadar 'Eyalet Meclislerine verilecek talimat-ı seniyye' diye resmen adlandırılmışsa da aslında ülkenin taşra yönetimini yeni baştan düzenleyen bir 'vilayet nizamnamesi'dir. Hükümleriyle; kaza, sancak ve eyalet yöneticilerinin görev ve yetkileri, atanma biçimleri belirlenmektedir"(Çadırcı, 2007: 275).*

1842 yılında muhassıllık uygulaması kaldırıldıktan sonra eyaletlerde kurulu meclisler 'büyük meclis', sancaklarda kurulu olan meclisler ise 'küçük meclis' olarak adlandırılmış ve bunların her ikisi memleket meclisleri olarak 1849 yılına kadar kurumsal varlıklarını sürdürmüşlerdi. 1849 yılında çıkarılan bu yönetmelik ile eyalet meclislerinin yetkisi oldukça artırıldı. Eyalet meclislerinin Meclis-i Vala'nın taşrada alt birimi şeklinde örgütlenmesi ve yetkilendirilmesi hedeflenmişti. Bu amaçla meclisler idari, mali, askeri ve yargısal yetkilerle donatıldı. Meclis başkanı, iki katip ve bir üye doğrudan Babıali tarafından atanacaktı. Dolayısıyla vali artık meclis başkanı değildi. Vali; defterdar, kadı, müftü ve halktan seçilecek dört Müslüman ve bir gayrımüslim üye gibi bir üyeydi (Torun, 2012: 74-81). Bununla birlikte eyalet meclisleri her yerde aynı yapıya sahip değildi. Meclislerin üye sayıları ve dağılımı eyaletlerin sosyal yapılarına göre farklılık arz ediyordu (Akkuş, 2011: 37).[359]

Bunun yanında 1849 tarihli düzenlemeyle 1842 yılında taşra birimleri arasında oluşmaya başlayan *hiyerarşik yapı* daha belirgin hale gelmeye başlamıştır. Sancak ve kaza yönetimlerini düzenleyen talimatnamenin 9. bölümü kaza müdürleri ve kaymakamların valiye karşı sorumlu olduklarını belirtmektedir. Düzenlemelere göre kaza ve sancaklarda cereyan eden önemli olaylar valiye bildirilmeli, sancak meclislerinde çözülemeyen meseleler eyalet meclisine havale edilmelidir. Kazaları ilgilendiren hususlar da sancak meclisinde çözülmelidir (Torun, 2012: 81-84). Tanzimat yönetimi bu düzenlemeyle hem taşrada sorumluluğu paylaştırmayı hedeflemiş hem de en alt birimden yukarıya kadar hiyerarşik bir yapı tesis etmeyi amaçlamıştır.

[359] Çeşitli eyalet meclislerinin farklı teşkil edilmelerine verilen örnekler için bkz: (Akkuş, 2011: 36-38).

4.3.2.6. 1852 Tarihli Eyalet Yapılanması: Güçlü Valiler Ekseninde Merkezileşme Dönemine Geçiş

Buraya kadar yapılan anlatımlar Tanzimat'ın ilk on yılında yapılan düzenlemelerin merkezi idarenin taşra temsilcisi olan vali ve kaymakamların yetkilerini sınırlandırmaya dönük olduğunu göstermektedir. Bu düzenlemeler sonucunda vali ve kaymakamların astları olan memurların İstanbul'dan atanmaları ve bağlı oldukları nezaretlerden onay almadan iş görememeleri valilerin yetkilerini kullanmasını zorlaştırmıştır. Bu sebeple giderek merkeziyetçi politikalarla valilerin yetkilerinin sınırlandırılmasında ölçünün kaçtığı düşünülmeye başlamıştır. Diğer taraftan meclisler de halkın gerçek temsilcisi olamamış ve yönetim için bir denetleme organı niteliği kazanamamıştır (Sencer, 1984: 53). Kaza, sancak, eyalet birimlerinin yöneticileri ve meclislerini birbirinden bağımsız kılan (Şener, 1990: 43) ve her sorunun başkente aktarılmasını gerektiren bu merkeziyetçiliğin getirdiği sıkıntıları aşmak üzere 1852 tarihinde bir ferman çıkarıldı. Bu ferman valilerin otorite alanlarının genişletilmesini hedefliyordu (Kırmızı, 2008: 24). 1852 yılından itibaren çıkarılan düzenlemeler, Babıali'nin, Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinden sonraki on yıllık süreçte uygulanan vali, kaymakam ve kaza müdürlerinin alanını kısıtlayan aşırı merkeziyetçi politikalardan *negatif dersler* çıkarmış olduğunu göstermektedir.[360] Bu suretle artık merkezin taşra uzantılarının yetkilerini genişleten bir merkeziyetçilik anlayışı takip edilecektir.

1852 tarihli ferman ile Eyalet Meclisi başkanlarının merkezden atanması uygulamasına son verildi (Ertürk Keskin, 2009: 177). Maliye ve askeriye memurları valilerin idaresi altına verildi. Valilere idareleri altında bulunan bazı memurları azletmek yetkisi verildi. Kaza müdürlerinin işlerinin vali ve kaymakamlar tarafından daha sıkı denetlenmesi öngörüldü. Valilerin yetkilerini artıran bu düzenlemeler yanında idari taksimata ilişkin bir değişiklik de yapıldı. Eyalet-Sancak-Kaza şeklindeki taksimat korunmakla birlikte bazı sancakların herhangi bir eyalete bağlı olmadan doğrudan merkeze bağlanmasına karar verildi. Bunlar 'müstakil sancak' olarak mutasarrıflar tarafından yönetilecekti. Taşra hiyerarşisi içindeki diğer sancaklar kaymakamlar tarafından idare olunmaya devam edecekti (Yaman, 1940: 1303-1307).

[360] Aynı zaman diliminde başka yerlerdeki veya kendi ülkesinde geçmiş uygulamaların olumsuz yanlarından çıkarılan dersler olarak negatif derslerin politika transferine konu olan başlıklardan biri olduğunu hatırlatalım.

Başkentin yetkileri elinde toplaması yerine taşradaki birimlerinin yetkilerini artıran, bununla birlikte yerel egemenlerin güçlerini kırmayı hedefleyen yönetim anlayışına uygun olarak 1855 yılında mali-idari alanda bir takım düzenlemeler yapıldı. Bu düzenlemelere göre;

- *İltizam ihaleleri sancak ve kaza merkezlerinde halka açık olarak açık ihale yöntemiyle yapılacaktı.*
- *Mültezimlerin aynı eyalet dahilinde iki sancağın aşar ihalesini alması yasaklandı.*
- *İstanbul ve taşrada muvazzaf ve gayr-i muvazzaf devlet memurlarının ihalelere katılmaları yasaklandı.*

Böylece merkezi hükümet taşrada büyük mültezimlerin gücünü kırmak amacıyla somut adımlar atmıştı (Özbek, 2015: 55, 88). Mültezimler yanında taşrada önemli bir güç olarak varlığını sürdüren sarraf, banker veya kreditör olarak adlandırılan yerel aracılar da merkeziyetçi uygulamaların hedefinde olan bir diğer kesimdi. Çoğunlukla gayrimüslim olan bu kesimlerin yeni düzenlemelerle meclisler kanalıyla resmi olarak sisteme dahil edilmesinin ardında, bunların spekülasyona dayalı iş yapmalarının önüne geçme düşüncesi vardı. Çünkü Kasaba'nın (1993: 53, 54) işaret ettiği gibi; "yerel tüccarlara, sarraflara ve eyalet eşrafına servet biriktirme ve etkinlik kazanma olanağını veren düzensizlik ve anarşiydi. Tanzimat bürokratlarının üstün tuttuğu eşitlik ve adalet kavramları gayrimüslim tabakaları pek ilgilendirmiyordu." Dolayısıyla; düzen, yönetimde istikrar ve kurumsallaşma, merkezileşme veya merkezileşmeye direniş etnik ve dini fay hatlarına değil, ekonomik kaynakların el değiştirmesi kaygılarına dayanıyordu.[361]

Taşra örgütlenmesinde bu düzenlemeler yapılırken Tanzimat'ın ilk yirmi yılında taşra yönetiminin merkez örgütü olan dahiliye kaleminde de kurumsallaşma adımları atılmaya devam edildi. Taşranın merkezle irtibatını pekiştirmek üzere dahiliye kalemi bünyesinde bir jurnal odası kuruldu. Taşradan gelen ve taşrayı ilgilendiren her konunun mutlaka dahiliye kaleminden geçmesi gerektiği esasının üzerinde duruldu. Böylece sadaret kethüdalığı döneminde kethüdalığın gördüğü taşra yönetimlerine ilişkin vazifeler, modernleşme döneminde dahiliye kalemine yüklenmişti. Bu da taşra yönetiminin merkez örgütünde erken

[361] Örneğin II. Mahmud döneminde piyasada 36 çeşit gümüş para vardı. Bu durum en çok sarrafların işine geliyordu. Sarraflar fiyat farklarından büyük arbitraj karları elde ediyorlardı. Bu nedenle Tanzimat'ın amaçlarından biri para sistemine bir düzen getirerek aracıların spekülasyona dayalı haksız kazançlarını engellemekti (Akyıldız, 2003: 33, 136). Sarrafların yol açtığı sıkıntıları gidermek üzere 1851 yılında "Zimemat Komisyonu" kurulmuştu (Şener, 1990: 29, 123).

modern dönem ve modernleşme dönemi arasında bir süreklilik olduğu sonucunu göstermektedir (Doğan, 2016: 93-95).[362]

4.3.2.7. Islahat Fermanı'nda Öngörülen Taşra İdaresi Reformları

Islahat fermanı[363] daha çok Müslüman teba ile diğer dinlere mensup teba arasında eşitliği getirmeyi amaçlayan bir fermandı. Diğer birçok konuda olduğu gibi fermanda taşra yönetiminde de bu eşitliğin gözetileceği ilan edilmişti. Bu maksatla ferman bütün tebanın memur olabilmesinin önünü açıyordu.[364] Bu doğrultuda eyalet meclislerinde Müslüman ve Hıristiyan tebanın dışındakilerin seçimi için de yeni düzenlemeler yapılacağı vadedilmişti;

> *"…eyalat ve elviye meclislerinde tebaa-i müslime ve İseviyye vesaireden bulunan azanın emr-i intihaplarını bir suret-i sahihaya koymak ve aranın doğruca zuhurunu temin eylemek için işbu meclislerin suret-i tertip ve teşkilleri hakkında olan nizamatın ıslahına teşebbüs…" (Karal, 22007: 262).*

Ferman sınıf ve mezhep farkı gözetilmeksizin bütün tebadan aynı vergilerin alınacağını ilan etmişti. Taşra yönetiminde iltizam sisteminin kaldırılmasının esas olduğu ve peyderpey kaldırılacağı kabul ediliyordu. Fermanda, tamamen kaldırılıncaya kadar iltizam sisteminin devam ettiği yerlerde eyalet ve sancak meclisi üyelerinin iltizam alması şu ifadelerle yasaklanmıştı; "… varidat- devlet-i aliyyenin iltizam olunması usulünün yerine bu suret ittihaz kılınıp usul-i haliyye cari oldukça memurin-i Devlet-i aliyyem ile mecalis azalarının müzayedeleri alenen icra olunacak iltizamattan birini deruhte ettirmeleri veya bir guna hisse almaları mücazat-ı şedide ile men kılınması…" (Karal, 2007: 263). Bu madde merkezi bürokrasinin taşrada ayanlara karşı mücadele etmeye devam edeceğinin bir göstergesiydi. Taşrada siyasi güçle ekonomik gücün birleşmesi engellenmeye çalışılıyordu.

---

[362] Doğan (2016: 94), dahiliye kaleminin görevi anlatılırken; "…taşralardan Babıali'ye gelen ve Babıali'den taşralara gönderilen kaffe-i evrakın medhali ve mahreci olarak…" ifadesi ile Kethüda Katibi Kalemi'nde görülen işler anlatılırken kullanılan; "Kethüda-yı sadr-ı ali tarafından etrafa tahrir olunan tahrirat ve etrafdan vürud eden tahrirat ve evrak oda-i merkumda hülasa olunup etrafa neşr olunan cem'i evamir-i aliyyenin kayıdları ve kangı mübaşire verildiği kaydı beher yevm defterlere tahrir ve hıfz ederler" ifadelerini kıyaslayarak bu iki kurum arasındaki sürekliliğe dikkat çekmiştir.

[363] Çalışmada doküman analizi için Karal'ın Osmanlı Tarihi 5. Cildine Ek olarak koyduğu Islahat Fermanı sureti tercih edilmiştir. Bkz.: (Karal, 2007: 2258-264).

[364] *"…tebaa-i Devlet-i aliyyemin cümlesi hangi milletten olursa olsun devletin hizmet ve memuriyetlerine kabul olunacaklarından…"* (Karal, 22007: 261).

4.3.2.8. Güçlü Valilik Sisteminin İnşası Sürecinde 1858 Tarihli Talimat

1858 tarihinde "Vülatı İzam ve Mutasarrıfini Kiram ile Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat Hükümlerine Göre İdari Taksimat ve Bu Taksimatın Uzuvları İle Bunların Görev ve Yetkileri" talimatı yayımlanmıştır. Bu talimatname içerdiği hükümlerin ehemmiyeti bakımından kanun mahiyetindedir. Bu talimat taşra yöneticilerinin görev alanlarına ve idari taksimata ilişkin düzenlemeler içermektedir (Tönük, 1945: 117). Talimatname ile valilik kurumu güçlendirilmeye devam edilmiştir. Vali yeni hükümlerle merkezi hükümetin taşradaki bütün yetkili kalemlerinin mahalli temsilcisi haline getirilmiştir. Valinin altındaki bütün memurların devlete karşı sorumluluğu artık valinin aracılığıyla gerçekleşecektir (Kırmızı, 2008: 24).[365]

Valinin altında bulunan defterdar, kaymakam, müdürler ve diğer bütün memurların valinin maiyet memuru olduğu talimatnamede açıkça yazılmıştır.[366] Valiye bütün memurları ve kaza müdürlerini azledebilme ve yerlerine vekil tayin edebilme yetkisi verilmiştir.[367] Mutasarrıflık ile idare olunan sancaklarda mutasarrıflar valilerle aynı yetkileri haiz kılınmışlardır. Diğer sancaklarda kaymakamlar valiye karşı mesul ve kaza müdürlerinin teftişinden sorumlu hale getirilmişlerdir (Yaman, 1940: 1319-1324).

Bu talimatname ile ilk kez köy yerleşkesi *idari bir birim olarak* düzenlenmiştir.[368] Talimatnamenin üzerinde durulması gereken en önemli özelliklerinden biri müstakil livalar dışında taşra birimleri arasındaki *hiyerarşik yapıyı* pekiştirmesidir (Tönük, 1945: 117).[369] *Tanzimat döneminden bu yana taşra idaresindeki bütün değişim, dönüşüm ve teşekkül sürecinde kırılma yaşamayan en önemli reform hattının bu olduğu düşünülmektedir.*

1859 tarihinde yapılan bir düzenlemeyle valilik kurumunun güçlendirilme eğilimine uygun olarak bazı eyaletler mutasarrıflığa çevrilerek eyalet sayısı azaltıldı (Kırmızı, 2008: 24).

---

[365] "…bir eyalette vuku bulacak her türlü mesalihin mercii ve nazırı ve taraf-ı devlet-i aliyyenin vekil-i mahsusu ve muhatabı vali olup… her eyalette ale'l-umum hükümet-i icraiyye, vali bulunan zata mufavvaz olarak…" (Kırmızı, 2008: 24).

[366] "… kendisi (vali) hepsinin mercii ve amiridir. Eyalet dahilinde bulunan bilumum bütün mülki ve mali vesair memurların harekatına vali nezaret eder… zaptiye askerleri bilhassa valilerin nezaretleri altındadır…" (Yaman, 1940: 1321).

[367] "… Mülkiye, maliye ve zabıta memurlarından memuriyet vazifeleri ile telifi kabil olmayan hareketlerde bulunanları, vali, vazifesinden çıkaracak, yerlerine vekil tayin ederek… Kaza müdürlerinden ehliyetsizlikleri ve sui halleri görülenlerin yerlerine…istedikleri kimseyi tayin edecekler…" (Yaman, 1940: 1321).

[368] "Memalik-i Hazret-i Padişahi eyalat ve elviye ve kaza ve karyelere münkasemdir" (Tönük, 1945: 117).

[369] "Eyalet müteaddit livalardan mürekkep bir daire ve liva müteaddit kazalardan mürekkep bir daire ve kaza müteaddit karyelerden mürekkep bir dairedir" (Tönük, 1945: 117).

Tanzimat reformlarının uygulanmasında yaşanan en önemli problemlerden biri reformların önemini anlayıp amaca uygun bir şekilde hayata geçirebilecek yetişmiş personel sıkıntısıydı. Bu nedenle taşrada kaymakamlık ve kaza müdürlüğü gibi görevlere getirilmek üzere insan kaynağı temini için Mekteb-i Mülkiye kuruldu (Yaman, 1940: 1326). Daha alt kadrolarda görevlendirilecek memurların yetiştirilmesi için ise Mahrec-i Eklam mektebi kuruldu (Şapolyo, 1945: 170).

4.3.2.9. 1861 Tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnamesi

1861 tarihinde yayımlanan Cebel-i Lübnan Nizamnamesi 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne takaddüm etmesi nedeniyle taşra teşkilatının dönüşümünde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Bu nedenle burada saikleri ve aktörleriyle nizamnamenin hazırlanma sürecini ele almak gerekmektedir.

Lübnan 17. yüzyılın sonlarından beri mukataacı aileler tarafından seçilen bir Emir tarafından yönetilen "Cebel-i Lübnan" isimli bir sancaktı. Bir başka deyişle Lübnan'da bölgenin etnik, dini ve mezhebi çeşitliliğini dikey olarak kesen *iktisadi nüfuza* dayalı bir yönetim teşkil edilmişti (Tural, 2005: 71). 19. yüzyılda kapitalist ülkelerin bölgeye olan ilgisinin artması nedeniyle farklı gruplar arasında çatışmalar yaşanmaya başladı. Fransız destekli Maruniler ile İngiliz destekli Dürziler ve nihayet diğer Müslüman cemaatler arasında sorunlar şiddet doğurmaya başladı. Tanzimatla beraber devletin burada merkeziyetçi uygulamalar ekseninde bir idare kurma girişimleri bölgede yaşanan sorunları daha kompleks hale getirdi (Reyhan, 2007: 94-96). Dolayısıyla öteden beri iktisadi ranta dayalı kurulmuş yönetime yönelik tehditler bölgedeki yaşanan siyasi ve idari krizin asıl sebebiydi. Yeni yetme toprak ağaları ve 1830'lar sonrası ekonomik gelişmelerden karlı çıkan bazı yerel Hıristiyanlar hoşnutsuzluklara sebep olmuştu (Hourani, 2002: 277).

Yabancı güçlerin daha farklı ve daha özerk yönetim modeli taleplerine rağmen 1846 yılında biri Dürzilerin biri Marunilerin yönetiminde olacak iki kaymakamlık idaresi ve bu idarelere bağlı meclisler ile köylerin temsilcilerine dayalı bir yönetim kuruldu. Bu idari yapı 1860'lara kadar bölgeyi yönetti. Bu yönetim yapısı imtiyazlı yerel eşrafı *merkezi devlet denetimi* altına almayı başarmıştı (Gökbilgin, 1946: 679-681). Burada hemen belirtilmeli ki Cebel-i

Lübnan'ın iki kaymakamlığa ayrılarak yönetilmesi fikri İngiltere ya da Fransa'ya değil[370], Avusturya'ya aitti. Bu fikir 1842 yılında Metternich ile Ali Paşa arasında yapılan bir görüşmede bizzat Metternich tarafından dile getirilmişti (Reinkowski, 2017: 66).

1860 yılında Dürzilerin Maruniler üzerine saldırmasıyla ve Fransızların da Marunilere destek çıkmasıyla yeni bir çatışma meydana geldi (Cevdet Paşa, 1980: 22). Bu çatışmaların önlenmesi için yabancı güçler Lübnan'da çeşitli yönetim modellerinin uygulanmasını istediler. Bu talepler Babıali tarafından *kabul edilmedi*. Bunun üzerine İngiltere, Fransa, Rusya, Prusya, Avusturya, İtalya ve Osmanlı temsilcilerinden oluşan uluslararası bir konferans toplandı. 9 haziran 1861'de Beyoğlu Protokolü imzalandı ve "Cebel-i Lübnan Nizamnamesi" ile Lübnan yeni bir yönetime kavuştu (Reyhan, 2007: 100). Nizamnameye göre Cebel-i Lübnan Şam eyaletinden ayrılarak *doğrudan merkeze bağlı mümtaz bir sancak* oldu. Babıali'nin atadığı Hıristiyan bir mutasarrıf tarafından idare olunacak sancak yedi kazaya bölünecekti. Mutasarrıf bu kazaların kaymakamlarını kendisi atayacaktı. Kazalar müdiriyetlere ve köylere ayrılmıştı (Kırmızı, 2008: 25). Kazalar Gökbilgin'e göre aşağı yukarı eski mukataa alanlarına tekabül ediyordu. Her kazada ve sancak merkezinde bir meclis yönetime yardımcı olacaktı (Gökbilgin, 1946: 703). 1864 yılında Lübnan Nizamnamesi tekrar gözden geçirilerek son haline kavuştu (Tural, 2005: 84). Lübnan 1. Dünya Harbi'ne kadar bu şekilde idare edildi (Gökbilgin, 1946: 703).

Lübnan idaresi taşra aktörlerinin ve bu aktörlerin gayrimüslim olmaları nedeniyle yabancı güçlerin ve Osmanlı merkezi iktidarının *uzlaşması* sonucunda ortaya çıkmıştı. Yerel aktörler yerel meclislere ve sancak merkezinde kurulan meclise girerek yönetime katılmışlardı. Yabancı güçler ise azınlıkların yaşadığı diğer yerlerde benzer yönetim yapılarını talep etme hususunda bir örnek teşkil ettiği için Lübnan nizamnamesinden memnundular. Elbette imparatorluğun Hıristiyan halklarının çoğunlukta olduğu bu bölgenin yapılanması için Batılı ülkeler büyük baskı yaptılar (Hourani, 2002: 309). Ancak birçok bölgede ayrılıkçı problemler yaşayan devletin bu düzenleme ile Lübnan'ı sisteminin içinde tutması devrin şartları içinde bir başarıydı diye düşünülmektedir. Çünkü Osmanlılar esasen öteden beri gayrimüslimlerin yaşadığı yerlerde azınlıkların yönetime katılmasını imparatorluğu bir arada tutmanın yollarından biri olarak görüyorlardı. Nizamname ne Osmanlı geleneksel taşra yönetimine ne de Tanzimat sonrası merkeziyetçiliğin meclisler aracılığıyla yönetime

[370] Cebel-i Lübnan'da İngiltere ve Fransa'nın çıkarları çatışıyordu ve her iki ülkenin talepleri faklıydı. Bölgedeki karışıklıkların temelinde de aslında İngiltere ve Fransa arasındaki rekabet vardı (Reinkowski, 2017: 69).

katılımı artırma amaçlarına ters düşüyordu. Üstelik 1864 düzenlemesinin beşinci maddesinde geçen, "Huzur-ı kanunda cümlenin müsavi tutulması ve ayan-ı memleket ve hususuyla mukataacılara aid bulunan bil-cümle imtiyazatın feshi ve ilga kılınması mukarrerdir" (Tural, 2005: 85) hükmüne göre ayan ve mukataacıların imtiyazlarını tamamen ilga ederek yerelde *merkeziyetçi* hedefine uygun bir sistemi tesis etmeyi başarmıştı. Dolayısıyla Ortaylı'nın ifade ettiği gibi Cebel-i Lübnan özel bir statüye alınıp ayrı nizamname çıkarılsa da genel mülki idare sistemiyle uyum sağlanmasına "hukukçu ustalığıyla" dikkat edilmiştir (Ortaylı, 2010-d: 474). Avrupalı güçlerle yapılan görüşmeler veya imzalanan protokoller genel kanının aksine Osmanlı bürokratları tarafından taşrada denetim sağlamak için başarıyla uygulanan reformların hazırlanmasına fırsat yaratmıştır. Osmanlı bürokratları reformlar sayesinde merkeze yüzeysel olarak bağlı eyaletlerde bile resmi bir denetim olanağı elde etmişlerdir (Kasaba, 1993: 46, 47).

Lübnan modeli Osmanlı merkezi bürokrasisinin taşranın merkeze bağlılığını sağlama amaçları için uygun bir sistemdi. Nitekim 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin ilham kaynaklarından biri olmuştu (Davison, 1997-a: 165). Lübnan Nizamnamesi'nin hazırlanma koşulları Lübnan'ın etnik, dini, iktisadi ve sosyal yapısına uygun bir yönetim yapısının inşa edilmesini zorunlu kılmış gözükmektedir. Kaide-i tedric prensibi bu sancağın düzenlenmesinde takip edilmişti. Yerel seçkinlerin ve bu doğrultuda yabancı güçlerin talebi ile merkezi bürokrasinin amaçlarının bir şekilde *uzlaşması* sonucunda Cebel-i Lübnan'a has bir yönetim ortaya çıkmıştı. Bu yönetim modeli de 1864 modeline örnek teşkil etmişti. O halde bu açıdan bakıldığında da Osmanlı vilayet idaresinin Fransa'nın taşra idaresinden örnek alındığı iddiasının temelsiz kaldığı anlaşılmaktadır. Böylece modernleşmeci/ilerlemeci modellerin çelişkilerinden biri daha ortaya çıkmaktadır.

Modernleşmeci/ilerlemeci modeller 1861 Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin yabancı güçlerin "haklı" baskısı sonucu yapılan bir düzenleme olduğunu ileri sürerler. Bu modellere göre bu plan taşrada merkezden bağımsız özerk yapılar yoluyla imparatorluğu çözmek amacını taşımaktadır. Onlara göre mülki idare sisteminin temeli olan 1864 vilayet Nizamnamesi de bu plan örnek alınarak hazırlanmıştır. Aynı modernleşmeci/ilerlemeci modeller 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin Osmanlıda merkeziyetçi yapıyı kurmak üzere yapılan bir reform olduğunu iddia ederler. Dolayısıyla imparatorluğu çözmek üzere hazırlanan Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin merkezi idarenin otoritesini artıran bir düzenlemeye örnek olması gibi tuhaf bir çelişki içine düşmektedirler. Oysa her iki düzenleme esasen taşrayı merkeze bağımlı hale getirme gayesiyle atılan adımların bir

tezahürüdür. Çalışmada bunu ortaya koyan açıklamalarla bu çelişki ortadan kalkmaktadır diye düşünülmektedir.

Son olarak Reinkowski'nin (2017: 195) bu çelişkili önyargılara dayanmayan çalışması da konuyu doğru bir zemine oturtmaktadır diye düşünülmektedir. Reinkowski Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin Osmanlı geleneksel *istimalet* ve *etnik himaye* politikası çerçevesinde hazırlandığını ve bölgenin mezhepçi bir esasla düzenlenmesinin yine geleneksel Osmanlı taşra yönetim anlayışı içinde kaldığını ifade etmektedir. Kaldı ki ona göre mezhepçi uygulamalar "gayri Osmanlı" köklere de dayanmakta, dolayısıyla sadece Osmanlıya has değil, erken modern dönemde Avrupa'da da gözlemlenen bir idare tarzı olmaktadır.[371] Barkey'in (2011-b: 212-221) Osmanlı yönetim anlayışına ilişkin tespitleri de Cebel-i Lübnan yönetim örgütlenmesinin Osmanlı yönetim anlayışına hiç de yabancı olmadığını ortaya koymaktadır. Barkey'e göre merkezi devlet taşraya karşı "muğlak, akışkan ve esnek" olduğunda hoşnutsuzlukları kendi sistemine entegre edebilmektedir. Merkezi devletin gücü hoşnutsuzlukları bastırdığında değil, hoşnutsuzluğu tespit edip onu rejime dahil ettiğinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle Cebel-i Lübnan bölgesinde dile getirilen taleplerin bölgeye has bir yönetim sistemiyle karşılanması, devletin emperyal enerjisinin sonucu ve başarısı olarak değerlendirilebilir.[372]

4.4. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnameleri

1864 yılında Sultan Abdülaziz tarafından Meclis-i Vala'da okunmak üzere gönderilen metinde imparatorluğun yüzyıllardır takip ettiği taşra idaresi politikası özetlenmiştir. Padişah bu metinde 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin sırasıyla Tanzimat öncesinde, Tanzimat'ın başlarında ve 1850'lerden itibaren taşrada izlenen politikalardan çıkarılan dersler doğrultusunda ortaya çıkan bir düzenleme olduğunu ifade etmiştir;

> *"Tanzimat üç esas üzere müptenidir. Birincisi, usulü kadimei devlet iktizasınca taşralarca her nevi mesalih vülatın (valiler) eyadii iktidarına bırakılmış ve bu ise bir takım suiistimali intaç etmiş olduğundan, sonraları bizzarure vülatın dairei iktidarları hasr ve kasr olunmuş ise de bu dahi mesalihin merkeze dökülmesini ve o cihetle çaresiz işlerin teahhürata düçar olmasını müstelzim bulunduğuna ve halbuki her yerde karargir usulü adiyei mülkiye iktizasınca işleri bütün bütün merkeze esbap ve mütalaat bertaraf edilmiş*

[371] Avrupa taşrasında uygulanan mezhepçi uygulamalara örnekler için bkz: (Reinkowski, 2017: 195-197).

[372] Bazı bölgelerin öteden beri Osmanlı genel mali düzenlemeleri dışında tutulduğu düşünülürse (Şener, 1990: 23) Cebel-i Lübnan'da kurulan yeni yönetimin Osmanlı geleneksel uygulamalarından kopuş getirmemesi bir yana bir bakıma eskiye göre mali olarak da merkezi idareye daha bağımlı kılındığı söylenebilir.

idigüne binaen şu suretle birer dairei mülkiye teşkili ile ve her birinde bir idarei kaviye ve muntazama tesisi ile merkezin nezareti umumiyesi altında hareket eylemek üzere hükümeti mahalliye takviye ve ikdar edilmesi…" (Tönük, 1945: 144).

1864 yılında Sultan'ın talebi ete kemiğe bürünerek bir nizamnameye dönüştü. Aslında o yıl biri genel vilayet nizamnamesi biri de Tuna Vilayeti Nizamnamesi olmak üzere iki düzenleme yapıldı. Her iki nizamname, nüansları olmakla beraber birbirine benzer hükümler içeriyorlardı (Tural, 2004: 97-107). 1864'ten sonra, genel vilayet nizamnamesine uygun düzenlemeler yapılmaya devam edildiğinden çalışmada da bu nizamname esas alınmıştır.

4.4.1. Politika Transferi Perspektifinden 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi'ni Hazırlayan Koşullar

Erken modern dönemden itibaren Osmanlı taşrası *iktisaden* merkeze bağımlı hale gelmişti. Khoury ve Lowry'nin ifadesiyle "Osmanlılaştırılan" (Khoury, 2003: 52; Lowry, 2003: 132,133) kesimler 19. yüzyıl refromlarıyla bu kez *kurumsal* olarak merkeze bağlanmaya çalışılıyordu. Tanzimat reformları bu yönüyle Avrupa modellerinden etkilenen devlet bürokrasisinin başını çektiği eski düzenden bir kopma girişimi olarak görülememektedir. 18. yüzyılda Osmanlı sistemiyle bütünleşen yerel aktörler modern dönemin içteki toplumsal ve siyasal dayanaklarını oluşturuyorlardı (Khoury, 2003: 239).

Avrupalı güçler Lübnan ve Rumeli Vilayetleri'nde yaşanan ayrılıkçı gelişmeleri bahane ederek Osmanlı Devleti'nin iç işlerine müdahele etmek istemişlerdi. Osmanlı bürokratları ise Avrupalılar'ın elinden bu bahaneleri almak ve olumsuz gidişi frenlemek amacıyla *kendi iradeleriyle* eyaletler üzerinde ıslahat yapmaya devam etmişlerdi. 1864 Vilayet Nizamnamesi bu iç ve dış siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmelerin ortaya çıkardığı sorunların çözümünü hedefleyen bir metin olarak ortaya çıktı (Seyitdanlıoğlu, 2015: 48). Osmanlı hukukçusu Mustafa Şeref; "Her şeyden evvel ihlal haline gelen kuvve-i merkeziyeyi diriltmek, vilayat isyanlarının, ihtilallerinin önünü almak için sıkı bir merkeziyete lüzum vardı" diyerek, ancak merkeziyetçilikle problemlerin çözülebileceğini ve vilayet nizamnamesinin bu merkeziyetçilik esasına göre hazırlandığını ifade etmişti (Akkuş, 2011: 40).

Taşra birimleri arasındaki hiyerarşik yapının güçlendirilmesi devletin merkeziyetçi tutumunun bir yönüydü. Bu yaklaşım 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde daha belirgin hale gelmişti. Merkezi bürokrasi için *merkezileşme* politikası bir gereklilikti. Bürokratlar Osmanlı taşra maliyesinin merkezi maliyenin alt yapısını oluşturduğunun farkındaydılar.

Vilayet nizamnameleri hazırlandıktan sonraki dönemde, 1867-1876 yılları arasında toplam gelirin %69'unun vilayet idarelerinin sorumluluğu altındaki vergilerden oluştuğu görülecekti. 1888-1893 yılları arasında toplam gelirin %68'i taşradan toplanmış ve toplam harcamanın %68,5'u vilayet idareleri tarafından gerçekleştirilmişti. Bu rakamlar merkez bürokratlarını haklı çıkarmıştı (Akkuş, 2011: 6). Esasen Tanzimat bürokratlarının hayata geçirmeye çalıştığı merkezileşme 19. yüzyıl öncesi dönemde merkezi idarenin sağlamaya çalıştığı merkeziyetçilikten çok farklı değildi. Ancak ulaşım ve iletişim imkanlarının kısıtlı olduğu dönemlerde taşrayı kontrol etmek yerel güçleri bazı idari süreçlerin içine katmakla mümkün oluyordu. Erken modern dönemde bazı devlet fonksiyonlarını yerine getirerek adeta yarı resmileşen sivil aktörler sayesinde taşranın gelirleri merkeze aktarılabiliyordu. Tanzimat döneminde merkez bürokratları taşrada yenilikler planlarken amaçları *taşranın gelirlerini ve ekonomik kaynaklarını kontrol etmekti*. Vilayet nizamnameleri ile getirilen düzen 19. yüzyılın yeni imkanları ve koşulları[373] içinde bu amacı gerçekleştirmeye çalıştı. Ortaylı'nın (1985: 20) ifade ettiği gibi; "Tanzimat hareketi; özellikle imparatorluğun içine girdiği yeni ekonomik ilişkilerden dolayı, tarım ve sanayide doğan çöküntü ve buhranlara karşı bir tepki olarak düşünülmelidir." 1858 tarihli arazi kanunnamesini de bu tepkinin bir ürünü olarak değerlendirmek gerekir. Küçük köylü mülkiyetini tanıyan bu yasa ile taşra elitlerinin gücü parçalanmaya çalışılmış ve merkeziyetçi bir idareye zemin hazırlanmıştır (Kasaba, 1993: 48).

Merkezi hükümet yüzyılın ortalarında toplayabileceği gelirlerin hala çok azını elde edebildiğinin farkındaydı. Fuat Paşa 1861/1862 senesinde padişaha sunduğu bir takrirde Osmanlı Devleti'nde kişi başı toplanan gelirin 45 kuruş olduğunu, bu rakamın İngiltere'de 300, Fransa'da ise 250 kuruştan fazla olduğunu dile getirmişti (Şener, 1990: 201). Mithat Paşa Niş Valisi olarak atandığında ileri gelenlerle yaptığı toplantıda vilayetlerin en önemli sorunlarının iktisadi temelleri olduğu ortaya çıkmıştı. Yolların olmayışı ve eşkıyaların varlığı[374] iktisadi faaliyetlerin güvenle yürütülmesini engelleyen başlıca nedenlerdi. Eşkıyayı bitirmek için asayişi sağlayacak inzibat gücü, yolları yapmak için de devlet yatırımı ve yerel yatırımları koordine edecek bir merkezi gücün gerekliliği herkes tarafından görülmüştü. Vilayet sistemi bu ihtiyaçlara cevap veren kurumların ihdasını öngörüyordu.

[373] Telgraf, demiryolu ve posta hizmetleri vatandaşın devlete çabuk ulaşmasını sağlarken devletin de taşraya daha fazla haakim olmasını sağlamıştır (Çakmak, 2019: 59-61).

[374] Eşkıyalığın 19. yüzyılda da taşrada ciddi bir problem olarak varlığını sürdürdüğü, döneme ait metinlerden anlaşılmaktadır. Ziya Paşa eşkıyaların halkı soyduğunu, köyleri bastığını ve mahalli idarelerin buna seyirci kaldığını ifade etmektedir (Ziya Paşa, 2019: 84).

Mithat Paşa anılarında; "vilayet sisteminin devletin mülkiye idaresini ve maliyesini devletin kontrolüne almak, bu kurumları düzene sokmak amacıyla düşünülmüş bir sistem" olduğunu söylemişti (Mithat, 2011: 36-44).

Mithat Paşa'nın Niş ve Tuna Valiliği'nde yapılan bütün icraatlar bu amaca matuftu. Vilayet umumi meclislerinde sorunlar ve çözümler müzakere edilerek tespit edildi. Üç bin km yol ve irili ufaklı 1400 köprü yapılmıştı. Jandarma teşkilatı kurularak eşkıyalık sorunu ciddi ölçüde bitirilmişti.[375] Emniyet sandıkları kurularak çiftçinin ucuz kredi çekmesine imkan getirilmişti. Ayrıca kullanılmayan miri araziler köylüye bedelsiz dağıtılmıştı. Böylece köylüler toprak ağalarının tahakkümünden kurtulabilmişti. Ticaret vapurlarının sayısı çoğaltılmış ve nakliye firmalarının sayısının artırılmasına önem verilmişti. Böylece köylü istediği ürünü yetiştirebiliyor, krediye ihtiyaç duyduğunda devlet güvenceli bir kuruluş olan emniyet sandığından kredi çekebiliyor, yollar ve yolların güvenliğinin sağlanması sayesinde ürününü istediği yerde satabiliyordu (Mithat, 2011: 40-54). Sadece Tuna'da değil Osmanlı Avrupası'nın diğer bölgelerinde de halkın gündelik hayatının ve ticaretin güvenliğini sağlamaya dönük uygulamalara öncelik verilmişti. Devletin toplumsal hareketlerin önüne altyapı yatırımlarıyla geçmeye çalışması başlıbaşına sorunların temelinde ekonomik durumun yattığının farkında olduğunu göstermektedir (Cevdet Paşa, 2021: 69-71). Bu bakımdan vilayet sisteminin modern bir taşra örgütü ile devlet kontrolünde sınırlı bir liberal ekonomik sistemi hayata geçirdiğini söylemek mümkündür. Ebuzziya Tevfik'e göre "Tuna Vilayeti, kanun ve tüzüklerin her türlü kalkınma hamlesinde uygulanmasında olduğu gibi siyasi fikirlerin serbestçe tartışılması bakımından da Osmanlı İmparatorluğu'nun öteki vilayetlerinden hiçbirine benzemezdi." Vilayette Tuna adlı bir gazete çıkarılıyor ve bütün Avrupa gazeteleri, hatta İstanbul'da yasaklı olan Muhbir gazetesi bile serbestçe okunabiliyordu (Tevfik, 1973: 218).

Merkezileşme politikası doğrultusunda halkın yönetime katılmasını sağlayan kurumlar modern devlet inşasının bir parçasıydı. Bu kurumlar yabancı güçlerin Osmanlı vilayetlerinde

[375] Ebuzziya Tevfik Osmanlıda jandarma teşkilatının modern anlamda ilk olarak Tuna Vilayeti'nde organize edildiğini söylemektedir (Tevfik, 1973: 216). Özbek, jandarma teşkilatının kuruluşunu vergi tahsil edilmesinde duyulan ihtiyaca bağlamıştır. Özbek 1869 tarihinde yayımlanan bir nizamnamede zaptiyenin açıkça vergi tahsil işiyle yetkilendirildiğini tespit etmiştir; *"Bulundukları memleketin ve ahalisinin hıfz-ı emniyet ve rahatını sağlamak ve emval-i devletin umur-ı hıfzıyla ve tahsiliyesinde hükümet-i mahalliyenin tayin edeceği yolda hizmet etmek"* (Özbek, 2015: 157). Ancak bu uygulamadan duyulan rahatsızlık merkezi hükümet tarafından dikkate alınacak ve devlet ilerleyen zamanlarda vergi tahsil işini zabıta görevi olmaktan çıkarıp sivil memurlar eliyle yürütmeye çalışacaktır (Özbek, 2015: 168).

görmeyi arzu ettikleri sonuçların doğmasını engellemek üzere teşkil ediliyordu. Özbek'in (2010: 51) ifadesiyle;

> *"Foucault'cu terminolojiyle Osmanlı Devleti'nin govermentalizasyonu, yani merkezi devletin idari aygıtlarının vilayetler ve taşranın kırsal kesimlerini kapsayacak şekilde yaygınlaşması olarak isimlendirebileceğimiz bu süreç bir başka kavramsal çerçeveden bakıldığında Osmanlı taşrasının "kolonizasyonu" olarak değerlendirilebilir."*

Gerçekten de bazı eyaletlerde Tanzimat'ın taşra idari reformları dirençle karşılaşmış ve buralarda sistemin uygulanabilmesi için zor kullanılmıştı. O kadar ki dönemin kaynakları bu tür yerlerde Tanzimat reformlarının taşraya kabul ettirilmesini ilgili bölgenin yeniden fethedilmesi olarak zikretmiştir (Çadırcı, 2007: 196; Cevdet Paşa, 1980: 179-193). Tanzimat ve sonrasındaki reformlar toplumsal artığın dağılımında yerel egemenler aleyhine düzenlemeler içerdiğinden düzenlemelerin şiddetli tepkiler doğurması olağandı. Bu tepkilerin etnik ve milliyetçi renk alması tepkilerin temelinde yatan ekeonomik rant bölüşümüne ilişkin kavgayı gizlemiş gözükmektedir. Oysa örneğin Doğu'da Ermeniler ile yaşanan sorunların asıl sebebi dahi yereldeki servet ve iktidar çekişmeleriydi. Merkeziyetçi düzenlemelerin aşiretlerin elinden aldığı payı aşiretler köylüleri daha fazla sömürerek telafi ediyorlardı. Bu ise sadece Ermeni değil, Türk ve Kürt Müslüman köylüleri de mağdur ediyordu. Merkezi hükümetin reaya üzerinde adalet dairesinin gereğini yerine getirememesi, Ermeni nüfusun yoğun olduğu yerlerde ayrılıkçı propaganın etkili olmasına sebep olmuştu (Özbek, 2015: 208).[376] Tanzimat düzenlemelerine Balkanlar'da gösterilen tepkilere bakıldığında da asıl sorunun ekonomik kaynakların bölüşümü olduğu anlaşılmaktadır. Uzun (2002: 14, 50) 1840 yılında uygulanmaya başlanan yeni vergi düzenlemelerinin totalde önceki yıllara göre reayaya daha fazla vergi yükü getirmediğini hesaplamıştır.[377] Ancak yürürlüğe giren kazanca göre vergi usulü zenginlere daha fazla vergi yükü getirmiş ve angaryanın yasaklanması da Hıristiyan ileri gelenlerin işine gelmemişti.[378] Ayrıca daha önce

---

[376] Ermeniler ile Müslümanlar arasındaki çatışmalar özellikle Kürtlerin yeni iskan edildiği bölgelerde yaşanmıştır. Dolayısıyla çatışmaların temelinde etnik meseleler değil, Kürt aşiretlerin iskan edildiği yerlerin Ermeni köylere çok yakın olmasından kaynaklı hayvan otlatma ve arazi ekiminde yaşanan anlaşmazlıklar rol oynamıştır (Keyder, 2013-b: 78). Cevdet Paşa ise Ermeni meselesinin doğuş sebeplerinden birini, zengin Ermenilerin fakir halka karşı haksız ve baskıcı tutumlarına dayandırmaktadır (Cevdet Paşa, 2021: 418).

