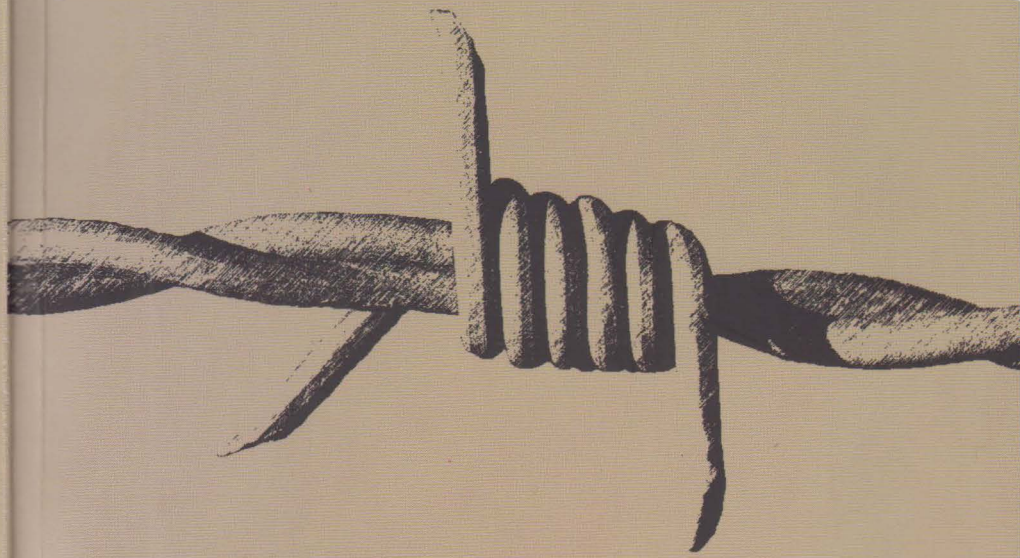
TÜRKİYE'DE DEVLETİN TOPRAK ÜZERİNDE ÖRGÜTLENMESİ

nuray ertürk keskin



TAN

NURAY ERTÜRK KESKİN

TÜRKİYE'DE DEVLETİN TOPRAK ÜZERİNDE ÖRGÜTLENMESİ

TAN

TÜRKİYE'DE DEVLETİN TOPRAK ÜZERİNDE ÖRGÜTLENMESİ

Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi
Tan Kitabevi Yayınları 4 / Araştırma Dizisi 4 / Yönetim
ISBN-13: 978-605-5668-03-7
© Tan Dağ. Öğr. Eğt. ve Kitap Yayıncılık Hizmetleri Ltd. Şti., 2009
1. Baskı, Eylül 2009, Ankara, 1000 adet

Düzelti: Oktay Tercan
Yayına Hazırlayan: Eda Çelik
Kapak ve İç Tasarım: Erdem Olcay
Baskı ve Cilt: Cantekin Matbaacılık

Kaynakça Notu:
Nuray Ertürk Keskin, Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, Ankara, Tan Kitabevi Yayınları, 2009, 608 sayfa.

Tan Kitabevi Yayınları
Selanik 2 Sokak 78/5 Kızılay Ankara
Tel-Faks: 0312 419 33 53
www.tankitabevi.com
bilgi@tankitabevi.com

TÜRKİYE'DE DEVLETİN TOPRAK ÜZERİNDE ÖRGÜTLENMESİ

Nuray Ertürk Keskin

TAN

NURAY ERTÜRK KESKİN 1975 Çorum doğumlu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 1997 yılında mezun oldu. Yüksek lisans ve doktora eğitimini aynı üniversitede Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı'nda tamamladı. Halen Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF'de öğretim üyesidir. Yönetim düşüncesi, yönetim tarihi, devlet reformu, toprağa dayalı örgütlenme üzerine yaptığı çalışmalar çeşitli dergi ve kitaplarda yayımlanmıştır. *Eğitimde Çürüyüş* (Aytül Güneşer ile birlikte, 2003) adlı bir kitabı bulunmaktadır.

Kaan'a...

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR ... 11
TABLOLAR LİSTESİ ... 13
ÖNSÖZ ... 15
GİRİŞ ... 19

I. OSMANLI'DA TOPRAĞA DAYALI ÖRGÜTLENME VE DEĞİŞİM ... 29

1. Osmanlı Olgusuna Yaklaşım ... 30
a. Weberyen Analizler ... 31
b. Feodalizm, ATÜT ve Kendine Özgülük Tartışmaları ... 37
c. Tarihsel Açıklamalar Işığında Osmanlı Toplum Yapısı ... 47
d. Sosyo-Ekonomik Gerçekliği İçinde Egemen Sınıfların Niteliği ... 52
Osmanlı'da Askeri (Yönetici) Sınıfın Bileşimi ... 53
Eşraf ve Ayanın Rolü ... 59
Gayrimüslim Cemaat Sistemi ... 60

2. Merkezileşme Sürecinde Toprağa Dayalı Örgütlenme ... 63
a. Tarım Ekonomisinin Örgütlenmesi: Tımar Sistemi ... 72
b. Sancak Esasında Yönetim ... 83
Beylerbeyiliklerin Kurulması ... 90
Toprağa Dayalı Örgütlenme Tarzı ... 94
c. Yönetimde Denge ve Denetim Sistemi: Taşra Görevlileri ... 102