[377] Örneğin aşar vergisi Tanzimat'a kadar 1/3 ila 1/10 arasında değişen oranlarda alınırken yeni düzenlemeyle bütün bölgeler için 1/10 olarak tespit edilmişti (Güran: 1989: 14).

[378] Ortaylı (2010-a: 133) gayrimüslimlerin daha Tanzimat Fermanın okunur okunmaz yeni reformların kendilerine sıkıntı vereceğini anladıklarını ifade etmektedir; *"Tanzimat Fermanı okunduktan sonra torbasına konduğunda Rum Patriği'nin 'inşallah bir daha o torbadan çıkmaz' dediği söylenir. Bu meşhur rivayet bir yana, Fener Patrikhanesi, Osmanlı Avrupası'nda yaşayan halkın büyük çoğunluğu üzerindeki ruhani, mali, hukuki egemenliğinin sonuna geldiğini görmüş ve yanılmamıştı."*

vergi yükümlüsü olmayan bazı Müslüman reaya, Avrupalı tüccar ve Hıristiyan vakıflar da (Şener, 1990: 43) yeni sistemde vergi mükellefi olmuştu. Bu nedenle çoğunluğu Hıristiyan teba ve ileri gelen olmak üzere geniş bir kitle Balkanlar'da yeni uygulamalara direniş göstermişti.

Bütün bu koşullar düşünüldüğünde 1864 ve 1871 nizamnamelerinin Fransa modeli olduğu iddiası sorgulanmaktadır. Bu iddiaya temkinli yaklaşanlardan Findley (1986: 8, 9), iddianın daha dikkatli ele alınması gerektiğine ilişkin bazı gerekçeler öne sürmektedir. Vilayet sisteminin tımar sistemine kadar giden bir temelinin olduğunu, 1871'de kurulan Nahiye'nin Fransız departman sisteminde yer almadığını ve böylece taşra yönetiminde kademe sayısında tutarsızlık olduğunu söylemektedir. Findley'e göre dahası o dönemde Fransa yerel idarelerini *desantralize* bir şekilde örgütlerken Osmanlı politika yapıcıları vilayet idaresini *merkeziyetçi* bir anlayışla yapılandırmışlardı. II. Abdülhamit ve İttihat Terakki dönemlerinde de bu anlayış sürdürülmüştü. Dolayısıyla *politika hedefleri* bakımından görülen bu farklılık nedeniyle Findley'e göre Osmanlı taşra idari yapısı üzerinde Fransız etkisi iddia edildiği gibi açık değildir. Ortaylı (1985: 54, 60), Fransız modeli iddiasının sahipleri olarak Scalieri ve Engelhardt'ın bu yöndeki sözlerine yer verdikten sonra 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni "Babıali'nin büyük devletleri karıştırmadan, kendi girişimiyle hazırladığını" ifade etmiştir. Çadırcı da (1997: 251) aynı şekilde yeni vilayet nizamnamesinin Avrupa'daki gelişme ve değişimlerden izler taşımasının normal olduğunu, dönem yöneticilerinin Avrupa'yı incelemiş kimseler olduğunu, ancak sırf bu bilgilerden ve sistemler arası bazı benzerliklerden yola çıkıp model olarak Fransız sisteminin örnek alındığını ileri sürmenin gerçeklerle pek bağdaşmayacağını söylemektedir. Çadırcı bu görüşünü desteklemek için merkeziyetçi eğilimin II. Mahmut'tan beri ağır basmakta oluşunu ve özellikle 1852 yılından itibaren valilere geniş yetkiler verilmeye başlanmasını hatırlatmaktadır.

Taşra idarelerine ölçek olarak bakıldığında da Fransa modeli ile benzemezlik açıkça ortaya çıkmaktadır. Fransızlar merkezin etkisini artırmak için taşra idari birimlerini küçültmüşlerdir. 34 Province (eyalet), 86 Departement'e (vilayet) dönüştürülmüştür. Osmanlı vilayet sistemi ise vilayetleri daha geniş ölçekli hale getirmiştir. Tanzimat döneminin başında 32-40 arasında değişen eyalet sayısı giderek azaltılmış ve 1864 düzenlemeleri ile 27 vilayete düşürülmüştür (Tural, 2015: 91).[379] Fransa modeline en çok

[379] Kartal (2014: 281), 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yeni bir sisteme geçildiği söyleminin 'vilayet' kavramının anakronik yorumlanmasından kaynaklandığını ifade etmektedir. Ona göre bu kavram, o dönemde bu kavrama yüklenen anlamla değil; Cumhuriyet döneminin yüklediği algı ve anlamla değerlendirildiğinden

yakınlaşan[380] ölçek belirlemesinin yapıldığı 1920-1924 arasında bile iki ülke arasında vilayet büyüklüğünü belirleyen ilkeler birbirinden farklı olmuştur. Fransa'da bir departement (vilayet) merkezinden hareket eden zabıtanın sabah güneşin doğuşu ile güneşin batışı arasında kendi sınırları içindeki idari birimlere atla ulaşabilmesi ilke olarak belirlenmişti. Türkiye'de ise iller belirlenirken ilerde görüleceği üzere Osmanlı sancaklarının kuruluş yıllarında geçerli sınırları esas alınmıştı (Ertürk Keskin, 2007: 130).

Fransız ve Osmanlı vilayet meclislerinin kuruluş gerekçeleri arasında da açık fark vardı. 1800 yılında Fransız vilayet meclislerinin oluşturulmasında idari yargılama gereksinimi ön plandaydı. Meclisler gerçek anlamda yargı organı olarak ortaya çıkmıştı.[381] Meclisler sonradan bazı yerel idare yetkileri üstlenmişlerdi. Oysa Osmanlı vilayet meclisleri mahalli ihtiyaçların giderilmesi amacıyla teşkil edilmişti (Akkuş, 2011: 51; Şengül, 2012: 15). Nalbant da idari yapıda birörnekleşme ve ortak yasalara tabi kılmanın taşranın merkezileşme karşısındaki direnişini kırma hedefine dönük olduğunu belirtir. Dolayısıyla vilayet sistemi -benzerliklerine rağmen- Fransız yönetim modelinden alınmamış ve eski usullerden tümüyle farklı bir sistem getirmemiştir. İdare meclislerinin eyalet meclislerinin devamı olduğu ve bunun da meşveret sistemine dayandığı anlaşılmaktadır (Nalbant, 2012: 144). Ayrıca vilayet idare meclisleri Batı Avrupa'dan ziyade Avusturya ve Rusya'daki gibi vergilerin olabildiğince verimli toplanarak gelirlerin artırılması amacına yönelik teşkil edilmişti (Ortaylı, 2010-d: 495; Çakan, 2006: 47). Burada görüldüğü üzere Fransız ve Osmanlı taşra yönetim sistemleri arasında *politika içerikleri, araçları ve amaçları bakımından derin farklılık* vardır. Oysa politika transferi kavramının açıklandığı bölümde ifade edildiği gibi politika transferi bakımından bir kopyalama ya da öykünme/taklidin varlığını ispatlayan şeyler, kurumlar arasındaki benzerliklerden ziyade kurumların politika içeriklerinin, araçlarının ve hedeflerinin benzemesidir.

Bu açıklamalar karşısında Gözler'in devrim sonrasında Fransa'da taşra yönetim sistemini kuran düzenlemeler ile 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni sadece hukuki metinler bakımından karşılaştırarak Osmanlı vilayet sisteminin Fransa'dan kopyalandığı iddiasının da yüzeysel

1864 düzenlemeleri ile farklı bir sisteme geçildiği sanılmıştır. Oysa Kartal (2014: 280), 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı taşra yönetiminde herhangi bir sistem değişikliği olmadığını ifade etmektedir.

[380] Güler (2007: 12) Türkiye'nin mekansal ölçek ve kademelendirme bakımından 1920-1924 arası düzenlemelerle province sisteminden departement sistemine geçtiğini ifade etmektedir.

[381] 18 Şubat 1800 tarihli düzenleme ile Fransız valisi (le prefet) yönetimden, vilayet meclisi de (le Conseil de prefecture) yargıdan sorumlu kılınmıştır. Bu ayrımın temelinde "idare etmek tek bir kişinin, yargılamak ise birden fazla kişinin işidir" anlayışının etkili olduğu ileri sürülmüştür (Karahanoğulları, 2009: 76).

bir değerlendirme olarak kalacağı ortaya çıkmaktadır. Gözler 'Liva idaresini bir kenara bırakırsak' mülki kademelendirmenin aynı olduğunu, Vilayet, Kaza ve Nahiye örgütlenmelerinin Fransız sistemindeki Departement, Arrondissement ve Canton'lara eş değer örgütler olduğunu söylemektedir. Yine 'Nahiye (Bucak) örgütünün Türkiye'de ki işlevini bir kenara bırakırsak' iki ülkede diğer mülki birimlerin işlevlerinin pek çok benzerlik taşıdığını iddia etmiştir. Tıpkı Fransa'da olduğu gibi 1864 tarihli düzenlemeye göre Vali'nin vilayetten tek sorumlu kişi olmasını bu benzerliklerden biri olarak ifade etmiştir (Gözler, 2019: 13). Elbette 1864 tarhinden önce yapılan ve güçlü valilik sistemini inşa eden reformları incelemeden böyle bir tespitin yapılmasını doğal karşılamak gerekir. Yine Gözler kaza idaresinin başı olan Kaymakam ile arrondissement idaresinin başı olan Sous-prefet'in kelime anlamlarının, 'yerine geçen, vekil' gibi benzer anlamlar taşımasını da bir benzerlik olarak sunmaktadır. Kaymakam ünvanının Osmanlı Devleti'nde öteden beri farklı düzeydeki memurların yerine geçici süre vekalet eden görevliler için kullanıldığı düşünüldüğünde bu benzerliğin sistemin Fransa'dan örnek alınmasına gerekçe oluşturacak bir yanı kalmadığı görülmektedir. Yine bütün taşra idari birimlerine yöneticilerin bizzat padişah tarafından atanması Fransa'da devlet başkanı tarafından yapılan atamalara benzetilmektedir (Gözler, 2019: 20). Oysa Osmanlı Devleti'nde bütün taşra idari memurlarının padişah tarafından atanması klasik dönemden beri sürdürülen bir usuldür. Sadece beylerbeyi, sancak beyi ve kadı değil; tımarlı sipahiler, kethüdalar ve imamlar gibi neredeyse taşrada görev yapan her düzey memur yüzyıllar boyu padişah beratıyla atanmıştır.

Gözler, vilayet merkez kazasında bir kaymakam bulunmaması ve merkez kazasının vali tarafından yönetilmesinin temelini 1800 tarihli Fransız Kanunu'a dayandırmaktadır (Gözler, 2019: 21). Bu usulün de Osmanlıda çok eski bir taşra yönetim geleneği olduğu su götürmezdir ve kuruluş dönemi bölümünde anlatıldığı üzere beylerbeyinin oturduğu sancak bizzat beylerbeyi tarafından yönetilir. Osmanlıda başkentte bir vali olmaması, başkentin bizzat padişah tarafından yönetilmesi de bu çerçevede değerlendirilebilir. İhmal edilen bu hususlar Gözler'in tespitlerinin oldukça zorlama olduğunu düşündürtmektedir. Kaldı ki burada vurgulanmak istenen husus Gözler'in çalışmasında veya az sayıdaki diğer çlışmalarda tespit edilen benzerliklerin yanlışlığı değil, bu benzerlikler ile yapılan tespitler arasındaki illiyet bağının sağlam olmayışıdır. İki sistem arasında bir iktibas, yani bir transfer söz konusu ise bunu ortaya koymanın ancak iktibas sürecinin varlığıyla mümkün olduğunu unutmamak gerekir. Gözler'in iki sistem arasında gördüğü *benzerlikler doğru olsa bile,* bu, ancak Fransa ve Osmanlı taşra yönetim sistemlerinin birbirine *yakınsadığını* gösterebilir.

Politika yakınsamasının kavramsal olarak açıklandığı bölümde iki ülke arasında bir bilgi akışı olmadan da politikaların birbirine yakınsayabiliceği görülmüştü. Bir transfer olduğu sonucunu çıkarabilmek için mutlaka transfer sürecini bütün boyutlarıyla ele almak gerekmektedir. Gözler'in çalışmasının ise politika transferinin varlığını ortaya koyacak bir araştırmaya dayanmadığı görülmektedir.

Öte yandan 1864 tarihli vilayet sisteminin Batı'nın dayatması ile kurulduğu iddiasına artık kuşku duymayı gerektirecek birçok bilgi yeni çalışmalarda ortaya konulmaktadır. Bunlardan biri olarak 1864 vilayet düzenlemesinin ilk uygulandığı yerin Hıristiyan nüfusun en yoğun olduğu Tuna Vilayeti olması söylenebilir. Tuna Vilayeti'nde merkeziyetçi idari sistemi hayata geçirmenin amaçlarından biri Rusya'nın bu bölgede uyguladığı Panislavist politikaya karşılık vermekti. Tuna Vilayeti kurumları modernize edilerek milliyetçi hareketler kontrol altına alınmak istenmişti. Panislaviszme karşılık *Osmanlılık* mücadelesinin en somut biçimi bu yeni düzenleme olmuştu (Çelik, 2018: 13).

19. yüzyılda Batı'dan gelen dış baskılar tarihsel bir vakıadır. Ancak taşra reformlarının salt dayatmalara bağlı olarak yapıldığına ilişkin söylemi tarihsel gerçekler kabul etmemektedir. Aksine idari reformların dış baskıları boşa çıkarmak gayesiyle yapıldığına ilişkin bir hayli tarihsel bulgu ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2010-a: 132, 133). Reformların baş mimarlarından biri olan Ali Paşa bu konuda devletin tutumunu şu ifadelerle ortaya koymaktadır;

> *"Sırbistan, Karadağ ve Eflak yararına bazı değişiklikleri kabul etmemiz gerekti, zira bu ülkeleri bizden daha güçlü devletler desteklemekteydi. Hiç kuşkusuz bu ödünler Avrupa düşünülerek verilmiştir. Bitip tükenmek bilmeyen zorluklar ve masraflar çıkaran toprak parçaları (örneğin, gerçekte çoktan elimizden çıkmış olan Belgrad kalesi) ödün görünümü taşıyan bazı jestler, önemsiz manevi tatminler olmaktan ileri gitmemiştir. Fetihler devri kapanalı Karadağ, Sırbistan, Eflak ve Boğdan sadece vergiye bağlı özerk ülkelerdi. Böylece bu halklara, Avrupa'nın ısrarlı, zaman zaman baskı şeklini alan isteklerine uyarak, zaten fiilen sahip bulundukları şeyleri vermiş göründük. Bu özerklikler yeni şekiller altında, düzenli bir çerçeve içine giriyorlardı, karşılığında biz de haklarımızı bekliyorduk"(Akarlı, 1978: 19)*[382].

Güran (1989: 5) bu dönemde aynı gerekçelerle Osmanlı bürokratlarının devletin gelir ve giderlerine ilişkin rakamları dış güçlerden gizli tutmaya çalıştığını iddia etmektedir. Güran, Batılı kaynaklarda uzun süre 1863-64'lü yıllara kadar olan bütçe rakamlarının yer

[382] Cevdet Paşa da (2021: 472) benzer şekilde yapılan reformları baskıya değil, Osmanlı bürokratlarının reel politik algısına bağlamaktadır. Örneğin Islahat Fermanı ile verilen haklar hakkında şöyle konuşmaktadır; "Kırım Muharebesi esnasında düvel-i Avrupa, Devlet-i Aliyye'ye mu'avenet eylemiş olduklarından Hıristiyanlara bir mertebe daha müsaadat verilmek dahi icabat-ı zamaniyeden idi."

almamasını bürokratların bu çabasına bağlamaktadır. Öte yandan özerk yönetimler üzerinde yoğunlaşan Avrupa baskısı zaten Osmanlının klasik tımar sistemi uygulanan salyanesiz eyaletlerini içermiyordu. Dolayısıyla Ali Paşa'nın da ifade ettiği gibi halihazırda merkeze gevşek bağlarla bağlı, farklı ve muhtar bir yönetime sahip topraklar üzerinde gerçekleşen diplomatik mücadeleden yola çıkarak imparatorluğun genelinde uygulanan taşra yönetim sisteminin Avrupa dayatmasına isnad edilmesi gerçekçi gözükmemektedir. Kaldı ki Osmanlı maliyesinin bütçe gelirleri üzerinden yapılacak tarihsel bir karşılaştırma, yapılan düzenlemelerin merkeziyetçi olduğunu[383] ve bu doğrultuda önemli kazanımlar sağlandığını göstermektedir. Bütçe gelirleri 1780 yılından 1. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar 15 kat, 1841/1842 yılından 1911/1912 yılına kadar ise beş kat artmıştır. 1844 yılında devletin kişi başı bütçe geliri 17 kuruş iken 1881-1893 yılları arasında ortalama olarak bu rakam 62 kuruşa ulaşmıştır (Özbek, 2015: 22-25). 19. yüzyılın sonunda toplumsal artıktan aracılara (mültezimlere) kaptırılan vergi payı %15-20 civarında azalmış ve hazinenin payı artmıştır (Özbek, 2015: 29). Kısaca 18. yüzyılın sonundan itibaren kimi zaman ağır aksak kimi zaman kararlı bir şekilde merkeziyetçiliği sağlamaya dönük yapılan taşra idari düzenlemeleri, toplumsal artığı taşradan merkeze aktarma konusunda bir hayli işe yaramış gözükmektedir.

Son olarak dahiliye nezaretinin ortaya çıkış sürecinin de Batı'dan kopyalama bir transfer olarak görülemeyeceğinin ortaya çıkmış olduğunu belirtmek gerekmektedir. Erken modern dönemde devletin gayrişahsi nitelik kazanmaya başlaması ile Babıali'nin 17. yüzyılda saraydan ayrılması, 18. yüzyılda Babıali'de ihtisaslaşmaya dayalı müstakil odaların (kalemlerin) ortaya çıkması ve sayılarının artması, devamla sadaret kethüdalığının diğer merkezi birimler içinde protokolde öne çıkması, sadaret kethüdalığının dahiliye nezaretine dönüşmesinin tarihsel temelleri olmuşlardır. II. Mahmut, Sultan Abdülmecit ve Sultan Abdülaziz dönemlerinde merkezi idarede gerçekleşen kurumsallaşma dahiliye nezaretinin kalıcı kimlik kazanmasını sağlamıştır. Dolayısıyla bakanlık örgütlenmesinin tesisi için bürokratların Batılı ülkelerin modern bakanlık örgütlenmelerini tanımaları teşvik edici olmuşsa da bu kurumsallaşma için yüzyılın ortalarına kadar *tarihsel bir tecrübe ve zemin* çoktan oluşmuş gözükmektedir.

[383] 5 Ekim 1903 tarihli bir telgrafta Yemen Valisi, yeni vilayet sisteminin Yemen'de kurulmasından sonra yerel aşiretlerin bu sisteme yönelik tepkisini dile getirmişti. Taşrada yerel aktörlerin yeni sistemden duyduğu rahatsızlık, vilayet sisteminin merkeze uzak vilayetlerde bile kurulmaya çalışılmış olduğunu göstermektedir (Özbek, 2015: 135).

4.4.2. Politika Transferi Perspektifinden 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi'ni Hazırlayan Aktörler

1864 Vilayet Nizamnamesi incelendiğinde görülmektedir ki bu düzenleme Osmanlı bürokratları tarafından imparatorluğun taşrasını merkeze bağlama amacıyla yapılmıştır. Vilayet reformu bir Osmanlı programıdır. Önceki reform tecrübeleri ve devrin koşullarını iyi okuyan bir bürokrat grubun imparatorluğu ayakta tutmak için geliştirdikleri bir organizasyondur. Kaldı ki 1864 Vilayet Nizamnamesi bütünüyle yeni bir yapılanma değildir. Padişahlar ve Osmanlı merkezi bürokrasisi tarafından uzun süredir takip edilen taşra yönetim siyasetinin bir aşamasıdır. Sistemden beklentilerin ancak önceki reformlarla birlikte düşünüldüğünde daha anlaşılır olması bundandır.

Öte yandan 1864 yılından sonra yapılan reformlarda da 1864 Vilayet Nizamnamesi ile bir süreklilik olduğu görülecektir. Bu süreklilik sadece taşra yapılanmasından beklenen yararlarda değil, reformların hazırlanmasında izlenen yöntemlerde de mevcuttur. Öteden beri meşveret ve meclislerde müzakereler sonucunda karar alma geleneği Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar devam edecektir. Yazılı basının yaygınlaşmasından sonra Osmanlı devlet adamları reformlar konusundaki görüşlerini matbuat vasıtasıyla da ileri süreceklerdir. Bu dönemde de sadece merkezi yönetimin değil, taşranın aktörleri de her zaman reformlarda belirleyici olmaya devam etmiştir. Yabancı güçlerin baskıları karşısında devleti çözülmekten kurtaracak idari organizasyon *merkez ve taşra aktörlerinin uzlaşması* yoluyla teşkil edilmiştir. Dolayısıyla 19. yüzyıl Tanzimat reformları merkezdeki bürokrat seçkinler eliyle tümüyle tepeden inme yapılmamıştır. Taşra toplumunun büyük siyasi hanelerin egemenliğinden rahatsız olan kesimleri reformları desteklemiştir. Çünkü reformlar taşrada siyasi güç ile iktisadi gücü birbirinden ayırmayı hedeflemiştir. Reformların taşra toplumunda karşılık bulması, *özel mülkiyete kapı aralayan ama mülk sahiplerinin siyasi egemenlik kurmasını engelleyen yapısı*ndan kaynaklanmıştır (Khoury, 2003: 236,237).

İltizam sisteminin hakim olduğu dönemlerin imtiyazlı sınıfları Tanzimat'ın taşra reformlarının karşısında durmuştur. Özellikle Rumeli ve Balkanlar'da sadece Müslüman değil, gayrimüslim toprak ağaları ve kocabaşılar da reformlara direnmiştir (Uzun, 2002: 10-12). Bu da reformların Müslüman ahalinin aleyhine, Batılıların isteği doğrultusunda gayrimüslim ahalinin lehine yapıldığı yargısını tartışmalı hale getirmektedir. Angaryanın kaldırılmasını, şarap ve rakı gibi önemli kazançlarına konan yüksek vergileri kabul etmek istememişlerdir. Müslüman ve Hıristiyan yerel eşraf, köylüleri de bu konuda kışkırtarak kimi zaman onların da Tanzimat reformlarına karşı durmasını sağlamışlardır. Yeni

düzenlemelerde sürekli değişiklikler yapılmak zorunda kalınması merkez bürokrasisi ve taşra ayanları arasındaki bu çatışma alanlarından kaynaklanmıştır (İnalcık, 1964: 641, 649). Kaldı ki Aytekin (2021, 90-105), Kisrevan Köyü (Cebel-i Lübnan'da bir köy), Canik ve Vidin isyanlarını incelediği çalışmasında her üç isyanda da; "isyan öncesinde, esnasında ve sonrasında dikkate değer bir dış desteğin olmadığını" tespit etmiştir. Bu yerel hareketlerin bağımsız köylülüğün teşebbüsü olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

Yeni nizamname Fuad Paşa öncülüğünde,[384] Niş Eyaleti'nin başarılı valisi Mithat Paşa ve Ahmet Cevdet Paşa'nın katılımlarıyla teşkil edilen bir kurul tarafından Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'de hazırlanmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2015: 49). Yeni sistemin inşasında Mithat Paşa'nın rolü burada ayrıca anılmaya muhtaçtır. Her şeyden önce Mithat Paşa'nın taşra yönetim tecrübesi[385] vilayet nizamnamesinin şekillenmesinde son derece etkili olmuştur. Mithat Paşa valilik unvanı aldığı ilk tarih olan 1861 yılından önce taşra görevlerinde bulunmuştu. Şam, Konya ve Kastamonu'da yazı işleri müdürlüğü yapmış, Şam, Halep ve Balkanlar'da teftişlere gönderilmişti (Mithat, 2011: 27-29). 32 yaşında iken 1854 yılında yaptığı teftiş ile Balkanlar'da asayişi sağlamıştı. Mithat Paşa ayrılıkçı hareketlere dayanan isyanlar ve taşra sorunlarının yerel katılım ile çözülebileceğine öteden beri inanan bir bürokrattı. Teftiş raporlarında her vilayette güvenliği tesis etmek için meclisler kurulmasını önermekteydi (Çelik, 2018: 29). 1861 yılında Niş Valiliği'ne atanır atanmaz yaptığı ilk iş de dini kökenlerine bakmaksızın bölgenin ileri gelenleriyle bir araya gelmek oldu. Topladığı mecliste eyaletin sorunlarını ve sorunların çözümlerini yerel aktörler ile birlikte ele aldı (Mithat, 2011: 36). Mithat Paşa'nın Niş eyaletindeki icraatı ve eserleri vilayet sisteminin inşasına önemli katkılar sundu. Bu çalışmalarından istifade etmek üzere Mithat Paşa 1864 senesinde merkezi hükümet tarafından başkente çağrıldı ve Paşa komisyon çalışmalarında yer aldı (Mithat, 2011: 43).

Rus elçisi Ignatiyef Vali Mithat Paşa'yı Tuna'dan azlettirmek için olanca nüfuzunu kullanmıştı. Elçinin bu çabaları vilayet sistemi ile beraber Balkanlar'da *Osmanlılık* fikrinin işlenmesi konusunda başarı sağlandığını ve devletin taşrayı merkeze bağlama amacına

---

[384] Fuat Paşa reformların gerekliliğini kendince şöyle ifade etmektedir; "*Gerçi biz de ilerledik. Şu anda hükümetiniz atalarınızınkinden daha fazla kaynağa sahip ve ve gelişmeye açıktır. Ancak bu göreli üstünlük, yüzylımızın gereksinmeleri karşısında hiç hükmünde kalır. Bugünkü günde Avrupa'da söz sahibi olarak yaşayabilmemiz için gereken şey, seleflerimizin düzeyini tutturmak ya da onlardan ileri gitmek değil, gelişme yolunda şimdiki komşularımıza yetişmek ve onlarla bu yolda gururla yaşamaktır… İngiltere kadar paraya, Fransa kadar bilgi aydınlığına ve Rusya kadar askere sahip olmaklığmıza bağlıdır."(Akarlı, 1978: 1, 2).*

[385] Mithat Paşa Niş (1861-1864), Tuna (1864-1868), Bağdat (1869-1872), Suriye (1878-1880) ve Aydın'da (1880-1881) valilik yapmıştır (Çelik, 2018: 12).

ulaşmaya başladığını göstermektedir (Ahmet Mithat, 2005: 123, 124). Bu başarı Mithat Paşa'nın kendi ifadelerine göre rakamlara da yansımıştı. 3,5 yıllık Tuna Valiliği döneminde halkın gelir artışı yanında hazinenin geliri de %50 artmıştı. 1866 senesinde o yıl içinde Tuna'da toplanması gereken bütün vergiler toplanmış, bir sonraki yıla tek bir akçe bile devrolmamıştı. Daha önce 26 bin kese olan vilayet geliri 1866 yılında 300 bin, 1867 yılında 350 bin ve 1868'de 370 bin keseye çıkmıştı (Mithat, 2011: 54, 55).

1864 Vilayet Nizamnamesi bu koşullar içinde ve bu tecrübeler ışığında anılan aktörler tarafından hazırlanmıştı. Sistemin üzerinde durduğu temeli ve bu sistemle hedeflenen yönetim biçimini daha doğru ele alabilmek için nizamnamenin doküman incelemesi ile analiz edilmesi gerekecektir. Bu analiz, nizamname metninin öngördüğü taşra idari birimleri üzerinden yapılacaktır.

4.4.3. Vilayet

1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi[386] 1. maddeye göre taşra teşkilatında en büyük birim vilayet olarak adlandırılır.[387] Vilayet livalardan oluşur. Vilayet idaresinin başı validir ve vali padişah tarafından atanır. Vali vilayetin mülki, mali ve asayişine mütallık bütün işlerden doğrudan, adli işlerin ise takibinden sorumlu kılınmıştır (6. md.). 15. maddede düzenlemenin amacına uygun olarak valinin vilayetin en üst askeri amiri olan alaybeyinin de amiri konumunda olduğu açıkça belirtilmiştir.

Valinin maiyetinde bir idare meclisi vardır. İdare meclisi; müfettişi hükkamı şeriyye unvanlı vilayetin yargı işlerinin en üst merci (hakim), defterdar, mektupçu (vilayet bürokrasisinin amiri), hariciye müdürü ile iki Müslüman ve iki gayrimüslim halktan seçilecek kişilerden oluşmaktadır (13. md.). Vilayet idare meclisi; mülki, mali, hariciye, nafia (bayındırlık) ve ziraat işlerine ilişkin kararlar almakla görevlidir (14. md.). Bu meclisten başka vilayette bir de "Meclisi Umumi Vilayet" adında bir genel meclis kurulacaktır. Bu meclis her sancaktan seçilecek iki Müslüman ve iki gayrimüslim üyeden oluşacaktır (25. md.). Bu meclis yılda bir kez toplanacak ve en çok kırk gün müzakerede bulunacaktır (26. md.). Vilayet umumi

[386] Tönük'ün "1864 (7 Cümadelahire 1281) Tarihli Vilayet Nizamnamesine Göre İdari Taksimat ve Bu Taksimatın Teşkilat ve İdaresi" başlığıyla yayımladığı metin esas alınmıştır (Tönük, 1945: 149-160).

[387] Arapça kökenli bir kelime olan Vilayet Osmanlı dili ve devlet idaresinde üzerinde siyasi ve idari bir teşkilat bulunan coğrafi alanı veya birimi veyahut bunların bir parçasını bir tutarlık olmadan ifade etmek için kullanılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile bir terim olarak en büyük mülki idare bölümünü karşılayan anlamıyla vilayet kelimesi kesin ve nihai bir anlam kazanmıştır (Behlülgil, 1992: 145, 146).

meclisinin yetki alanı vilayetin mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Konu bakımından ise daha çok yol, ziraat, inşaat vs. gibi beledi hususlarda kararlar almakla görevlidir (27. md.).

4.4.4. Liva (Sancak)

Nizamnameye göre her vilayet livalardan oluşmaktadır (2. md.). Livalar mutasarrıflar tarafından yönetilir. Mutasarrıf padişah tarafından atanır ve vali gibi mülki, mali ve asayişe müteallık konularda sancak içerisinde tam yetkili ve sorumludur (29. md.).

Livalarda da bir "idare meclisi" kurulmuştur. Bu da vilayet idare meclisi gibi teşkil olunacak ve mülki, mali, güvenlik, bayındırlık, ziraat ve tapu işlerinde kararlar alabilecektir. Hukuki işlerin liva idare meclisinin yetki alanında olmadığı açıkça belirtilmiştir (33 ve 34. md.).

19. yüzyılın ikinci yarısında uygulamada bazı livalar bir vilayete bağlanmayıp doğrudan merkeze bağlanmıştır. Böylece elviye-i gayr-ı mülhaka (müstakil) denilen bir liva statüsü oluşturulmuştur. Bu gibi livaların mutasarrıfı valinin yetkilerine, liva idare meclisi ise vilayet idare meclisinin yetkilerine sahiptir. Bu tip müstakil livalar yeni vilayet örgütlenmesinde merkeziyetçilik eğiliminin ağırlığını göstermektedir (Ortaylı, 1985: 61, 62).

4.4.5. Kaza

Nizamnameye göre sancaklar kazalara ayrılır ve her kaza bir kaymakamlıktır (3. md.). Kaymakamlar padişah tarafından atanır ve bağlı olduğu mutasarrıf ve valiye karşı sorumludur (43. md.). Nizamnamede vilayet idare meclisine benzer şekilde teşkil olunacak bir kaza idare meclisi düzenlenmiştir (46 ve 47. md.).

4.4.6. Nahiye

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde nahiye ayrı bir başlık altında düzenlememiştir. Ancak 4. maddede bazı köylerin birlikteliğinden oluşan ama kaza olamayan küçük yerleşkelerden bahsedilmektedir. Anılan maddede bir kazaya bağlı olarak idare olunacak bu küçük yerleşkeler nahiye olarak adlandırılmıştır.

4.4.7. Köy

Köyler seçimle iş başına gelen muhtarlar tarafından yönetilecektir. Köyde yirmiden fazla hane varsa buralarda iki muhtar seçilecektir (54. md.). Muhtarların seçimden sonra kaza

kaymakamının oluruyla işe başlayabilecekleri düzenlenmiştir (55. md). Muhtarlığa seçilmek için 30 yaş ve senede en az 100 kuruş vergi verme şartı koşulmuştur (64. md.). Hem muhtar hem de ihtiyar meclisi üyeleri kural olarak birer yıl için seçileceklerdir (66. md.). Muhtarlar "hükümetin vasıta-i icraiyesine" memur olmakla beraber yerel (beledi) idarenin işlerinden de sorumlu kılınarak bugüne kadar hiç değişmeyecek bir düzenleme hayata geçirilmiştir (56. md.)

Her köyde en çok 12 en az 3 kişiden oluşan ihtiyar meclisleri teşekkül edecektir. İmamlar ve gayrimüslimlerin ruhani liderleri ihtiyar meclislerinin doğal üyeleridir (58. md.). Muhtar ve meclis üyeliği için seçmen olabilmek 18 yaşının üstünde ve senede en az 50 kuruş vergi verme şartına bağlanmıştır (63. md.).

Nizamnamede belirlenen yetki ve sorumluluklara bakıldığında valilerin otoritesini genişleten 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin bir hukuki metin olarak ademimerkeziyetçi nitelikte görünse de aslında otoritenin merkezi niteliğini vilayet ölçeğinde pekiştirdiği ve gücü vilayet merkezinde topladığı anlaşılmaktadır (Kırmızı, 2008: 27).

4.5. 1867 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri'ne Göre Mülki İdare Sistemi

1864 Vilayet Nizamnamesi öncelikle Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Tuna Vilayeti'nde uygulanmıştı. Mithat Paşa'nın valiliğinde elde edilen başarılar bu sistemi diğer vilayetlerde uygulamak için teşvik edici olmuştu. 1865 yılından itibaren safha safha birçok eyalet vilayet olarak düzenlenmişti (Karal, 1977: 155-156).[388] Sultan Abdülaziz 1867 yılında Paris'e yaptığı geziden dönerken Tuna'da Mithat Paşa'nın çalışmalarını görmüş ve etkilenmişti. Fuat Paşa zaten o tarihlerde bu sistemin bütün taşrada uygulanması için çalışmalara başlamıştı. Bu amaçla Fuat Paşa, vilayet nizamnamelerini yeniden ele almak üzere kurulan komisyonda görev alması için Mithat Paşa'yı İstanbul'a çağırmıştı. 1867 yılında 1864 vilayet nizamnamelerini birkaç özel statülü vilayet hariç bütün ülkede geçerli kılan nizamname çıkarıldı (Davison, 1997-a: 178-179).[389] Bu nizamnamede Mithat Paşa'nın Tuna Vilayeti uygulamalarından özellikle umumi meclis uygulaması oldukça etkili olmuştu (Koç, 2021: 8-10).

---

[388] Liva ve kaza kuruluşları da tedricen yapılmıştır. Örnek olarak Halep Vilayeti'ne bağlı Hassa kazasının kuruluş süreci için bkz: (Cevdet Paşa, 2021: 82-87).

[389] Taşrada uygulanan vilayet meclisleri sisteminin başarısı bazı merkezi idare reformlarına da ilham vermişti. 1868 yılında kurulan Şura-yı Devlet'in kurulmasının sebeplerinden biri vilayet meclislerinde edinilen taşra tecrübesiydi (Seyitdanlıoğlu, 1994: 56).

Öncelikle belirtmek gerekir ki vilayet sisteminin her eyalette uygyulanmaya başlamasını sadece merkezi bürokrasinin bir tasarrufu olarak görmek eksik bir değerlendirme olmaktadır. Vilayet sisteminin bütün ülkede uygulanmasında daha önce deyinilen diğer aktörler yanında ülke içindeki kamuoyunun talebi de giderek etkili olmaya başlamıştır.[390] Özellikle Yeni Osmanlılar etrafında bu tarihlerde yeni yeni oluşmaya başlayan iç muhalefet sistemin katılımcı özelliklerinin Hıristiyanların yoğun olduğu bölgelerle sınırlı kalmasından şikayetçi olmuş (Ziya Paşa, 2019: 65-72), idare meclislerinin bütün ülkeye yayılmasını istemiştir. Ziya Paşa ve Namık Kemal gibi fikir adamları *politika girişimcileri* olarak kaleme aldıkları makalelerde vilayet sisteminin düzenlenmesi için çok sayıda öneride bulunmuşlardır. Namık Kemal, mülki amirlerin sorumlukları ve yetkileri arasında nispetsizlik olduğunu söyleyerek, vali, mutasarrıf ve kaymakamların daha geniş yetkilerle donatılmalarını istemiştir. Yine taşrada yeni kurulan çok sayıda meclis olduğunu, bunların bir karmaşaya sebebiyet verdiğini ve hiyerarşik bir düzen içinde teşkilatlanmanın doğru olacağını ifade etmiştir (Kemal, 2005: 230, 231). Bir başka Yeni Osmanlıcı Mustafa Fazıl Paşa'nın 1867 yılının Mart ayında Sultan Abdülaziz'e hitaben yazdığı mektupta kullandığı şu cümleler Yeni Osmanlılar'ın görüşünü yansıtır niteliktedir;

> *"Bazı eyaletlerimiz ki, devletinizin idare merkezinden bütünüyle kopmuş durumdadırlar. Bu eyaletler, ne din ve mezhepçe, ne de soy sop bakımından bizden farklı değillerdir. Onlara tam anlamıyla bir serbest düzen geçerli olsun da biz bu konuda niçin hala tereddüt edelim? Sizin geniş devletiniz Mısır, Tunus, Eflak ve Buğdan (şimdiki Romanya), Sırbistan gibi çeşitli eyaletlerden daha mı az değerlidir? Asıl ülkenizin halkı bu eyaletler halkından daha mı değersizdir?.. Padişahım; siz her şeyden önce halkınızın sadakatine ve iyi niyetlerine başvurunuz. Her eyalette, üyeleri serbest seçimle iş başına gelmiş, büyük, birer il meclisi kurdurunuz. Bunlar kendi bölgelerinde olan biteni, noksanları size iletsinler…. Sizin özel ve kesin buyruğunuz ile bu meclisler tarafından zaman zaman temsilciler gönderilsin" (Tevfik, 1973: 41).*[391]

Bu tür görüşlerin etkisiyle 1871 yılında yeni bir İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılarak mülki idare sisteminde bazı değişiklikler yapıldı. Bu tarihten önce yapılan düzenlemelerle uyumlu olarak daha önce 32 ile 40 arasında değişen vilayet sayısı 27'ye düşürüldü. Vilayetlerin sınırları eski eyalet sınırlarından daha geniş tutularak vilayet sayısı azaltılmış oldu (Davison, 1997-a: 178-179). Düzenlemeyle vali muavinliği kadrosu ihdas edildi. En önemli yenilik ise daha önce genel ifadelerle bahsedilen "Nahiye"nin burada bir

---

[390] 1881 yılında Karesi (Balıkesir) halkının yoğun isteği üzerine Karesi Sancağı Hüdavendigar Vilayeti'nden (Bursa) ayrılarak vilayet yapılmıştı (Çakmak, 2019: 26).

[391] Bu mektubun Türkçe çeviri olarak ilk basımı 50 bin adet yapılmış ve hükümet üzerinde büyük baskı oluşturmuştur (Tevfik, 1973: 25).

yönetim kademesi olarak detaylı bir şekilde ele alınması oldu (Çadırcı, 2007: 213).[392] Nüfusu 500'ü aşan köy ve çiftlikler nahiye olabilecekti. Dahiliye nezaretince atanacak müdürlerin yanında köy ihtiyar heyetlerinden seçilerek oluşturulacak nahiye meclisleri görev yapacaktı (Ertürk Keskin, 2009: 205). Nahiyenin köy idaresi üzerinde hiçbir denetim ve müdahale yetkisi yoktu. Nahiye meclisleri yılda dört kez vilayetin izni ve emriyle toplanıp nahiyenin bayındırlık ve eğitimle ilgili işlerine karar vereceklerdi. Ancak kararlarının vilayetçe tasdik edilecek olması nahiyelerin özerkliğinin kısıtlı olduğunu göstermektedir (Akyıldız, 2009: 207).

Nahiye statüsü Doğu'daki aşiretlerin kontrolü için de uygulandı. Göçebe aşiret reislerine nahiye müdürü statüsü verildi. Nahiye müdürleri yerli halktan olmak zorundaydı. Merkezi idare yerli eşrafın bu idarede etkinlik göstermesini önemsediği için bu şartı koymuştu. Bununla birlikte nahiye uygulamasına, öngörülen bürokrasinin kalabalıklığı ve masraflı oluşu gibi sebeplerle de pek başvurulmamış ve idare adamları kadar nahiyede de çekingen bir karşıt tutum gözlenmiştir (Kırmızı, 2008: 131). Diğer taraftan nahiye meclisinin kararlarının kesimleşmesi kaymakamın onayına tabi tutularak (Çakmak, 2019: 159) merkezi hükümetin nahiye üzerinde nihai denetimi mümkün kılınmıştır. Ancak yine de merkeziyetçiliği azaltacağı ve kırtasiyeciliği artıracağı için nahiye kademesinin kurumsallaşması gerçekleşmemiştir (Ortaylı, 2010-d: 433). Çoğu nahiyeye müdür tayini yapılmamıştır (Çakmak, 2019: 154). Mithat Paşa, katılımcı yönetim anlayışına, demokrat tutumuna ve Rusya ile Avusturya'nın 1855 Viyana protokolü üzerinde ısrarla durmalarına rağmen Balkanlar'da nahiye projesinin geliştirilmesini engellemiştir. Tuna valiliği sırasında sadece 15 nahiyenin kurulmasına izin vermiştir (Ortaylı, 2007-a: 80). 1876 yılında çıkarılan İdare-i Nevahi Nizamnamesi nahiye yönetimini daha detaylı bir şekilde düzenlemiştir, ancak bu nizamnamenin yürürlük kazanıp kazanmadığına ilişkin bilgilerin çelişkili olduğu dikkate alınırsa nahiye kademesinin Osmanlının son döneminde tam anlamıyla kurumsallaşamadığı ortaya çıkmaktadır (Tönük, 1945: 202).

1871 Nizamnamesiyle valilerin yetkileri artırılmaya devam edilmiştir. Valilere Mithat Paşa'nın Tuna ve Bağdat'ta yaptığı gibi yılda bir iki kez teftiş gezisine çıkması emredilmiştir (Davison, 1997-a: 179). 1871 tarihli nizamnamenin getirdiği en büyük yeniliklerden biri; vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehirde bir belediye meclisinin kurulmasını

[392] Nizamnamenin birinci maddesinde "Vilayetler livalara, livalar kazalara ve kazalar nevahiye ve nahiyeler karyelere münkasımdır" şeklinde ifade edilerek nahiyeler açıkça yönetim kademesi olarak düzenlenmiştir (Tönük, 1945: 180).

şart koşmasıdır. Meclis reisi memurlar arasından valinin onayı ile atanacaktır (Ortaylı, 1985: 160). Şehirlerde belediye örgütü kurulması aslında 1867 yılında yayımlanan iki özel talimatname ile zorunlu kılınmıştır. 1871 yılına kadar bu talimatnameler doğrultusunda bazı yerlerde belediye örgütü kurulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 2010: 7,8). 1871 Vilayet Nizamnamesi ile belediyenin vilayet idaresi içinde bir varlık kazanması açıklık kazanmıştır (Ortaylı, 1985: 160). Yeni nizamname vilayet umumi meclislerine daha geniş yetkiler tanımıştır. Bu geniş yerel yetkiler 1913 yılında il özel idarelerinin kurulmasına giden yolu açmıştır (Çakan, 2006: 49).

1871 Vilayet Nizamnamesi, vergi davalarının çözümünü yerel meclislere bırakan Tanzimat dönemi anlayışını devam ettirerek her türlü vergi uyuşmazlığında vilayet idare meclislerini yetkilendirmiştir. Bir başka deyişle taşra birim amirleri ve yerel eşrafın katılımıyla oluşan meclis halkın vergi şikayetlerini çözmekle yükümlüydü. Dolayısıyla bu düzenlemeler, halka vergi uyuşmazlıklarında bağımsız bir yargı mercine başvurma imkanı sunmamıştı. 19. yüzyıl taşra yönetimi reformları, geleneksel bağımsız kadı mahkemesinin yerine yeni bir mekanizma koyamamıştı. 19. yüzyılda ortaya çıkan vergi direnişleri ve 20. yüzyılın başında merkezi devletin uğradığı meşruiyet kaybını bu çerçevede değerlendirmek gerekmektedir (Şener, 1990: 86-89).

4.6. Kanun-i Esasi ve Mülki İdare

Mithat Paşa'nın çabalarıyla 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde öngörülen vilayet yönetimi ilk Anayasa'da yer almıştır (Shaw, 2010: 223). Anayasa 1. maddesinde "Devlet-i Osmaniye memalik ve kıtaatı hazıratı ve eyalatı mümtazeyi muhtevi ve yekvücud olmağla hiçbir zaman hiçbir sebeple tefrik kabul etmez" diyerek devletin mümtaz eyaletler dahil bütün toprakları ile bölünemez bir bütün olduğunu ifade etmiştir. Kanuni Esasi'nin 108. maddesinde vilayetlerin yönetimi tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif (yetki genişliği ve görevler ayrılığı) ilkelerine bağlanmıştır (Tönük, 1945: 219). Kanun-i Esasi ile birlikte vilayetlerdeki idare meclisleri, tevsi-i mezuniyet kavramının; umumi meclis ise tefrik-i vezaif kavramının organları olarak biçimlenmiştir. Tevsi; genişletmeyi, mezuniyet ise bir konuda selahiyet sahibi olmayı ifade etmektedir. Bu nedenle tevsi-i mezuniyetin karşılığı olarak yetki genişliği terimi kullanılmaktadır. Her iki kavram, birlikte, ademimerkeziyet anlamı taşımaktadır. Kanuni Esasi'nin Fransızca metninde de bu iki ilkenin karşılığı olarak 'decentralisation', yani ademimerkeziyet sözcüğü kullanılmıştır. Bu doğrultuda Anayasa valilere daha geniş yetkiler tanınmasını öngörmektedir (Keskin, 2009: 210, 211).

Anayasa'nın 111. maddesi her kazada farklı din mensuplarının, üyelerini kendilerinin seçeceği bir cemaat meclisi kurmasını öngörmüştür. Bu meclis vakıf malları ve tereke işleri gibi daha çok kendi özel hukuklarına ilişkin konularda yetkili olacaktır. Aynı madde "bu meclisler mahalli hükümetleri ve Vilayet Meclis-i Umumiyesini kendilerine merci bilecek" diyerek cemaat meclislerinin özerkliğini sınırlandırmış ve bunları hiyerarşik sistem içine derc etmiştir. Vilayet düzenlemelerinin devletin bekası için hayatiyeti Osmanlı seçkinlerince bilinmekte olduğundan Meclis-i Mebusan'ın ilk çalışmalarından biri vilayet kanununu çıkarmak olmuştur. Ancak mecliste kabul edilen bu kanun meclisin feshedilmesi ve Kanun-u Esasi'nin uygulanmaması nedeniyle yürürlük kazanamamıştır. Bu nedenle taşra, 2. Meşrutiyet dönemine kadar 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri'yle yönetilmiştir (Lewis, 2004: 387). Elbette bu süreç içinde mülki idareye ilişkin bazen gizli bazen açıktan yürütülen önemli tartışmalar olmaya ve bazı görüşler ileri sürülmeye devam etmiştir. II. Abdülhamit'in vilayetlerin idaresi konusunda hassasiyetle durduğu, vilayetlere umumi müfettişler gönderdiği ve hem müfettişlerden hem valilerden layihalar aldığı bilinmektedir. Şemseddin Sami gibi bazı merkez bürokratları da vilayet idare sistemiyle ilgili layihalar hazırlamışlardır. Yabancı elçiler de bu dönemde vilayet idaresiyle ilgili ıslahat teklifleri sunmaya devam etmişlerdir (Kaya Kılıç, 1995: 119).

Son olarak vilayet meclislerinin Osmanlı Mebusan Meclisi açısından önemine vurgu yapmak gerekmektedir. Mebusan meclisi ikinci seçmen olarak kabul edilen vilayet meclisi üyeleri tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla yasama organı üzerinde taşranın etkisi büyüktür. Mebusan meclisinin dinsel ve etnik açıdan çoğulcu yapısı ve meclisin müzakere kültürünün temeli, vilayet idare meclislerinden kaynaklanmıştır (Tanör, 2010: 156-158). Tuna Valisi Mithat Paşa'nın 1866 yılında toplanan Tuna Vilayeti Umumi Meclisi açılış konuşmasında üyelere mebus diye hitap ederek onların "milyonlarca insanın temsilcisi ve halkın vekili olduklarını" ifade ettiğini hatırlamak gerekir (Koç, 2021: 7).

4.7. 2. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Merkezi Bürokrasisi ve Yerel Eşraf Arasındaki Son Mücadele: 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati

İkinci meşrutiyet, vilayet sistemi üzerine yapılan yoğun tartışmalar içinde ilan edildi. Meşrutiyet taraftarlarının tamamı bu konuyla yakından ilgileniyorlardı. Öyle ki Jön Türkler 1906 yılında merkeziyetçilik ve ademimerkeziyetçilik fikirleri arasında iki gruba ayrrılmıştı. Prens Sabahaddin Bey ademimerkeziyetçilik düşüncesini savunan grubun başını çekiyordu.

Diğer grup ise Ahmet Rıza Bey önderliğinde bu görüşe karşı çıkanlardan oluşuyordu (Kuran, 2012: 366).

Prens Sabahaddin Bey 1906 yılında fikri ayrılığı kurumsallaştırdı ve "Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet" adında bir cemiyet kurarak fikirlerini Terakki isimli dergide neşretmeye başladı. Cemiyetin programında; Türkiye'deki siyasi ıslahat hareketinin Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde ifade edildiği gibi bütün tebaya yaygın ademimerkeziyetçilik üzere tatbik edileceği, seçimle iş başına gelen belediyelerin nahiye ve vilayet işlerinin görülmesine karışabileceği, 1/5 nisbetinde atanacak devamlı üye ile birlikte seçilecek diğer üyelerden oluşan vilayet umumi meclisinin vilayetin mali işleri ve ve tüzükleriyle uğraşacağı ifade edilmişti (Ülken, 1966: 194). Bu görüşlerin karşısında yer alanlar ise ademimerkeziyet ifadesinin "merkez yok" anlamına geldiğini, merkez olmayınca da memleketin yok olacağını ifade ediyorlardı (Kuran, 2000: 213).

Ademimerkeziyet 1908'den sonraki dönemde de en hayati konulardan biri olmaya devam edecekti. Prens Sabahaddin ve örgütünün üyeleri dışında birçok Osmanlı bürokratı da ademimerkeziyet usulünü vilayetler için daha uygun bir yöntem olarak görüyorlardı. Ademimerkeziyet onlara göre vilayet sisteminin adı değil, tarifiydi. Dolayısıyla bu tabirden idari ya da siyasi muhtariyet anlaşılmamalıydı. Onlara göre ademimerkeziyet;

> *"işlerin hususiyetine göre… yani her muayyen mesuliyete bir selahiyetin mutlaka tekabül etmesi fikridir… işlerin mahalline görülmesi, hükümet merkezine müracaata lüzum kalmamasıdır."(Akkaya Kia, 2015: 324)*[393]

1908 yılında mülkiye mezunlarının kurduğu "Mekteb-i Mülkiye Mezunları İttihad ve Teavün Cemiyeti" üyeleri, "Mülkiye Mecmusı" adlı bir dergide taşra yönetim düzenlemeleri konusunda yoğun tartışmalar yapmışlardır. Yazarların bazıları vilayetlerin kaldırılmasını bazıları ise daha fazla sayıdaki livanın merkeze bağlanmasını doğru bulmuştur. Bazı yazarlar ise livaların merkezle yazışmak yerine daha yakın bir idari merkez olan vilayet merkezinde sorunlarının çözülmesini daha pratik görmüştür (Findley, 2011: 265, 266). Mülkiyeliler *politika girişimcileri* olarak hükümeti bu konuda yönlendirmeye çalışmışlardı.

Bütün bu tartışmalar sonunda merkeziyetçilik eğilimi ağır basmış ve uygulamalara yansımıştır. Bazı sancaklar müstakil livaya dönüştürülmüştür (Ertürk Keskin, 2009: 234-238). Doğrudan merkeze bağlı livaların sayısının artırılması bu dönemde de merkeziyetçiliği

[393] Akkaya Kia'ya (2015: 324) göre tevsi-i mezuniyet aslında "adem-i merkeziyet" (decantralization) olarak değil "adem-i temerküz" olarak anlaşılmalıdır. Tevsi-i mezuniyetten kastedilen aslında aşırı merkeziyetçiliğin (temerküz) yumuşatılmasıdır.

güçlendirmek için yapılmıştır (Ortaylı, 1985: 207).[394] Bu uygulamaların ardında vilayet sistemini, nahiye ve köyler sayılmazsa üçlü kademelendirme (vilayet-sancak-kaza) yerine ikili kademelendirme (vilayet-kaza ya da sancak-kaza) üzerine inşa etme hususunda yapılan tartışmalar vardır. Esasen bu konuda ilk öneriyi yapanlardan biri 1880'li yıllarda askeri komisyon katipliği yapan Şemseddin Sami Efendi isminde bir bürokrattır. Vilayet-sancak-kaza şeklindeki kademelendirmenin mahzurlarını[395] sıraladıktan sonra sancakların tamamen lağvedilmesini teklif etmiştir. Bu da aslında Osmanlı bürokratları arasında bu konunun daha eskiden beri tartışıla geldiğini göstermektedir (Kaya Kılıç, 1995: 124, 125).

Neticede Osmanlı döneminde vilayetlerin de müstakil livaların da korunduğu bir kanuni düzenleme 1913 yılında çıkarıldı (Findley, 2011: 265, 266). Kanun iki kısımdan oluşuyordu Birinci kısım vilayet genel idaresini, ikinci kısım vilayet hususi idaresini düzenliyordu. Hususi idarenin kurulmasıyla vilayet idaresi ilk kez tüzel kişilik kazandı (Çakan, 2006: 49). 1913 yılında gerçekleştirilen düzenleme Osmanlı Devleti'nin vilayetlere ilişkin yaptığı son temel düzenlemeydi. Burada önemle belirtmek gerekir ki bu kanunun yalnız fikri hazırlığı değil, metin hazırlığı da uzun sürmüştü. 1910-1911 yasama yılında hükümet bir kanun taslağı hazırlamış ve meclise sunmuştu. Taşra yönetimi üzerine yapılan genel tartışmalar dışında bu kanunun hazırlığını mecliste kurulan özel bir komisyon yapmıştı. Bu özel komsiyonun çalışmaları ise vilayetlerin mülki taksimatı konusunda incelemeler yapmakla tavzif edilen Teşkilat-ı Mülkiye komisyonlarının çalışmalarına dayandırılmıştı (Behlülgil, 1992: 159). Özel komisyon, kanunun gerekçesinde tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiften ne anlaşılması gerektiğini ifade ederek siyasi ademimerkeziyete kapı aralayacak bir sistemin asla kabul edilemeyeceğini açıkça ortaya koymuştu:

> *"Vezaif-i devletten siyasi olanlar hiçbir suretle tefrik ve tecezzi kabul etmez. Vatan-i Osmani yek vücut ve mümteniuttaksimdir… En vasi manasıyla siyaset demek olan umur-u hariciye, harbiye ve bahriye tamamen tarif edilen sınıfa dahil*

[394] Burada 1908 yılına gelindiğinde merkeziyetçiliğin ulaştığı noktayı anlamak açısından bir örnek verilebilir. Gediz Kazası Maarif Komisyonu, kazanın panayır alanı ile ilgili bir düzenleme yapmak ister. Komisyonun talebi Gediz Kaza İdare Meclisi'nde görüşülür ve kabul edilir. Daha sonra kazanın bağlı olduğu Kütahya Sancağı ve Hüdavendigar Vilayeti idare meclisleri sırasıyla talebi görüşür ve uygun bulur. Kazanın talebi vilayet tarafından Dahiliye Nezareti'ne, nezaret tarafından da Sadaret'e iletilir. Sadaret tarafından Şura-yı Devlet Maliye Dairesine havale edilen evrak burada değerlendirilir ve kazanın talebi kabul edilir. Evrak aynı silsileyi takip ederek kazaya gönderilir (Çakmak, 2019: 42).

[395] Şemseddin Sami mevcut taksimatta üç problem görmektedir. Ona göre öncelikle vatandaşın işinin çözülmesinin bu kadar fazla kademe nedeniyle çok zaman alması, ikinci olarak vilayetlerin çok geniş olması nedeniyle valinin vilayetine tam hakim olamaması ve üçüncü olarak çok sayıda memur çalışması ve bu memurlar arasında ciddi maaş farkları olması sistemin değişmesini zorunlu kılmaktadır. Ona göre değişim şu şekilde olmalıdır: Vilayeter kazalara ayrılmalı, vilayetler küçültüleceği ve sancaklar lağvedileceği için kazaların mülki sınırları genişletilerek sayısı artırılmalı ve maaşlar arasındaki uçurum giderilmelidir (Kaya Kılıç, 1995: 124, 125).

hidemattandır… Adliye, maliye ve zabıta vezaifi de vezaif-i siyasiyeden addedilmek lazımdır. Fakat bunlara mukabil devletin umur-u nafia-yı mahalliye, ziraat, sınaat ve ticaret-i mevkiye, maarif-i iptidaiye ve umur-u belediye ve hayriye gibi diğer bir kısım vezaifi vardır ki, bunlar bilakis merkeziyet-i idareden zarar görecek vezaif-i gayrı siyasiyedir. Evvelki vezaif menafi-i umumiyeye, devletin şahsiyet-i maneviyesine, sonrakiler ise menafi-i mahalliyeye, teferruat-ı idareye aittir"(Güler, 2000: 18).

Bu gerekçe halen meri mülki idare sisteminin özünü ifade etmektedir. Önceki benzer düzenlemelerin sebeplerinde olduğu gibi bu gerekçenin ardında da toplumsal koşulların yattığı görülmektedir. Yukarıda sözü edilen Mülkiye Mecmuası yazarları 1908'den 1911'e kadar yayımladıkları yazılarda taşra tecrübelerine dayanarak merkeziyetçi politikalara olan ihtiyacı ifade etmeye çalışmışlardır.[396] Birçoğuna göre bir yüzyıl önceki derebeylik sorunu hala devam etmekteydi. Özellikle tarım ekonomisine dayalı vilayetlerde halkın vergi yükü %40-50 civarındayken[397] yerel eşraf kendi vergi yükünü %3-5'te tutabiliyordu. Dolayısıyla yerel eşrafın egemenliği devam ettiği sürece taşradaki genel idare meclislerin yetkilerini artırmak ekonomik kaynakların yönetimini onlara vermek anlamına gelecekti. Ancak taşrada bazı siyasal özgürlükleri tanımanın yerelde yürütülecek projelerin uygulanmasını kolaylaştıracağı da muhakkaktı. Bu nedenle 1913 tarihli düzenleme merkeziyetçi odaklı olmakla birlikte vilayetin gelirleri ve harcamaları üzerinde yerel meclislere sınırlı bir denetim olanağı tanınmıştı (Findley, 2011: 265-267).[398] Bu nedenle 2. Meşrutiyet döneminde yerele yetki devri yapan düzenlemeler siyasal katılımı artırmak maksadıyla değil, düzenli şehir hizmetlerini yapabilmek için çıkarılmıştı. 1913 tarihli düzenlemeyle sadece vilayet genel idareleri değil, belediyeler de örgüt olarak daha geniş haklara kavuşmuştu. Bununla birlikte belediyeler daha güçlü merkeziyetçi politik baskı altına alındı. Böylece belediyeler merkezi idareye daha fazla bağımlı hale getirildiler (Ortaylı, 1985: 27, 28).

Bir önceki yüzyıla nazaran imparatorluğun son dönemlerinde merkeziyetçi düzenlemelerin daha kolay yapılabilmesi ve uygulanabilmesi 19. yüzyılda yapılan reformların nisbi başarısından kaynaklanmaktaydı. İltizam ihaleleri artık güçlü sarraflar ve büyük

---

[396] 1909-1911 arasında Necid ve El-Amere'de mutasarrıflık yapan Mülkiye mezunu Ali Suat Bey, taşra kentlerine ilişkin tecrübelerini kaleme aldığı seyahatnamesinde devletin kurtuluşunu merkezden gönderilen mülki amirlerde görmekte ve yerli ahaliden bir hayır gelmeyeceğini açıkça belirtmektedir; *"Buna mümasil birçok nevakıs (eksiklikler), artık Halep'i pederane veya uhuvvetkarane bir vatan-perverlikle ıslaha başlamış olan Vali Fahri Paşa hazretlerinin lütuf ve himmet-i gayyuranesine kalmış şeylerdir. Eğer iş ahaliye kalırsa daha ziyade tedenni edeceklerine şüphe yoktur"* (Ali Suat, 2019: 46).

[397] İmparatorluğun sonuna doğru devletin bütçe gelirlerinin en büyük kalemi yaklaşık % 25'lik bir oranla aşar vergisinden oluşuyordu. Bu vergi ise toplumun gelir düzeyi en düşük olan tarımsal üreticiler üzerine binmişti (Özbek, 2015: 152, 212).

[398] Çakmak (2019: 75, 178) Gediz Kazası'nda 13 kaymakamın görev yaptığı 1877-1909 yılları arasını kapsayan çalışmasında ilgili kazada önemli neticeler doğurmasa bile iktisadi ve ticari gelişmeler ile mülki idari konular arasında dikkate değer bir ilişki olduğunu tespit etmiştir.

mültezimlerin altından kalkabileceği büyük idari birimler üzerinden değil, daha küçük ölçekli idari birimler üzerinden yapılmaktaydı. Bu, merkezi devletin, 19. yüzyılda yerel egemenleri daha küçük parçalara ayırmayı bir ölçüde başardığını göstermektedir (Özbek, 2015: 29, 88). Kasaba (1993: 94, 95) yerel egemenlerin zayıflatılmasında Duyun-u Umumiye idaresinin Osmanlı kaynakları üzerindeki etkinliğinin önemli bir payı olduğunu dile getirmiştir. Bununla birlikte yerel egemenler tamamen ortadan kaybolmamışlar, varlıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir (Ziya Paşa, 2019: 76).[399] 19. yüzyıl sonu, 20. yüzyıl başında aşar vergisinin %75'inin hala mültezimler tarafından toplanması bunu göstermektedir. Büyük yerel egemenlerin gücü kırılmış, ancak daha zayıf yerel egemenler taşrada iltizam sistemi sayesinde edindikleri nüfuza dayanarak devletin merkezileşmesine karşı direnmeye devam etmişlerdir. Bu direniş eşrafın yerel meclislerde kurduğu etkinlik vasıtasıyla yapılmaya devam etmiştir (Özbek, 2015: 80, 87, 90-92).

İttihat Terakki'nin merkeziyetçi politikalarının taşrada tabansız olmadığının bir diğer göstergesi ise Türk entelektüelleri ve taşra tüccarlarının bu politikaları desteklemesiydi. 19. yüzyılda yükselen gayrimüslim burjuvazi sınıfından rahatsız olan bu kesim, gayrimüslim seçkinlerin liberal tutumunun aksine devletçi bir tutum takınarak merkez ile işbirliği yapıyordu. 1910 yılından sonra Rum ve Ermeniler ile yaşanan problemler, Balkan savaşlarının güçlendirdiği milliyetçilik iklimi, Anadolu'ya gerçekleşen yoğun göç dalgaları bu süreci desteklemişti. Merkeziyetçi politikaların ağırlık kazanmasında, yaşanan bu toplumsal gelişmelerin etkisi büyük olmuştu (Keyder, 2013-b: 37-46). Türkçülük düşüncesinin toplumda zemin bulması taşrada meşruiyet araçlarının merkeziyetçi çerçevede düzenlenmesi sonucunu doğurmuştu. Yurttaşlık bağı temelinde çevreyle merkezi bütünleştirmeyi hedefleyen Osmanlıcı yaklaşımın uygulanması artık oldukça imkansız hale gelmişti. Merkezin dışında olan "öteki", artık imparatorluk rejimine dahil edilebilir olarak görülmemeye başlamıştı. Kültürel ayrıksılığı ve çeşitliliği yönetme esnekliği kaybolunca devlet daha katı düzenlemeler yürürlüğe koymaya başladı. Bu bakımdan imparatorluğun yıkılmasında, taşrada uygulanan bu merkeziyetçi, katı ve katı olduğu için kırılgan hale gelen uygulamaların etkili olduğu düşünülmektedir (Barkey, 2011-b: 377-385).

[399] "Derebeyliği, yeniçerilik, muhassıllık, mütesellimlik usul-i zalimessini Tanzimat-ı Hayriye eğerçi lütfen ilga etmiş ise de malum-ı şahaneleri olmak gerektir ki taşraların her birinde derebeyleri el yevmmevcud olup fakat isimleri başkadır, bunlar iki sınıf olup bir takımı konsoloslar ve diğeri a'za-yı meclis, muteberan, vücuh-i belde debilen erbab-ı nüfuz ve servettir" (Ziya Paşa, 2019: 76).

Osmanlının sonunu hazırlayan uygulamaların kırılganlığını artıran bir diğer husus adalet dairesinin temelden sarsılmasıydı. Merkezi hükümet 19. yüzyıl boyunca adalet dairesinin ilkelerine dayalı politikasını sürdürmeye çalıştı. Köylülerin vergi isyanlarında çoğunlukla köylüler lehine tavır aldı. Ancak bir yandan vergi gelirlerini artırmak zorundaydı ve bu konuda eskisi kadar rızaya dayalı kararlar *alamadı*. Kaldı ki yerel otoriteler vergi toplamada daha sert davranmışlardı. Kimi zaman mültezim gibi vergi toplayan aracılar adına kolluk güçleri devreye girmişti. Bu süreç sonunda devlet köylü nazarında meşruiyetini yitirmeye başlamıştı (Özbek, 2015: 91). Ziya Paşa'nın yerel eşraf ve derebeyi yanında vergi memurlarının da halka zulmettiğine ilişkin ifadeleri bu olguyu doğrulamaktadır (Ziya Paşa, 2019: 78). Kasaba da (1993: 59) Tanzimat reformlarının belli ölçüde sağladığı başarılara karşın köylülüğü koruyan klasik mekanizmalar yerine yeni bir sistem koyamadığını ifade etmektedir. Bu nedenle gelir artırma çabaları ve vergilendirme yöntemleri giderek *baskıcı* hale gelmişti. Böylece Osmanlının kuruluşunda toplumsal sınıfların ve sultanın hareket alanını belirlemek üzere devlet ile halk arasında yapılan *adalet dairesi sözleşmesi geçersiz hale gelmişti*. Sonuç olarak taşra yönetim örgütlenmesinin üstünde yükseldiği direklerin yıkılması devletin yıkılışını beraberinde getirmişti.

4.8. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) ve Ademimerkeziyetçilik

Mondros Ateşkes Anlaşması'nı müteakip Osmanlı yönetiminde kalan topraklarda birçok vilayet merkezinde özerk yerel hükümetler kurulmuştur. Kongreler dönemine kadar taşra yönetimleri kendi mahalli güçleriyle tam bir muhtariyete sahipmiş gibi hareket etmişlerdir. Büyük Millet Meclisi'nin açılmasıyla taşra idaresi üzerinde birçok düzenleme yapılmıştır.[400] Bu dönemde 2. Meşrutiyet döneminde başlayan mülhak livaların müstakil livaya dönüştürülmesi uygulamaları devam etmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda 1876 Kanun-u Esasi'den farklı bir düzenleme öngörülmüştür. Mülki taksimat 20 Ocak 1921'de yayımlanan Anayasa'nın 10. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazaran vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküp eder." Bu madde ikinci meşrutiyet devrinde yapılan tartışmaların anayasal düzlemde bir sonuca vardırıldığını ve livaların kaldırılarak mülki örgütlenmede kademe sayısının azaltıldığını göstermektedir.

[400] Bu düzenlemeler hakkında bkz: (Önen ve Reyhan, 2011: 369-406).

Burada liva statüsünün aslında sadece ismen kaldırıldığını belirtmek gerekir. Gerçekte, sınırları hayli geniş tutulan *Osmanlı vilayetleri kaldırılmış* ve livalar merkez alınarak vilayete dönüştürülmüştür. Bir başka deyişle livalar vilayet olarak adlandırılarak daha küçük ölçekli bir örgütlenme kabul edilmiştir (Nalbant, 2012: 186). Anayasal düzenlemenin yapıldığı yıl Türkiye; 15 vilayet, 17'si müstakil[401] ve 36'sı mülhak toplam 53 Liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşmaktadır (Keskin, 2007: 121). Anayasa Liva kademesini kaldırmasına rağmen uygulamada mülhak-müstakil liva (artık vilayet olarak adlandırılmaktadır) ayrımı 1924 yılına kadar devam etmiştir (Güler, 2007: 11). 1920-1924 döneminde 36 mülhak liva (vilayet) müstakil yapılmış, 6 yeni müstakil liva (vilayet) kurulmuş, 15 vilayet merkezi ve 17 müstakil liva (vilayet) ile birlikte toplam vilayet sayısı 74'e ulaşmıştır. Dolayısıyla bu dönemde mülki idare sisteminin il kademesi ölçek bakımından küçültülmüştür. *Yerel hareketlerin* bu süreçte belirleyici olduğu görülmektedir.[402] Yerel egemenler kendi kaynaklarını kendileri kullanmak istediklerinden ve müstakil olan livalar belli ölçüde daha hızlı gelişme gösterdiklerinden mülhak livalar büyük oranda müstakil hale getirilmiştir. Bazı livaların (vilayetlerin) mülhak olarak yönetilmesi ise güvenlik gerekçelerine dayandırılmıştır (Ertürk Keskin, 2007: 124-135). 1923 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından yayımlanan genelgeyle bütün livaların vilayet unvanına sahip olduklarına ve vilayet şeklinde yönetiliceklerine ilişkin karar alınmıştır (Ertürk Keskin, 2007: 132). 1924 yılında Büyük Millet Meclisi'nin 82 sayılı kararıyla bütün mülhak vilayetler müstakil vilayete dönüştürülerek mülhak-müstakil vilayet ayrımı ortadan kaldırılmıştır (Güler, 2007: 11).

1921 Anayasası'nın 11. maddesi vilayetlere tüzel kişilik tanımıştır.[403] Anayasa'da vilayetlerin idari muhtariyetleri son derece geniş tutulmuştur. Siyasi özerklikten söz edilemese de vilayet şuraları olarak adlandırılan vilayet meclisleri eğitim ve sağlık gibi konularda genel yetkili kılınmıştır. 12, 13 ve 14. maddeler vilayet şuralarının ve şura reisinin seçimi ile valinin atanmasını düzenlemektedir. Buna göre vali Büyük Millet Meclisi

[401] 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'n 2. Maddesine göre müstakil livaların vilayet hükmünde olduğu unutulmamalıdır.

[402] Birinci Büyük Millet Meclisi'ni oluşturan vekillerin kökenine bakıldığında %12'sinin tüccar, %6'sının çiftçi ve %17'sinin din adamı olduğu görülmektedir. Böylece geleneksel yerel egemen sınıfa mensup vekillerin toplamda %35 gibi ciddi bir oranla mecliste temsil edildiği anlaşılmaktadır (Frey, 1965: 181).

[403] "Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ve menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhıye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İctimaiyye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dahilindedir (11. md.).

tarafından atanır. Ancak valinin icrai bir görevi yoktur. Vilayetin icrai yetkili amiri vilayet şurasının kendi içinden seçtiği *vilayet şurası başkanı*dır. Vilayet şurası bir de idare heyeti seçmektedir. Anayasa'nın 15. maddesine göre kaza ise manevi şahsiyeti haiz değildir. Büyük Millet Meclisi tarafından atanan ve valinin emrinde hareket eden bir kaymakam tarafından yönetilmektedir.

1921 Anayasası kaza kademesi için bir madde ayırmasına ve kazaya tüzel kişilik vermemesine rağmen nahiye kademesini altı maddede düzenlemiş ve nahiyeye tüzel kişilik vermiştir. 16. madde nahiyenin muhtariyeti olduğunu da belirtmiştir. İdare heyeti ve nahiye müdürü nahiye şurası tarafından seçilmektedir. Ayrıca Anayasa'da Osmanlı devlet geleneğinin bir devamı olarak vilayet yönetiminde müfettişlik uygulaması öngörülmüştür. Vilayetler umumi müfettişilk bölgelerine ayrılmıştır ve umumi müfettişler sorumlu bulundukları sahalarda vilayetlerin müşterek işlerinin tanzimi yetkisiyle donatılmıştır.

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda öngörülen mülki idare sisteminde *merkeziyet usulü sınırlı ve hatta istisnaidir; ademimerkeziyet ise asli ve geneldir*. Vilayet yönetiminin bu kadar geniş bir özerklikle donatılmasının sebepleri çalışma açısından önem arz etmektedir. Öncelikle bunun milli mücadele döneminin özel koşullarına dayanması yanında Osmanlı merkezi idaresinin son dönem uygulamalarıyla ilgili olduğu görülmektedir. Bu model taşranın merkeze karşı bir tepkisi olarak ortaya çıkmıştır (Tanör, 2010: 265).[404] Birinci meclisin yarıdan fazlasını teşkil eden taşra eşrafı kökenli vekil sayısı bu modelin yerel egemenlerin isteği doğrultusunda kabul edildiğine işaret etmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 402, 403). Yerele geniş özerklik verilmesi ile yerel egemenlerin desteği sağlanmış ve yerel iktidar odakları ile meclis hükümeti arasındaki bağlar kuvvetlendirilmiştir (Ertürk Keskin, 2007: 127). Milli mücadele dönemindeki kökenini ve meşruluğunu vilayet meclisleri geleneğinden alan (Çakan, 2006: 50) yerel kongre hareketlerinin ortaya çıkardığı yerel ve bölgesel federalleşme olgusu bu modelin ana motivasyonlarından biridir (Nalbant, 2012: 181,181).

1910'lu yıllarda Osmanlı fikir hayatına girmeye başlayan *halkçılık düşüncesi* Anayasa'da yerel özerkliğin dayandığı bir başka saiktir (Karaömerlioğlu, 2021: 39, 43). Mustafa Kemal tarafından 13.09.1920 tarihinde meclise sunulan "Halkçılık Programı" çerçevesinde mecliste dile getirilen görüşler, vekillerin doğrudan demokrasiye benzer bir idare tarzı

[404] Bu dönemin bir ürünü olan İstiklal Marşı'nda devlet, padişah ve halife kelimelerinin hiç geçmemesi; buna karşılık millet ve vatan kelimelerinin sıkça kullanılması (Kara, 2021: 7) merkeziyetçiliğe tepki gösreten bir zihin dünyasının yansıması olarak değerlendirilebilir.

benimsediklerini göstermektedir. Encümen-i Mahsus'un Mazbata Muharriri Soysallıoğlu İsmail Suphi Bey'in şu sözleri o dönemde ortaya koyulan görüşleri özetlemektedir;

> *"Memurin sınıfı bu memlekette kendilerinin adeta idareye mintarafillah (Allah'ın emriyle) müekkel (vekil kılınmış) olduklarına kani idiler ve köylünün üzerinde kendilerinin bir hakkı amiriyet sahibi oldukları… suretiyle hareket ederek çok hata etmişlerdir… Binaenaleyh Encümen (anayasa taslağını hazırlayan komisyon) vilayetlerde memurinin mahallerince halk tarafından intihap edilmesini ve bu suretle halkın doğrudan doğruya kendi işini görmesi esasını kanu etmiştir. Eğer encümenin kabul ettiği maddeleri kabul ederseniz badema vilayetlerde hakim, amir, cebbar bir nahiye müdürü, cebbar bir mutasarrıf, cebbar bir vali bulamayacaksınız. Bundan sonra vilayet memurları o vilayet halkının mahsülü intihabı olan, o vilayet halkıyla hüsnü suretle geçinmeğe mecbur olan adamlardır" (Köker, 2013: 149, 150).*

Yeni Türkiye'yi[405] kuran irade bu politikayla adeta bir önceki yüzyılda Osmanlı Devleti'nin halk nazarında kaybettiği meşruiyeti tekrar sağlamaya çalışmaktadır. Osmanlı Devleti'nin son yüzyılda, önceki beş yüzyılda köylüyle arasında kurduğu rızaya dayalı ilişkiyi koruyamadığı görülmüştü. Merkezileşmeyi sağlamaya dönük reformlar bir yandan memurlar, diğer yandan mültezimler eliyle köylünün üzerindeki vergi yükünü artırmıştı. Merkezi hükümet vergi isyanlarında genellikle yerel idarelerin değil, köylülerin yanında yer almıştı. Ancak mülki amirler ve mahkemeler gibi yerel otoriteler çoğunlukla yerel eşraf ve vergi toplamayla görevli kolluk gücü lehine tavır almıştı.[406] Devlet bu sayede merkezi gelirleri önemli ölçüde artırmış, ömrünü bir süre daha uzatmış, ancak bunun karşılığında tebanın rızasını kaybetmişti (Özbek, 2015: 112). Bu bakımdan yerele geniş yetkiler verilmesinin ardında *taşranın merkeze gönüllü tabiyetini tekrar sağlamak* olduğu anlaşılmaktadır. Bir süre sonra bu ademimerkeziyetçilik söyleminin bu dönemde yerel özerklikçi grupları kontrol altında tutmak üzere bir strateji olarak kullanıldığı görülecektir. Nitekim savaştan sonra bu ademimerkeziyetçi ve halkçı söylem terk edilecektir (Önen ve Reyhan, 2011: 456). Ortaylı'ya (1985: 208) göre bu ademimerkezi yapı, taşra idaresine, Türkiye'de taşra yönetiminin tarihsel gelişimi ve geleneğinin ötesinde bir rol ve yetki yüklemekte olduğundan zaten kalıcı olarak kurumsallaşamazdı.

---

[405] Atatürk henüz Cumhuriyet ilan edilmeden 1923 yılı Şubat ayında düzenlenen İzmir İktisat Kongresi açılış konuşmasında kurmakta oldukları devleti *Yeni Türkiye* olarak tavsif etmiştir (Köker, 2013: 192).

[406] Bu konudaki örnekler için bkz: (Özbek, 2015: 97-112).

4.9. 1924 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) İle Mülki İdare Sisteminde Katı Merkeziyetçiliğe Dönüş

1924 Anayasası 89. maddesinde mülki idareyi Vilayet, Kaza ve Nahiye olarak 1921 Anayasası'nda olduğu gibi üçlü şekilde kademelendirmiştir. Ancak nahiye 90. Maddede tüzel kişilik verilen birimler arasında sayılmamıştır. Literatürde bu değişiklik 1924 Anayasası ile tekrar 1921 öncesine dönüldüğü şeklinde yorumlanmıştır.

Nalbant (2012: 194), 90. maddeyi 91. maddede yer alan, "vilayet umuru tefrik-i vezaif ve tevsi-i mezuniyet üzere idare olunur" ifadesi ile birlikte değerlendirerek 1924 Anayasası ile 1876 Kanuni Esasi'ye dönüldüğünü söylemektedir. Bu da merkeziyetçi anlayışa geri dönüldüğü anlamına gelmektedir. Yayla (1982: 134), 1924 Anayasası'nın 1876 Kanuni Esasi'den farklı olarak kanun koyucuyu daha serbest bırakan bir düzenleme yaptığını ifade etmekle beraber o da 1924 Anayasası'nın belirgin bir şekilde merkeziyetçi karakter taşıdığını ifade etmiştir.

1924 Anayasası'ndan hemen önce çıkarılan ve halen meri olan 442 sayılı Köy Kanunu, merkezin taşra idaresine yaklaşımı konusunda ipuçları vermektedir. Bu kanun köyü mahalli bir birim olarak düzenlerken, köy idaresini merkezi yönetimin bir uzantısı olarak belirlemiştir. Bundan iki yıl sonra 1924 Anayasası döneminde mülki idare teşkilatı üzerine yapılan ilk kanun 16 Haziran 1926 tarihli Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu'dur. Bu kanun için mecliste geniş çaplı bir hazırlık yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu'nda mülki birimlerin kurulması ya da ilgasında en belirleyici unsur Önen ve Reyhan'ın belirttiği üzere *iktisadi vaziyet*tir. Kanuna göre gelirleri masraflarına yetmeyen birimler ilga edilmiştir. Buna göre 11 vilayet kazaya, 27 kaza nahiyeye dönüştürülmüş (Önen ve Reyhan, 2011: 481-486), 60 nahiye kaldırılmış, 18 kaza yeniden oluşturulmuş ve 17 kazanın ise bağlılıkları değiştirilmiştir (Görgün, 2014: 59). Gelir yetersizliği yanında nüfus, saha darlığı, büyük ve küçük vilayetler arasına sıkışmış olma, siyasi ve askeri gerekçeler de değişikliklerde etkili olmuştur (Çakan, 2006: 54). Bu değişiklik sonucunda Türkiye 63 vilayet, 317 kaza ve 661 nahiye birimine taksim edilmiştir (Alpay, 1965: 29).

Bu düzenlemeler yapılmadan önce uzun süren hazırlıklar yapıldığı görülmektedir. 3 Mayıs 1925 tarihinde alınan Bakanlar Kurulu kararı; "idari teşkilatın reorganizasyonu için seyyar tetkik heyetleri ve bunların raporlarına göre inceleme yapacak bir merkez komisyonunun kurulmasını" öngörmüştür. Buna göre Taksimatı Mülkiye Tetkik Heyetleri ve Tetkikatı Mülkiye Merkez Komisyonu kurulmuştur. Teşkilatı Mülkiye Kanunu bu komisyonların incelemeleri doğrultusunda çıkarılmıştır (Görgün, 2014: 53-59). Umumi Müfettişlik

Kurumu'nun ihdası da bu komisyonların raporu neticesinde gerçekleşmiştir. Ayrıca Şeyh Sait İsyanı esnasında Doğu Anadolu Bölgesi halkının bir kısmının isyana katılması bu kurumun teşkilinde etkili olmuş gözükmektedir. Birinci Umumi Müfettişlik Şeyh Sait İsyanı sonrasında hayata geçirilen sıkıyönetimin kalkmasından sonra bunun yerini dolduracak bir yetke olarak düşünülmüş gibidir (Tunçay, 1981: 174, 175). Bölge vilayetlerinin merkezden uzak olmaları, ulaşım problemleri ve ülkenin diğer bölgeleriyle bütünleşememeleri gibi nedenlerle bayındırlık, asayiş, idari ve sosyal konular başta olmak üzere bölge vilayetlerinde hükümet işlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinin umumi müfettişliklerce sağlanması hedeflenmiştir. Bu amaçla 1927 yılında Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun'un kabul edilmesiyle Umumi Müfettişlikler kurulmuştur (Kardaş, 2020: 2359). Kurulan beş umumi müfettişlikten birinin kuruluş nedeni ise diğerlerinden farklıdır. 1934 yılında Çanakkale, Edirne, Kırklareli ve Tekirdağ illerini kapsayacak şekilde kurulan İkinci Umumi Müfettişlik bu bölgedeki tüccar Yahudi azınlığı denetim altına almak amacına odaklanmıştır (Güler, 2007: 15). Umumi müfettişlikler 1947 yılına kadar uygulanmıştır ve uygulandığı beş bölgede valilerin yetkilerini daraltıcı işlev görmüştür (Bayramoğlu, 2007: 29). Ancak umumi müfettişlikleri bir yönetsel kademe olarak görmek doğru değildir. Tüm ülkede tesis edilmediği gibi yetki alanlarında sürekli de kılınmamışlardır. Bu yapı kısmi ve geçici bir genel gözetim kurumu olarak değerlendirilmektedir (Güler, 2007: 15).

Burada dönemin taşraya bakışını yansıtması açısından bir düzenlemeye daha yer vermek gerekmektedir. Bilindiği gibi 1913 tarihli Vilayet Kanunu'na göre vilayet ve livalarda kurulan idare meclisleri, idare şube reisleri ile yerel halk içinden seçilen üyelerden oluşmaktaydı. 1926 tarihli ve 714 sayılı yasayla yapılan bir değişiklik ile il ve ilçe idare meclislerindeki seçilmiş üyelikler kaldırılmıştır (Çakan, 2006: 62). Seçilmişlerden oluşan *meclis yerine* atanmışlardan oluşan *heyet/kurul* yapısına gidilmiştir. Böylece mülk sahipleri ile din adamlarının idare heyetlerinden uzaklaştırılması amaçlanmıştır (Ertürk Keskin, 2007: 149-150). Ayrıca polis müdürü ve komiser gibi bazı memurların atanması konusunda valilere verilmiş olan yetkiler kanunda yapılan değişikliklerle merkeze çekilmiştir (Görgün, 2014: 54).

1925 yılında iltizam sistemi ve aşar vergisi kaldırılarak taşrada yerel egemenlerin nüfuzu zayıflatılmıştır (Özbek, 2015: 86). Atılan merkeziyetçi adımlar Yayla'ya (1982: 135) göre bir mecburiyetin sonucudur. Ona göre Cumhuriyet yönetimi birçok bölücü olayla mücadele etmek zorundayken, devleti ve toplumu çağdaşlaştıracak reformları bütün ülkede ve aynı

güçte yapmak durumundayken,[407] iktisadi ve sosyal dengesizliklerin aşılması gerekliliği karşısında merkeziyetçilik bir seçenek olmaktan ziyade tek yol olarak gözükmüştür. Solak da (2014: 92-99) 1924 sonrası merkeziyetçi uygulamaların arkasında taşranın ekonomik ve kültürel olarak geri kalmışlığı algısının bulunduğunu ifade etmektedir. Bu algı yazara göre dönem romanlarına da yansımıştır. Merkez seçkinlerine göre mutaassıp taşranın dönüştürülmesi için taşra seçkinlerinin erklerinin kısıtlanması ve yerelde merkezin etkinliğinin artması gerekir. Ancak yine birçok dönem romanı yerelde ağaların ve eşrafın merkezin gücünü manipüle ederek köylüyü ve yerel ekonomik kaynakları nasıl sömürdüğünü işlemektedir.[408]

Keyder (2013-b: 108-160) bu dönemde merkeziyetçi düzenlemeler yapılabilmesinin önemli sebeplerinden birini 1910 yılından sonra taşra seçkinlerinin kompozisyonundaki değişime bağlamaktadır. 1913 yılında bugün Türkiye olan topraklarda yaşayan nüfusun beşte biri Hıristiyan iken bu oran 1923 sonunda kırkta bire düşmüştür. Bu, özellikle –nüfus mübadelesinden hariç tutulan- İstanbul dışındaki şehirlerde yaşayan burjuva sınıfının kahir ekseriyetinin yok olması anlamına gelmiştir. İttihat Terakki'nin devlet ihaleleri ve benzeri araçlarla bunların yerine ikame etmeye çalıştığı Müslüman iş adamları da merkezi idareye Hıristiyan burjuvaziye göre daha fazla bağımlı olmuştur. Dolayısıyla liberal ve görece özerklikçi burjuva elitleri yerine merkeze bağımlı yerel elitler merkeziyetçi düzenlemeleri mümkün kılmıştır.

Bu dönemde Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk mülki idare düzenlemeleriyle bizzat ilgilenmeye devam etmiştir. Atatürk 1927 Cumhuriyet Halk Fırkası Kongresi'ne sunduğu

---

[407] O taihlerde okur-yazar oranı % 8 dolaylarındadır (Çakan, 2006: 58). Bu gibi nedenlerle merkez bürokratları taşranın yukardan aşağı ve ancak kültürel devrimle modernleştirilebileceğini düşünmektedirler. Yönetici elit bu yaklaşımı daha Osmanlının son döneminde benimsemeye başlamış gözükmektedir. 1909'da Necid Mutasarrıfı olan Ali Suat Bey'in şu değerlendirmesi bu yaklaşımı yansıtmaktadır; *"Halep, üzerimde her nedense hoş bir tesir bırakmadı. Bir cihette cahil ahali, diğer tarafta lakayt tüccar ve ağniya, daha beri tarafta ise gayur ve himmetli hükümetiyle cemiyet-i muhteremenin yerlilerden ve memurlardan mürekkep mütenevvir azası birer tezat teşkil ediyorlar"* (Ali Suat, 2019: 47). Başta Atatürk olmak üzere Kemalist kadroların reformlar konusunda giderek daha fazla poizitivist bir yaklaşımla hareket ettikleri görülmektedir. Erken Cumhuriyet reformları ve pozitivizm ilişkisi için bkz: (Söğütlü, 2010: 53-59).

[408] Yaşar Kemal'in 'Teneke' romanında eşrafı karşısına alan bir kaymakamın başına gelenler ustalıkla işlenmektedir. Kaymakamla eşraf karşı karşıya gelmeden önce ilçede işlerin nasıl yürüdüğü şu çarpıcı sözlerle ifade edilmiştir: "Fıkara köylüler her istedikleri zaman Kaymakamı görebiliyorlar, dertlerini uzun uzun anlatabiliyorlardı. Eskiden tam bunun aksiydi. Eşraf, Kaymakamlık Dairesine ikinci bir kulüpmüş oturup akşamlara dek sohbet ediyordu. Bir eşrafın parmağı olmadan hiçbir fıkara köylünün işi çıkmıyordu buradan." Nitekim hikayenin sonunda eşrafla kaymakam arasındaki mücadeleyi eşraf kazanmış ve kaymakam ilçeden sürülmüştür.

program beyannamesinde nahiye teşkilatına ve yerel yönetimlere yetki verilmesi ve mülki taksimatın ıslahına devam edilmesi üzerinde durmuştur (Önen ve Reyhan, 2011: 527).

4.10. Katı Merkeziyetçiliğin İnşası: 1929 Tarihli ve 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu

Mülki idare üzerine erken Cumhuriyet döneminde yapılmış en kapsamlı düzenleme 1426 sayılı kanundur. Kanun bir başlangıç ve 71 maddeden oluşmaktadır. Başlangıç bölümünde kanunun merkez ve taşra ilişkilerine yaklaşımı ortaya konulmuştur. Burada 1924 Anayasası'nın 91. maddesine gönderme yapılmış ve vilayetler umurunun tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif prensiplerine göre düzenleneceği ifade edilmiştir. Böylece kanunun merkeziyetçi bir yaklaşımla hazırlandığı peşinen söylenmiştir. Nitekim bu doğrultuda taşra birimlerinde görevli birçok memurun merkezi idare tarafından atanması kabul edilmiştir.[409]

1929 tarihli kanunun 69. maddesiyle 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin il genel idaresini düzenleyen birinci kısmı ilga edilerek değiştirilmiştir. 3. madde mülki birimlerin üst yöneticilerini sayarak vilayetin vali, kazanın kaymakam, nahiyenin müdür ve köyün muhtar tarafından idare edileceğini belirtmiştir. Böylece erken Cumhuriyet döneminde il genel idaresinde dörtlü bir taksimat olduğu ilk kez kanun düzeyinde tespit edilmiştir.

1426 sayılı kanunun merkeziyetçi yapısının önceki düzenlemeler gibi ekonomik nedenler ile sıkı bir ilişkisi olduğu değerlendirilmektedir. Güler'e göre bu kanunla devletçi ekonomik politikalar için gerekli merkezileştirilmiş taşra yönetimi tesis edilmiştir. Kanunu meclise sunan ve mecliste savunan kişinin, izlenecek devletçi ekonomik politikaların başında bulunacak kişi olan Mustafa Şeref (Özkan) olması (1930-1932 arası Ekonomi Bakanı) bu kanıyı desteklemektedir (Güler, 2007: 13).[410] Savaşın kazanılmasının ardından bürokratik kadrolara hakim olan ulus-devlet inşa etme gayesi merkeziyetçiliği sağlayan bir başka itici güç olmuştur. Bu bürokratik merkeziyetçilik ile kapitalizm öncesi ekonomik yapıların ve toplumsal *sınıfların tasfiyesine* çalışılmıştır (Önen ve Reyhan, 2011: 541).

1929 tarihli kanun sonrasında mülki taksimatta değişiklik yapılmaya devam edilmiştir. 1930-1931 yıllarında yaptığı yurt gezileri sonrasında Mustafa Kemal; çok vilayet teşkilatının zararlarını, küçük vilayetlerin kaldırılmasını ve umumi müfettişliklere ağırlık verilmesini

[409] Merkezi idare tarafından atanması kararlaştırılan memurları listesi için bkz: (Görgün, 2014: 79, 80).

[410] 1933 yılında yönetim reformları tavsiyesinde bulunmak üzere bir rapor hazırlamakla görevlendirilen yabancı uzman Hines'in bir iktisatçı olduğunu burada hatırlatmak gerekir (Göçoğlu, Kurt, Öktem, 2019: 54).

telkin etmiştir. Ayrıca Atatürk'ün çok sayıda vilayet olmasının *mahalli taleplerden* kaynaklandığını kabul ettiği görülmektedir (Atatürk, 1998: 78). 1933 yılında yapılan değişiklikle vilayet sayısı 63'ten 57'ye düşürülmüştür. Ancak 1936'da dört ve 1939'da bir (Hatay) yeni vilayetin daha kurulmasıyla vilayet sayısı 62'ye yükselmiştir (Güler, 2007: 14).

Öte yandan 1929 tarihli ve 1426 sayılı kanun yerel yönetim-merkezi yönetim ayrımını hukuken başlatmıştır. 1929'dan sonra merkezin taşra örgütüne ait bazı yetkiler belediye yönetimlerine devredilmiş ancak belediye üzerinde merkezin vesayet yetkileri artırılmıştır. 1930 ve 1940'lı yıllar yerel yönetimin mülki yönetimden ayrılarak özerkleşmesi sürecinin yaşandığı yıllar olmuştur (Güler, 2008: 13).[411] 1930 yılında 1913 tarihli kanun-u muvakkatte bir değişiklik yapılarak vilayet hususi idare bütçelerinin Dahiliye Vekaleti'ne gönderilmesi, hükümetin kararı ve cumhurbaşkanının onayıyla yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Böylece yerel bütçeler üzerinde merkezi denetim sıkılaştırılmıştır (Çakan, 2006: 69).

Cumhuriyet yönetimi yönetim reformlarında yabancı uzmanlardan yararlanmayı da denemiştir. Erken Cumhuriyet dönemi hükümetleri her ne kadar bu konuda müteredditolsalar da bazı girişimlerde bulunmuşlardır. Bunlardan en önemlisi 1933 yılında Walker D. Hines ve arkadaşları tarafından hazırlanan rapordur. Hines raporu ya da Hines çalışma tamamlanmadan öldüğü için komisyon başkanı olarak onun yerine geçen Goldtwaite H. Dorr'a atfen Dorr raporu olarak adlandırılan çalışma 'Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki' başlığını taşımaktadır (Yayman, 2008: 85-91). Rapor, dönemin devleti merkeze alan kamu yapılanmasını gözetmekle birlikte esasen liberal bir rejim öngörmektedir (Kara, 2006: 152). Dorr raporu 14 başlıktan birini münhasıran idareye ayırmıştır (Yayman, 2008: 98-100). Rapor yönetimde alt kademelere yetki devrini telkin ediyor, hiyerarşik olarak yukarıya doğru çıkıldıkça yöneticilerin teknik konulardan ziyade daha genel iş yürütümüyle ilgilenmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Rapora göre idarede etkinliğin artırılması esnek yönetim yapısıyla mümkün olacaktır (Kaya, 2010: 99, 100). Raporun yönetimde yetki devrine önem veren yapısı ve liberal ruhu açıktır ki yetkilerin merkezde toplandığı dönemin ruhuna ters düşmüştür. Bu nedenle merkeziyetçi yönetim anlayışı raporun tavsiyelerini değerlendirmeye ve dikkate almaya imkan bırakmamıştır (Kara, 2006: 150). Heper 1960 öncesi bütün yabancı uzmanların yaptığı çalışmalara dayalı idari reform önerilerinin aynı akıbetle neticelendiğini ifade etmektedir. Yabancı uzmanlar veya kurullara çalışmalar yaptırılmasına rağmen,

[411] Atatürk 1931 yılında il özel idarelerinin belediye meclisi kararlarını tetkik etmelerini, tadil ve tasdik ederek özel idarelerin belediye idaresi üzerinde etkin olmasını istemiştir (Atatürk, 1998: 86).

politika yapıcılar raporların sonuçlarıyla ilgilenmemişlerdir (Heper, 1977: 71).[412] Burada ilk bölümde belirtildiği üzere politika yapıcıların politika trasnferinde oynadığı rolün somut bir örneği görülmektedir. Politika transferi bakımından her türlü hazırlık yapılmasına rağmen, transfer konuları politika yapıcıların dünya görüşleriyle uyumlu olmadığından yürürlüğe konulmamıştır.

1921'den 1929'a ve 1929 sonrası mülki idare düzenlemelerine bakıldığında söz konusu düzenlemelerin doğrudan Cumhuriyeti kuran kadroların elinden çıktığı görülmektedir. Emperyal güçlerle mücadele içinde olan bürokrat sınıf taşrayı merkezi devletin denetimi altına almak istemiştir. İl sisteminin hayata geçtiği yıllar olan bu dönemde herhangi bir dış baskı ve dayatma söz konusu değildir. Yönetsel kademelendirmenin geçmiş tecrübelere bağlı olarak çıkarılan kimi zaman olumlu kimi zaman negatif dersler ışığında yeniden düzenlendiği görülmektedir.

4.11. 1949 tarihli ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

Türkiye'de mülki idare sisteminin teşekkül sürecini tamamlayan kanun 1949 tarihli ve 5442 sayılı kanundur.[413] Bu tarihten sonra çok sayıda değişiklik olmasına rağmen kanun hala il idaresini düzenleyen ana metin olma özelliğini korumaktadır. Yukarda değinildiği gibi mülki idare sistemi üzerine 1930'lu ve 1940'lı yıllarda birçok kısmi düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler son derece merkezi bir anlayışla hazırlanacak olan 5442 sayılı kanununa hazırlık teşkil etmiştir. Yanı sıra yapılan iki çalışma münhasıran 5442 sayılı kanuunun çıkarılmasına dönüktür. Birincisi 1946 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından umumi müfettişler ve valilere yaptırılan bir anket çalışmasıdır. İkinci çalışma ise 1947 yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresi'nde İller İdaresi genel Müdürlüğü tarafından sunulan Mülki Taksimat Raporu'dur. Her iki çalışmada taşra yönetim sisteminin işleyişi ve mülki taksimat ölçütlerine dönük değerlendirmeleri içeren görüşler yeni kanun açısından yönelendirici olmuştur. Örneğin umumi müfettişlik uygulamasına karşı olan görüşlerin yoğunluğuna binaen bu sistem 1948 yılında fiilen kaldırılmıştır (Ertürk Keskin, 2009: 336-338).

---

[412] Bu durum yönetim kadrolarında bu konuda fikir birliği olmamasından kaynaklanmış gözükmektedir. İktisat Vekili Celal Bayar ile Başbakan İsmet İnönü'nün yabancı uzmanların idari reform önerilerinden faydalanma konusunda derin fikir ayrılıkları olduğunu gösteren demeçleri için bkz: (Yayman, 2008: 88-89).

[413] 18.06.1949 tarihli 7236 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ilk metin esas alınmıştır.

5442 sayılı kanunun temelleri 1924 Anayasası'nın illerle ilgili düzenlemelerine (89-91. maddeler) dayanmaktadır (Kalabalık, 1999: 91). Kanunun 1. maddesi mülki taksimatın coğrafya durumu ve ekonomik ilişkilere göre yapıldığını ve buna göre Türkiye'nin, il, ilçe, bucak ve köylerden teşekkül ettiğini ifade etmektedir.[414] 3. madde illerin yetki genişliği ve görevler ayrımı esasına göre idare olunacağını kayıtlamıştır. Kanun; 3-26. maddelerinde il idaresini, 27-40. maddelerinde ilçe idaresini, 41-56. maddelerinde bucak idaresini düzenlemiştir. Kanun koyucu 1. maddede köyleri saymasına rağmen köy idaresine ilişkin başkaca hüküm koymamıştır. Köyler 18.03.1924 tarihli 442 sayılı köy kanunu ile yönetilmeye devam etmiştir.

Öte yandan kanun il ve içe idare kurullarını 57-65. maddelerinde düzenlemiştir. Kanuna göre il ve ilçe idare kurullarının yargısal kararlar da dahil olmak üzere çok geniş yetkileri vardır. 60. maddeye göre il ve ilçe idare kurulları *idari, istişari ve kazai kararlar* almakla yetkilendirilmiştir. 62. madde il idare kurulunu idari davalar bakımından ilk derece mahkemesi olarak kabul etmiştir. İlçe idare kurulu bazı kazai kararlar almasına rağmen il idare kurulu gibi genel yetkili değildir. Ayrıca 5442 sayılı kanun Osmanlı taşra yönetim geleneğinin bir uzantısı olarak teftiş kurumuna geniş yer vermiştir.[415] 13-26. maddeler valinin teftişini, 36. madde kaymakamın teftişini, 46. madde bucak müdürünün teftişini düzenlemiştir.

5442 sayılı kanun gerek vali, kaymakam ve bucak müdürünün merkez adına kullandığı geniş yetkileri itibariyle gerekse taşra idari birimlerinin kendi içinde kurduğu keskin hiyerarşi yönüyle merkeziyetçi anlayışın açık bir tezahürü olarak ortaya çıkmıştır.

4.12. Sonuç

Taşra yönetim sisteminde modernleşme döneminde yaşanan değişim ve dönüşümün incelendiği bu bölümde değişimi sağlayan reformların aktörleri ve nedenleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin ayakta kalması için en gerekli reform alanının taşra yönetimi olduğu anlaşılmış ve devlet adamlarının bu amaca uygun reformları yapabilmek için büyük enerji harcadıkları görülmüştür. Yurtdışına gönderilen sefirlerden

[414] 10 Ocak 1945 tarihli kanunla 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Türkçeleştirilerek vilayet, kaza ve nahiye isimleri il, ilçe ve bucak adını almıştır. Belediye ve köy sözcükleri ise muhafaza edilmiştir (Behlülgil, 1992: 172).

[415] Klasik dönem Osmanlı taşra idaresinde taşra yöneticilerinin sorumluluk sahalarında yaptıkları denetim gezileri için kullanılan 'devir' kavramının 5442 sayılı kanunda vali ve kaymakamların yapacakları teftişler için kullanılmaya devam etmesi bu bakımdan dikkat çekicidir (26 ve 36. maddeler).

rapor istenmesi, birçok bürokratın reform önerileri içeren layihalar kaleme alması, salt reformları hazırlamak üzere komisyonlar ve meclisler kurulması, eyaletlerden çağrılan temsilcilerden oluşan bir meclisin İstanbul'da toplanması, taşrada imar meclisleri kurulması, üst düzey bürokratların eyalet teftişlerine gönderilmeleri, Parlamenter Monarşi ve Erken Cumhuriyet dönemlerinde meclis çatısı altında kurulan komisyonların yaptığı uzun çalışmalar, Osmanlı/Türk entelektüellerinin politika girişimcisi olarak gazete ve dergilerde yürüttükleri yönlendirici tartışmalar bu amaçla yapılan hazırlık çalışmaları olarak ortaya çıkmıştır.

Modernleşme döneminde gerçekleşen reformların politika transferi sorularıyla analiz edildiği bu bölümde dikkat çeken husus modernleşme dönemi reformlarının erken modern dönem düzenlemeleri ile *süreklilik* taşıyan birçok yönü olduğunun anlaşılmış olmasıdır. Modernleşme dönemine özgü olarak görülen reform bilincinin gerileme paradigmasının durağanlık atfettiği 17. ve 18. yüzyıllarda gerçekleşen birçok devingen toplumsal ve iktisadi temele dayandığı, örgütlenme ve yönetim anlayışında bu yüzyıllarda ortaya çıkan yeni ilkelerin 19. yüzyıl reformlarını biçimlendirdiği görülmüştür. Bu bakımdan bu bölümün, çalışmanın süreç odaklı yaklaşımla yapıldığı iddiasına önemli katkı verdiği düşünülmektedir.

Fransız taşra yönetim sistemi ile mukayaese edildiğinde de bazı benzerlikler taşımasına rağmen iki sistem arasında çok derin ayrım noktaları olduğu ve Osmanlı taşra yönetim sisteminin *politika hedefleri, içerikleri ve amaçları* bakımından Fransız sisteminden ayrıştığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle bu bölümde çalışmanın tezi doğrultusunda mülki idare sisteminin teşekkülünde Batı'nın zorlamasının başat konumu yerine erken modern dönemde oluşan taşra yönetim geleneğine bağlı ilkeler ile çok katmanlı nedensel ve çok taraflı aktör ilişkilerinin belirleyiciliğinin ortaya çıkmış olduğu düşünülmektedir. Böylece bir sonraki bölümde aktörler, nedenler ve transfer konuları açısından edinilen bu bulguların kapsamını ve muhtevasını ortaya koyarak politika transferinin nereden, hangi tipte ve derecede yapıldığı sorularına yanıt bulmanın mümkün olacağı düşünülmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM
ÇALIŞMANIN BULGULARININ POLİTİKA TRANSFERİ PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Önceki bölümlerde Osmanlı taşra yönetim sisteminin kuruluşu ile erken modern ve modernleşme dönemlerinde bu sistemde yaşanan dönüşümler ele alınmıştır. Birçok reform programının uygulanmasıyla gerçekleşen bu değişim ve dönüşüm süreci sonunda bugünkü mülki idare sisteminin teşekkül ettiği görülmüştür. Reformlar üzerinde politika transferinin soruları çerçevesinde yapılan çalışma neticesinde mülki idare sisteminin kuruluşunda modernleşmeci kuramlara dayalı gerilemeci tezin Batı'nın zorlaması ve Fransa'dan iktibas genellemesi söylemi yerine Türkiye'de mülki idare sisteminin kaynağına ilişkin daha açıklayıcı ve daha isabetli tespitler sunabilecek bulgulara ulaşıldığı düşünülmektedir. Çalışmanın bulgularının çözümlenmesi yoluyla bu tespitlerin ortaya konulması bu bölümün temel amacıdır. Bu çözümleme kavramsal açıklamanın yapıldığı ilk bölümde öngörüldüğü üzere politika transferi kavramının ilk beş sorusu üzerinden yapılmaktadır.

5.1. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Aktörler Neden Politika Transferiyle Meşgul Olmuşlardır?

Çalışmada Türkiye'de mülki idare sisteminin yüzyıllar içinde teşekkül ettiği ortaya konulmuştur. Özellikle erken modern dönemde meydana gelen gelişmeler ekseninde gerçekleşen değişimin, sistemin 19. yüzyılda kurumsal ve kalıcı bir hüviyete dönüşmesinde ne denli etkili olduğu incelenmiştir. Çalışmada günümüzde halen taşra yönetiminin temeli olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 1949 tarihinde çıkarılmasına kadar geçen süreçte aktörleri mülki idare sistemini kurmaya sevk eden pek çok gelişme ve saik gerçekleştiği görülmüştür. Bu nedenlere ilişkin bulgular politika transferi kavramının ilk sorusu olan "*Aktörler neden politika transferiyle meşgul olurlar?"*sorusu altında çözümlenmeye çalışılmıştır.

5.1.1. Aktörleri Gönüllü ve Tam Rasyonel Hareket Etmeye Sevkeden Nedenler

Poltika transferinin ilk sorusuna verilen cevaplardan, aktörlerin bazen gönüllü olarak ve tam rasyonel bir şekilde politika transferine teşebbüs ettikleri anlaşılmaktadır. Düzenlemelerin mimarları olan aktörler bir politikadan memnuniyetsizlik hissettiklerinde bunu değiştirme yolunu aramaktadır. Bu bakımdan gönüllü politika transferinin başlangıç noktası çoğunlukla mevcut duruma ilişkin hoşnutsuzluktur. Aşağıda sıralanan nedenler, mülki idare sisteminin teşekkül sürecinde rol alan aktörlerin mevcut durumdan duydukları *rahatsızlıklara* dayanmakta ve sistemi değiştirme çabalarının *bilinçli ve rasyonel* olduğunu göstermektedir.

5.1.1.1. İktisadi Nedenler

16. yüzyılın sonundan itibaren yaşanan iktisadi gelişmeler taşra idari örgütlenmesinde bazı temel ilkelerin oluşmasına yol açmıştır. Birçoğu mali gerekçelerle yapılan erken modern dönem düzenlemeleri 19. yüzyılın mülki idare sistemi reformlarına hazırlık oluşturmuştur. Bu bağlamda erken modern dönem idari dönüşümüne yol açan iktisadi gelişmelerden en önemlisi Avrupa'da başlayan ve Osmanlı ekonomisini de derinden etkileyen fiyat devrimi olmuştur. Fiyat devrimi neticesinde oluşan enflasyon ve akçe bolluğu, Osmanlı bütçe dengesini bozduğu gibi para ekonomisi dönemine geçilmesini de sağlamıştır. Bunun yanında uluslararası yeni ticaret yollarının ortaya çıkmasına neden olan ticaret devrimi, Osmanlı topraklarından geçen ipek yolu ve baharat yolunun önemini azaltmıştır. Fiyat devrimi gibi ticaret devrimi de bu bakımdan Osmanlı maliyesinin bozulmasına sebep olmuştur. Akçeyi *tağşiş* ederek bütçe açığını kapatmaya çalışan devlet bu kez tağşişten zarar gören toplumsal kesimler ve hakim sınıf üyelerinin muhalafeti ile karşılaşmıştır. Bunlara ilaveten Osmanlı maliyesini bozan bir başka önemli gelişme ise 16. yüzyılda yaygınlaşmaya başlayan kapitülasyonlar olmuştur.

Bu gelişmeler neticesinde para ekonomisinin gereklerini yerine getirmeye çalışan merkezi devlet, taşra idari örgütlenmesinde önemli bir dönüşüm yaşamıştır. Para ekonomisinin ve bunun Osmanlıya has özel bir modeli olarak bölgesel ekonomik modelin doğurduğu ayan sınıfı, yeni bir taşra gücü olarak ortaya çıkmış ve taşra yönetiminin en önemli unsuru haline gelmiştir. Bundan sonra ekonomik kaynakların merkez ve taşra arasında bölüşümü Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde yapılan her taşra idari reformunda başat konuma yerleşmiştir. Merkeziyet ve ademimerkeziyet tartışmaları esasında merkezi bütçe ve yerel ekonomik ayrıcalıklar tartışması olagelmiştir. Çalışmada mülki idare sisteminin teşekkülünün bu tartışmalar çerçevesinde gerçekleştiği ortaya konulmuştur.

Osmanlı Devleti'nde iktisadi düşüncenin; provizyonizm, gelenekçilik ve fiskalizm üzerine kurulu olduğu görülmüştür. Bu prensiplere dayalı ekonomik düzende ticari sistem dış ticarete değil iç gümrüklere bağlı olarak işlemektedir. Para ekonomisinin oluşmadığı, dünya ticaret hacminin düşük olduğu ve Osmanlı fetihlerinin çok olduğu dönemde bu prensiplerle hazineyi bol ve halkı tok tutmak mümkün olmuştur. Ancak 17. yüzyıl itibariyle fetihlere bağlı gelirler ve ülke içi üretim azalmıştır. Bu durumda iç ve dış ticaret önem kazanmış ve Osmanlı ekonomisi de nihayetinde kapitalizmin gereklerinden bağımsız kalamamıştır. Bununla birlikte kapitalist güçler merkezi bürokrasisi güçlü bir devlet olarak Osmanlı Devleti'yle zor ve dayatmaya dayalı bir ilişki kuramamıştır. Avrupa'nın güçlü ülkeleri ekonomik çıkarlarını Osmanlı merkezi bürokrasisiyle *uzlaşarak* ilerletmeyi hedeflemişlerdir. Çünkü Avrupalılar Osmanlı merkezi hükümetinin Osmanlı taşrasında erken modern dönemde sağladığı Osmanlılaştrmanın farkında olmuşlardır. Taşrada merkezin meşruiyetinin oldukça güçlü olduğunun bilincinde olarak 19. yüzyılın ilk yarısında taşra elitleriyle ayrı ayrı uğraşmak yerine merkezi bürokrasiyle uzlaşarak ekonomik menfaatlerini daha kolay tesis edebileceklerini düşünmüşlerdir. Öte yandan kapitalist güçlerin merkez bürokratlarını muhatap alması merkeziyetçi bir idari sistemi kurmak için merkezi hükümetin işini kolaylaştıran bir nitelik taşımıştır. Çalışmada kapitalizme eklemlenme sürecinin kapitalist güçlerin amaçlarıyla uyumlu olduğu kadar mülki idare sisteminin merkeziyetçi bir karakter kazanmasına yardımcı olduğuna ilişkin bulgulara ulaşılmıştır.

5.1.1.2. Toplumsal Nedenler

Osmanlılar için en önemli toplumsal olgulardan biri göçebeliktir. Çeşitli iskan uygulamalarına rağmen esasen imparatorluğun sonuna kadar yaşamaya ve devlet için sorun olmaya devam eden göçebelik, erken modern dönemde taşra yönetimi politikalarını önemli ölçüde etkilemiştir. 16. yüzyılda meydana gelen nüfus artışı ve ardından yaşanan *büyük kaçgun* Anadolu ve Balkanlar'da nüfus hareketini daha da artırmıştır. Bu hareketlilik merkezi devleti taşrada daha etkin bir idari örgüt kurmaya zorlamıştır. 16. yüzyıldan itibaren taşrayı merkeze eklemlemeye dönük atılan adımlarda nüfus hareketliliğini kontrol etme düşüncesinin büyük payı vardır. Taşrayı *Osmanlılaştırma* politikası, yönetimde ademimerkeziyetin hakim olduğu iddia edilen 18. yüzyılda dahi aralıksız takip edilmiştir.

16. yüzyılda ortaya çıkan celali isyanları Osmanlı toplum hayatına eşkıyalık olgusunu katmıştır. Nasihatname yazarlarından layiha yazarlarına ve Tanzimat reformcularına kadar

taşra idaresi için reform önerisinde bulunan neredeyse bütün yazarlar eşkıyalığı bitirmenin önemine değinmişlerdir. Taşranın örgütlenmesine dönük bazı öneriler bu doğrultuda gelişmiştir. Eşkıyaların zaman zaman merkezi devlet ve yerel güçlerle kurdukları geçici ittifaklar eşkıyalığın yaşamasını sağlamıştır. Erken cumhuriyet döneminde dahi eşkıyalık taşra yönetimleri için sorun olmayı sürdürmüştür. Eşkıyalığın çoğunlukla halkın şikayetlerine neden olması devletin taşrada merkeziyetçi bir örgüt kurmasını kolaylaştırmıştır. Bir başka deyişle eşkıyalığın yol açtığı yıkım ve tahribat ademimerkezi güçlerin toplumsal taban bulmasını giderek zorlaştırmıştır. Mülki idare sistemi ile merkeziyetçiliğin ve taşrada idari hiyerarşiyi büyük ölçüde başaracak şekilde teşkil edilebilmesinin nedenlerinden birinin eşkıyalık olgusuna karşı devletin *taşra toplumunu yanına çekebilmesi* olduğu ortaya çıkmıştır.

Osmanlı "klasik" döneminde taşra yönetiminde yerleşik uygulamalar belirleyici olmuştur. Merkezi devlet, yerel yönetimlerde yerleşik kuralların devamına izin verirken merkeziyetçi genel prensipleri taşra yönetim birimlerine yavaş yavaş uygulatmayı başarmıştır. Taşra toplumu önce iktisaden sonra idari olarak merkeze bağımlı ve tabi kılınmıştır. Çalışmada bu hassas dengenin Tanzimat dönemi reformlarında da gözetildiği görülmüştür. Tanzimat sonrasında mülki idare sisteminin teşekkülünde yeknesaklık ve birörnekleşme derhal ve topyekün tesis edilmemiş, taşranın farklı toplumsal niteliklerinden dolayı *tedricen ve geniş bir zaman dilimine yayılarak* sağlanmıştır.

5.1.1.3. Askeri Nedenler

Klasik dönemde taşra idari birimleri esasen askeri yapılanmalar olarak ortaya çıkmıştır. Fetih ideolojisine dayanan rejim taşra yöneticilerinin ve birimlerinin askeri esaslar çerçevesinde belirlenmesini sağlamıştır. 16. yüzyılda dünyada değişmeye başlayan askeri teknoloji ve harp teknikleri taşra birimlerinin temellerini dönüştürmüştür. Böylece klasik dönemin askeri komutanları olan sancak beyleri ve beylerbeyleri erken modern dönemde mülki yetkilerle donatılarak mülki idare amirine dönüşmüşlerdir. Beylerbeylikleri, sancaklar ve tımar bölgeleri (dirlikler) ise erken modern dönemi takib eden modernleşme döneminde askeri yetki alanlarından ayrışarak mülki idare birimi haline gelmişlerdir. Vilayet, liva, kaza ve köy örgütlenmeleri bu dönüşüm sonunda mülki idare birimleri olmuşlardır.

Askeri birim esasından mülki idari birime dönüşme sürecinde devletin taşra toplumuna dönük uyguladığı kamu politikalarındaki değişim önemli bir yere sahiptir. Kuruluş döneminde asker toplama, istihdam etme ve savaşa katılma görevi taşra yöneticilerine

verilmiş; ancak bu görev dağılımı, uzun zavaşlar döneminde taşrada kamu hizmetlerinde aksamalara yol açmıştır. Taşra yöneticilerinin savaşla meşguliyetleri nedeniyle taşrada vekaleten yönetim yaygınlaşmıştır. Mütesellim ve voyvoda gibi bu vekil idareciler ise yerele daha fazla bağımlı olmaları nedeniyle merkezi hükümetin askeri politikalarını taşra toplumuna yansıtmada başarısız olmuşlardır. Bu sorunu gidermek üzere Tanzimat öncesinde askeri ve mülki görevler/görevliler ayrılmış, mülki idarecilerin salt mülki yetkilere sahip olmaları sağlanmıştır. Modernleşme dönemi uygulamaları bu ayrım üzerine inşa edilmiştir. Güvenlik ve asayişten sorumlu olmaya devam eden taşra yöneticileri, askeri vazifelerini ordu mensuplarının uzmanlığına terk etmişlerdir.

Taşrada erken modern dönemde askeri hizmetlerin gerek merkez görevlisi gerek ayan sınıfından olanlara gördürülmesi taşrada kapı halkı olgusunu ortaya çıkarmıştır. Ancak savaş zamanında yararlılık gösteren çok sayıda askeri maiyete sahip olan bu taşra eliti barış zamanında merkezi hükümet için sorun olmaya başlamıştır. Bu nedenle 18. yüzyılın sonundan itibaren *asker toplama* konusu birçok reform layihasının ve reformcunun en önemli gündemi olmuştur. Çalışmada 19. yüzyılın ilk yarısında modern yöntemlerle silah altına alınan askerlerden oluşan ordunun kurulmasının taşrada yönetim birimlerinin müstakil mülki birimlere dönüşmesini sağlayan ana etkenlerden biri olduğu görülmüştür.

Mülki idare sistemini kurmaya dönük atılan bütün erken modern dönem ve modernleşme dönemi adımlarının gerisinde yatan en önemli nedenlerden biri de devletin askeri yenilgileri olmuştur. Osmanlılar 17 ve 18. yüzyıllarda yaptıkları savaşlarda alınan mağlubiyetler sonucu idari reform arayışına girişmiştir. Osmanlı bürokratları askeri alanda yapılan reformların kısmi çözüm ürettiği ve asıl reforme edilmesi gereken alanın mülki yapılanma olduğunun farkına varmışlardır. Bu nedenle *askeri yenilgiler* mülki idare sistemi reformlarının temel güdülerinden olmuşlardır.

5.1.1.4. İdari Nedenler: Osmanlı Yönetim Kültürünün Bileşenleri

Osmanlı yönetim kültürü; adalet dairesi, mahalli kuralların kabulü ve esnek/popüler din anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir. Bu anlayış taşra örgütlenmesinin gerekçesi olmuştur. Adalet dairesi reayanın padişah tarafından korunması ve kollanmasını gerektirmiştir. Reaya padişah için "vedayi-i halik-i kibriya" olmuştur. Padişahın meşruiyeti bu emanete sahip çıkılmasıyla kurulabilmiştir. Taşrada örgütlenme modeli reayanın talep ve şikayetlerinin klasik dönemde sultana, erken modern dönem sonrasında ise merkezi hükümeti oluşturan Divan-ı Humayun veya Babıali'ye ulaşmasını sağlayacak şekilde oluşturulmuştur.

Çalışmada Tanzimat dönemi reformlarının dahi açıkça adalet dairesi anlayışının tesiri doğrultusunda gerçekleştiği ve mahalli hassasiyetler gözetilerek uygulandığı görülmüştür.

Taşrada çeşitli güçler arasında kurulan denge (rekabet ve uzlaşı) reayanın korunmasını sağlamak üzere tesis edilmiştir. Ulema ile kullar/bürokratlar, yeniçeriler ile sipahiler, ücretli ordu ile tımarlı ordu, ayanlar ile merkezi devletin taşra temsilcileri arasında daima geleneksel bir çatışma söz konusu olmuştur. Devlet statü grupları arasındaki bu çatışma sayesinde taşrada etkili bir gücün ortaya çıkmasını ve halkı ezmesini engellemeye çalışmıştır. Merkezi devlet meşruiyetini bu yolla sağlamıştır. Taşrada güçler arası çatışma ve uzlaşma politikasına dayalı oligarşik yapı 19. yüzyılda yerini taşra idari birimleri arasındaki hiyerarşik yapıya bırakmaya başlamıştır. Ulaşım ve iletişim imkanlarının geliştiği bu devirde devlet taşra elitleri üzerindeki hakimiyetini mülki birimler arasındaki hiyerarşik yapı yoluyla tesis etmiştir. Muhtarın kaymakam veya mutasarrıfa, kaymakam ve mutasarrıfın valiye karşı olan kati sorumluluğu ilkesi, halkın bu yerel otoritelerden biri tarafından ezilmesini engellemek için getirilmiştir. Böylece klasik dönemde beylerbeyi, sancak beyi, kadı, defterdar, yeniçeri garnizonu, şehir kethüdası, defterdar ve ayan gibi yerel elitler arasında kurulan denetim ve denge mekanizması, erken modern dönemde yerini oligarşik yerel idareye, modernleşme döneminde ise idari hiyerarşiye terk etmiştir. Merkezi hükümet halk üzerinde meşruiyetini mülki idare sistemini reforme ederek sağlamaya çalışmıştır.

5.1.2. Gönüllülük/Gereklilik Çerçevesinde Gerçekleşen Nedenler

Politika yapıcıların bazı politikaları hem gönüllü olarak hem de o politikayı gerekli gördükleri için benimsedikleri ifade edilmişti. Osmanlı bürokratlarının mülki idare sisteminin kurulmasında gönüllü ve rasyonel olmaları yanında gereklilik algısının olup olmadığı, politika transferi kavramının üç alt başlığı açısından ele alındığında aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

5.1.2.1. Geri Kalmışlık Algısı

Çalışmada *erken modern dönem* taşra idari düzenlemelerinde geri kalmışlık algısının rol oynadığına ilişkin herhangi bir bulguya rastlanmamıştır. 17. yüzyılda ve 18. yüzyılın önemli bir bölümünde devlet adamlarında hakim görüş "devlet-i ebed müddet" anlayışı olmuştur. Bürokratlar Osmanlı Devleti'nin gücünden ve doğru idareciler yönetime geldiği takdirde altın çağın süper gücüne tekrar kavuşacaklarından emindirler. Bu nedenle Osmanlı devlet

adamlarının çoğunluğu ezeli rakipleri olan Avrupalı ülkelerden geri kaldıklarını ancak 18. yüzyılda düşünmeye ve bu yüzyılın sonundan itibaren kabul etmeye başlamışlardır.

Modernleşme döneminde Avrupa'dan geri kalmış olmak reformcular için motivasyon kaynağı olmuştur. Reformların hayata geçiş sürecinden ve özellikle Tanzimat döneminin önemli reformcularının kendi ifadelerinden ve uygulamalarından anlaşılmaktadır ki reformlar Avrupalı güçlere yetişmeyi sağlamak için hazırlanmıştır. Bu amaçla Reşit, Ali ve Fuat paşaların, vilayetleri bizzat teftiş etmeleri gibi birçok icraatlarından anlaşılacağı üzere en çok mülki idare sisteminin iyileştirilmesi üzerinde mesai harcadıkları görülmüştür.

5.1.2.2. Kabul Görme Kaygısı

19. yüzyılda gerçekleştirilen taşra idari reformlarının amaçlarından biri halkın yerel idarelere katılımını sağlamak olmuştur. Bu amacın gerçekleştirilmesi taşrada yaşayan farklı *milletlere* (dinlere ve mezheplere) mensup nüfusun ayrılıkçı düşüncelerini yatıştırmak açısından önemli olmuştur. Gayrimüslim nüfusun Osmanlı yönetiminin meşruiyetini tanıması yanında etnik ve dini olarak bu milletler ile aynı kökten gelen Avrupalı ülkelerin ayrılıkçı hareketleri kışkırtmasını önlemek de bir diğer amaçtır. Osmanlı bürokratları, Müslüman veya gayrimüslim farketmeksizin *bütün tebanın eşitliğine* dayalı bir idari cihazın tesisini Avrupalı güçlerin içinde yer almanın bir koşulu olarak görmüşlerdir.

Öte yandan çalışmada Osmanlı tebası olan her milletin kadimden beri taşra yönetimine katıldığı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla gerek gayrimüslim teba gerek Avrupalı güçler tarafından kabul görme amacıyla yapılan katılımcı düzenlemelerin Osmanlı taşra yönetim geleneğiyle örtüşen karakter taşıdığı çalışmada elde edilen bulgulardandır.

5.1.2.3. Uluslararası Konsensus ve Fikir Birliğine Uyum

Erken modern dönemde yapılan taşra idari reformlarında uluslararası konsensus gözetilmesi hem devletin askeri ve politik gücü hem de dünya sisteminde diplomasinin henüz gelişmekte olması nedeniyle söz konusu olmamıştır. Ancak 19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren gerek sefirler gerekse merkez bürokratları Avrupa güç dengesinin içinde olmanın getireceği yararların farkına varmışlardır. İngiltere ve Fransa'nın 19. yüzyılın son çeyreğine kadar izlediği politika ise büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak bütünlüğünün muhafazasından yana olmuştur. Bunu da dikkate alan merkezi bürokrasi için Avrupalı devletler içinde yer almak giderek imparatorluğun dağılmasını durduracak bir dış politika

paradigması haline gelmiştir. Bu nedenle bürokratlar Tanzimat ve Islahat Fermanları metnine Avrupa hukukuna tabi olmayı sağlayacak maddeler yerleştirmekten çekinmemiştir. Fermanlarda ve sonrasında yapılan düzenlemelerde taşra yönetimini ilgilendiren reformlar söz konusudur. Fermanların ilgili hükümleri doğrultusunda yapılan bu reformlar incelendiğinde Osmanlı taşra yönetim *geleneği* kapsamında değerlendirilemeyecek bir düzenlemeyle karşılaşılmamıştır. Bununla birlikte reformların *zamanlamasının* ya da hazırlanma ve uygulanma *hızının* uluslararası konsensus motivasyonu ve beklentisine göre ayarlandığı görülmüştür. Ancak mülki idare sistemi inşası sürecine dahil edebilecek reformların *mahiyetinde* salt Avrupa güç dengesi içinde yer almak politikasının *belirleyici olmadığı* sonucuna varılmıştır.

5.1.3. Aktörleri Politika Transfer Etmeye Mecbur Bırakan Nedenler

Avrupa'nın Osmanlı topraklarında idari reform talepleri baskıya varan derecede gerçekleşmiştir. Ancak daha çok özerk yönetimler üzerinde yoğunlaşan Avrupa baskısı Osmanlının klasik tımar sistemi uygulanan salyanesiz eyaletlerini içermemiştir. Dolayısıyla Avrupa'yla diplomatik mücadele halihazırda merkeze gevşek bağlarla bağlı, farklı ve muhtar bir yönetime sahip topraklar üzerinde gerçekleşmiştir. Bu otonom yapılar üzerinde yapılan müzakereler sonucunda dahi bu toprakların yönetim sistemi bürokratlar tarafından Osmanlı genel taşra yönetimi prensiplerine uydurulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla çalışmada elde edilen bulgular mülki idare sisteminin teşekkülünde dış baskıların belirleyici olmaktan uzak olduğunu göstermektedir. Gerek sistemin *tarihsel kökleri*, gerek dış baskıların *daha çok ekonomik alanda ve mevcut özerk yönetimler üzerinde olması* mülki idare sistemi reformlarının zorlayıcı transfer mahiyeti taşımadığını göstermektedir.

Öte yandan Avrupalı ülkelerin reform taleplerinin birbiriyle çoğunlukla örtüşmediği bir başka bulgudur. 19. yüzyılın beş büyük Avrupalı gücü İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya ve Prusya Osmanlı Devleti üzerinde farklı menfaatler peşinde koşmuşlardır. Bu da mülki idare sistemi reformlarında sözü edilen dış baskılar kavramının tek boyutlu ve hiç de yalın olmadığını göstermektedir. Avrupalı güçlerin aralarındaki bu menfaat çatışması Osmanlılar için diplomatik manevra alanı oluşturmuştur. Özellikle Tanzimat bürokratlarının bu ülkelerin politikalarını iyi okudukları ve kendilerinden beklenilen reform taleplerini savuşturmada önemli ölçüde başarı sağladıkları ortaya çıkmıştır.

Dış baskıların değerlendirilmesinde belirtilmesi gereken önemli bir nüans, reformların gerekçelerinin daha doğru yere oturtulmasını sağlayacaktır. O da reformların dış baskılar

nedeniyle ve doğrultusunda değil, *dış baskılara karşı koyabilmek* nedeniyle yapılmasıdır. Osmanlı politika yapıcılarının ana kaygısının imparatorluk halklarını kaynaştırmak ve merkeze tabi kılmak olduğu düşünüldüğünde yapılan bütün reformların bu amaca matuf olduğu görülmektedir. Nitekim Osmanlı tebasının Osmanlı vatandaşına dönüşmesi bu idari reformlar sayesinde olmuştur. Mülki idare sisteminin kurulmasını sağlayan reformlar dış baskıları savuşturmuş ve gerek Müslüman gerek gayrimüslim nüfus kanun önünde eşit vatandaşlar haline gelmeye başlamıştır.

Tablo 10. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Politika Transferinin Nedenleri

<table>
<tr><td rowspan="5">Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Aktörler Neden Politika Transferiyle Meşgul Olmuşlardır?</td><td>Aktörleri Gönüllü ve Tam Rasyonel Hareket Etmeye Sevk Eden Nedenler</td><td>Gönüllülük/Gereklilik Çerçevesinde Gerçekleşen Nedenler</td><td>Aktörleri Politika Transfer Etmeye Mecbur Bırakan Nedenler</td></tr>
<tr><td>İktisadi Nedenler</td><td>Geri Kalmışlık Algısı</td><td rowspan="4">Dış Baskılar ?</td></tr>
<tr><td>Toplumsal Nedenler</td><td>Kabul Görme Kaygısı</td></tr>
<tr><td>Askeri Nedenler</td><td rowspan="2">Uluslararası Konsensus ve Fikir Birliğine Uyum</td></tr>
<tr><td>İdari Nedenler: Osmanlı Yönetim Kültürünün Bileşenleri</td></tr>
</table>

5.2. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülü Sürecine Katılan Kilit Aktörler Kimlerdir?

5.2.1. Devlet İçi Resmi Aktörler

Üst düzey yöneticiler, politikacılar ve bürokratlar gibi devlet tüzel kişiliği içinde resmi pozisyona sahip birçok görevlinin yeni politikaların benimsenmesinde kilit role sahip oldukları görülmüştü. Politikaların teknik alt yapısının hazırlanması ve yürürlüğe girmesi resmi aktörlerden bağımsız düşünülememektedir. Bu bakımdan mülki idare sistemini inşa eden reformların ortaya çıkışında devlet içi resmi aktörlerin aldığı rolün ortaya konulması gerekmektedir.

5.2.1.1. Osmanlılar ve Erken Cumhuriyet Dönemi Devlet Yöneticileri

Çalışmada Osmanlı padişahları içinde özellikle III. Selim, II. Mahmut ve Abdülmecit'in taşra idari reformlarıyla bizzat ilgilendikleri ortaya çıkmıştır. Bu üç padişah idari reformlara yalnız vaziyet etmekle veya onay vermekle kalmamış; reformların hazırlığı, yürütülmesi ve denetlenmesine fiilen katılmışlardır.

III. Selim devlet adamlarını mülki reformlara girişmeleri konusunda seferber etmiş, meşveret meclislerini etkin bir şekilde kullanarak yapılan idari düzenlemelerde merkez ve taşra elitlerinin rol almasını sağlamıştır. Yurtdışında daimi sefaretler kurarak sefirlerin Avrupa idare ve fennine ilişkin görgülerini rapor etmelerini istemiştir. Taşra yönetimine ayanların katılımı sorunuyla ilgilenen Sultan Selim, taşra idari birimlerinin asker toplama ve istihdam etme usulüne ilişkin çalışmalar yürütmüştür.

II. Mahmut 18. yüzyıl sonu deneyiminden yola çıkarak merkeziyetçi bir idarenin tesisi için taşrada ayanlık düzenini dönüştürmeye çalışmıştır. Sultan'ın bu çabaları sonunda büyük hanedan yönetimleri önemli ölçüde ortadan kaldırılmış, valilerin de merkezden bağımsız hareket etmesine yol açacak yetkileri kısıtlanmış ve taşra idaresinde yöneticiler merkezin birer memuru haline getirilmişlerdir. II. Mahmut bütün bu reformların hazırlık ve icrasında önemli rol almıştır.

Sultan Abdülmecit de Tanzimat Fermanı'nda vadettiği kanuni düzenlemelerin akıbetini hassasiyetle takip etmiştir. Reformların katılımcı bir anlayışla hazırlanması için kurulan Meclis-i Vala'nın çalışmalarına nezaret etmiş, kendi önerilerini bürokratlara herhangi bir dayatma yapmadan ifade etmiş, veto yetkisini kullanmayarak müzakereler sonunda hazırlanan reformların yasalaşmasını sağlamıştır. Ayrıca reformların icrasını taşra toplumunun tepkilerini ölçerek gerçekleştirmeye çalışmış ve üst düzey hükümet görevlilerini bu hassas dengeleri gözeterek atamıştır. Çalışmada Sultan Abdülmecit'in taşra idaresinde katılımcı bir idari yapının mutlaka tesisi için son derece yapıcı ve modern bir yönetim usulü izlediğine ilişkin verilere ulaşılmıştır.

1. Büyük Millet Meclisi Döneminde ve Cumhurbaşkanı olduktan sonra Mustafa Kemal Atatürk'ün taşra yönetimiyle hususen ilgilendiği görülmüştür. Atatürk, dönemin şartlarını göz önünde tutarak 1920 yılında meclise esas konusu taşra yönetimi olan halkçılık programını sunmuş ve 1921 Anayasası'nın bu doğrultuda vilayet sistemini ayrıntılı bir şekilde düzenlemesini sağlamıştır. 1924 Anayasası sonrasında merkeziyetçi yapının tekrar tesis edilmesinde Atatürk'ün payının büyük olduğu görülmüştür. İdari reform önerileri

almak üzere 1930'lu yıllarda yabancı uzman getirtilmesi de yine Atatürk'ün talebiyle olmuştur.

5.2.1.2. Merkezi Devlet Bürokratları

Mülki idare sisteminin teşekkülünü sağlayan reformlarda Osmanlı Devleti'nin merkez bürokratları kilit rol üstlenmişlerdir. Çalışmada özellikle bazı bürokratların taşra idari sistemini reforme etme yönünde özel çabalar harcadığı görülmüştür. Erken modern dönemde yönetici sınıf içinde kalemiye mensuplarının ağırlığının artması reformların daha sivil karakterli olmaya başlamasına yol açmıştır. Modernleşme döneminde artık reformların ardında salt kalemiye mensupları vardır. Çalışmada taşra idaresinin askeri yükümlülüklerden arındırılıp mülki birimler haline dönüştürülmesinde reformları *sivil bürokrasinin* yürütmesinin etkisi olduğu görülmüştür. Ayrıca transferin alt tiplerinin ele alındığı ilk bölümde yapılan açıklamalar çerçevesinde bakıldığında merkezi devlet bürokratlarının politika yapıcılar olarak reformları başlatan önemli aktörlerden olmaları, politika transferi sürecinin rasyonel ve gönüllü olarak yapıldığna ilişkin kanıyı güçlendirmiştir.

Erken modern dönemde Köprülü Mehmet, Köprülü Fazıl Ahmet Paşa ve Köprülü Fazıl Mustafa Paşa, Nevşehirli Damat İbrahim Paşa ve Ebubekir Ratıb Efendi eyalet yönetimlerini merkezi denetim altına alma yönünde önemli düzenlemelere imza atmışlardır. Modernleşme döneminde ise Sadık Rıfat Paşa, Mustafa Sami Bey, Reşit Paşa, Ali Paşa, Fuat Paşa, Ahmet Cevdet Paşa ve Ahmet Mithat Paşa'nın çabaları özellikle dikkat çekmiştir. Bu isimler reformların hem *hazırlayıcısı* hem de *uygulayıcısı* olmuşlardır. Bu bürokratların üstlendikleri üst düzey görevlerde mülki idare sistemini yenileştirmek adına her türlü çabayı gösterdikleri anlaşılmaktadır. Bu bürokratlar hasta adam denilen Osmanlının hayata tutunmasını doğru işleyen bir taşra idaresinde görmüşlerdir. Bu nedenle Mithat Paşa gibi canları pahasına da olsa taşrada katılımcı bir idareyi tesis etmek için mesai harcamışlardır.

5.2.1.3. Nasihatname Yazarları

16. yüzyılın sonlarına doğru yoğun bir şekilde yazılmaya başlayan nasihatnameler taşra idaresinin düzenlemesine dönük öneriler getirmişlerdir. Nasihatname yazarlarının bazen padişahların talebiyle bazen kendi statülerini korumak güdüsüyle yazdıkları bu eserler taşra yönetiminde yapılacak değişiklikleri yönlendirmiştir. Yazarların çoğunlukla devlet içinde önemli görevler üstlenmiş olmaları hem bu eserleri eski nasihatname türlerinden ayırmakta

hem de eserlerde dile getirilen önerilerin gerçekçi çözümler sunduğuna işaret etmektedir. İdareyi ele alan padişahlar ve sadrazamlar da bu önerilere kayıtsız kalmamışlardır.

Öte yandan nasihatname yazarları sadece kendi devirlerini etkilememişlerdir. Eserlerin 19. yüzyılın ikinci yarısında yoğun bir şekilde basıldığı bilinmektedir. Dolayısıyla nasihatnamelerin erken modern ve modernleşme dönemleri reformlarında geçmişten dersler çıkarmak için müracaat edilen yapıtlar olduğu görülmüştür. Örneğin nasihatname yazarlarının taşra yönetimleri üzerinde yapılmasını istedikleri düzenli teftiş önerileri bu geleneğin oluşmasında etkili olmuştur. Öneriler doğrultusunda eyalet yönetimleri olağan ve olağanüstü denetimler geçirmiştir. Bu denetimlerin sonuçları taşranın reorganize edilmesinde *yol gösterici* olmuştur.

5.2.1.4. Sefirler

Osmanlı sefirleri kalemiye sınıfına mensup görevlilerdir. Sefirler yaptıkları göreve ilişkin sefaretname adı altında anı tarzında ancak çok önemli bilgiler ve tespitler içeren eserler kaleme almışlardır. Osmanlı dünyası Tanzimat dönemine kadar Batı'yı geçici ve daimi sefirleri aracılığıyla tanımıştır. Bu nedenle çalışmada Tanzimat'a kadar yapılanlar ile Tanzimat reformları üzerinde bu sefirlerin Batı medeniyeti algısının çok önemli olduğu sonucuna varılmıştır.

Sefirlerin Batı uygarlığına ilişkin kapsamlı tespitleri bir reform zihniyetinin oluşmasına hizmet etmiştir. Sefirler 18. yüzyıl ile 19. yüzyılın ilk yarısında Avrupa'yı değerlendirdiği raporlarıyla devlet adamlarını Tanzimat'a hazırlamışlardır. Bu süreç sonunda devlet adamlarının dünya görüşü Avrupa'nın modern devletlerine benzer bir devlet kurma fikriyle biçimlenmiş ve bu düşüncelerin sistematik bir reform programına dönüşmesiyle Tanzimat doğmuştur. Reformların ortaya çıkmasında Türk sefirlerin Avrupa'yı kendilerince değerlendirmelerinin büyük katkısının olduğu anlaşılmaktadır.

Sefaret görevinde bulunan devlet adamları III. Selim, II. Mahmut ve Abdülmecit'in en büyük destekçileri olmuşlardır. Sefaret görevlerinde Avrupalı ülkeler nezdinde kurdukları iyi ilişkiler reformların uygulanması sürecinde Osmanlılar'ın Avrupa'yla kısmen başa çıkabilmesini sağlamıştır. 1839'dan itibaren uygulanan çok yönlü diplomatik manevralar sefaret tecrübesi sahibi bürokratların sayesinde olmuştur. İç ve dış politika alanında yenileşme çabalarının ardında Reşit Paşa, Sadık Rıfat Paşa, Ali ve Fuat Paşa gibi sefaretlerde ve dış görevlerde yetişen idarecilerin önemli rolü olmuştur.

5.2.1.5. Danışmanlar ve Uzmanlar

Osmanlı politika yapıcıları yeni politikalar öğrenme ve benimseme sürecinde yerli ve yabancı uzmanlardan yararlanmışlardır. Özellikle III. Selim'in talebi üzerine yönetim tecrübesi olan 2 yabancı, 20 yerli olmak üzere 22 uzman bürokrat idari reform önerileri üzerine layihalar yazmışlardır. Çalışmada, hem bu layihalarda hem de farklı tarihlerde kaleme alınmış başka bazı layihalarda dile getirilen tekliflerin 19. yüzyılın ilk yarısında taşra yönetimi düzenlemelerini etkilediği görülmüştür.

Cumhuriyet yönetimi de yabancı uzmanlardan idari reform önerileri almıştır. 1930'lu yıllarda idareyi iyileştirme çalışmaları yapmak üzere yabancı uzman raporlarına müracat edilmiştir. Ancak erken Cumhuriyet döneminde bu raporların taşra yönetimi düzenlemelerini etkilediğine ilişkin bir bulguya rastlanmamıştır. Yabancı uzmanlara rapor hazırlatılmasına rağmen, raporların dikkate alınmamasının politika yapıcılar içinde fikir ayrılığı olmasından kaynaklandığı görülmüştür. Politika yapıcıların dünya görüşleriyle uyumlu olmayan öneriler yürürlüğe konulmamıştır.

5.2.1.6. Merkezi İdarenin Taşra Yöneticileri

Merkezi idare taşrada görev yapan devlet görevlilerinin tecrübelerinden daima istifade etmiştir. Vali, mutasarrıf, kaymakam veya daha alt düzey idare meclisi üyelerinin taşra idaresinin iyileştirilmesine dönük önerileri merkezi idare tarafından dikkate alınmıştır.

Merkezi idare 19. yüzyılda salt reform önerileri almak üzere görevlendirdiği memurları eliyle de taşra yönetimlerinin durumlarını öğrenmeye çalışmıştır. Gerek imar meclisleri uygulaması gerek eyalet yönetim meclislerinden düzenli olarak istenen raporlar reform çalışmalarına katkıda bulunmuştur.

5.2.1.7. Umumi Müfettişler

Erken modern dönemde taşra yönetimleri teftiş edilerek idari birimlerin durumları anlaşılmaya ve taşra yönetim sistemi ıslah edilmeye çalışılmıştır. 1840'lı yıllarda eyalet yönetimlerinin teftişi tekrar gündeme gelmiş ve taşrada sık sık teftiş uygulamasına gidilmiştir. Bu teftişlerde görevlendirilen umumi müfettişler geniş yetkilere sahip olarak taşra idarelerini hassasiyetle denetlemişlerdir. Denetim sonuçları merkezi bürokrasi tarafından dikkate alınmıştır. Denetimlerin faydalarının görüldüğü, bu uygulamanın devam ettirilmesinden anlaşılmaktadır. Öyle ki 19. yüzyılın ortalarında sadrazamlar dahi umumi

teftişe çıkmışlar ve teftiş sonuçları konusunda Meclis-i Vala gibi üst organları bilgilendirmişlerdir.

Umumi müfettişlik uygulaması II. Abddülhamit tarafından da devam ettirilmiştir. 1921 Anayasası ise bütün taşrayı umumi müfettişlik bölgelerine ayırmıştır. Bu dönemde umumi müfettişlik görevi Dahiliye Vekaleti içinde bir organ olarak hizmet vermeye başlamış ve günümüze kadar görev yapmaya devam etmiştir.

5.2.1.8. Meclisler ve Komisyonlar

Reformların hazırlığı için birçok meclis ihdas edilmiştir. III. Selim ve II. Mahmut yapılacak reformları saptamak üzere meşveret meclisleri kurmuştur. Tanzimat sonrasında gerçekleşen hemen hemen her reform, tecrübeli bürokratlar ve uzmanlardan oluşan komisyonlarca müzakere edildikten sonra kanunlaşmıştır. Kanun-i Esasi hazırlığı üst düzey bürokratlardan kurulu bir komisyon tarafından gerçekleştirilmiştir. II. Meşrutiyet döneminde yapılan son Osmanlı taşra idari reformları da Mebusan Meclisi komisyonlarında görüşülerek hayata geçmiştir. Milli mücadele döneminde yapılan vilayet düzenlemeleri keza komisyonlarda milletvekillerinin yaptığı uzun tartışmalar sonucunda çıkarılmıştır. 1924 Anayasası çerçevesinde çıkarılan 1926 tarihli Teşkilat-ı Mülkiye ve 1929 tarihli İdare-i Vilayat kanunlarının hazırlıkları da teşkil edilen özel komisyonların derinlemesine çalışmaları neticesinde çıkarılmıştır. 1949 tarihli 5442 sayılı kanun öncesinde de meclis çalışmaları yanında dönemin taşra birim amirlerinin görüşlerine başvurulmuştur. Çalışmada mülki idare sistemi reformlarının hem 19. yüzyılda hem de erken Cumhuriyet döneminde büyük ölçüde merkezi hükümet bürokratlarınca teşkil edilmiş komisyonların süzgecinden geçirilerek son haline getirildiği sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan gönüllü transferin kavramsal açıklamasının yapıldığı bölümde hükümetlerin sürekli bir politika arayışı ve idareyi iyileştirme çalışmaları yapmak üzere daimi bürolar oluşturmalarının gönüllü transferin bir unsuru olduğunu görülmüştü. Bu bakımdan Meclis-i Vala başta olmak üzere III. Selim ve II. Mahmut döneminde kurulan birçok meclisin, öncelikle reformlara süreklilik kazandırmak amacını taşıması bakımından reformların ortaya çıkışında bürokratların gönüllü olduğuna ilişkin kanıt olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

5.2.2. Devlet Dışı Aktörler

Politika transferi kavramı devletin resmi aktörleri dışında bazı aktörlerin de transfer sürecinde rol aldığını ortaya koymaktadır. Mülki idare sisteminin teşekkülünde yeni politikaların benimsenmesinde özellikle taşra orijinli birçok aktörün kilit role sahip olduğu görülmektedir.

5.2.2.1. Taşra Güçleri

Taşra elitleri, hem erken modern hem de modernleşme döneminde yönetim mekanizmasının önemli bir unsuru olarak işlev görmüşlerdir. Kimi zaman yarı resmi nitelik kazanabilen aktörler güçlerini soy, servet ve halktan alabilmektedirler.

Taşrada bazı gelir kalemlerinin hazine adına toplanması işini mukataa (vergi kaynağı) biçiminde ihaleyle devralan *mültezimler* önemli taşra elitlerindendir. Devletin gelir kaynaklarını taşrada devlet adına işletme hakkına sahip olmaları onları yerel yönetimlerde söz sahibi kılmıştır. Para ekonomisine geçilen 16. yüzyıl sonundan itibaren yaygınlaşan iltizam sistemi mültezimleri yerelde *yönetimin ortağı* haline getirmiştir.

İltizam sisteminin özel bir biçimi olarak ömür boyu şartıyla alınan ihaleler ile 1695 yılında uygulanmaya başlayan malikane sistemi mültezimler içinde *malikaneci* olarak adlandırılan yeni ve daha güçlü bir yerel sınıf ortaya çıkarmıştır. Malikaneciler yerel ekonomik kaynakları kullanma konusunda daha fazla güvenceye sahip olma hakkı elde etmişlerdir. Özel mülkiyete yakın haklara kavuştuklarından servet biriktirebilme olanağı bulmuşlardır. Devletin malikanecilerin servetini kullanmaya ihtiyaç duyması taşra idaresi örgütlenmesinde ve sistemin işleyişinde bunların fikir ve taleplerinin dikkate alınmasını gerektirmiştir. Tanzimat'ın ilk yıllarında kaldırılan iltizam sistemi bu yönde oluşan bütün çabalara rağmen taşra elitlerinin taleplerine karşı kısa süre sonra yeniden tesis edilmiş ve bir bütün olarak imparatorluğun sonuna kadar yaşamıştır.

Osmanlının kuruluşundan beri taşrada devletin ve halkın itibar ettiği ileri gelenler (vücuh-u memleket) olarak *ayan sınıfı* 17. yüzyıldan itibaren merkezi devlet karşısında daha güçlü bir pozisyon elde etmeyi başarmıştır. Para ekonomisinin şartlarından istifade etmeyi bilen bazı ayanlar taşrada iltizam ve malikane sisteminin doğurduğu fırsatlarla önemli bir serveti biriktirmekle kalmamışlar, merkezi devletten giderek daha fazla idari ve askeri imtiyazlar elde etmeyi bilmişlerdir. 18. yüzyılda taşra yönetim örgütü ayanların etkisinde *oligarşik* bir idare görünümüne kavuşmuştur. Bu nedenle 19. yüzyılda izlenen yoğun merkeziyetçi idare

tarzı ve yapılan merkeziyetçi reformlar ayanın gücünü kırmayı amaçlamıştır. Ancak ayan sınıfı siyasi bazı haklarından vazgeçse de yeni sistemde idari ve ekonomik imtiyazlarını korumayı başarmıştır. 19. yüzyılda kurulan yerel meclislerde meclis üyesi olarak görev almışlar ve etkinliklerini sürdürmüşlerdir.

Bir diğer aktör *yeniçeriler*dir. Resmi devlet görevlisi olduklarından esasen devlet içi resmi aktör sınıfına giren yeniçeriler, erken modern dönemde merkezi devlet karşısında aldıkları yarı özerk ve muhalif konum nedeniyle devlet dışı aktör olarak nitelendirilmiştir. 16. yüzyıl ortalarından itibaren hemen hemen her şehre yerleştirilen yeniçeriler evlenme yasağının sonlandırılmasıyla şehirlerde aile kurmuşlar ve ekonomik hayatın bir parçası olmuşlardır. Askeri sınıf üyesi olmanın ayrıcalıklarından yararlandıklarından erken modern dönemde önemli bir taşra gücü haline gelmişlerdir. İmtiyazlarını koruma güdüsüyle yeniçeriler taşrada idari mekanizmanın daha ademimerkezi olması yönünde merkeze baskı yapmışlardır. Merkezi yönetimdeki ve başkent şehir hayatındaki ağırlıkları da onları taşra idari reformlarında dikkate alınması gerekli bir aktör haline getirmiştir.

Taşrada kentlerin ekonomik yapısında en belirleyici örgüt olan *lonca yönetimleri* de yarı özerk, yarı resmi örgütler olarak idari düzenlemelerde rol almışlardır. Lonca başkanı olan kethüdalar ve duayen esnafların oluşturduğu ihtiyar heyeti üyeleri[416] merkezi yönetimin taşrayla ilgili atacağı her adımda fikirleri önemsenen aktörler olmuştur.

16. yüzyıldan itibaren Osmanlı toplum hayatının bir gerçeği haline gelen *eşkıyalar* da idari mekanizmayı meşgul eden önemli taşra güçleri arasına girmiştir. Eşkıyalar hem merkeziyetçi uygulamalar karşısında durmuşlar hem de yerel ekonomik kaynakları yönetmek istemişlerdir. Erken modern dönemde merkezi devlet kimi zaman eşkıyaları muhatap alarak, onların gücünü, diğer taşra güçlerini tedip etmek üzere manipüle etmiştir. 19. yüzyıl reformlarının en büyük hedeflerinden biri eşkıyalar ile ayanlar arasındaki irtibatı kesecek bir idari mekanizma kurmak olmuştur. Erken Cumhuriyet döneminde dahi eşkıyaların taşra düzenlemelerinin merkeziyetçi karakter kazanmasında önemli rol oynadığı görülmüştür.

Vakıflar ve bazı yerleşim yerlerini mülk olarak yöneten aileler de ademimerkezi uygulamaların erken modern dönem boyunca devam etmesini sağlayan aktörler olmuşlardır. Merkezi hazine için gelir kaybı sebeplerinden olmaya başlayan bu yönetimler 19. yüzyılda

[416] Köy ihtiyar heyeti üyeleriyle karıştırılmamaldır.

büyük ölçüde taşra idari mekanizmasının hiyerarşisi içine çekilebilmişlerdir. Uzun yıllar boyunca ayakta kalan mülk yönetimleri ve vakıflar taşrada merkezi idarenin merkeziyetçi reformlarını geciktiren aktörler olmuştur.

Her ne kadar bir sınıf olarak nitelenemese de *Osmanlı köylüsü*, mülki idare sistemi üzerine yapılan reformlarda mutlaka dikkate alınan bir taşra gücü olmuştur. Kuruluş döneminden itibaren adalet dairesinin devlete yüklediği halkı koruma ödevi, imparatorluğun sonuna kadar gözetilmeye çalışılmıştır. Çalışmada erken modern ve modernleşme dönemlerinde görülen vergi isyanlarının, taşra yönetim sistemini reforme etmeye çalışan politika yapıcıları tarafından gerçek birer tehdit olarak algılandığı görülmüştür. Osmanlı köylüsünün vergi direnişleri, 19. yüzyıl ortalarında gerçekleşen çok sayıda reformu de/motive eden hareketler olmuştur.

Bu yerel aktörler erken modern dönemde merkez karşısında güçlerini bir hayli pekiştirmişlerdir. Her bir statü grubu kendi ayrıcalıkları doğrultusunda taşra idarelerinde yönetimin bir parçası olmayı başarmışlardır. Bu sayede erken modern dönemde taşrada müzakere ve uzlaşmaya dayalı oligarşik bir yönetim yapısı oluşmuş ve bu yapı taşra yönetim geleneğinin bir parçası haline gelmiştir. Çalışmada 19. yüzyılın katılımcı idari düzenlemelerinde taşra elitlerinin bu pozisyonlarını korumak üzere direnmelerinin önemli bir paya sahip olduğu görülmüştür. Burada Osmanlı yönetim kültürünün meşveretçi mahiyetinin, taşrada katılımcı ve oligarşik bir yönetim yapısının yerleşmesini kolaylaştırdığını ifade etmek gerekmektedir.

Öte yandan çalışmada ulaşılan bir diğer sonuç, taşra elitlerinin merkeze karşı ayrıcalıklarını koruma güdüsünün ve merkezin yerel ekonomik kaynakları kullanma amacının daima çatışmaya dönüşmediği olmuştur. Merkez ve taşra elitleri arasındaki rekabet çoğunlukla bir uzlaşıyla sonuçlanmış ve taşra yönetim biçimi bu rekabet ve uzlaşı süreci sonunda oluşmuştur. Malikane sistemi bunun örneklerinden biridir. Sahibine klasik iltizam sisteminden daha fazla imtiyaz tanıyan malikane usulü taşra elitlerinin arzu ettiği bir sistem olmuştur. Bu sistem merkezin nakit ihtiyacını karşılaması ve uzun vadeli teminat alan malikane sahiplerinin yatırım yapmalarını sağlaması nedeniyle merkezi bütçeye daha büyük bir gelir aktarmını mümkün kılmıştır. Bu bakımdan malikane sistemi merkezi hükümetin de istediği bir sistem olmuştur.

19. yüzyılın ilk yarısında da taşra ve merkez arasında bir uzlaşı sağlanmıştır. Siyasi ademimerkeziyete doğru evrilme tehlikesi taşıyan ayanlık sistemi bir konsensusla kaldırılmıştır. Bu konsensüse göre ayanlar otonom yönetim iddialarından vazgeçmişler,

bunun karşılığında iktisadi ayrıcalıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir. Kaldı ki merkezi idare yerel idarelerde kurulan meclislere ayan ve eşrafın üye olarak katılmasını garantileyen bir seçim usulü getirmiştir. Dolayısıyla çalışmada 19. yüzyılın ikinci yarısında ve 20. yüzyılın ilk yarısında değişen ölçülerde de olsa vilayet sisteminin teşkilinin her aşamasında taşra elitlerinin taleplerinin dikkate alınmaya devam edildiği görülmüştür.

Taşrada yerel aktörlerin gücü ve yönetimin dönüşümünde belirleyici rolleri, incelenen çeşitli dokümanların analiziyle daha net ortaya çıkmıştır. Nasihatname yazarlarının eyalet ve sancak yönetimlerinin teftişi üzerinde durmaları, 17 ve 18. yüzyılda layiha yazarlarının sürekli olarak ayanların susitimallerine ve eşkıyaların taşra yönetimleri için oluşturdukları tehdite vurgu yapmaları, önemli bürokratların 19. yüzyılda kaleme aldığı kimi eserlerde yerel eşrafın devlet gelirlerine el koyduklarını belirtmeleri, 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyılda yazılmış birçok romanın eşrafın merkezi hükümetin uzantılarıyla birlikte taşrada ekonomik kaynakları nasıl kontrol ettiklerinin dile getirmesi, bu dokümanların dilinden taşrada yerel elitlerin konumunu göstermektedir. Bu bakımdan mülki idare sisteminin inşasında merkezi idarenin, taşra elitlerinin içinde olduğu her türlü tarihsel deneyimi ve güncel tepkiyi daima göz önünde bulundurduğu görülmüştür.

5.2.2.2. Yabancı Elçiler

19. yüzyılın ilk yarısında Rusya'nın Osmanlı Devleti üzerinde hakimiyetini hissettirmeye başlaması diğer Avrupa devletlerinin Osmanlı Devleti'nin politikalarına ilgisini artırmıştır. Avrupalılar bu politikaları, kendi büyükelçileri üzerinden öğrenmekle yetinmeyip Osmanlı politika yapıcılarını yönlendirmeye çalışmışlardır. Rusya'nın ve Mehmet Ali Paşa'nın tehdidi ile birlikte Osmanlının merkeze gevşek bağlarla bağlı olan taşra birimlerinde yaşanan ayrılıkçı hareketler merkezi bürokrasiyi de yabancı elçilerle ilişki kurmaya zorlayan gelişmeler olmuşlardır. Osmanlının şark meselesine dönüşmesi İstanbul'u bir diplomatik arenaya dönüştürmüştür.

Bu dönemde Osmanlılar üzerinde etkisini artıran İngilizler daha çok ekonomik alanda taleplerde bulunmuştur. İngiliz elçilerinin Osmanlıdan meşrutiyetçi siyasi talepleri olmamıştır. Aksine İngilizler meşruti rejimin tesisi gibi reformların Hıristiyanları Müslümanların merhametine bırakacağını düşünmüşlerdir. Rusların kendi mutlakiyetçi yönetim yapısı da aynı şekilde zaten Osmanlıdan katılımcı bir idari reform talebinde bulunmaya uzak olmuştur. Rusların amacının Balkanlardaki Slav ırklarını etkileyerek kendi nüfuz alanını genişletmek olduğu anlaşılmıştır.

Yabancı elçilerin Osmanlılar üzerindeki nüfuz alanlarını genişletmelerinin önüne geçme gayreti Osmanlı bürokratlarının reform planlamalarında önemli motivasyon kaynaklarından biri olmuştur. Bu nedenle reformcu paşalar yabancı elçilerle dostane ilişkiler kurmaya çalışarak yabancı devletlerin politikalarından haberdar olmaya çalışmışlardır. Merkezi bürokrasiye göre dış baskılardan kurtulmak *fonksiyonel bir mülki idare sistemi* ile mümkün olacaktır. Çalışmada elde edilen bulgulara göre yabancı elçiler ile yakın diplomatik ilişkiler geliştirilmesi, bu sistemi kurma konusunda merkez bürokratlarını *hızlı* hareket etmeye sevketmiş gözükmektedir.

5.2.2.3. Uluslararası Aktörler

19. yüzyılda Avrupa'nın en önemli gündem maddelerinden biri olan şark meselesi Osmanlı toprakları üzerinde nüfuz mücadelesi anlamına gelmektedir. Her devlet bu dönemde kendi çıkarları doğrultusunda Osmanlıdan bazı taleplerde bulunmuştur. Talepler daha çok Osmanlı Devleti'nin özerk eyaletleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Avrupa'nın istekleri bazen bu devletlerin temsilcilerinden oluşan komisyonlarda Osmanlı tarafının da katılımıyla görüşülmüştür. Merkezi bürokrasi bu taleplere her zaman doğrudan olumsuz yanıt vermemiş, idari sistemde bazı değişiklikler yaparak uluslararası aktörleri diplomatik yollarla ikna etmeye çalışmıştır. Çalışmada uluslararası aktörlerin taşra idaresi üzerinde yapılacak bazı reformların çıkarılmasını *hızlandırmaya* neden olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 11. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Politika Transferinin Aktörleri

<table>
<tr><td rowspan="8">Mülki İdare Sisteminin Teşekkülü Sürecine Katılan Kilit Aktörler Kimlerdir?</td><td>Devlet İçi Resmi Aktörler</td><td>Devlet Dışı Aktörler</td></tr>
<tr><td>Padişahlar ve Osmanlılar Sonrası Devlet Yöneticileri</td><td rowspan="2">Taşra Güçleri:
Eşraf ve Ayan (Mültezimler ve Malikaneciler)
Lonca
Eşkıya
Vakıf ve Mülk Sahipleri
Yeniçeriler
Köylü</td></tr>
<tr><td>Merkezi Devlet Bürokratları</td></tr>
<tr><td>Nasihatname Yazarları</td><td rowspan="2">Yabancı Elçiler</td></tr>
<tr><td>Sefirler</td></tr>
<tr><td>Danışmanlar ve Uzmanlar</td><td rowspan="4">Uluslararası Aktörler</td></tr>
<tr><td>Merkezi İdarenin Taşra Yöneticileri</td></tr>
<tr><td>Umumi Müfettişler</td></tr>
<tr><td>Meclisler (Komisyonlar)</td></tr>
</table>

5.3. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Transfer Edilen Şey Nedir?

Politika transferi sadece kurumların transferiyle gerçekleşmemektedir. Bir başka deyişle transfer her zaman doğrudan bir kurumun ya da politikanın bir başka ülkeden alınıp uygulanması şeklinde ortaya çıkmamaktadır. Politika transferinin konuları çeşitli şekillerde tezahür edebilir. Politika hedefleri ile yapısı ve içeriği, politika araçları ve yönetim teknikleri, kurumlar, ideolojiler, fikirler, kavramlar ve negatif dersler gibi çok sayıda transfer nesnesi ortaya çıkabilir.

Mülki idare sisteminin üzerinde yükseldiği reformlar ve bu reformların inşa süreci düşünüldüğünde Osmanlı Devleti'nin bu sistemi topyekün bir kurum olarak transfer etmediği görülmüştür. Erken modern dönem ve modernleşme döneminde sistemin teşekkülü sürecinde gözlenen süreklilik bu yapının *kurumsal bir bütünlükte transfere konu olmadığını*

göstermiştir. Ancak sistemin planlanmasında, evrilerek gelişmesinde ve kurumsal olarak kalıcı hale gelmesinde bazı *yönetim teknikleri, fikirler, ideolojiler, tutum, kavram ve negatif dersler*in politika transferine konu olduğuna ilişkin bulgulara ulaşılmıştır.

Öncelikle Osmanlı devlet adamlarının Avrupa'yı tesiri altına alan bazı kavramları sefaretnameler aracılığıyla tanıdığı ortaya çıkmıştır. Mehmet Sait Efendi 1732-1733 yılında yazdığı sefaretnamede meşruti rejimin işleyişini anlatmıştır. Mustafa Sami Efendi de devlet-i meşruta kavramını işlemiştir. Ahmet Resmi Efendi ve Sadık Rıfat Paşa barış politikasının gerekliliğini vurgulamıştır. Bu aydın bürokratlar devletlerin ancak barış dönemlerinde güçlenebileceğini savunmuşlardır. Kanun önünde eşitlik fikri hemen hemen bütün sefirlerin üzerinde durduğu bir husus olmuştur. Memurlara güvence ilkesi aynı zamanda kalemiye mensubu olan sefirlerin kendi statülerini güvenceye almalarını sağlayacağından sefaretnamelerde özellikle vurguladıkları kavram olarak öne çıkmıştır. Birçok sefir ve layiha yazarı keyfi yönetimin zararlarını anlatmıştır. Avrupa'da kanun önünde herkesin eşitliğinden ve devlet karşısında din serbestliğinden söz etmişlerdir. Sefirler keyfi idarelerin ekonomiyi önünde sonunda çökerteceğini iddia etmişlerdir. Sefirler ayrıca devlet idaresinde kişilerin değil, kurumların daha önemli olduğu konusu üzerinde önemle durmuşlardır. Bu anlamda son derece pozitivist bir yaklaşımı savunmuşlardır.

Osmanlı devlet adamları Avrupa'da uygulanan bazı yönetim tekniklerini de sefaretnameler aracılığıyla tanımıştır. Mustafa Hatti Efendi ve Ebubekir Ratıb Efendi gibi birçok sefir ekonomik alanda ithalatı sınırlayıcı ve yerli ekonomiyi koruyucu yönetim tekniklerinden söz etmişlerdir. Osmanlı iktisadi düşüncesiyle tam aksi yönde bir niteliğe sahip olan bu iktisadi politika, Osmanlı Devlet adamları tarafından zamanla benimsenmeye başlamıştır. İç gümrüklerin kalkması bu politikanın benimsenmesi sonucunda gerçekleşmiştir. İç gümrüklerin kalkması taşra elitlerinin önemli bir gelir kaynağını ellerinden almış ve merkez karşısında onları zayıflatmıştır. Böylece sefirler aktardıkları ekonomik politika biçimleriyle provizyonizme dayalı geleneksel Osmanlı iktisadi düşüncesinin terk edilmesine ve böylece taşra elitlerinin elini zayıflatarak merkeziyetçi yönü ağır basan mülki idare sisteminin kurulabilmesine zemin hazırlamışlardır.

Osmanlılar için Batı'nın başarısını anlamaya çalışmak Batı'yla geliştirilen diplomatik ilişkiler için en önemli sebeplerden biri olmuştur. Sefirler özellikle Avrupa'nın idare usüllerini öğrenmekle görevlendirilmişlerdir. Sefaretnameler bu nedenle bu arzuya cevap veren açıklamalarla doludur. Sefirler Avrupa'nın yükselişinin ardındaki zihinsel yapıyı okumaya çalışmışlar ve tespitlerini Osmanlı bürokratlarıyla paylaşmışlardır. Esasen devlet

yönetiminde kanun kavramının merkeziliği, din özgürlüğü veya liyakat gibi birçok kavram Osmanlı geleneğinde mevcuttu. Ancak bu kavramları başarılı bir şekilde devlet yönetimine uygulamış olan Batı örneği, Osmanlı bürokratlarını bu kavramlara sahip çıkma konusunda motive etmiş gözükmektedir. Bu bakımdan çalışmada elde edilen bulgulara göre bütün taşrayı aynı usul ve örgütlenmeyle yönetme imkanı tanıyan bir sistem olan mülki idare sisteminin inşasında Batı'dan alınan bu kavram ve fikirlerin etkisi olmuş gözükmektedir. Dolayısıyla çalışmanın sonuçlarından biri, mülki idare sisteminin teşekkülünde politika transferi konularının *yönetim teknikleri, fikirler, tutum ve kavramlar* olduğudur.

Öte yandan erken modern dönemin ademimerkezi uygulamalarından olduğu gibi Tanzimat'ın ilk on yılı uygulamalarından çıkarılan negatif derslerin de 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni nasıl biçimlendirdiği hem reformlarda görülen makas değişikliğinden anlaşılmış hem de dönemin padişahı Abdülaziz'in ve dönemin önemli bürokratlarının kendi ağızlarından aktarılmıştır. Dolayısıyla mülki idare sisteminin teşekkülünde politika transferi konularından bir diğerinin *negatif dersler* olduğu ortaya çıkmıştır.

5.4. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Ders Çıkarımları Nereden Yapılmıştır?

Politika yapıcılar mekansal olarak uluslararası, ulusal, yerel, bölgesel ve ulus aşırı olmak üzere beş farklı yerden transfer yapabilmektedir. Zamansal olarak ise bugünkü uygulamalar yanında geçmiş uygulamalar da transferin kaynağı olabilmektedir. Devletler politika transferine giriştikleri zaman çoğunlukla önce kendi geçmişlerine yönelmektedirler.

5.4.1. Geçmiş Uygulamalar

Osmanlı devlet adamları da taşra idaresine ilişkin reform girişimlerinde öncelikle geçmiş uygulamalardan dersler çıkarmışlardır. Nasihatname yazarları sıklıkla altın çağ olarak adlandırdıkları tarihte kalmış bir dönemi, önerdikleri düzenlemeler için örnek göstermişlerdir. Bazıları için Fatih Sultan Mehmet, bazıları için Kanuni Sultan Süleyman, bazıları için de Osmanlılar dışında Cengizhan veya Sasani hükümdarlarının uygulamaları referans verilmiştir. Layiha yazarları da Osmanlının 15 ve 16. yüzyılda devletin taşrada uyguladığı merkeziyetçi uygulamaları örnek göstermişlerdir. 19. yüzyılın ikinci yarısında nasihatnamelerin basılmasında görülen *artış* reformcuların idari mekanizmayı yenilemek için geçmişte neler yapıldığını öğrenmek istediklerini göstermektedir.

Çalışmanın bulguları Osmanlı Devleti'nin idari, askeri ve iktisadi politikalarını değerlendirmede gelenekçi tutumun göz ardı edilemeyeceğini göstermektedir. Öncelikle yeni fethedilen yerlerde yerleşik uygulamaların Osmanlı taşra yönetim usulü olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Örfi uygulamalar Osmanlı taşra kanunlarının temeli olmuştur. 16. yüzyıldan sonra ulema sınıfının ürettiği hukuk yerleşik uygulamaların önüne geçse de merkezi yönetim taşra toplumunun yerel özelliklerini dikkate almaya devam etmiştir. 19. yüzyılda icra edilen son derece merkeziyetçi reformlar dahi eyaletten eyalete farklı usuller ve değişen zamanlamayla tatbik edilmiştir. Tanzimat reformlarının uygulanmasında geçmiş uygulamalardan dersler çıkarılmış ve eyaletlerin öteden beri alışık olduğu uygulamalar gözetilmiştir.

Çalışmada mülki idare sisteminin kurulması sürecinde *devrimci* bir tarihsel kırılmaya rastlanılmamıştır. Osmanlı ıslahat ve reform kültürünün *gelenekçi* yapısı, taşra idari reformlarının *evrimci* nitelik kazanmasına yol açmıştır. Kültürel ve toplumsal hayata ilişkin birçok radikal adımların atıldığı erken Cumhuriyet döneminde dahi taşra idaresi söz konusu olduğunda düzenlemelerin geçmiş uygulamaların istikametinde ilerlediği ve evrimsel bir mahiyet taşıdığı düşünülmektedir. Örneğin günümüz il ve ilçe idare kurullarının kurumssallaşma sürecinin güçlü bir taşra yönetim geleneğinden doğduğu anlaşılmaktadır. Osmanlı Devleti'nin kuruluşunda yerel idarenin önemli bir parçası olan paşa divanı ve kaza kurulları, erken modern dönemde ayanların katılımıyla kadı başkanlığında faaliyet göstermeye başlayan yarı resmi yerel meclisler, II. Mahmut Dönemi'nde kurulan meşveret divanları, Tanzimat sonrasında kurulan muhassıllık meclisleri, akabinde bütün taşra kentlerine teşmil edilmeye çalışılan memleket meclisleri ve vilayet nizamnameleri ile tesis edilen vilayet idare ve umumi meclisleri bugünkü il ve ilçe idare kurullarının kaynağı olmaktadırlar. Çalışmada elde edilen bulgular, bü tür bazı taşra yönetim ilkeleri ve kurumlarındaki sürekliliğin, geçmişte taşra idari örgütlenmesinde sahip olunan organizasyon kabiliyeti, başarısı ve tecrübesinden kaynaklandığını göstermektedir.

5.4.2. Yerel Yönetimlerin Uygulamaları

II. Viyana bozgunu sonrasında Osmanlı Avrupa'sında merkezi idare şehirlerin güvenliğini sağlayamaz hale gelmiştir. Bu dönemde şehirler güvenliklerini ve toplumsal hizmetlerini kendileri üstlenmeye başlamışlardır. Böylece Bosna, Arnavutluk, Eflak ve Boğdan'da halk yerel yönetimlere daha fazla katılmaya başlamıştır. 19. yüzyılda yapılan yerel yönetim uygulamaları için bu eyaletlerin tecrübeleri etkili bir *model* olmuşlardır.

19. yüzyılın ilk yarısında Mısır'da başkentten oldukça bağımsız bir yönetim kuran Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın girişimleri merkeziyetçilik odaklı yapılacak reformlar için Osmanlı yöneticilerine önemli bir başka örnek olmuştur. Mehmet Ali Paşa'nın kendi taşrasına hükmeden etkili idaresi, Osmanlı taşrasında hiyerarşik yapıyı tesis edecek reformlara ilham vermiştir. Sonuç olarak çalışmada taşra idaresi üzerine yapılan tanzimat reformlarının bütünsel karakterinin Mısır Eyaleti uygulamalarından etkilendiğine ve merkeziyetçi uygulamalar için teşvik edici olduğuna ilişkin bulgulara ulaşılmıştır.

5.4.3. Diğer Devletlerin Uygulamaları

Bir önceki başlıkta taşra yönetim sistemi reformlarında bütüncül ve kurumsal olarak değil; bazı yönetim teknikleri, fikirler, ideolojiler ve kavramlar bakımından politika transferine rastlandığı ifade edilmişti. Çalışmada bu transferlerin kaynağının gelişmiş Avrupa ülkeleri olduğu görülmüştür. İngiltere, Fransa, Avusturya, Prusya ve Rusya'nın idare sistemlerinde uyguladıkları başarılı politikalar Osmanlı politika yapıcılarının dikkatini çekmiştir. Bu politikalara kaynaklık eden *fikirler* 19. yüzyıl reformlarında etkili olmuştur.

5.5. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Hangi Derecede Bir Politika Transferi Yapılmıştır?

Politika transferi literatürü çoğunlukla transfer derecelerini kopyalama, öykünme, melezleştirme/sentez ve esinlenme olarak ele almaktadır. Transferin derecesini belirleyen şey başka yerdeki programın ülkede hangi ölçüde kullanıldığıdır. Çalışmada elde edilen bulgular Türkiye'de mülki idare sisteminin teşekkülünde bu transfer derecelerinden birine tekabül eden bir transfer söz konusu olup olmadığını açıklamaktadır.

5.5.1. Kopyalama

Başka yerdeki bir programı hiçbir değişiklik olmadan alıp kullanmak şeklinde gerçekleşen transfere kopyalama denmektedir. Gerek erken modern dönemde gerek modernleşme döneminde mülki idare sisteminin geçirdiği dönüşümde yerel yönetimlerden veya yabancı ülkelerden *doğrudan* alınıp kullanılan bir politikaya rastlanmamıştır. Taşra idare örgütlenmesinin birimleri, görevlileri ve görev tanımları boyutuyla kopyalama bir transfer görülmemiştir. Osmanlı taşra yönetim *geleneği*, reformları hazırlayanların *zihinsel dünyası*

ve reformun hazırlık aşamasındaki *çok katmanlı ilişkiler,* böyle bir transferin gerçekleşmemesini anlamlı kılmaktadır.

5.5.2. Öykünme/Taklit

Her detayı doğrudan almak yerine kendi ulusal özelliklerini dikkate alarak bir program benimseme şeklinde ortaya çıkan transfer biçimine öykünme ya da taklit denmektedir. Öykünmede model ülke açıkça belli olmalıdır. Mülki idare sisteminin Fransa'dan alındığı iddiası kısmen kopyalamaya kısmen öykünmeye tekabül etmektedir. Çalışmada mülki idare sisteminin Fransa'dan alındığı iddiasının artık sorgulanması gereken bir iddia olduğu çeşitli bulgularla ortaya konulmuştur. 19. yüzyılın ortalarında iki ülkenin sistemleri arasında *politika hedefleri, politika içerikleri ve amaçları* bakımından belirgin ayrımlar olduğu görülmüştür. Dolayısıyla çalışmada Fransa ya da bir başka ülkeden öykünme şeklinde bir transfer gerçekleşmediği sonucuna varılmıştır.

İki ülkenin taşra yönetim sistemleri arasında bazı benzerliklerin olduğu, bu benzerliklerin ise ancak politika yakınsaması kavramı altında değerlendirilebileceği görülmüştür. Politika transferinin gerçekleşmesinin koşulu olarak iki ülke arasında bir transfer sürecinin yaşanmış olması gerektiği düşünüldüğünde böyle bir sürecin yokluğu çalışmanın tespitinin isabetini güçlendirmektedir.

5.5.3. Melezleştirme ve Sentez

İki veya daha fazla ülkeden alınan programların kombine edilerek bir program ortaya konması şeklinde yapılan transfere melezleştirme ve sentez transfer denmektedir. Burada çok sayıda programın unsurlarının farklı ölçülerde kaynaşması sonucu yeni bir program ortaya çıkmaktadır.

Osmanlı kuruluş dönemi taşra idari örgütünün bu transfer biçimiyle inşa edildiğine ilişkin çok sayıda bulguya rastlanmıştır. Kuruluş döneminde Bizans, Selçuklu, Hint-İran ve diğer Türk İslam Devletleri tecrübelerinden yararlanılmış, ancak bunların her birinden *farklı* bir idari mekanizma yaratılmıştır. Osmanlılara özgü hale gelmiş bu taşra örgütlenmesi ise 16. yüzyılın sonlarından itibaren büyük bir değişim ve dönüşüm yaşamıştır. Öyle ki erken modern dönem olarak adlandırılan bu dönemde yapılan düzenlemeler, devleti ve toplumu modernleşme dönemi reformlarına hazırlamıştır. Erken modern ve modernleşme dönemlerinde politika yapıcılar geçmiş uygulamaları, eyalet yönetimlerinin pratiklerini,

çevre ülkelerin deneyimleri ve yönetim yapılarını öğrenmeye çalışarak politika transfer etmeye dönük çalışmalar yapmışlardır. Ancak bu çalışmalar sonucunda farklı ülkelerden program örnekleri alarak ayrı ayrı idari aygıtların kombine edilmesi şeklinde bir transfere rastlanılmamıştır. Kaldı ki s*efirler ve diğer yurtdışı görevlileri, kurumların bütünsel transferi üzerinde durmamışlardır*. Devlet adamları için daha çok Avrupa devletlerinin idari, iktisadi ve askeri gücünün ardındaki dünya görüşünü anlamak asıl gaye olmuştur. Çalışmada politika transfer etmek amacıyla birden çok ülkenin spesifik olarak taşra idari sistemi üzerinde bir çalışma yapıldığına ilişkin bulgulara rastlanmamıştır.

5.5.4. Esinlenme

Esinlenme şeklinde gerçekleşen transfer yurtdışına seyahat eden politika yapıcıların orada kendi ülkesinde gördüğü benzer problemlere üretilen çözümlerden kendince fikirler çıkarıp ülkelerinde uygulaması şeklinde olmaktadır. Bu nedenle esinlenme sonucu gerçekleşen transferde ülkeler arasındaki kurumsal benzerlik sonuçta çok az olmaktadır.

18. yüzyılın ilk yarısından itibaren Osmanlı sefirleri sadece klasik elçilik görevleriyle vazifelendirilmeyip gittikleri ülkelerin ilim, fen ve idarelerini incelemek üzere tavzif edilmiştir. 18. yüzyılın sonunda yurtdışında daimi elçilikler ihdas edilmiş ve Avrupa'dan devamlı surette raporlar alınmıştır. Sefirlerin görev yaptıkları dönemlere ilişkin yazdıkları sefaretnameler Avrupa yönetim teknikleri üzerine bilgilerle doludur. Sefirler Avrupa'nın başarısının altındaki zihinsel dünyayı çözümlemişlerdir. Bu çözümlemelerini Türkçe'ye kazandırdıkları birçok kavramla yapmışlardır. Kanun önünde eşitlik, devlet-i meşruta, keyfi yönetim, yerli ekonominin korunması, insan hakları, vatan sevgisi gibi birçok konu sefirlerin Osmanlı bürokratlarının zihinsel dünyasına kattıkları ve tartışmaya açtıkları başlıklar olmuşlardır.

19. yüzyılın Osmanlı reformcularının Batı uygarlığının başarısından etkilenmiş oldukları anlaşılmaktadır. Bu nedenle bürokratların yaptıkları reformlara Batı'yı yakalama güdüsü yön vermiştir. Merkez bürokratları Batı'nın modern dünya görüşünün ilkelerini -kendi menfaatleri doğrultusunda- benimsemişlerdir. Çalışmada Osmanlı bürokratlarının, Batı'nın *kurumsallaşma* ve *değişmez esaslara dayalı düzenli bir idare kurma* fikrinden belirgin olarak etkilendikleri görülmüştür. Dolayısıyla bütün eyaletleri tek bir sistem altında düzenleyen mülki idare sistemi reformlarında Batı'dan esinlenme yoluyla gerçekleşen transferlerin etkili olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Çalışmada elde edilen bulgular

yurtdışı görevlerde bulunmuş görevliler aracılığıyla esinlenilen bazı fikir, ideoloji ve kavramların Osmanlı taşra idaresi reformlarını biçimlendirdiğini göstermektedir.

Öte yandan geçmiş uygulamalardan çıkarılan birçok dersin de reformları yönlendirdiği anlaşılmaktadır. Özellikle erken modern dönem taşra idari deneyimi modernleşme dönemi reformlarında ilham kaynağı olmuş gözükmektedir. Tanzimat reformları ile kaza, sancak ve eyaletlerde kurulan idare meclislerinin, 17. ve 18. yüzyıllarda kurumsallaşan *yerel meclis pratiği*nden etkilenerek kurulmuş olması bunun en somut örneklerinden biri olmuştur.

Eyalet uygulamalarından yapılan transferler de esinlenme yoluyla gerçekleşmiş gözükmektedir. Rumeli ve Balkanlar'da tecrübe edilmekte olan yerel idare uygulamaları reformların *katılımcı* olmasına, Mehmet Ali Paşa'nın Mısır Eyaleti uygulamaları ise reformların *merkeziyetçi* yönüne ilham vermiştir. Çalışmada, merkeze gevşek bağlarla bağlı bu eyaletlerin uygulamalarının Osmanlı bürokratları için teşvik edici olduğu ortaya çıkmıştır.

Tablo 12. Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Politika Transferinin Konuları ve Dereceleri

Mülki İdare Sisteminin Teşekkülünde Politika Transferi Konuları ve Dereceleri	
Transferin Derecesi	**Transferin Konusu**
Kopyalama	-
Öykünme	-
Melezleştirme ve Sentez	*Kuruluş Döneminde* Taşra Teşkilatına Dair Birçok Türk, İslam, Türk-İslam ve Diğer Doğulu/Batılı Kurumsal Yapı
Esinlenme	Fikir Yönetim Teknikleri Tutum Kavram İdeoloji

5.6. Sonuç

Bu bölümde çalışmada elde edilen bulguların, çalışmanın tezi doğrultusunda ortaya konan sorulara verdiği cevapları bulmak amaçlanmıştı. Bu bulgulara bakıldığında Türkiye'de mülki idare sisteminin teşekkülünde kurumsal olarak daha çok geçmiş uygulamalar, yerleşik kurallar ve eyalet yönetimlerinin örnek alındığı ortaya çıkmıştır. Reformlarda bu üç kaynağa daima müracaat edildiği, bu kaynakların kimi zaman negatif dersler kimi zaman ise bazı olumlu tecrübeler bakımından ilham kaynağı olduğu görülmüştür. Batı'dan gerçekleşen transferlere çeşitli *yönetim teknikleri, fikirler, ideolojiler, tutum ve kavramların konu* olduğu ve bu transferlerin *esinlenme* biçiminde gerçekleştiği anlaşılmıştır. Batı'nın dayatması altında ve Batılı bir model olarak Fransa'nın taşra sisteminin kopyalama veya taklit/öykünme şeklinde transferinin söz konusu olmadığına ilişkin güçlü kanıtlar ortaya çıkmıştır. Politika transferi sürecinin çoğunlukla *gönüllülük ve gereklilik* çerçevesi içinde kalan nedenlere dayandığı, bu bakımdan aktörlerin transfer sürecinde zora dayalı olarak değil, rasyonel hareket ettikleri anlaşılmıştır. Mülki idare sisteminin, başta merkez ve yerel seçkinler olmak üzere ülke içinde *birçok aktörün* ve *sosyoekonomik yerel dinamiklerin* etkisi altında ve Batı'dan esinlenilen bazı fikirlerin *katkısı* ile teşekkül ettiği ortaya çıkmıştır.

SONUÇ

Çalışmada mülki idare sisteminin teşekkülü üç tarihsel dönem altında incelenmiştir. Klasik dönem denilen Osmanlı yönetim sistemi, kültürü ve siyaset düşüncesinin oluştuğu dönemde günümüz mülki idare sisteminin kimi toplumsal temellerinin ortaya çıktığı gözlemlenmiştir. Bu dönemde adalet dairesi paradigması taşrada halkın talep ve şikayetlerinin merkezi devlete ulaşmasını sağlayan bir idare biçimi tesis edilmesini zorunlu kılmıştır. Adalet dairesinin temeli olan reayanın korunması ilkesi, esnek/popüler din anlayışı ve yerleşik uygulamaların devamına izin veren yönetim anlayışı, taşra yönetim sistemini belirleyen ilkeler olmuştur. Adalaet dairesi 19 ve 20. yüzyılda uygulanan merkeziyetçi politikaların dayanaklarından biri olmaya devam edecek denli önemli bir temel olurken katı olmayan din anlayışı ve yerleşik kuralların kabulü ilkeleri ise ademimerkeziyetçi yapıların imparatorluk içinde yaşayabilmesini olanaklı kılmıştır. Bu bakımdan merkezi idarenin taşrada meşruiyeti, hem adalet dairesine olan inanç nedeniyle hem de devletin yerel taleplere uyumlu bir yönetim tutumu içinde olması ve kurumsallaşmayı gerçekleştirmesi nedeniyle sağlanmış gözükmektedir.

Erken modern dönemde ise taşra idari örgütlenmesinde büyük değişim ve dönüşüm yaşandığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde yapılan reformlar ve bunların sonuçları modernleşme dönemi reformlarını yönlendirmiş ve biçimlendirmiştir. Kanun'un tüm devlet kurumları için bağlayıcı olması gerektiği ve keyfi idarenin iktisadi, idari ve askeri gelişmeyi durdurduğu konusunda bir mutabakat oluşmuştur.[417] 19. yüzyılda reformcu bürokratların bu zihinsel altyapı sayesinde kurumsal nitelikte bir idari sistem kurabildikleri düşünülmektedir.

[417] Osmanlının kuruluşunda hukukun kaynağı şeriat, yerleşik kurallar ve padişah iradesi (örfü) idi. 16. yüzyıldan itibaren padişah iradesi yanında ulema hukuku hukuk kaynağı olarak kendini göstermeye başladı. Erken modern dönemde devlet hanedandan bağımsız hale geldikçe Babıali'de üretilen normlar kanunlaşmaya başladı. Modernleşme döneminde ise artık merkezi devlet örgütünde yer alan başta Meclis-i Vala olmak üzere çok sayıda meclis hukuk üretiminin kaynağı haline gelmişti.

Erken modern dönemin mülki idare sistemine bir başka önemli hazırlığı taşranın merkeze bağımlı olması bakımından yaşanmıştır. Her ne kadar ademimerkezi bir süreç olarak görülse de esasen 18. yüzyılda taşra, önce iktisadi ve sonra idari olarak merkeze daha bağımlı hale gelmiştir. İltizam sisteminin yaygınlaşması ve malikane sistemiyle küçük ve orta ölçekli yatırımcılar bölgesel ekonomiler aracılığıyla merkezi sistemle bütünleşmişler ve *Osmanlılaşmışlardır*. Çalışmada bu sürecin mülki idare sisteminin hiyerarşik ve merkeziyetçi karakterine zemin hazırladığı sonucuna ulaşılmıştır.

Erken modern dönemde para ekonomisine geçilmesiyle Osmanlı merkezi idaresinin bu sistemin gereklerine göre hareket ettiği görülmüştür. Rejim, hakim olduğu topraklarda 'kuruş' üzerinden tek para ve ulemanın ürettiği hukuk üzerinden tek hukuk sistemini yerleştirmeye çalışmıştır. Bu iki alanda yapılan merkezi girişimler sonucunda taşrada merkezi politikaların etlkinliği artmıştır. Bu süreç 19. yüzyılın merkeziyetçi uygulamalarına istikamet veren gelişmelerden olmuştur.

Diğer yandan erken modern dönemde ortaya çıkan taşra elitleri olgusu taşra idari örgütlenmesine yeni bir karakter vermiştir. 17. yüzyılda klasik dönemin ayan ve eşrafından bir ölçüde farklı bir ayan sınıfı oluşmuştur. Bunlar yeniçeri ocağına yazılarak askeri sınıfın ayrıcalıklarına sahip olan, iltizam alarak servetini büyüten, mütesellimlik, voyvodalık ve hatta valilik gibi resmi görevleri ele geçirip devletin imkanlarını kullanan bir sınıfın üyeleri olarak ortaya çıkmıştır. Üstelik savaş dönemlerinde devletin ihtiyaç duyacağı çok sayıda askeri istihdam etmek gibi üstlendiği birçok hayati kamu görevi nedeniyle ayanlar eyalet bütçesinden yararlanma hakkını elde etmişlerdir. Malikane sistemiyle özel mülkiyete yakın geniş haklara kavuşmuşlardır. Lonca örgütü üzerinden genel ekonomik hayatın düzenlenmesinde söz sahibi haline gelmişlerdir. Kadının sorumluluğundaki birçok kamu hizmeti bu taşra seçkinleri ile birlikte yürütülmeye başlanmıştır. Yerel elitler kadının başkanlık ettiği yerel meclisin daimi üyeleri olmuşlardır. Vergi tarhı ve tahakkuku sürecinde halk ile devletin arasını bulanlar yine onlar olmuştur. Bu gelişmeler sonucu 18. yüzyılda eyalet, sancak ve kaza yönetimlerinin taşra elitlerinin katılımı olmaksızın işlemesi mümkün olmaktan çıkmıştır. Taşrada *oligarşik* bir yönetim biçimi kurulmuştur. Taşra yönetim sistemi üzerine yapılan her yenilik merkezin bir şekilde taşra elitleriyle *uzlaşmasına* dayanmak zorunda kalmıştır. Çalışmada II. Mahmut döneminin yenilikleri, Tanzimat reformları, 1864, 1871, 1913 yıllarında yapılan önemli düzenlemeler, 1921 Anayasası'nda yer alan vilayet sistemi, 1924 yılından sonra yer alan merkeziyetçi düzenlemeler düşünüldüğünde, hepsinde merkez ve taşra arasındaki rekabet ve uzlaşının ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmıştır. 19.

yüzyılın ikinci yarısından itibaren taşra yönetim sisteminin en çok tartışılan iki esası olan tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kavramlarının gerçekte merkez ve taşra elitleri arasındaki gerilimin hukuki dile yansımaları olarak ortaya çıkmış oldukları düşünülmektedir.

Çalışmada Türk mülki idare sisteminin teşekkülüne ilişkin literatürde dile getirilen bazı tespitlerin sorgulanması gerektiği ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri modernleşme döneminde yapılan çalışmalarla mülki idareye ilk kez bir düzen getirildiği söylemidir. Tanzimat öncesinde gelişigüzel bir sistem olduğu, örneğin birden çok eyalet yapılanması olduğu, taşra birimleri için imparatorluğun farklı bölgelerinde farklı adlandırmaların yapıldığı, dolayısıyla kurumsal bir yapı olmadığı dile getirilmiştir (Başar, 2015: 10). Tanzimat döneminde mülki idare sisteminde bir değişim ve dönüşüm yaşandığı muhakkaktır. Ancak değişim sistemsizlikten düzenli idareye ve kötüden iyiye şeklinde algılanmamalıdır. Bu tamamen dönemlere has bir anlayış farkından kaynaklanmaktadır ve modernleşme olgusunun, hakikatin tek ve kesin olduğuna ilişkin bir dünya görüşü ve hayat tarzı ortaya koymasıyla ilgilidir. Aydınlanma çağını yaşayan Batı, doğa bilimlerinde yapılan keşifler sonucunda doğanın olduğu gibi insanın ve toplumun da yasalarını bulmaya çalışmıştır. Batı'nın bilimsel bilgisi tek ve -yanlışlanana kadar- kesin bir kanun vaz' etmektedir. Toplumsal alanda da bu geçerlidir. Oysa -modern düşüncenin henüz etkilemediği- İslam dünyası ve Osmanlı kültür dünyası müphemliğin ve esnekliğin egemen olduğu bir dünya olmuştur. Bu dünyada kimlik çeşitliliği bir problem teşkil etmemiştir.[418] Farklı isimlendirmeler veya idari örgütlenme ve kurallarda yerelin etkisi bir tehdit olarak algılanmamıştır. O nedenle yerleşik uygulamaların yaşamasına izin verilmiştir. Örneğin fethedilen yerlerde kamusal hayata dair kullanılan kavramlar merkezi hükümetçe o birimle yapılan yazışmalarda dahi kullanılmıştır. Devlet için kesinlikten ve yeknesaklıktan uzak yönetim kültürü olağandır ve sistemin kendisi bu olmuştur. Dolayısıyla 19. yüzyıl öncesi Osmanlı taşra idaresini kötü yönetim veya sistemsiz olarak nitelendirmenin reel durumu yansıtmaktan uzak oduğu anlaşılmaktadır.

Tanzimat reformlarına gelince genelde literatürde "o güne kadar yapılan ıslahatların başarısız olması, hedeflenen amaçlara ulaşılamaması, çünkü bu ıslahatların gelenekçi olduğu ve zihniyet değişimine dayanmadığından zaten başarı şansının olmadığı" gibi bir takım

[418] Osmanlılar Barkey'e göre (2011-b: 16, 17) 19. yüzyıla kadar yerel unsurlara karşı esneklik ve uyum sağlama becerisi gösterebilmiştir. Ulusal çözümler peşinde koşan aktörlerin etkin olmasıyla ancak 19. yüzyılda katılık sergilemişlerdir. Kasaba'ya göre de (1993: 101) modernleşme öncesi dönemde "imparatorluğun farklı bölgelerinde farklı ölçü birimlerinin kullanılması yönetimde karışıklık olduğu anlamına gelmez. Tersine, genel Osmanlı uygulaması, özellikle imparatorluğun uç bölgelerinde fetih öncesi gelenek ve hukuku korumak ve ancak yavaş yavaş imparatorluk kurallarıyla uyumlaştırmaktır.

tartışmalı tespitlerle karşılaşılmaktadır (Karal, 2007: 71). Öncelikle 19. yüzyıldaki "radikal" reformların gerekçeleri olarak idari düzeni sağlayamayan 17 ve 18. yüzyıldaki ıslahatları sorumlu tutmak çok gerçekçi olmasa gerekir. Reformlar genellikle daha kısa sürelerde sonuç vermesi beklenen düzenlemelerdir. 17 ve 18. yüzyıldaki reformların, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gerçekleşen ve bütün dünyayı etkileyen sanayileşme ve Fransız İhtilali gibi olgulardan sonra yaşanan siyasi ve idari krizleri öngörerek yapılmasının beklenmemesi gerekir. Kaldı ki reformlar tek tek incelendiğinde devletin genellikle beklediği kısa vadeli neticeleri belli ölçüde almış olduğu yeni çalışmalardan görülmektedir. Çalışmanın bulgularına göre taşra idaresini değişen şartlara uyduran düzenlemelerin kendi devrinde başarısız olduğunu söylemek oldukça güçtür. Örneğin tımar sisteminin hem kendi içinde yapılan ayarlamaları hem de tımar yerine iltizam ve malikane sistemine geçilen yerlerde devletin parasal ekonomiye ayak uyduran idari çözümleri işlevsel ve yararlı olmuş gözükmektedir. Yine 19. yüzyılın ilk yarısında yapılan idari reformların her birinin bir diğer reformu hazırladığı görülmüştür. Böylelikle reformlar silsilesinin toplamı değişim ve dönüşümü gerçekleştirmiştir.

Yine çalışmada III. Selim dönemi ve öncesinde yapılan reformların halka dayanmamasının, bu reformların sonuçsuz kalmasına bir gerekçe olarak sunulduğu görüşünün (Başa, 2016: 150) sorgulanmasına katkı sağlandığı düşünülmektedir. Taşrada yönetimin ortakları bölümünde incelendiği gibi Osmanlı taşra idaresinde yönetime katılan çok sayıda aktör bulunmaktadır. Merkezi idarenin, taşrayı ilgilendiren kararları alırken bu aktörlerin taleplerinden büyük ölçüde etkilendiği görülmüştür. Taşra yönetimi müzakare, pazarlık ve uzlaşıyla yürümüştür. Bu nedenle 18. yüzyıl için bugünkü anlamda halkın reform talebinin olmaması tabi olmakla birlikte yönetime katılan birçok aktörün bu reformlarda belirleyici olduğu ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın bulgularına göre 19. yüzyıl reformlarının taşra yönetim birimleri arasındaki ilişki biçimine yeni bir yön verdiği görülmektedir. Tanzimat'ın taşra yönetim reformlarının en belirgin özelliklerinden biri taşra teşkilatı birimleri arasında *hiyerarşik* bir yapı kurmaya çalışmasıdır. Bu yönde atılan adımlar merkeziyetçi devlet anlayışının tezahürlerinden biridir. "Klasik" Osmanlı taşrasında birçok farklı aktör vardır ve bunların hepsi Saray'a bağlı olarak hareket etmektedir. Lonca örgütünden tımarlı sipahiye, voyvodalardan kadılara kadar yerel aktörler arasında dikey bir ilişki yoktur. Kadılar, sancak beyleri ve beylerbeyleri arasında dahi hiyerarşik bir yapı olmadığı görülmüştür. Çünkü merkezi otorite, karşısında diş geçiremeyeceği bir yapının oluşmasını bu şekilde engelleyebilmiştir. Taşra adeta her biri

saraya bağlı ve birbirini dengeleyen birçok güç odağının toplamı olan bir statü grupları örgütlenmesi görünümündedir. 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu yapı merkezi otoritenin karşısına güçlü bir yerel sınıf olarak ayanın çıkmasını engelleyemez hale gelmiştir. Merkezi idarenin egemenliği dışına çıkma temayülü taşıyan bu yapıların kontrol altına alınması gerekmiştir. Merkezi hükümet, kendi taşra birimleri arasında bir hiyerarşik yapının kurularak bu kontrolü sağlayabileceğini düşünmüş ve bu istikamette düzenlemeler yapmıştır. Bu nedenle yerelleşmenin öne geçtiği veya merkezin gücünün arttığı dönemler olmasına rağmen bugüne kadar değişmeyen en önemli taşra politikası, taşra birimlerinin kendi arasında hiyerarşik yapının güçlendirilmesi olmuştur. Bu çerçeveden bakıldığında taşra birimlerinin kendi aralarındaki ilişkisi bakımından Osmanlı/Türk taşra yönetiminin örgütlenme biçiminin tarihsel olarak şu evrelere ayrılarak incelenmesi önerilebilir;

- *1362 – 1695 → Merkezi Denetim ve Kurumlar Arasında Denge*
- *1695 – 1842 → Oligarşik Yerel Yönetim*
- *1842 – 1949 → Hiyerarşik Örgütlenme*

Tanzimatın ilk on yılı dahil 19. yüzyılın ilk yarısında yapılan bazı reformlar taşrada merkezi idarenin taşra birimlerini zayıflatma amacı taşımıştır. Merkezileşmenin bu şekilde sağlanabileceği düşünülmüştür. Esasen bu yaklaşımın Osmanlının "klasik" dönem taşra politikasından farklı olmadığı görülmüştür. Kuruluş dönemi incelemeleri, beylerbeyi ve sancak beylerinin gücünün diğer yerel aktörler tarafından –bazen eşkıya tarafından bile- dengelenmesinin merkezi idarece takip edilen bir siyaset olduğunu göstermiştir. "Klasik" dönem için yararlı olan bu politikanın 19. yüzyılın ilk yarısında devleti taşrada zaafa düşürdüğü gözlenmiştir. Bu tecrübe sonucu merkezi hükümet; Balkanlarda, Mısır'da ve ardından Lübnan gibi torpraklarda cereyan eden ayrılıkçı hareketlerle mücadele etmenin taşrada merkez adına hareket eden güçlü bir idareyle mümkün olabileceğine inanmıştır. Ayrıca merkez bürokratları ulaşım ve iletişim olanaklarının gelişmeye başladığı bu dönemde merkezin taşra ajanlarının yetkilerinin artırılmasının merkeziyetçilik anlayışı ile ters düşmeyeceğini düşünmüşlerdir. Bu nedenle vilayet, sancak, kaza ve köylerde merkez adına kullanılan yetkiler genişletilmiştir. Bu birimlerin yöneticileri olan vali, mutasarrıf, kaymakam ve muhtarlar görev alanlarında mülki idare amiri olarak devletin *tek* temsilcisi olmuşlardır.

Diğer taraftan 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren yapılan reformlar yerel meclisler aracılığıyla idareye yerel katılımı artırmıştır. Bu gelişmenin sanıldığının tersine birkaç nedenden ötürü merkeziyetçilik ile tenakuz içinde olmadığı görülmüştür. Çünkü özellikle

Balkanlar'da ve imparatorluğun uzak eyaletlerinde büyük güçlerin kışkırtmasına açık gayrimüslim tebanın yeniden sisteme entegre edilmesi gerekmiştir. Üstelik 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren anılan topraklarda köylüler fakirleşmiş ve üzerlerindeki yerel sömürü artmıştır. Hem bu kitlelerin gelirinin merkeze akıtılabilmesi hem de adalet dairesinin temin ettiği hakları alarak halkın siyasi yönetime bağlılıklarının sağlanabilmesi için bu kitlelerin ekonomik ve siyasi yapıya tekrar eklemlenmeleri elzem hale gelmiştir. İkinci olarak 18. yüzyılın sonundan itibaren gerçekleşen özerkleşmeci hareketlerin tekrar ortaya çıkmaması için yerel güçlerin belli merkezlerde toplanmasının önüne geçmek gerektiği anlaşılmıştır. Bu nedenle küçük ve orta ölçekli yerel egemenleri sisteme dahil ederek taşradaki güç tekellerini parçalamanın mümkün olacağı düşünülmüştür. Bu amaçla merkezi idare yerel meclislerde ve bürokraside nisbi olarak yerel katılımın artmasını sağlayan düzenlemeler yapmıştır. Dolayısıyla 19. yüzyıl taşra yönetimi giderek *daha merkeziyetçi olurken* meşruiyetini giderek daha *geniş bir tabandan* almaya başlamıştır.

Çalışmada 19. yüzyıl taşra idari düzenlemelerinin öncelikle merkezi devlet gelirlerini artıracak bir idari aygıt kurmaya dönük olduğu ortaya çıkmıştır. 18. yüzyılın sonundan itibaren ağır aksak bile olsa sürekli hale gelen merkezileşme siyaseti, yüzyıllık süre içinde bütçe gelirlerini on beş kat artırmayı sağlamıştır. Özellikle Tanzimat sonrasındaki 50 yıllık sürede kişi başına düşen vergi gelirinin neredeyse dört kat (17 kuruştan 62 kuruşa) yükselmiş olduğu görülmüştür. Yerel egemenlerin toplumsal artıktan aldıkları payın merkez lehine azalmış olması idari reformların Osmanlı Devleti'nin amaçlarına uygun gerçekleştirildiğinin bir başka işareti olarak ortaya çıkmıştır.

Çalışmada vilayet yönetiminde teftiş uygulamasının Osmanlı taşra yönetim geleneğine özgü bir sistem olarak geliştiği ortaya çıkmıştır. Nasihatnamelerde ve layihalarda vilayetlerin teftişine sıkça değinildiği görülmüştür. Vilayetlerin umumi müfettişler tarafından olağan ve olağanüstü genel teftişe tabi tutulması merkeziyetçi uygulamaların bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Teftiş uygulamaları mülki idare sisteminin kuruluş sürecini belirleyen etkenlerden olmuş gözükmektedir. Tanzimat döneminde yasal ve kurumsal temele kavuşan teftiş sistemi 1921 Anayasası'nda anayasal bir örgütlenme biçimi haline gelmiştir. Bugün dahi mülki idare birimlerinin İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Mülkiye Teftiş Kurulu vasıtasıyla olağan ve olağanüstü denetime tabi oldukları görülmüştür.

Çalışmanın sonuçlarından biri de politika transferi kavramı sayesinde çalışmada dış dinamik - iç dinamik tartışmasının ötesine geçilmiş olmasıdır. Bu dar çerçeveli tartışmanın dışına çıkılması sayesinde dış baskıların tek boyutlu ve gerileme paradigmasının kabul ettiği

biçimde yalın olmadığı, Avrupalı ülkelerin birbiriyle çatışan çok farklı talepleri olduğu görülmüştür. Dolayısıyla taşra yönetim reformları sürecini Avrupalı ülkeler ve Osmanlı merkez bürokratları arasındaki ilişki ağı üzerinden okumanın son derece sığ kaldığı anlaşılmıştır. Öte yandan iç dinamiklerin de kendi bileşenlerine dönük ulaşılan bulgular, iç dinamikler içinde merkezi devlete biçilen rolün sorgulanmasını gerektirmiştir. Çalışmada, merkez seçkinlerinin ve güçlü devlet geleneğinin idari reformlarda belirleyici oldukları söylemi karşısında yerel dinamiklerin etkisi ortaya konulmuştur. İç dinamikler içinde kent sakinlerinin, kentlerinin yönetimi ve yönetim biçimi üzerinde kayıtsız olmadıkları, bilakis çıkarları doğrultusunda belli bir siyasi şuurla hareket ederek taşra idari düzenlemelerini yönlendirdikleri anlaşılmıştır. Ayrıca merkez-taşra karşıtlığından ziyade merkez-taşra işbirliğinin birçok idari reformda belirleyici olduğu görülmüştür. Böylece mülki idare reformları bakımından sadece Batı'nın dayatması iddiasının değil, merkezin tepeden inmeciliği söyleminin de artık geçerliliğinin sorgulanmasına dönük önemli bulgular elde edilmiştir. Çalışmanın bu bulgularının; Türkiye'de idari, siyasi, ekonomik ve toplumsal vb. problemleri güçlü devlet geleneğine[419] bağlayan yaygın tezin eleştirisine de bir katkı sunduğu düşünülmektedir. İdari reformların biçilenmesinde merkezi devletin her zaman özne olmadığı, aktörlerin ve ilişki ağlarının çeşitliliğine bakıldığında merkezi devletin kimi zaman aktörlerden sadece biri, reformların nesnesi ve çıktısı olduğu görülmüştür. Taşra idaresinin teşekkülünde rol alan aktörlerin çeşitliliği, sistemin sosyoekonomik kaynakları ve bu idari örgütlenmeyi biçimlendiren zihinsel tutumun köklerine ilişkin bulguların, okuyucuyu her şeyi belirleyen güçlü devlet geleneği tezinin açıklayıcılığı ve kapsamını yeniden düşünmeye sevk etmesi beklenmektedir.

Öte yandan çalışmada Roma, Bizans, Osmanlı, Habsburg ve Rus imparatorlukları gibi yapıların neden uzun ömürlü olduklarının sosyal bilimler açısından önemli bir araştırma sorunsalı olduğu ifade edilmişti. Bu anlamda Osmanlı İmparatorluğu'nun uzun süre devam eden hakimiyeti ve meşruiyetinin sebepleri konusunda edinilen bilgilerin, çalışmanın sosyal bilimlere sunacağı bir diğer katkısı olacaktır diye düşünülmektedir. Çalışma geniş bir coğrafyada yüzyıllarca Osmanlı merkezi idaresinin hakimiyetini sağlayan taşra yönetim sisteminin iktisadi ve toplumsal temelleri konusunda bazı bulgulara ulaşmıştır. Taşrada yerel

[419] Dinler (2003: 17) bu tezi şöyle özetlemektedir; "Osmanlı'dan bugüne baskıcı devlet her konuda tepeden reformlar gerçekleştirmeye çalışmış, toplumu Batılılaştırmaya çalışmış uğraşmış, toplumsal alanda mutlak hakimiyetini kurmuştur. Buna karşılık toplum bu baskıcı devlet geleneği karşısında Avrupa'da olduğu şekliyle 'toplum' olamamış; kendi taleplerini ifade edememiş; kendisi de devlet geleneğini sürdüren, yeniden üreten bir topluluktan ibaret kalmıştır."

taleplerle uyumlu çalışan, ortaya çıkan hoşnutsuzlukları merkezi sisteme eklemleyebilen ve her statü grubuyla aracılar üzerinden mutlaka ilişki kuran bir idari örgütlenmenin tesis edildiği görülmüştür. Tümüyle merkez-taşra karşıtlığı üzerine kurulu bir devlet ve toplum ilişkisi yerine merkez-taşra işbirliğine dayanan yönetim kültürü, devletin uzun ömrünün sebepleri konusunda daha açıklayıcı olmaktadır. Kaldı ki devletin yıkılışı da merkez-taşra arasındaki gerilimin sonucunda olmamış, aksine merkez-taşra arasındaki adalet dairesi sözleşmesinin işlemez hale gelmesi devletin meşruiyetini yitirmesine sebep olmuştur. Bu bağlamda ortaya konan bilgi, bulgu ve tespitler, literatüre, Osmanlı İmparatorluğu'nun uzun ömürlülüğüne verilen cevaplar açısından mütevazı bir katkı sunacaktır diye düşünülmektedir.

Çalışmada taşra idaresinin modernleşmesinde Batı'nın dayatması ve Fransa'nın model alınması söylemini sorgulayan birçok bulgu elde edilmiştir. Beşinci bölümde değerlendirilen bu bulguların iki katkısını daha burada ifade etmek gerekir. Osmanlıda Batılılaşma'nın belirgin yaşandığı alanlarda genellikle ikili bir yapı ortaya çıktığı görülmüştür. Bir yanda Batılı (modern) kurum inşa edilirken diğer yanda geleneksel kurumlar varlığını sürdürmüşlerdir. Örneğin Yeniçeri Ocağı yanında Nizam-ı Cedid ordusunun kurulması askeri alanda Batılılaşma'nın sonucu olarak değerlendirilir. Bir başka örnek olarak adliye alanında şer'i mahkemeler yanında nizamiye mahkemelerinin görev yapması da böyledir. Yine eğitim alanında geleneksel medreseler yanında Batılı anlamda kurulan yüksek okulların eğitim vermeleri böyle değerlendirilebilir. Oysa taşra idari kurumlarının modernleşme sürecinde böyle bir ikili yapının ortaya çıktığına ilişkin hiçbir bulguya rastlanmamıştır. Bilakis kurumların eskiye nazaran daha fazla birörnek olarak örgütlendiği, farklı bölgelerin yönetilmesinde gözetilen farklı usullerin 19. yüzyıl içinde terdricen terk edildiği gözlenmiştir.

İkinci olarak Batılılaşan alanlarda Batılı kavramların kullanıldığı görülmüştür. Farklı alanlarda yapılan politika transferleri kaynak ülkenin/ülkelerin kavramlarının kullanımını da beraberinde getirmiştir. Taşra idaresini 19. yüzyılda reforme eden talimatname, nizamname ve kanunlara bakıldığında ne teşkilat unsurlarının adlarında ve işlevlerinde ne de görevlilerin isimlendirmelerinde Batılı kavramların kullanımına ilişkin bir örneğe tesadüf edilmiştir.

Politika transferi kavramının soruları bağlamında ortaya çıkan bütün bu sonuçlar mülki idare sisteminin kuruluşunu daha çok sistemi kuran tarafın perspektifinden değerlendirme olanağı sağlamıştır. Bu sayede mülki idare sisteminin kökeninin Batı'nın zorlamasına ve Fransız modeline dayandığı iddiasının sağlam temelleri olmadığı ve indirgemeci bir söylem olduğu

ortaya çıkmıştır. Osmanlı ve Cumhuriyet yönetimleri taşra idaresini düzenlerken politikalar transfer etmeye çalışmışlardır. Batı'nın başarısından yararlanmak için çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. Bununla birlikte taşra yönetiminde yapılan transferler bir kurumun doğrudan alınıpkopyalanması ya da ülkede uyarlanması şeklinde olmamıştır. Daha çok fikirler, tutum ve kavramlar transfere konu olmuşlardır. Bu bakımdan kopyalama, öykünme ve sentez şeklinde nitelendirilebilecek bir transferin söz konusu olmadığının ortaya çıktığı düşünülmektedir. Bir takım yönetim teknikleri ve kavramlar yapılan reformlarda esin kaynağı olmuş gözükmektedir. Mülki idare sisteminin inşasında merkezi bürokrasi ve taşra elitleri içinden birçok aktör rol almış, Osmanlı/Türk politika yapıcıları kendi tecrübeleriyle reformların hazırlanması, yürürlüğe sokulması ve uygulanması sürecinde karar merci olmuşlardır. Ekonomik ve toplumsal kaynaklı birçok düzenleme sistemin gelişim sürecini domine etmiştir. Merkez ve taşra seçkinleri arasındaki nüfuz çekişmesi, pazarlığı ve uzlaşması yapılan düzenlemeleri biçimlendirmiştir.

Sonuç olarak denilebilir ki; çalışmanın politika transferinin soruları çerçevesinde yapılması Türkiye'de mülki idare sisteminin teşekkülünde çok katmanlı nedensel ilişkilerin ve çok çeşitli aktörlerin varlığının ortaya konulmasını sağlamıştır. Çalışmanın bulgularının değerlendirildiği beşinci bölümde etraflıca analiz edildiği üzere mülki idare sisteminin teşekkülünde aktörleri politika transfer etmeye sevkeden nedenler; gönüllülük, gereklilik ve Batılı ülkelerin dayatması başlıkları altında toplanmıştır. Yine devlet içi ve devlet dışı aktörler olarak birçok aktörün varlığı bu bölümde ortaya çıkarılmıştır. Transfer konuları bakımından oldukça çeşitli konu başlıkları olduğu görülmüştür. Taşra idari reformlarında gerçekleşen transferlerde kaynak çeşitliliği detaylı olarak analiz edilmiştir. Sistemin teşekkülünde geçmiş uygulamaların, yerleşik kuralların ve eyalet yönetimlerinin pratiklerinin önemi ortaya çıkmıştır. Bu üç kaynağın sistemin tesisinde kimi zaman negatif dersler kimi zaman ise bazı olumlu tecrübeler bakımından ilham kaynağı olduğu görülmüştür. Batı'dan gerçekleşen transferlerde konu çeşitliliğinin ortaya konulması taşra modernleşmesinde Batılı yönetim modellerinin örneklik düzeyinin daha iyi anlaşılmasını mümkün kılmıştır. Bu anlamda bazı Batılı *yönetim teknikleri, fikirler ve kavramlardan esinlenildiği* görülmüştür. Batılı aktörlerin dayatmasına bağlı olarak Fransız taşra sisteminin kopyalama veya taklit/öykünme şeklinde bir transfere konu olmadığına ilişkin ikna edici kanıtlar ortaya çıkmıştır. Politika transferi sürecinin çoğunlukla *gönüllülük ve gereklilik* çerçevesinde *rasyonel* gerekçelerle ilerlediği anlaşılmıştır. Mülki idare sistemininin teşekkülünde Batı'dan esinlenilen fikirlerin katkısı olmakla birlikte esasen sosyoekonomik

nedenlere dayalı merkez ve yerel elitler arasındaki rekabet, pazarlık ve uzlaşmanın belirleyici olduğu görülmüştür.

KAYNAKÇA

Kitaplar ve Tezler

Abou El-Haj, R. A. (2000). *Modern Devletin Doğası 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu* (O. Özel ve C. Şahin, Çev.). Ankara: İmge.

Abdurrahman Şeref Efendi. (1985). Tarih Musahabeleri. E. Koray (Haz.). Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı.

Acemoğlu, D. ve Robinson, J. A. (2018). *Ulusların Düşüşü Güç Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri* (F. R. Velioğlu, Çev.). İstanbul: Doğan Kitap.

Acemoğlu, D. ve Robinson, J. A. (2020). *Dar Koridor Devletler, Toplumlar ve Özgürlüğün Geleceği* (Y. Taşkın, Çev.). İstanbul: Doğan Kitap.

Afyoncu, E. (2010). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Askeri İsyanlar ve Darbeler*. İstanbul: Yeditepe.

Afyoncu, E. (2014). *Tanzimat Öncesi Araştırma Rehberi*. İstanbul: Yeditepe.

Agoston, G. (2011). Enformasyon, İdeoloji ve Emperyal Siyasetin Sınırları: Osmanlı-Habsburg Rekabeti Bağlamında Osmanlı Büyük (Grand) Stratejisi. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 105-142). İstanbul: Timaş.

Ağaoğulları, M. A. ve Köker, L. (2006). *İmparatorluktan Tanrı Devletine*. Ankara: İmge.

Ahmet Cevdet Paşa. (1973-a). *Tarih-i Cevdet 1. Cilt*. M. Çevik (Haz.). İstanbul: Sabah.

Ahmet Cevdet Paşa. (1973-b). *Tarih-i Cevdet 4. Cilt*. M. Çevik (Haz.). İstanbul: Sabah.

Ahmet Cevdet Paşa. (1980) *Maruzat*. Y. Halaçoğlu (Haz.). İstanbul: Çağrı.

Ahmet Cevdet Paşa. (2021). *Cevdet Paşa'nın Layihaları Devlet Din Islahat Hukuk Maarif*. A. Z. İzöger ve İ. Kara (Haz.). İstanbul: Degah.

Ahmet Azmi Efendi. (1888). *Berlin Sefaretnamesi*. İstanbul: Ebuzziya Matbası.

Ahmet İbn-i Fadlan. (2015). *İbn Fadlan Seyahatnamesi ve Ekleri*. R. Şeşen (Haz.). İstanbul: Yeditepe.

Ahmet Mithat Efendi. (2005). *Üss-i İnkılap (1) Kırım Muharebesinden 2. Abdülhamit Han'ın Cülusuna Kadar*. T. G. Seratlı (Haz.). İstanbul: Selis.

Ahmet Mithat Efendi. (2005). *Üss-i İnkılap (2) 2. Abdülhamit Han'ın Cülusundan Birinci Seneye Kadar*. T. G. Seratlı (Haz.). İstanbul: Selis.

Ahmet Resmi Efendi. (1980). *Viyana ve Berlin Seyahatnameleri*. B. Atsız (Haz.). İstanbul:Tercüman 1001 Temel Eser.

Ahmet Resmi Efendi. (2011). *Hulasatü'l İtibar*. O. Köksal (Haz.). Ankara: Gazi.

Akarlı, E. D. (1978). *Osmanlı Sadrazamlarından Ali ve Fuad Paşaların Siyasi Vasiyetnameleri*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi

Akbal, İ. ve Küçükaslan Z. (2016). Gazali'nin Siyasi Düşüncesinde Devlet, Devlet Adamı ve Bürokrasi Meselesi. M. Akıncı ve G. N. Şafak (Eds.), *Türk İslam Siyasi Düşüncesi* içinde (ss. 179-204). Ankara: Eğitimci Kamu Çalışanları Sendikası

Akdağ, M. (1979-a). *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi Cilt 1 1243-1453*. Ankara: Tekin.

Akdağ, M. (1979-b). *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi Cilt 2 1453-1559*. Ankara: Tekin.

Akgündüz, A. (2015). *Arşiv Belgeleri Işığında Dahiliye Nezareti Tarihi*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Akıncı, M. ve Şafak, G. N. (Eds.). (2016) *Türk İslam Siyasi Düşüncesi (Teşekkül Devrinden 18. Yüzyıla)***.** Ankara: Eğitimci Kamu Çalışanları Sendikası

Akıncı, M. (2014). Türk Siyasal Düşüncesinin İnşasında Kutadgu Bilig'in Yeri: Kutadgu Bilig'de İktidar, Siyaset ve Toplum. M. Akıncı (Ed.), *Tozlu Raflardan Günümüze Kutadgu Bilig Siyaset ve Yönetim.* Ankara: Nobel.

Akkuş, Y. (2011). *Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki İdari-Mali İlişkiler ve Vilayet Bütçeleri*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, İstanbul.

Akpolat, Y. (2013). *Dün - Bugün İlişkisi Bağlamında Sadık Rıfat Paşa*. İstanbul: Doğu.

Aksan, V. H. (2011). Küçülen Osmanlı Dünyasında Askeri Reform ve Sınırları 1800-1840. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 161-182). İstanbul: Timaş.

Aksan, V. H. ve Goffman, D. (2011). Erken Modern Osmanlı Dünyasının Resmini Çizmek. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 11-28). İstanbul: Timaş.

Akyıldız, A. (2003). *Para Pul Oldu Osmanlıda Kağıt Para, Maliye ve Toplum*. İstanbul: İletişim.

Akyıldız, A. (2009). *Osmanlı Bürokrasisi Ve Modernleşme*. İstanbul: İletişim.

Ali Suat Bey. (2019). *Bir Osmanlı Bürokratın Suriye, Irak ve Arabistan Seyahatnamesi*. N. A. Özalp (Haz.).

Al-Qattan, N. (2011). Osmanlı Mahkemesi İçinden: Devlet ve Dinin Kesişiminde Bölgesel Hukuk. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 269-283). İstanbul: Timaş.

Althusser, L. (2014). *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları* (A. Tümertekin, Çev.). İstanbul: İthaki.

Altınışık, E. (2014). *Politika Transferi Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. T. C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Altınok, S. (2016). *Osmanlı'dan Cumhuriyete İdari Dönüşüm ve Mülki İdare*. Edirne: Eser.

Altuğ, U. (2020). *Cihan İmparatorluğu Kurucusu Osman Beg.* İstanbul: Kronik.

Apan, A. (2014). *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ata, R. (2014). Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat. *Mütefekkir Aksaray Üniversitesi İslami İlimler Fakültesi Dergisi,* 0/1, 159-173.

Atatürk, M. K. (1998). *Seyahat Notları (1930-1931)*. G. Tüfekçi (Haz.). İstanbul: Kaynak.

Atay. F. R. (2016). *Zeytindağı*. İstanbul: Pozitif.

Atmaca, Y. (2017). *Türkiye'deki Kamu Yönetimi Uygulamalarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz*. Yayımlanmamamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Avcı, Y. (2017). *Osmanlı Hükümet Konakları Tanzimat Döneminde Kent Mekanında Devletin Erki ve Temsili.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Aydın, M. A. (1994). Osmanlı'da Hukuk. E. İhsanoğlu (Ed.), *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi 1. Cilt* içinde (ss. 375-440). İstanbul: IRCICA

Aytekin, E. A. (2021). *Üretim Düzenleme İsyan (Osmanlı İmparatorluğu'nda Toprak Meselesi, Arazi Hukuku ve Köylülük*. Ankara: Dipnot.

Bailey, F. E. (2006). Palmerston ve Osmanlı Reformu 1834-1839. H. İnalcık ve M. Seyitdanlıoğlu (Eds.), *Tanzimat* içinde (ss. 217-257). Ankara: Phoenix.

Balivet, M. (1997). Açık Kültür ve 14. Yüzyıl Osmanlı Kentlerinde Dinsel Arası İlişkiler. E. Zachariadou (Ed.), *Osmanlı Beyliği 1300-1389* içinde (ss. 1-7). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Balta, T. B. (1970). *İdare Hukukuna Giriş*. Ankara: Todaie.

Barbir, K. K. (2012). Giriş. B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı* içinde (ss. 1-7). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Barbir, K. K. (2012). Bir Osmanlılık Emaresi: Osmanlı Görevlilerinin Mülklerinin Müsadere Edilmesi. B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds.), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı* içinde (ss. 163-174). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Barkey, K. (2011-a). *Eşkıyalar ve Devlet Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi* (Z. Altok, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt

Barkey, K. (2011-b). *Farklılıklar İmparatorluğu Osmanlılar Bir Karşılaştırmalı Tarih Perspektifi* (E. Kılıç, Çev.). İstanbul: Versus.

Baş, Y. (2019). Osmanlı Toplum Yapısı. S. H. Özkan (Ed.), *Osmanlı Tarihi (1299-1774)* içinde (ss. 265-297). İstanbul: İdeal Kültür

Başa, Ş. (2016). *Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş (1920-1923)*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı

Başar, F. (2015). Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Devrinde Mülki İdare. E . Tural ve S. Çapar (Eds.), *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde (ss. 9-18). Ankara: Todaie.

Bauer, T. (2020). *Müphemlik Kültürü ve İslam Farklı Bir İslam Tarihi Okuması* (T. Bora, Çev.). İstanbul: İletişim.

Bay, A. (2007). *Trabzon Eyaleti'nde Mütegallibe Hareketleri ve Ayanlık (1750-1850),* Yayımlanmamış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.

Bay, A. (2014). *Abdülkerim Paşa'nın Rusya Sefareti ve Sefaretnamesi,* Gece Kitaplığı.Baykara, T. (1988). *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş*. Ankara: Türk Kültürünü

Araştırma Enstitüsü

Bayramoğlu, S. (2007). 1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası. B. Ayman Güler (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939* içinde (ss. 21-105). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve uygulama Merkezi.

Behlülgil, M. (1992). İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz. İstanbul.

Berkes, N. (1969). *100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi*. İstanbul: Gerçek Berkes, N. (1970). *100 Soruda Türkiye İktisat Tarihi 2. Cilt*. İstanbul: Gerçek

Berkes, N. (2015). *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. Ankara: Yapı kredi.

Berkes, N. (2019). Türkiye'de Çağdaşlaşma Olgusu. E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türk Siyasal Hayatı Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde (ss. 149-174). Bursa: Sentez.

Blumi, İ. (2011). *Reinstating The Ottomans Alternative Balkan Modernities 1800-1912*. New York: Palgrave Macmillan.

Bolat, K. (2020). *Osmanlı'da Paşalar ve Padişahlar 1421-1520*. İstanbul: Ötüken.

Bozkurt, G. (1996). *Alman-İngiliz Belgelerinin ve Siyasi Gelişmelerin Işığı Altında Gayrimüslim Osmanlı Vatandaşlarının Hukuki Durumu (1839-1914).* Ankara: Türk Tarih Kurumu.Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: Todaie (283 No'lu Yayın).

Brummet, P. (2011). Dünya Tarihinden Piri Reis'e Erken Modern Osmanlı Mekanını Tahayyül Etmek. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 31-83). İstanbul: Timaş.

Brummet, P. (2012). Osmanlıları Akdeniz Dünyasına Yerleştirmek: Ekabir ve Kapılar Meselesi. D. Quataert ve B. Tezcan (Eds.), *Hakim Paradigmaların Ötesinde Rifa'at Abou-El-Haj'a Armağan* içinde (ss. 105-124). Ankara: Tan.

Burçak, B. (2012). Osmanlı Sefaret Müessesesi ve 18. Yüzyıl Osmanlı Tarihi: Göçek'e Bir Alternatif. B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı* içinde (ss. 175-180). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Canbakal, H. (2021). Taşra İleri Gelenlerinin "Soyluluğu"na Dair. A. Anastasopoulos (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Taşra Elitleri* içinde (ss. 79-95). İstanbul: Küre.

Cezar, Y. (1986). *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi 18. Yüzyıldan Tanzimat'a Mali Tarih*. İstanbul: Alan.

Cin, H. ve Akyılmaz, S. G. (1995). *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*. Konya: Selçuk Üniversitesi.

Collas, B. C. (2005). *1864'te Türkiye Tanzimat Sonrası Düzenlemeler ve Kapitülasyonların Tam Metni* (T. Tunçdoğan, Çev.). İstanbul: Bileşim.

Çadırcı, M. (1997). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Çadırcı, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi*. Ankara: İmge.

Çağman, E. (2010). III. Selim'e Sunulan Islahat Layihaları. E. Çağman (Haz.). İstanbul: Kitabevi.

Çakır, C. (2001). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*. İstanbul: Küre.

Çakmak, B. (2019). *Taşra İdaresinde Osmanlı Merkeziyetçiliği Gediz'de Kaza İdaresi ve Sorunları*. Ankara: Hitabevi.

Çelik, M. (2018). *Balkanlar'da Tanzimat: Mithat Paşa'nın Tuna Vilayeti Valiliği 1864-1868*. İstanbul: Libra.

Çetinsaya, G. (2014). Kalemiye'den Mülkiye'ye Tanzimat Zihniyeti. *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Cilt;1* içinde (ss. 54-71). İstanbul: İletişim.

Çizakça, M. (1999). *İslam Dünyası'nda ve Batı'da İş Ortaklıkları Tarihi* (Ş. Layıkel, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Darling, L. T. (2011). Osmanlı Tarihinde Dönemlendirmeye Farklı Bir Bakış. M. Armağan (Haz.), *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 151-164). İstanbul: Timaş

Darling, L. T. (2019). *Gelir Artışı ve Kanuna Uygunluk Osmanlı İmparatorluğu'nda Vergi Toplanması ve Maliye Yönetimi 1560-1660* (A. Tonguç, Çev.). İstanbul: Alfa.

Davison, R. H. (1997-a). *Osmanlı İmparatorluğunda Reform 1* (O. Akınhay, Çev.). İstanbul: Papirus.

Davison, R. H. (1997-b). *Osmanlı İmparatorluğunda Reform 2* (O. Akınhay, Çev.). İstanbul: Papirus.

Davison, R. H. (2004). *Kısa Türkiye Tarihi* (D. M. Burak, Çev.). Ankara: Babil. Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1969). *Devlet Adamlarına Öğütler*. H. R. Uğural (Haz.). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Değirmendere, M. (2018). *Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Valilik Kurumu Hüdavendigar Eyaleti Örneği (1839-1908).* Bursa: Bursa Akademi.

Demirci, A. (1999). *Nizam-ı Cedid Fikrinin Doğuşu ve Osmanlı Siyaset Anlayışına Etkileri,* Yayımlanmamış Yükse Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Enstitüsü, İstanbul.

Demirdaş, D. (2018). *Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.

Dimitriadis, V. (1997). Devşirmenin Kökenleri Üzerine Düşünceler. E. Zachariadou (Ed.), *Osmanlı Beyliği 1300-1389* içinde (ss. 23-33). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt

Doğan, M. (2016). *Osmanlı Devleti'nde İçişlerinin Yönetimi Sadaret Kethüdalığı (1730-1836)*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Durkheim, E. (2014). *Sosyolojik Yöntemin Kuralları* (Ö. Doğan, Çev.). İstanbul: Doğubatı. Ebubekir Ratıb Efendi. (2012). *Nemçe Sefaretnamesi*. A. Uçman (Haz.). İstanbul: Kitabevi

Ebuzziya Tevfik (1973). *Yeni Osmanlılar Tarihi*. İstanbul: Hürriyet.

Efe, A. (2015). Taşra Yönetimine Muhassıllıktan Açılan Kapı. E . Tural ve S. Çapar (Eds.), *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde (ss. 31-46). Ankara: Todaie Kitabevi.

Eisenstadt, S. N. (2007). *Modernleşme Başkaldırı ve Değişim* (U. Coşkun, Çev.). Ankara: Doğubatı.

Eldem, E. (1998). Osmanlı Devleti ve Fransa: 17 ve 18. Yüzyıllarda Devlet-Ekonomi İlişkilerine Karşılaştırmalı Bir Bakış. H. C. Tuncer (Haz.). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar 1. Uluslararası Tarih Kongresi 24-26 Mayıs 1993-Ankara: Bildiriler* (s. 14-32). Ankara: Tarih Vakfı Yurt.

Eldem, E. (2018). *Mitler, Gerçekler ve Yöntem Osmanlı Tarihinde Aklıma Takılanlar*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Emecen, F. (1994). Kuruluştan Küçük Kaynarca'ya. E. İhsanoğlu (Ed.), *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi 1. Cilt* içinde (ss. 5-138). İstanbul: IRCICA

Engelhardt, E. P. (2010). *Türkiye'de Çağdaşlaşma Hareketleri Tanzimat* (Ö. Uğurlu ve N. Uğurlu, Çev.). İstanbul: Örgün.

Erdem, G. (2008). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sürekli Diplomasiye Geçiş Süreci*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ergin, M. (2009). *Orhun Abideleri*. İstanbul: Boğaziçi

Erol, S. (2021). *XIX. Yüzyıl Devlet Adamlarından İbrahim Edhem Paşa*. Türk Tarih Kurumu: Ankara.

Ertürk Keskin, N. (2009). *Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan.

Faroqhi, S. (2000). *Osmanlı'da Kentler ve Kentliler* (N. Kalaycıoğlu, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Faroqhi, S. (2003). *Osmanlı Tarihi Nasıl İncelenir?* (Z. Altok, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Faroqhi, S. (2004). Krizler ve Değişim 1590-1699. H. İnalcık ve D. Quataert (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 2. Cilt* içinde (ss. 543-757). İstanbul: Eren

Faroqhi, S. (2005). İktisat Tarihi (17. ve 18. Yüzyıllar. S. Akşin (Haz.). *Zirveden Çöküşe Osmanlı Tarihi 2* içinde (ss. 191-216). İstanbul: Milliyet.

Faroqhi, S. (2006). İntroduction. S. Faroqhi (Ed.), *The Cambridge History Of Turkey Volume 3 The Later Ottoman Empire 1603-1839* içinde (ss. 3-17). New York: Cambridge University Press.

Faroqhi, S. (2012). Post-Kolonyal Dönüm Öncesi ve Sonrasında İmparatorluklar: Osmanlılar. D. Quataert ve B. Tezcan (Eds.), *Hakim Paradigmaların Ötesinde Rifa'at Abou-El-Haj'a Armağan* içinde (ss. 83-105). Ankara: Tan.

Faroqhi, S. (2016). *Devletle Başa Çıkmak* (H. K. Bejsovec, Çev.). İstanbul: Alfa

Feyzioğlu, H. S. (2014). *Tanzimat Döneminde Kadılık Kurumu ve Şer'i Mahkemelerde Yapılan Düzenlemeler.* Ankara: Hel.

Findley, C. V. (1985). 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi 1. Cilt*, 259-262. İstanbul: İletişim.

Findley, C. V. (1986). Palestine In The Late Ottoman Period: Poltical, Social And Economic Transformation. D. Kushner (Ed.), *The Evolution Of The System Of Provincial Administration As Viewed From The Center* içinde (ss. 3-29). Jerussalem: Yad Izhak Ben-Zvi Institute.

Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922)* (L. Boyacı-İ. Akyol, Çev.). İstanbul: İz.

Findley, C. V. (2011). *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (G. Ç. Güven, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt

Findley, C. V. (2015). *Modern Türkiye Tarihi İslam, Milliyetçilik ve Modernlik 1789-2007* (G. Ayas, Çev.). İstanbul: Timaş.

Fleischer, C. H. (1996). *Tarihçi Mustafa Ali Bir Osmanlı Aydın ve Bürokratı* (A. Ortaç, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Fleischer, C. H. (2011). Yükseliş de, Gerileme de Askeri Kriterlere Göre Anlamlı Tasnifler. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 267-282). İstanbul: Timaş.

Fleischer, C. H. (2012). Gölgelerin Gölgeleri: 1530'larda İstanbul'da Siyasette Kehanet. B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve*

Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı içinde (ss. 65-78). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Frey, F. W. (1965). *The Turkish Political Elite*. Massachutsetts: The MIT Press.

Genç, M. (2011). Tarihimize Giydirilen Deli Gömleği: Osmanlı Tarihinde Dönemlendirme Meselesi. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 319-326). İstanbul: Timaş.

Genç, M. (2019). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi.* İstanbul: Ötüken.

Gibbons, H. B. (2017). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluşu* (R. H. Özden, Çev.), Ankara: Altınordu.Giritli Aziz Ali Efendi. (1990). *Berlin Sefareti*. H. A. Schmiede (Haz.). Ankara: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

Goffman, D. (2011). Rönesans Devletleriyle Müzakere Etmek: Osmanlı İmparatorluğu ve Yeni Diplomasi. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 87-104). İstanbul: Timaş.

Göçek, F. M. (1999). *Burjuvazinin Yükselişi İmparatorluğun Çöküşü Osmanlı Batılılaşması ve Toplumsal Değişme*. Ankara: Ayraç.

Göğüş Doğan, B. (2019). *Avrupalılaşma Yolunda Bir Politika Transferi Örneği; "Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'nin Bilim ve Teknokloji Politikası ve Yönetişimin'deki Değişim."* Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Görgün, Ç. (2014). *Türkiye'nin Mülki İdare Sisteminde Merkeziyetçiliğin İnşası (1923-1949),* Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Gözler, K. (2020). *Devletin Genel Teorisi: Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı*. Bursa: Ekin Basım Yayım.

Gran, P. (2012). Batı'nın Yükselişi mi Zengin'in Yükselişi mi? Oryantalizmin Alternatifi Meselesi. D. Quataert ve B. Tezcan (Eds.), *Hakim Paradigmaların Ötesinde Rifa'at Abou-El-Haj'a Armağan* içinde (ss. 71-79). Ankara: Tan.

Grant, J. (2011). Osmanlı Gerilemesini Yeniden Düşünmek: 15-18. Yüzyıllardaki Askeri Teknoloji Yarışında Osmanlı İmparatorluğu Konumu. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 175-198). İstanbul: Timaş

Güler, B. A. (2007). Otuzlu Yıllarda Yönetim. B. Ayman Güler (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939* içinde (ss. 1-20). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve uygulama Merkezi.

Güler, B. A. (2008). Kırklı Yıllarda Yönetim. B. Ayman Güler (Ed.), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949* içinde (ss. 1-14). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.

Güler, B. A. (2009). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir? *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (ss. 13-38). İstanbul: İmge.

Güler, B. A. (2021). *Türkiye'nin Yönetimi*. Ankara: İmge.

Günal, V. A. ve Üçhöyük, E. A. (2016). Osmanlı Adalet Dairesinde Kutadgu Bilig Etkisi.

Güngördü, N. (1988). *Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara.

Güran, T. (1989). *Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Hassan, Ü. (2017). *Osmanlı Örgüt-İnanç-Davranış'tan Hukuk-İdeoloji'ye*. İstanbul: İletişim.

Hathaway, J. (1997). *The Politics Households Of In Ottoman Egypt The Rise Of The Qazdağlıs*. New York: Cambridge University Press.

Hathaway, J. (2011). Osmanlı Tarihinin Dönemlere Ayrılması Sorunu 15-18. Yüzyıllar . M. Armağan (Haz.), *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 165-174). İstanbul: Timaş.

Hathaway, J. (2021). *Beşir Ağa: Osmanlı Hareminin Baş Hadım Ağası*. İstanbul: Vakıfbank Kültür.

Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş.* Ankara: Sosyal Bilimler Derneği.

Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme.* İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.

Heper, M. (2006). *Türkiye'de Devlet Geleneği* (N. Soyarık, Çev.). İstanbul: Doğubatı.

Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*. İstanbul: Doğan.

Heyd, U. (1973). *Studies in Old Ottoman Criminal Law*. V. L. Manage (Ed.). Oxford: Oxford At The Clarendon Press.

Hourani, A. (2002). *A History Of The Arab Peoples*. Cambiridge: The Belknap Press.

Howard, D. A. (2011-a). Osmanlı Tarih Yazıcılığı ve 16-17. Yüzyılların Gerileme Edebiyatı. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 223-248). İstanbul: Timaş

Howard, D. A. (2011-b). Osmanlı Nasihatname Türleri ve Mit. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 185-222). İstanbul: Timaş.

Itzkowitz, N. (1989). *Osmanlı İmparatorluğu ve İslami Gelenek* (İ. Özel, Çev.). İstanbul: Çıdam.

Itzkowitz, N. (2012). 18. Yüzyıl Osmanlı Gerçekleri. B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı* içinde (ss. XXIX-XLVI). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

İmam-ı Gazali. (1969). *Devlet Başkanlarına Nasihat-ül Müluk*. O. Şekerci (Haz.). İstanbul: Sinan.

İnalcık, H. (1954). *Fatih Devri Üzerine Tetkikler ve Vesikalar 1*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

İnalcık, H. (1977). Centralization and Decantralization in Ottoman Empire. T. Naff ve R. Owen (Ed.), *Studies in Eighteenth Century İslamic History* içinde (ss. 27-52). London and Amsterdam: Southern İllinois University Press.

İnalcık, H. (1992). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*. İstanbul: Eren

İnalcık, H. (1993). State, Sovereignty And Law During The Reign of Süleyman. H. İnalcık C. Kafadar (Eds.), *Süleyman The Second And His Time* içinde (ss. 59-92). İstanbul: The ISIS Press.

İnalcık, H. (2005). *Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adalet.* İstanbul: Eren.

İnalcık, H. (2011-a). *Osmanlı İdare ve Ekonomi Tarihi*. İstanbul: İsam

İnalcık, H. (2011-b). Osmanlı Tarihinde Dönemler. Mustafa Armağan (Ed.), *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 79-96). İstanbul: Timaş

İnalcık, H. (2015). *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)* (R. Sezer, Çev.). İstanbul: Yapı Kredi.

İnalcık, H. (2016). *Osmanlı Tarihi'nde İslamiyet ve Devlet*. İstanbul: Türkiye İş Bankası.

İnalcık, H. (2017-a). *Osmanlı ve Avrupa Osmanlı Devleti'nin Avrupa Tarihindeki Yeri*. İstanbul: Kronik.

İnalcık, H. (2017-b). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi* (H. Berktay, Çev.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür.

İnalcık, H. (2020-a). *Osmanlı Hakimiyetinde Ortadoğu ve Balkanlar*. İstanbul: Kronik.

İnalcık, H. (2020-b). *Devlet-i 'Aliyye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar 4*. İstanbul: Türkiye İş Bankası.

İpşirli, M. (1994). Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı. E. İhsanoğlu (Ed.), *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi 1. Cilt* içinde (ss. 139-282). İstanbul: IRCICA Nişanyan Sözlüğü. (2017). 24.03.2021 tarihinde https://www.nisanyansozluk.com/?k=ta%C5%9Fra&view=annotated adresinden erişilmiştir.

İslam Ansiklopedisi. (1994). 9. Cilt. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı.

İslam Ansiklopedisi. (2000). 21. Cilt. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı.

İslam Ansiklopedisi. (2001). 23. Cilt. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı.

İslam Ansiklopedisi. (2002). 25. Cilt. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı.

İslamoğlu-İnan, H. (1998). Hukuk, Mülkiyet, Meşruiyet, Mukayeseli Tarih Yazımı İçin Bir Öneri. H. C. Tuncer (Haz.). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar 1. Uluslararası Tarih Kongresi 24-26 Mayıs 1993-Ankara: Bildiriler (s. 1-14). Ankara: Tarih Vakfı Yurt

İslamoğlu, H. (2018). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Köylü*. A. Çavdar (Haz.). İstanbul: İletişim

Kafadar, C. (1981). *Janissary-Esnaf Relations: Solidarity and Conflict*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Institue of Islamic Studies, Montreal.

Kafadar, C. (2010). *İki Cihan Aresinde Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu* (C. Çıkın, Çev.). Ankara: Cantekin

Kafadar, C. (2011). Osmanlı Tarihinde Gerileme Meselesi. M. Armağan (Haz.), *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 97-150). İstanbul: Timaş

Kafadar, C. (2012). Yeniçeriler ve Osmanlı Döneminde İstanbul'un Ayaktakımı: Yok Yere mi Asiydiler? B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı* içinde (ss. 135-161). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Kafadar, C. (2021). *Kendine Ait Bir Roma Diyar-ı Rum'da Kültürel Coğrafya ve Kimlik Üzerine.* İstanbul: Metis.

Kalaycı, M. ve Kumsar, İ. A. (2017). *Ebu Sehl Numan Efendi Bir Osmanlı Aliminin Çileli Yılları*. Ankara: Hitabevi.

Kantemir, D. (1979-a). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Yükseliş ve Çöküş Tarihi 1. Cilt* (Ö. Çobanoğlu, Çev.). Ankara: Kültür Bakanlığı.

Kantemir, D. (1979-b). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Yükseliş ve Çöküş Tarihi 2. Cilt* (Ö. Çobanoğlu, Çev.). Ankara: Kültür Bakanlığı.

Kantemir, D. (1979-c). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Yükseliş ve Çöküş Tarihi 3. Cilt* (Ö. Çobanoğlu, Çev.). Ankara: Kültür Bakanlığı.

Kara, İ. (2021). *Bir Düşünce Tarihi Metni Olarak İstiklal Marşı*. İstanbul: Dergah.

Karagül, V. (2013). *Osmanlı türk Modernleşme Sürecinde Mülki İdare ve Mülki İdare Amirliği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Karahanoğulları, O. (2009). Fransa'da Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde (ss. 39-168). İstanbul: İmge.

Karal, E. Z. (1977). *Osmanlı Tarihi 7. Cilt*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Karal, E. Z. (1988). *Selim III'ün Hat-tı Humayunları- Nizam-ı Cedid*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Karal, E. Z. (2007). *Osmanlı Tarihi 5. Cilt*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Karal, E. Z. (2007). *Osmanlı Tarihi 6. Cilt*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Karaman, H. E. (2019). *Policy Transfer in Privatization: The Case of Turkish Teleccominications Sector / Özelleştirmede Politika Transferi: Türk Telekomikasyon Sektörü*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Metu, Ankara.

Karaömerlioğlu, A. (2021). *Orada Bir Köy Var Uzakta Erken Cumhuriyet Döneminde Köycü Söylem*. İstanbul: İletişim.

Karpat, K. H. (2007). *Türkiye'de Siyasal Sistemin Evrimi*. Ankara: İmge.

Karpat, K. H. (2008). *Osmanlı Modernleşmesi*, Ankara: İmge Yayınları.

Karpat, K. H. (2011). Osmanlı Tarihinin Dönemleri: Yapısal Bir Karşılaştırmalı Yaklaşım. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 199-222). İstanbul: Timaş

Kasaba, R. (1993). *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi* (K. Emiroğlu, Çev.). İstanbul: Belge.

Katip Çelebi. (1982). *Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar (Düsturu'l-Amel li Islahi'l-Halel)*. A. Can (Haz.). Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı.

Kaya, T. (2010). *Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları Çerçevesinde Kamu Personel Reformu Projeleri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kaynar, R. (2010). *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Kemal, Y. (1967). *Teneke*. İstanbul: Ararat.

Keyder, Ç. (2013-a). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim.

Keyder, Ç. (2013-b). *Memalik-i Osmaniye'den Avrupa Birliği'ne*. İstanbul: İletişim.

Keykavus. (1974). *Kabusname (2. Cilt)*. A. Özkırımlı (Haz.). İstanbul: Kervan Kitapçılık.

Khoury, D. Z. (1998). Ticari Tarımın Musul Eyaletine Girişi ve Köylülük Üzerine Etkileri. Ç. Keyder ve F. Tabak (Eds.), *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım* içinde (ss. 160-179). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Khoury, D. Z. (2003). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Taşra Toplumu Musul, 1540-1834* (Ü. Tansel, Çec.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Kınalızade Ali Efendi. (1981). *Devlet ve Aile Ahlakı*. A. Kahraman (Haz.). Tecüman 1001 Temel Eser Serisi (69).

Kırmızı, A. (2008). *Abdülhamid'in Valileri*. İstanbul: Klasik.

Koca Sekbanbaşı. (1974). *Koca Sekbanbaşı Risalesi*. A. Uçman (Haz.). İstanbul: Tercüman 1001 Temel Eser.

Koç, B. (2021). *Osmanlı Modernleşmesi ve Midhat Paşa Tuna Vilayeti Meclisleri ve Yeniden Yapılanma Çabaları*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür.

Koçi Bey. (1972). *Koçi Bey Risalesi.* Z. Danışman (Haz.). İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Korkut, H. (2007). *Osmanlı Elçileri Gözü ile Avrupa*. İstanbul: Gökkubbe.

Korlaelçi, M. (1989). Bazı Tanzimatçılarımızın Pozitivistlerle İlişkileri. *Tanzimat'ın 150. Yıl Dönümü Sempozyumu* içinde (ss. 25-43). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Köker, L. (2013). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*. İstanbul: İletişim.

Köprülü, F. (2003). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluşu*. Ankara: Akçağ.

Kunt, İ. M. (1978). *Sancaktan Eyalete 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.

Kunt, İ. M. (1988). Siyasal Tarih 1300-1600. S. Akşin (Ed.), *Türkiye Tarihi 2 Osmanlı Devleti 1300-1600* içinde (ss. 15-144). İstanbul: Cem.

Kunt, İ. M. (2005). Siyasal Tarih 1600-1789. S. Akşin (Haz.). *Zirveden Çöküşe Osmanlı Tarihi 2* içinde (ss. 19-76). İstanbul: Milliyet.

Kunt, İ. M. (2012). Bir Şehzade Sancağa Çıkar Bir İhtimal Dönmek Üzere. B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds.), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı* içinde (ss. 79-90). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Kuran, E. (1968). *Avrupa'da Osmanlı İkamet Elçiliklerinin Kuruluşu ve İlk Elçilerin Siyasi Faaliyetleri 1793-1821*. Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü.

Kuran, E. (2013). *Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler*. M. Türköne (Haz.). Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı.

Kuran, A. B. (2000). *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*. İstanbul: Kaynak.

Kuran, A. B. (2012). *Osmanlı İmparatorluğu'nda İnkılap Hareketleri ve Milli Mücadele*. İstanbul: Türkiye İş bankası.

Kutlu, Ö. (2003) *İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri*, Ankara: Seçkin.

Kütükoğlu, M. S. (1994). Osmanlı İktisadi Yapısı. E. İhsanoğlu (Ed.), *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi 1. Cilt* içinde (ss. 513-650). İstanbul: IRCICA

Lewis, B. (2004). *Modern Türkiye'nin Doğuşu* (M. Kıratlı, Çev.). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Lewis, B. (2009). *Ortadoğu* (S. Y. Kölay, Çev.). Ankara: Arkadaş

Lewis, B. (2011). Osmanlı İmparatorluğu'nun İnhitatı Üzerine. M. Armağan (Haz.), *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 79-96). İstanbul: Timaş

Lindner, R. P. (1995). *Göçebe Bir Aşiret Ne İdi?* (M. Murat Baskıcı, Çev.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Lowry, H. W. (2003). *The Nature Of The Early Ottoman State*. Albany: State University Of Newyork Press.

Lowry, H. W. (2012). Osmanlı Balkanları'nda 'Çorba Müslümanları': Bir Batı ve Doğu Osmanlı İmparatorluğu Var mıydı? D. Quataert ve B. Tezcan (Eds.), *Hakim Paradigmaların Ötesinde Rifa'at Abou-El-Haj'a Armağan* içinde (ss. 125-167). Ankara: Tan.

Lütfi P. (2001). *Tevarih-i Al-i Osman* (K. Atik, Haz.). Ankara: Kültür Bakanlığı.

Mardin, Ş. (2006). Tanzimat Fermanının Manası Yeni Bir İzah Denemesi. H. İnalcık ve M. Seyitdanlıoğlu (Eds.), *Tanzimat* içinde (ss. 217-257). Ankara: Phoenix.

Mardin, Ş. (2008). *Türk Modernleşmesi.* İstanbul: İletişim.

Mardin, Ş. (2010). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*. İstanbul: İletişim.

McGowan, B. (2004). Ayanlar Çağı 1699-1812. H. İnalcık ve D. Quataert (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 2. Cilt* içinde (ss. 759-884). İstanbul: Eren Mehmet Emin Nahifi Efendi. (1898). *Sefaretname-i Abdülkerim Paşa*: İstanbul: İkdam Matbaası.

Mehmet Memduh Paşa. (1990). *Tanzimattan Meşrutiyete Mir'at-i Şuunat*. İstanbul: Nehir.

Mehmet Memduh Paşa. (1995). *Tanzimattan Meşrutiyete Kuvvet-i İkbal Alamat-i Zeval Tasvir-i Ahval Tenvir-i İstikbal Feveran-ı Zaman*. İstanbul: Nehir

Melikoff, I. (1997). İlk Osmanlıların Toplumsal Kökeni. E. Zachariadou (Ed.), *Osmanlı Beyliği 1300-1389* içinde (ss. 149-158). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt

Menemencioğlu Ahmet Bey. (1997). *Menemencioğulları Tarihi*. Y. Kurt (Haz.). Ankara: Akçağ.

Mithat, A. H. (2011). *Mithat Paşa Hayatı, Hizmetleri ve Sürgün Dönemi*. N. Günel (Haz.) İstanbul: Fevziye Mektepleri.

Moltke, H. V. (1967). *Türkiye Mektupları.* (K. V. Gül, Çev.). Ankara: Varlık.

Murphey, R. (2011). Mustafa Ali ve Kültürel Yozlaşma Görüşü. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 249-266). İstanbul: Timaş

Mustafa Hatti Efendi. (1999). *Viyana Sefaretnamesi*. A. İ. Savaş (Haz.). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Mustafa Sami Efendi. (1996). *Avrupa Risalesi (Bir Osmanlı Bürokratının Avrupa izlenimleri)*. M. F. Andı (Haz.). İstanbul: Kitabevi.

Nagata, Y. (2021). Anadolu ve Balkanlar'da Ayan: Karaosmanoğulları Ailesi Örneği (18. ve 19. Yüzyıllar). A. Anastasopoulos (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Taşra Elitleri* içinde (ss. 383-414). İstanbul: Küre.

Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: 12 Levha

Namık Kemal. (2005). *Osmanlı Modernleşmesinin Meseleleri Bütün Makaleleri 1*. N. Y. Aydoğdu ve İ. Kara (Haz.). İstanbul: Dergah.

Nasıreddin Tusi. (2005). *Ahlak-ı Nasıri.* A. V. Taştan-H. Nazlıgül (Haz.). Ankara: Fecr.

Neumann, C. K. (1998). Ahmet Cevdet Paşa'nın Tarihçiliğine Yansıyan Zihniyet Dünyas H. C. Tuncer (Haz.). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar 1. Uluslararası Tarih Kongresi 24-26 Mayıs 1993-Ankara: Bildiriler (s. 64-71). Ankara: Tarih Vakfı Yurt.

N. Machiavelli. (2009). *Hükümdar.* Konya: BKM Nizamülmülk. (2006) Siyasetname (N. Bayburtlugil, Çev.). İstanbul: Dergah.

Ocak, A. Y. (1997). Osmanlı Beyliği Topraklarındaki Sufi Çevreler ve Abdalan-ı Rum Sorunu. E. Zachariadou (Ed.), *Osmanlı Beyliği 1300-1389* içinde (ss. 159-172). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt

Ocak, A. Y. (2013). *Osmanlı Toplumunda Zındıklar ve Mülhidler Yahut Dairenin Dışına Çıkanlar (15. – 17. Yüzyıllar)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Okur, C. (2006). *Tanzimat Dönemi Reformlarında İngiliz Etkisi.* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Onur, V. (1964). *Tanzimat Devrinin Büyük ve Unutulmaz Devlet Adamları*. İstanbul:Başnur.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği.* İstanbul: Hil.

Ortaylı, İ. (1994). Tanzimat Devri ve Sonrası İdari Teşkilat. E. İhsanoğlu (Ed.), *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi 1. Cilt* içinde (ss. 283-336). İstanbul: IRCICA

Ortaylı, İ. (2006). *Osmanlı Mirasından Cumhuriyet Türkiye'sine*. İstanbul: Ufuk.

Ortaylı, İ. (2007-a). *Batılılaşma Yolunda*. İstanbul: Merkez.

Ortaylı, İ. (2007-b). *Osmanlı Barışı.* İstanbul: Timaş.

Ortaylı, İ. (2008). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Alman Nüfuzu*. İstanbul: Timaş.

Ortaylı, İ. (2010-a) *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Timaş.

Ortaylı, İ. (2010-b). *Osmanlı'da Milletler ve Diplomasi*. İstanbul: T. İş Bankası.

Ortaylı, İ. (2010-c) *Tarihimiz ve Biz.* İstanbul: Timaş.

Ortaylı, İ. (2010-d) *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit.

Ortaylı, İ. (2011). II. Abdülhamit ve İmparatorluğun Sonu. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 283-290). İstanbul: Timaş

Ortaylı, İ. (2014). *Tarihin Sınırlarına Yolculuk*. İstanbul: Timaş.

Ortaylı, İ. (2016-a). *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*. İstanbul: Kronik.

Ortaylı, İ. (2016-b). *Osmanlı'ya Bakmak*. İstanbul: İnkılap.

Ortaylı, İ. (2017). *İmparatorluğun Son Nefesi*. İstanbul: Timaş.

Öğreten, A. (2014). *Nizam-ı Cedide Dair Askeri Layihalar*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Önder, M. (1973). *Anadolu'yu Aydınlatanlar (Tanzimat'a Kadar) 1*. İstanbul: Yapı Kredi Kültür.

Önen, N. ve Reyhan, C. (2011). *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*. İstanbul: İletişim.

Özbek, N. (2010). Osmanli Taşrasında Denetim: Son Dönem Osmanlı İmparatorluğu'nda Jandarma (1876-1908). E. B. Paker (Ed.). *Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti* içinde (ss. 47-78). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Özbek, N. (2015). *İmparatorluğun Bedeli Osmanlı'da Vergi Siyaset ve Toplumsal Adalet*. İstanbul: Boğaziçi

Özbek, N. (2016). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914*. İstanbul: İletişim

Özcan, A. (1994). Osmanlı Askeri Teşkilatı. E. İhsanoğlu (Ed.), *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi 1. Cilt* içinde (ss. 337-374). İstanbul: IRCICA

Özcan, A. (2020). *Osmanlı'da Tarih Yazımı ve Kaynak Türleri*. İstanbul: Kronik

Özçelik, İ. (2016). *Devlet-i Aliyye'nin Taşra Yönetimi Sancak Kanunnamalerinden Örnekler (Rodos, Prizrin, İskenderiye, Çemişgezek, Antep, Kütahya ve Tarsus Kanunnameleri)*. Ankara: Gazi.

Özdemir, F. (2012). *Defterdar Mehmed Şerif Efendi'nin Layihasının Nizam-ı Cedid Islahatındaki Rolü*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.

Özdemir Tsarouhas, U. E. (2013). *Good Governance in Conditions of Globalization and Europeanization: Public Finacial Management in Turkey from A Policy Transfer Approach / Küreselleşme ve Avrupalılaşma Etkisinde İyi Yönetişim: Politika Transferi bağlamında Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi.* Yayımlanmamış Doktora Tezi, Metu, Ankara.

Özdemiray, S. M. (2018). *Yeni Kurumsalcılık Ekseninde Mülki İdarede Süreklilik ve Değişim*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Özel, İ. (1985). Tanzimat'ın Getirdiği Aydın. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* içinde (ss. 61-66). İstanbul: İletişim.

Özel, O. (2021). *Dün Sancısı Türkiye'de Geçmiş Algısı ve Akademik Tarihçilik.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Özkaya, Y. (1994). *Osmanlı İmparatoruluğu'nda Ayanlık*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Özşen, T. (1988). *Türk İdare Dergisi (1928-1988)*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.

Öztuna, Y. (2006). *Tanzimat Paşaları Ali ve Fuad Paşalar*. İstanbul: Ötüken.

Öztürk, H. Y. (2010). *İlerlemeci Tarih Anlayışı ve Bu Anlayışta Fukuyama'nın Yeri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T. C. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Pakalın, M. Z. (1971). *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Sözlüğü 1*. İstanbul: Milli Eğitim.

Pakalın, M. Z. (1993). *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Sözlüğü 3*. İstanbul: Milli Eğitim.

Pamuk, Ş. (1984). *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1913)*. Ankara: Yurt.

Pamuk, Ş. (1994). *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Pamuk, Ş. (1998). Geniş İmparatorlukta Para Politikası: Devlet Ne Kadar Müdaheleciydi, Ne Kadar Güçlüydü? H. C. Tuncer (Haz.). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar 1. Uluslararası Tarih Kongresi 24-26 Mayıs 1993-Ankara: Bildiriler (s. 33-43). Ankara: Tarih Vakfı Yurt

Pamuk, Ş. (2004). Osmanlı İmparatorluğu'nda Para 1326-1914. H. İnalcık ve D. Quataert (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 2. Cilt* içinde (ss. 1053-1094). İstanbul: Eren

Piterberg, G. (2017). *Bir Osmanlı Trajedisi Tarihyazımının Tarihle Oyunu* (U. Abacı, Çev.). İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları.

Poggi, G. (2012). *Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım* (Ş. Kut ve Binnaz Toprak, Çev.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Quataert, D. (2004). 19. Yüzyıla Genel Bakış: Islahatlar Devri 1812-1914. H. İnalcık ve D. Quataert (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 2. Cilt* içinde (ss. 885-1052). İstanbul: Eren

Quataert, D. (2011). Osmanlı Tarih Yazımı ve Gerileme Kavramına Yönelik Değişen Tavırlar. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 291-302). İstanbul: Timaş

Reinkowski, M. (2017). *Düzenin Şeyleri, Tanzimat'ın Kelimeleri 19. Yüzyıl Osmanlı Reform Politikasının Karşılaştırmalı Bir Araştırması* (Ç. C. Dikmen, Çev.). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik*. Ankara: İmge.

Reyhan, C. (2008). *Osmanlı'da Kapitalizmin Kökenleri.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Roberts, J. M. (2010). *Avrupa Tarihi* (F. Aytuna, Çev.). İstanbul: İnkılap.

Salzmann, A. (2011). *Modern Devleti Yeniden Düşünmek Osmanlı Ancien Regime'i* (A. Özdemir, Çev.). İstanbul: İletişim.

Schilcher, L. (1998). Geç Osmanlı Suriyesi'nde Tahıl Ekonomisi ve Büyük Ölçekli Ticarileşme Sorunu. Ç. Keyder ve F. Tabak (Eds), *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım* içinde (ss. 180-205). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Sencer, M. (1992). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. İstanbul: Alan

Sencer, M. (2002). *Osmanlılarda Din ve Devlet*. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm.

Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu.* İstanbul: Türkiye İş Bankası.

Seyitdanlıoğlu, M. (2015). Tuna Vilayeti Nizamnamesi. E . Tural ve S. Çapar (Eds.), *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde (ss. 47-50). Ankara: Todaie.

Sezer, Ö. ve Sezer A. O. (2016). Devlet Yönetimi Teorisi Olarak Nizamü'l-Mülk'ün Siyasetnamesi Çerçevesinde Adalet ve Meşruiyet. M. Akıncı ve G. N. Şafak (Ed.), *Türk İslam Siyasi Düşüncesi* içinde (ss. 357-372). Ankara: Eğitimci Kamu Çalışanları Sendikası

Sezer Becel, İ. (2009). *Türkiye'de Bayan Mülki İdare Amirliği Uygulaması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.

Shaw, S. J. (2008). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye 1* (M. Harmancı, Çev.). İstanbul: E.

Shaw, S. J. (2010). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye 2* (M. Harmancı, Çev.). İstanbul: E.

Skocpol, T. (2014). *Tarihsel Sosyoloji Bloch'tan Wallerstein'e Görüşler ve Yöntemler* (A. Fethi, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Sobacı, M. Z. (2009). İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı. Ankara: Turhan.

Solak, Ö. (2014). *Cumhuriyet Dönemi Türk Romanında Merkez - Taşra Çatışması*. İstanbul: Hikmetevi.

Soysal, İ. (1999-a). Umur-ı Hariciye Nezareti'nin kurulması. Çağdaş Türk Diplomasisi: 200 Yıllık Süreç Sempozyumu içinde, (ss.71-76). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Soysal, İ. (1999-b). *Fransız İhtilali ve Türk Fransız Diplomasi Münasebetleri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Steinherr, I. B. (1997). Bitinya'da Gayrimüslim Nüfus (14. Yüzyılın İkinci Yarısı- 15. Yüzyılın İlk Yarısı). E. Zachariadou (Ed.), *Osmanlı Beyliği 1300-1389* içinde (ss. 8-22). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt

Şapolyo, E. B. (1945). *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat Devri Tarihi*. İstanbul: Güven.

Şehdi Osman Efendi. (2011). *Rusya Sefaretnamesi*. T. Polatcı (Haz.). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Şener, A. (1990). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*. Ankara: İşaret.

Şevki, M. A. (1968). *Osmanlı Tarihinin Sosyal Bilimle Açıklanması*. İstanbul: Elif.

Şimşek, A. R. (2006). *Osmanlı Ordusunda 18. Ve 19. Yüzyıllarda Yapılan Islahat Çalışmaları ve Bu Çalışmalarda Yabancı Uzmanların Rolü*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Tabak, F. (2021). *Solan Akdeniz 1550-1870*. (N. Elhüseyni, Çev.). İstanbul: Telemak.

Tabak, S. (2016). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e İzmir'de Mülki İdare ve İdareciler (1867-1950).* Konya: Kömen.

Tanör, B. (2010). *Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kedi Yayınları.

Tanyeli, U. (2011). Bir Historiyografik Model Olarak Gerileme-Çöküş ve Osmanlı Mimarlığı Tarihi. M. Armağan (Haz.). *Osmanlı Tarihini Yeniden Yazmak* içinde (ss. 303-318). İstanbul: Timaş

Tezcan, B. (2010). *The Second Ottoman Empire. Political and Social Transformation in the Early Modetrn World*. Newyork: Cambridge University Press.

Tezcan, B. (2012-a). Bilim Üzerinden Siyaset: Erken Modern Osmanlı Bilimi Üzerine Düşünceler. D. Quataert ve B. Tezcan (Eds.), *Hakim Paradigmaların Ötesinde Rifa'at Abou-El-Haj'a Armağan* içinde (ss. 169-194). Ankara: Tan.

Tezcan, B. (2012-b). Karanlığı Dağıtmak: Molla Ali'nin Yaşamı ve Eserleri Işığında 17. Yüzyıl Başlarında Osmanlı İmparatorluğu'nda "Irk" Siyaseti. B. Tezcan ve Karl R. Barbir (Eds), (Z. N. Yelçe, Çev.), *Osmanlı Dünyasında Kimlik ve Kimlik Oluşumu Norman Itzkowitz Armağanı* içinde (ss. 91-116). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Tezcan, B. (2011). Tarih Üzerinden Siyaset: Erken Modern Osmanlı Üzerinden Tarihyazımı. V. H. Aksan ve D. Goffman (Eds.), *Erken Modern Osmanlılar İmparatorluğun Yeniden Yazımı* içinde (ss. 223-267). İstanbul: Timaş.

Thornton, T. (2015). *Bir İngiliz Tacirin İzlenimleriyle Osmanlıda Siyaset, Toplum, Din, Yönetim (1793-1807)* (E. Ertürk, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt.

Timur, T. (1998). *Osmanlı Çalışmaları İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*. Ankara: İmge.

Tilly, C. (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletleri'nin Oluşumu 990-1992* (K. Emiroğlu, Çev.). Ankara: İmge.

Tok, N. (2008). Küreselleşme ve Ulus-Devletin Dönüşümü. M. Özel ve V. Eren (Eds.), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* içinde (ss. 15-36). Konya: Çizgi.

Tolga F. (2018). *Türkiye'de Taşra İdaresinin Tarihsel Gelişimi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.

Torun, S. F. (2005). *Tanzimat'ttan Meşrutiyet'e Türkiye'de Kaza Yönetimi 1842-1876*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Torun, S. F. (2012). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de Sancak Yönetimi 1839-1921*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Tuncer, H. ve Tuncer, H. (1997). *Osmanlı Diplomasisi ve Sefaretnameler*. Ankara: Ümit.

Tunçay, M. (1981). *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek-Parti Yönetimi'nin Kurulması (1923-1931)*. Ankara: Yurt.

Tural, E. (2015). Osmanlı Taşrasında Fransa Etkisi 1864 Nizamnamesi'nin Arkasında III. Napolyon mu Vardı? E. Tural ve S. Çapar (Eds.), *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde (ss. 69-96). Ankara: Todaie Kitabevi.

Türkdoğan, O. ve Gökçe, O. (2015). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemi*. Konya: Çizgi.

Ulucak, B. (2010). *Türkiye'de Mülki İdare Sistemi ve Sistemin Güncel Sorunları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Unat, F. R. (2008). *Osmanlı Sefirleri ve Sefaretnameleri*. Ankara: Türk Tarih kurumu.

Uzun, A. (2002). *Tanzimat ve Sosyal Direnişler Niş İsyanı Üzerine Ayrıntılı Bir İnceleme*. İstanbul: Eren.

Uzunçarşılı, İ. H. (1984). *Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Uzunçarşılı, İ. H. (1988). *Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Üçyiğit, E. (1994). Akdeniz Medeniyetleri Tarihinde Tanzimat. *Tanzimat'ın 150.Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu 31 Ekim- 3Kasım 1989* içinde (ss.7-13). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Ünal, S. (1994). Tanzimat Döneminde Dış Politika. *Tanzimat'ın 150. Yıl Dönümü Sempozyumu* içinde (ss. 203-210). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

White, S. (2011). *The Climate Of Rebellion In The Early Modern Ottoman Empire*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum Cilt-2* (L. Boyacı, Çev.). İstanbul: Yarın.

Wickham, C. (2016). *Mediaval Europe*. New Haven And London: Yale University.

Yaman, T.M. (1940). *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresi'nde Avrupalılaşma*. İstanbul.

Yaşar, M. Ş. (2011). *Türkiye'de Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirliği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yaycıoğlu, A. (2010). Sened-i İttifak (1808): Osmanlı İmperatorluğ'nda Bir Ortaklık ve Entegrasyon Denemesi. S. Kenan (Ed.). *Nizam-ı Kadimden Nizam-ı Cedide: III. Selim ve Dönem* içinde (ss. 667-709). İstanbul: İSAM.

Yaycioglu, A. (2016). *Partners Of The Empire The Crisis Of The Ottoman Order in the Age Of Revolutions.* California: Stanford University.

Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan

Yerasimos, S. (1977). *Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye 2: Tanzimat'tan 1. Dünya Savaşı'na*. İstanbul: Gözlem.

Yerasimos, S. (2000). *Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye 1: Bizans'tan Tanzimat'a*. İstanbul: Belge.

Yurdakul, İ. (2008). *Osmanlı İlmiye Merkez Teşkilatı'nda Reform (1826-1876).* İstanbul: İletişim.

Yücel, Y. (1988). *Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar: Kitab-ı Müstetab, Kitabu Mesalihi'l Müslimin ve Menafi'i'l Mü'minin, Hırzü'l Müluk.* Ankara: Türk Tarih Kurumu

Ziya Paşa. (2019). *Arz-ı Hal*. Z. Taştan ve F. Korkmaz (Haz.). İstanbul: Hiperyayın.

Zürcher, E. J. (1999), *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, Çev.: Y.S. Gönen. İstanbul: İletişim Yayınları.

Zürcher, E. J. (2010). *The Young Turk Legacy and Nation Building (From The Ottoman Empire to Atatürk's Turkey)*. New York: I. B. Tauris & Co Ltd.

Zweig, S. (2020). *Marie Antoinette Vasat Bir Karakterin Portresi* (C. Turan, Çev.). İstanbul: Can.

Makaleler

Abou El-Haj, R. A. (1974). The Ottoman Vezir and Paşa Households 1683-1703: A Preliminary Report Author(s). *Journal of the American Oriental Society*, 94/4, 438-447.

Ak, M. (2014). Divan Şiirinde Taşra Kullanımları ve Divan Şairinin Taşrası. *İstem*, 12/24, 85-102. 24.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/260953 adresinden erişilmiştir.

Akbaş, H. ve Bozkurt, S. ve Yazıcı, K. (2018). Osmanlı Devletinde Lonca Teşkilatı Yapısı ve Yönetim Düşüncesi ile Karşılaştırılması. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, İşletme Tarihi Özel Sayısı, 165-202. 20.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/muftad/issue/38342/444232 adresinden erişilmiştir.

Akkaya Kia, R. (2015). Saraylı Bir Muhalifin Siyasi Mücadelesl: Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 21/2, 315-338. 17.07.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/273372 adresinden erişilmiştir.

Akkaya, M. (2017). Gelibolulu Mustafa Ali'nin Nüshatü's Selâtini Ve 'Adalet' Kavramı. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4 (3), 100-111. 24.04.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/390698 adresinden erişilmiştir.

Alpay, İ. H. (1965). İl Özel İdaresi Tarihçesi. *Türk İdare Dergisi*, 36/295 (Temmuz Ağustos), 3-31. Altay, A. (2011). Klasik Dönem Osmanlı Siyasetname Geleneğine Genel Bir Bakış. *Turkish Studies*, 6/3, 1795-1809. 25.04.2021 tarihinde https://turkishstudies.net/turkishstudies?mod=tammetin&makaleadi=&makaleurl=1679544216_116_ahmet_altay.pdf&key=14984 adresinden erişilmiştir.

Altuğ, U. (2016). Kanun-i Sultan Süleyman Döneminde Dergah-ı Ali Çavuşluğu'nun Kariyer Yolları ve Çavuşlar. *Osmanlı Mirası Araştırmaları Dergisi*, 3/5, 116-128. 29.05.2021 tarihinde http://www.osmanlimirasi.net/dergi//kanuni-sultan-suleyman-doneminde-dergah-i-ali-cavuslugunun-kariyer-yollari-ve-cavuslar-ss-116-128201604.pdf adresinden erişilmiştir.

Baer, G. (1963). Türk Loncalarının Yapısı ve Bu Yapının Osmanlı Sosyal Tarihi İçin Önemi. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 8/14, 99-119. 12.03.2021 tarihinde http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/7/8.pdf adresinden erişilmiştir.

Bağdemir, A. (2009). Adalet Mülk'ün Temelidir Özdeyişi Üzerine, *Turkish Studies İnternational Periodical For The Languages, Literature and History Of Türkish or Turkic Volume*, 4/3, 283-296. 04.04.2021 tarihinde https://www.academia.edu/20828651/Abdullah_Ba%C4%9Fdemir_Adalet_M%C3%BClk%C3%BCn_Temelidir_%C3%96zdeyi%C5%9Fi_%C3%9Czerine_Prof_Dr_Hamza_Z%C3%BClfikar_Arma%C4%9Fan%C4%B1_Turkish_Studies_T%C3%BCrkoloji_Ara%C5%9Ft%C4%B1rmalar%C4%B1_International_Periodical_for_the_Language_Literature_and_History_of_Turkish_or_Turkic_Volume_4_3_Spring_2009_p_283_296 adresinden erişilmiştir.

Barkan, Ö. (1941). İslam-Türk Mülkiyet Hukuku Tatbikatının Osmanlı İmparatorluğu'nda Aldığı Şekiller: İmparatorluk Devrinde Toprak Mülk ve Vakıfların Hususiyeti. *Journal of Istanbul University Law Faculty Dergisi*, 7/4, 906-942. 17.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/9166/114820 adresinden erişilmiştir.

Barkan, Ö. L. (1943). Tarih, Felsefe ve İçtimaiyat; Osmanlı İmparatorluğu'nun Teşekkülü Meselesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1/2, 343-356. 15.11.2020tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/38015 adresinden erişilmiştir.

Bayer, R. (2011). Hasan Kafi Akhisari'nin Hayatı ve Siyasetname Alanı İle İlgili "Usulü'l Hikem Fi Nizami'l-Alem" Adlı Eseri Üzerine Bir Değerlendirme. *Hikmet Yurdu Düşünce – Yorum Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 4/4, 131-145.

Bektaş Öztaşkın, Ö. (2007). Osmanlı Reayası İle Avrupa Serfinin Karşılaştırılması. *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*. 0/16, 247-264. 11 Mart 2021 Tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/31584 sayfasından erişilmiştir.

Bennett, C. J. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, 21/2, 215-233.

Bennet, C. J. ve Howlett, M. (1992). The Lesson of Learning: Reconciling theories of Policy Learning and Policy Change, *Policy Science*, 25, s. 275-294

Benson, D. ve Jordan, A. (2011). What We have Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited, *Political Studies Review*, vol:9, s. 366-378

Berkman, A. Ü. (1987). Amme İdaresi Dergisi'nde Yayınlanan Makaleler ve Türk Yönetim Bilimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 20/4, 19-42. 22.05.2021 tarihinde http://repository.bilkent.edu.tr/bitstream/handle/11693/54292/Amme_%c4%b0daresi_Dergisi%e2%80%99nde_yay%c4%b1nlanan_makaleler_ve_T%c3%bcrk_Y%c3%b6netim_Bilimi.pdf?sequence=1&isAllowed=y adresinden erişilmiştir.

Berry, F. S. ve Berry, W. D. (1999). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. *Theories of the Policy Process*, s. 169-200

Beydilli, K. (1987). İlk Mühendislerimizden Seyyid Mustafa ve Nizam-ı Cedid'e Dair Risalesi. *Tarih Ensitüsü Dergisi*, 0/13, 386-479.

Bilgin, A. ve Ekin, Ü. (2014). *Bir Kimliğin Dönüşümü: "Asker"likten "Asker-Esnaf"lığa*, Akademik İncelemeler Dergisi, 2/1, 215-229. 05.01.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/17872 adresinden erişilmiştir.

Çakan, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme, *Amme İdaresi Dergisi*, 39/4, 45-73.

Çadırcı, M. (1963). Anadolu'da Redif Askeri Teşkilâtının Kuruluşu. *Tarih Araştırmaları Dergisi*,8/14,63-75. 28.06.2021 tarihinde http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/18/26.pdf adresinden erişilmiştir.

Çağman, E. (1999). III. Selim'e sunulan bir ıslahat raporu: Mehmet Şerif Efendi Lâyihası. Divan: Disiplinlerarası Çalışmalar Dergisi, 0/7, 217-233. 18.05.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/254350 adresinden erişilmiştir.

Dağlı, M. (2020). 18. Yüzyıl Sonunda Ayanlık Siyaseti ve Germiyanzadeler. Osmanlı Araştırmaları, 55/55, 145-180. 26.02.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1230565 adresinden erişilmiştir.

Demirci, A. G. (2010). Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sistemi'nin İnşası, *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Ocak-Aralık, 143-168. 31.01.2022 tarihinde https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/210891 adresinden erişilmiştir.

Doğan, H. (2018). Osmanlı Mukataa Yönetim Organizasyonunda Yeni Bir Model: Tımar Alanlarının Mukataalaştırılma Süreci ve Malikane Olarak Satışa Çıkarılan İlk Haslar. *International Journal Of History*, 10/9, 103-131. 01.04.2021 tarihinde

http://www.historystudies.net/dergi//osmanli-mukataa-yonetim-organizasyonunda-yeni-bir-model-timar-alanlarinin-mukataalastirilma-sureci-ve-malikane-olarak-satisa-cikarilan-ilk-haslar2018128257db9.pdf adresinden erişilmiştir.

Dolowitz, D. ve Marsh D. (1996). Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, *PoliticalStudies,* XLIV, 343-357.

Dolowitz, D. ve Greenwold, S. ve Marsh, D. (1999). Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue, *Parliamentary Affairs*, 52/4, 719-730.

Dolowitz, D. ve Marsh, D. (2000). Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, *Governance*, 13/1, 5-24.

Döşemetaş, Ö. (2018). Sadrazam Lütfi Paşa'nın Hayatı ve İlmi Kişiliği. *Anasay,* 0/5, 33-50. 23.04.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/560135 adresinden erişilmiştir.

Efe, A. (2009). Tanzimat'ın Eyalet Reformları. 1840-64 Slistre Örneği. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi,* 6/22, 87-113.

Ekinci, E. B. (2008). Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyâletler. *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları* , 0/6, 7-84. 09.02.2021 tarihinde https://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=osmanli-idaresinde-adem-i-merkeziyet-ve-imtiyazli-eyaletler---ekrem-bugra-ekinci.pdf adresinden erişilmiştir.

Eldem, E. (1999). 18. Yüzyıl ve Değişim. *Cogito (Osmanlılar Özel Sayısı)*, Yaz/19, 190-199.

Elibol, N. (2007). Osmanlı İmparatorluğu'nda Nüfus Meselesi ve Demografi Araştırmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12/2, 135-160. 27.02.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/sduiibfd/issue/20836/223269 adresinden erişilmiştir.

Emecen, F. (1996). Beylikten Sancağa Batı Anadolu'da İlk Osmanlı Sancaklarının Kuruluşuna Dair Bazı Mülahazalar. *Belleten,* LX/227, 81-91.

Ertürk Keskin, N. (2007). Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetim Sistemi'nin Kuruluşu. *Memleket Siyaset Yönetim*, 2/5, 119-174.

Eryiğit, B ve Kalafat, C. (2019). Osmanlı Devleti'nde 1840 – 1858 Yılları Arasında Taşra Yönetimini Düzenleyen Nizamnameler Üzerine Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal*, 5/10, 54-62. 01.07.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/903140 adresinden erişilmiştir.

Evans, M. ve Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77/2, 362-385.

Gencer, B. (2009). Sosyal Devletten Kerim Devlete. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 0/2, 1-18. 21.05.2021. tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/bilgisosyal/issue/29129/311581 adresinden erişilmiştir.

Göçoğlu, V. ve Aydın M. D. (2015). Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisinin Toplumsal Hareketler Bağlamında İncelenmesi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8/37, 880-901. 22.02.2022 tarihinde https://www.sosyalarastirmalar.com/articles/an-analysis-of-the-relationship- between-public-policy-and-social-media-withinthe-context-of-social-movements.pdf adresinden erişilmiştir.

Göçoğlu, V. ve Kurt, İ. D. ve Öktem, M. K. (2019). İdari Reformun Yüzyılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 5/10, 39-79. 01.09.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/769612 adresinden erişilmiştir.

Gökbilgin, T. (1946). 1840'tan 1861'e Kadar Cebel-i Lübnan Meselesi ve Dürziler. *Belleten*, X/40, 641-703.

Gökbunar, A. (2007). Celali Ayaklanmalarının Maliye Tarihi Açısından Değerlendirilmesi. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14 (1), 1-24. 15.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/yonveek/issue/13686/165616 adresinden erişilmiştir.

Gökçe, A. F. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi*, 14, 59-78. 25.04.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1121178 adresinden erişilmiştir.

Gözler, K. (2019). Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir? *Amme İdraresi Dergisi,* 52/1, 1-32.

Güler, B. A. (1993). Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu. *Amme İdraresi Dergisi*, 26/1, 87-96.

Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9/2, 14-29.

Gürer. C. ve Akgül A. ve Tosun H. (2016). Kamu Politikalarının Yayılımı: Kuramsal Bir İnceleme, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 0/16, 23-44.

Gürkan, H. (2013). Modernleşme ve Postmodernizm İçerisinde Gilles Deleuze'ün Tarih Anlayışı Üzerine Bir İnceleme, *Electronic Turkish Studies*, 8/11, 131-148.

İpşirli, M. (1981). Hasan Kafi El- Akhisari ve Devlet Düzenine Ait Eseri: Usulü'l Hikem Fi Nizami'l- Alem. *İstanbul Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi*, 10-11, 239-278.

İnalcık, H. (1964). Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri. *Belleten*, XXVIII/112, 623-690.

Jotaworn, S. ve Sunsaneevithayakul, I. (2016). Evaluation of Voluntary Policy Transfer: A Case Study of Bangkok World Bank Capital, *Journal of Public and Private Management*, 23/2, 149-174. 20.02.2020 tarihinde https://so03.tci-thaijo.org/index.php/ppmjournal/article/view/74587/60133 adresinden erişilmiştir.

Kalabalık, H. (1999). Türkiye'de Alan (Taşra) Yönetimi: İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 71/425, 61-103.

Kara, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30/2, 149-162. 05.09.2021 tarihinde https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php adresinden erişilmiştir.

Karaer, N. (2011). Abdurrahim Muhip Efendi'nin Paris Büyük Elçiliği (1806-1811) ve Döneminde Osmanlı-Fransız Diplomasi İlişkileri. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 30 (30), 1-26. 05.05.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/113990 adresinden erişilmiştir.

Karaömerlioğlu, M. A. (2001/2002). Bağımlılık Kuramı, Dünya Ssitemi Teorisi ve Osmanlı/Türkiye Çalışmaları. *Toplum ve Bilim Dergisi*, Kış/91, 81-99.

Karataş, Z. (2015). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, *Manevi Temelli Sosyal Hizmet Araştırmaları Dergisi*, 1/1, 62-80.

Kardaş, A. (2020). *Birinci Umumi Müfettişlik Bölgesinde Salgın Hastalıklarla Mücadele (1927-1952).* Akademik Tarih ve Düşünce Dergisi, 7/4, 2355-2385.

Kartal, N. (2014). İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçilmiş midir? *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10/23, 279-294.

Kaya, M. (2013). Yerel Yöneticiler Olarak 18. Yüzyılda Ankaralı Ayanlar. *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 3 (05) , 141-162. 18.02.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/trkede/issue/13298/496106 adresinden erişilmiştir.

Kaya Kılıç, S. (1995). Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi İle İlgili Layihası. *Amme İdaresi Dergisi*, 28/2, 119-140.

Keser, A. (2012). Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik, *Amme İdaresi Dergisi*, 45/4, 25-50.

Kıral, B. (2020). Nitel Bir Veri Analiz Yöntemi Olarak Döküman Analizi, *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 0/15, 170-189.

Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors. *Journal of European Public Policy*, 12/5, 764-775.

Korkmaz, A. (2011). *Mehmet Sait Paşa Sefaretnamesi Üzerine Sosyolojik Bir Değerlendirme*. *Necmettin Erbakan Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 32/32, 201-236. 11.05.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/184232 adresinden erişilmiştir.

Koyuncu Kaya, M. (2013). Esnaf Loncalarında Yeniçeriler. *History Studies International Journal of History*, 5/4, 189-205. 10.03.2021 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/270488442_Esnaf_Loncalarinda_Yenicerileri/link/54abcdbc0cf25c4c472fab0c/download adresinden erişilmiştir.

Kutlu, Ö. ve Özdemiray, S. M. (2016). Politika Transferine Karar Verme Süreci. *Sayıştay Dergisi*, 101, 79-95. 25.05.2021 tarihinde https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/101.pdf#page=86 adresinden erişim sağlanmıştır.

Küçükyağcı, N. (2017). Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Etik Yapılanma, *Yüzüncü Yul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1/4, 1-14. 14.05.2021 tarihinde http://www.yyusbedergisi.com/dergi/bir-politika-transferi-ornegi-olarak-turkiyede-etik-yapilanma20180101043635.pdf adresinden erişilmiştir.

Kütükoğlu, M. S. (2011). Bir Ayan Ailesi Tavaslızadeler. *Belleten*, 75/273, 447-470.

Lodge, C.M. ve James O. (2003). The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1/2, 179-193.

Lokmacı, S. (2021). İbrahim Nihali'nin Devlet İşlerindeki Bozukluklar ve Bunların Düzeltilmesinde Takip Edilecek Yollara Dair Layiha Türündeki Eseri: Mir'atü'd Devlet. *Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 0/70, 463-487. 18.05.2021tarihinde Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi (turkiyatjournal.com) adresinden erişilmiştir.

Lütfi Paşa. (1980). Asafname-i Vezir Lütfi Paşa (A. Uğur, Haz.). *İslam İlimleri Enstitüsü Dergisi*, 4, 243-258. 21.04.2021 tarihinde http://isamveri.org/pdfdrg/D00004/1980_4/1980_4_UGURA2.pdf adresinden erişilmiştir.

Menchinger, E. L. (2010). The Sefaretname of Ahmet Vasıf Efendi to Spain. *History Studies İnternational Journal Of History* Dergisi, 2/3, 351-367. 14.05.2021 tarihinde http://www.historystudies.net/dergi/tar201512e500e.pdf adresinden erişilmiştir.

Midilli, M. (2020). Osmanlı Taşrası'nda Ehl-i Örf'e Karşı Kadılar Yahut Kanun-u Kadim'in Ehl-İ Şer' Bekçileri (1453-1586). *Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 0/59, 75-103. 25.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1465709 adresinden erişilmiştir.

Newmark, A. J. (2002). An Integrated Approach To Policy Transfer And Diffusion. *Review of Policy Research*, Volume 19, Issue 2, 151-178.

Üstündağ-Özdemir, N. (2018). Ayanlık Kurumunun Gelişimi ve Anadolu ile Balkan Coğrafyasındaki farklılıkları üzerine bir değerlendirme. *Curr Res Soc Sci*, 4(1), 29-38. 14.03.2021 tarihinde http://dx.doi.org/10.30613/curesosc.372749 sayfasından erişilmiştir.

Okumuş, O. (2013). Osmanlı Tarihinde Katledilen Şeyhülislamlar. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 5/1, 387-396. 01.04.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/sobiadsbd/issue/11355/135757 adresinden erişilmiştir.

Özbek, Y. (2008). İdeolojinin İnşası: 15-16. Yüzyıl Osmanlı Selatin Camileri. *Belleten*, 72/264, 535-566. 28.07.2020 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/ttkbelleten/issue/52593/692343 adresinden erişilmiştir.

Özkaya, Y. (1978). XVIII. Yüzyılın İlk Yarısında Yerli Ailelerin Ayanlıkları Ele Geçirişleri ve Büyük Hanedanlıkların Kuruluşu. *Belleten*, 42/168, 667-723.

Özkoç, Ö. (2021). Mısır Modernleşmesi'nin Tarihsel Kökenleri: Mehmet Ali Paşa Dönemi Üzerine Bir İnceleme. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, sayı: 36, 219-250. 10.02.2022 tarihinde http://www.msydergi.com/uploads/dergi/198.pdf adresinden erişilmiştir.

Özvar, E. (1999). Osmanlı Tarihini Dönemlendirme Meselesi ve Osmanlı Nasihat Literatürü. *Divan: Disiplinler Arası Çalışma Dergisi*, 0/7, 135-151. 27.04.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/254349 adresinden erişilmiştir.

Pritsch, E. (1944). *İslamda Devlet Fikri (Tercüme)*. (S. Ş. Ansay, Çev.). Maarif Matbaası, Ankara, 245-274.

Reyhan, C. (1998). Türkiye'de Modernleşmenin Kökenleri: Kalemiyye Sınıfı. *Amme İdaresi Dergisi*, 31/4, 3/16. 31.12.2020 tarihinde https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler adresinden erişilmiştir.

Reyhan, C. (1999/2000). Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi Bir Açıklama Modeli. *Toplum ve Bilim Dergisi*, Kış/83, 292-322.

Reyhan, C. (2008). İlim-Kılıç-Kalem: Osmanlı Kamu Personeli Rejiminde Üçlü İşlevsel Ayrışma. *Belleten*, 72/263, 95-122. 05.04.2020 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/ttkbelleten/issue/52595/692371 adresinden erişilmiştir.

Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing. *Journal of Public Policy*, 11/1, 3-30.

Sabev, O. (2013). Osmanlıların Balkanları fethi ve idaresinde Mihaloğulları Ailesi (XIV.-XIX. yüzyıllar): Mülkler, Vakıflar, Hizmetler . *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı*

Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi, 33(33), 229-244. 02.07.2020 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/113964 adresinden erişilmiştir.

Sadoğlu, H. ve Coşgun, M. (2017). Osmanli Devleti'nin Duraklama Döneminde Kamu Yönetimi'nin Islahına Yönelik Öneriler:Koçi Bey, Katip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa. *Pesa Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,* 3 (3), 196-204.

Sakal, M ve Gölçek, A. (2017). Financial Crisis And Reform in the Ottoman State. *Sosyoekonomi Dergisi*, 25 (34), 11-32. 14.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/338227 adresinden erişilmiştir.

Semiz, Y. (1994). Sadık Rıfat Paşa (1807-1857) Hayatı ve Görüşleri. *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 0/1, 135-144. 15.05.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/258388 adresinden erişilmiştir.

Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi Ayrı Bası*, 17/3, 46-73).

Sezgin, Ş. (2010). Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 0/27, 1-9

Soy, B. (2007). Lord Palmerston'un Osmanlı Toprak Bütünlüğünü Koruma Siyaseti. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HÜTAD)*, (7) , 141-168. 25.06.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/345681 adresinden erişilmiştir.

Söğütlü , İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye'sinde Modernleşme ve Bürokratik Vesayet. *Kocaei Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 0/19, 49-68. 01.03.2022 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/251917 adresinden erişilmiştir.

Stone, D. (1999). Learning Lessons and Transfering Policy Across Time, Space and Disciplines, *Politics*, Vol. 19 /1, 51-59.

Stone, D. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and İnternational Diffusion of Policy Ideas, *CSGR Working Paper*, No:69/01

Stone, D. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationaliazation' of Policy, *Journal of European Public Policy* 11:3, s. 545-566

Şahin, A. ve Cengiz, S. (2010). 16'ncı Yüzyıl Fiyat Devrimi ve Osmanlı İran Savaşlarının Osmanlı İpekçilik Endüstrisi Üzerine Etkileri. *İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,* 1/1, 69-82. 15.03.2021 tarihinde http://www.berjournal.com/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/BERJ%201(1)2010%20article5%20pp.69-82.pdf adresinden erişilmiştir.

Şengül, R. (2012). Fransa'da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi,* 2/2, 13-21. 10.02.2022 tarihinde https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php adresinden erişilmiştir.

Tanyıldız, S. (2020). III. Selim'e Sunulan Nizam-ı Cedid Layihaları Arasında Bir Sefaretname: Ebubekir Ratıp Efendi'nin Nemçe Sefaretnamesi. *İnsan ve Sosyal Bilimler Dergisi,* 3/1, 591-607. 19.05.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1120566 adresinden erişilmiştir.

Tural, E. (2004). Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864 – Tuna Vilayet Nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 13/3, 83-113. 10.07.2021 tarihinde https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler adresinden erişilmiştir.

Tural, E. (2005). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilayat Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Degisi*, 14/1, 71-91. 05.07.2021 tarihinde tarihinde https://docplayer.biz.tr/9034225-1864-ve-1871-vilayet-nizamnameleri-ve-1876-idare-i-umumiyye-i-vilayat-talimatnamesi.html adresinden erişilmiştir.

Tural, E. (2005). Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Vilayet Nizamnamesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 14/2, 65-91. 07.07.2021 tarihinde https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler adresinden erişilmiştir.

Ünal, U. (2003). İdari ve Sosyal Alanda Nizam-ı Cedid Çabaları. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 14/14, 273-289. 16.05.2021 tarihinde http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/19/1271/14636.pdf adresinden erişilmiştir.

Walker, J. (1969). The Diffusion of Innovations Among the American States, *The American Political Science Review,* Vol. 63 (3), s. 880-898.

Wolman, H. (1992). Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US, *Governance: An İnternational Journal of Policy and Administration*, 5/1, 27-45

Yay, E. (2016). Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği, *4. Sosyal Bilimler Sempozyumu*, 48-63.

Yaycıoğlu, A. (2019). Perdenin Arkasındakiler Osmanlı İmparatorluğu'nda Sarraflar ve Finans Ağaları Üzerine Bir Deneme. *Journal Of Turkish Studies*, 52, 375-396.

Yazıcı, N. (2008). Fâtih'in Yetişmesi Üzerine Bazı Değerlendirmeler. Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 49/1, 1-15. 22.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/582737 adresinden erişilmiştir.

Yeşil, F. (2012). III. Selim Devri Siyasi Literatürüne Bir Katkı: Yeni Bir Layiha Üzerine Notlar. *Belleten*, 76/275, 75-146. 17.05.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1267975 adresinden erişilmiştir.

Yıldız, A. (2013). Şehzadeye Öğütler: Ebubekir Ratıb Efendi'nin Şehzade Selim'e (III) Bir Mektubu. *Osmanlı Araştırmaları*, 42/42, 233-274. 18.05.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/112150 adresinden temin edilmiştir.

Yılmaz, C. (2003). Osmanlı Siyaset Düşüncesi Kaynakları ile İlgili Yeni Bir Kavramsallaştırma: Islahatnâmeler. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, (2), 299-338. 15.03.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/pub/talid/issue/43383/528550 adresinden erişilmiştir.

Yılmaz, F. (2012). İlahi Hukuktan Beşeri Hukuka (Osmanlı Örneği), *Eskiyeni*, 0/24, 111-128. 15.02.2021 tarihinde https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/478185 adresinden erişilmiştir.

Yücel, Y. (1974). Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona Dair Genel Gözlemler. *Belleten*, 38/152, 657-708.

Yücel, Y. (1977). 16 ve 17. Yüzyıllarda Osmanlı İdari Yapısında Taşra Ümerasının Yerine Dair Düşünceler. *Belleten*, 41/163, 495-506.

TEZ DEĞERLENDİRME FORMU

	Öğrencinin Adı Soyadı:	**EVET**
	Kapak	
1	Tez Başlığı tutanaktaki başlıkla aynı mı?	
2	Kapaktaki ay ve yıl savunmaya girilen tarihle tutarlı mı?	
3	Kapak format kılavuzdaki kapak formatına uygun mu?	
4	Kapakta yazılan tüm yazılar doğru olarak verilmiş mi?	
	İçindekiler	
5	Sayfa numaraları tam verilmiş mi?	
6	Şekil, Çizelge vb. listeleri verilmiş mi? Sıralaması doğru mu?	
7	Özet, Abstract, Giriş, Sonuçlar vb. bölümler var mı?	
8	Yazım hataları kontrolü yapıldı mı?	
	Giriş	
9	Hazırlanan tezin önemini anlatıyor mu?	
10	İkinci ve Üçüncü dereceden başlık içermemeli kuralına uyuldu mu?	
	Özet/Abstract	
11	Kılavuza uygun mu?	
12	Ay ve yıl savunmaya girilen tarihle tutarlı mı?	
13	Özet; tek sayfa, tek aralık, tek paragraf kuralına uygun olarak yazıldı mı?	
14	Bilim kodu, sayfa adedi, anahtar kelimeler ve tez danışmanı yazıldı mı?	
	Kaynakça	
15	Kaynakların tamamına metin içinde atıf yapıldı mı?	
16	Kaynak formatı Kılavuzdaki kaynak formatına uygun olarak hazırlanmış mı?	
17	Atıf formatı kılavuzdaki atıf formatına uygun mu?	
	Atıf Yöntemi **APA 6** ☐ **CMS** ☐	
	Genel Değerlendirme	
18	Etik Beyan açıklaması okundu, uyuldu ve imzalandı mı?	
19	Kabul/Onay sayfası kılavuzdaki formata uygun olarak düzenlenmiş mi?	
20	Kabul /Onay sayfasında belirtilen oy birliği/oy çokluğu seçeneklerinden uygun olanı savunmayla tutarlı olacak şekilde belirlenmiş mi?	
21	Sayfa kenar boşluklar ve sayfa numaraları kılavuzdaki formatına uygun mu?	
22	Paragraf boşlukları ve metin satır aralığı kılavuza uygun olacak şekilde düzenlenmiş mi?	
23	Başlık yazımları kılavuzdaki başlık formatlarına uygun mu?	
24	Yazı tipi ve boyutu kılavuzdaki yazı tipi ve boyutu formatına uygun mu?	
25	Şekil, Çizelge vb. açıklama ve numaralandırmaları kılavuzdaki formata uygun olarak yazılmış mı?	