3. Feodal Gücün Ademi Merkezileşmesi ve Değişim ... 110
a. Tımar Sisteminin Çözülüşü: İltizam Sisteminin Yaygınlaşması ... 122
b. Toprakta Yeni Düzenleme: Sancaktan Eyalete ... 130
c. Taşra Görevlilerinin Dönüşümü ... 136
d. Taşra Egemenlerinin Güçlenmesi ... 143

4. Yarı Sömürgeleşme Süreci ... 152
a. II. Mahmut ve Tanzimat Merkeziyetçiliği ... 160
Yerel Meclis Sistemi: Feodal Egemenliğin Yeni Aracı ... 164
Kaza Kademesinin Oluşturulması ... 168
Eyalet ve Sancak Taksimatındaki Değişiklikler ... 171
Bitmeyen Sorun: Eyaletlerin Yönetimi ... 176

b. Avrupa Islahat Programı:
İmparatorluk Topraklarının Yeniden Örgütlenmesi ... 179
Büyük Bölgeli Eyalet Sistemine Geçiş: Özerk Vilayetler ... 182
Fransız Sistemi - 1864 Nizamnamesi: Algılar ve Gerçekler ... 196
1871 Vilayet Nizamnamesi ve Özerk Nahiye Modeli ... 204
Anayasal Sisteme Geçiş: Ademi Merkeziyetçi Yönetim İlkeleri ... 209
Osmanlı Toprak Bütünlüğünün Kaybedilmesi ... 212
c. İkinci Meşrutiyet Uygulamaları ... 219
1913 Geçici Kanunu: Son Osmanlı Vilayet Düzenlemesi ... 221
Toprağa Dayalı Örgütlenmede Müstakil Liva Modeli ... 230

II. ULUSAL BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE
TOPRAĞA DAYALI ÖRGÜTLENME ... 241

1. Cumhuriyet Olgusuna Yaklaşım ... 244
a. Devlet-Toplum Karşıtlığına Dayalı Tezlerin Eleştirisi ... 244
b. Kapitalistleşme Süreci ve İktidar Savaşında Sınıflar ... 251
c. Toprak Mülkiyetinin Niteliği ve Yarı-Feodal İlişkilerin Kapsamı ... 257
2. İl Ölçeğinin Esas Alınması ve Yönetsel Kademelenme ... 269
a. Müstakil Liva Uygulaması ... 272
b. Yönetsel Bölünüşün Üç Kademeye İndirilmesi:
Osmanlı Vilayetlerinin Kaldırılması ... 281
c. Müstakil Liva-Mülhak Liva Ayırımına Son Verilmesi ... 289
d. Yönetsel Örgütlenmenin Esasları:
İşgalci Güçler, Aşiret-Azınlık Unsurları ve Asayiş Sorunu ... 294
e. Teşkilatı Mülkiye Yasası: İl Sayısının Azaltılması ... 302
f. Aşiret Düzenine Karşı Doğu'da Yeni İller ... 317
g. İl Kademesinin Altındaki Yönetsel Bölünüş: İlçe ve Bucaklar ... 322
h. 1940'lı Yılların Sonu:
Yönetsel Kademelenmenin Tekrar Gündeme Gelmesi ... 335
i. Yönetsel Bölümleme Ölçütleri ... 342
3. Valilik Kurumu ve İl Yerel Yönetimi Dengesi ... 347
a. Yetki Genişliği ve Görevler Ayrılığı: Anayasal Yönetim İlkeleri ... 348
b. Devlette Merkeziyetçi Örgütlenme: 1929 Vilayet İdaresi Kanunu ... 357
c. Yeni Dünya Düzeninde Ulusal Kalkınma: 1949 İl İdaresi Kanunu ... 363
d. Merkezin İzdüşümü: İl ve İlçe İdare Kurulları ... 375
e. Merkezileşme Sürecinde İl Özel İdarelerinin Rolü ... 381
4. İl Esasına Aykırı Uygulamalar ... 391
a. Maarif Eminlikleri (Eğitim Bölgeleri): 1926-1931 ... 392
b. Umumi Müfettişlikler: 1927-1948 ... 396
1921 Anayasası'nda Umumi Müfettişlikler: Merkezileşme Mekanizması ... 396
Osmanlı Eyalet Sistemine Dönüş Tartışmaları ... 400
Umumi Müfettişliklerin Kurulması ... 404
Umumi Müfettişliklerin Yönetsel Kademelenmedeki Yeri ... 411
Umumi Müfettişliklerin İktisadi Boyutu ... 417
Umumi Müfettişliklerin Sonu ... 420
c. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütleri: Bölge Müdürlükleri ... 423

III. KÜRESEL KAPİTALİZME UYARLANMA SÜRECİ VE DEĞİŞİM 431
1. DEĞİŞİMİN DİNAMİKLERİ: KÜRESEL SERMAYENİN SÖZCÜLERİ 438
a. Dünya Bankası: Yerelleşme Politikası 439
Dünya Bankası'nın Yerelleşme Tanımı 447
Bakanlıkların Yerelleşmesi 451
b. Avrupa Birliği: Yerellik ve Bölgeselleşme 454
Yerellik İlkesi: İdari ve Mali Özerklik 455
AB Bölgeselleşmesi 462
c. Birleşmiş Milletler ve OECD Katkısı 469
2. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNDE DEĞİŞİM 472
a. Yönetsel Kademelenmede Değişim: İl ve İlçe Sayılarının Artırılması 475
b. Yerellik İlkesi'nin İnşası: İl Özel İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi 483
İl Genel Yönetiminin Kaldırılması 488
Mülki İdare Sistemine Yeni Tanım: İçişleri Bakanlığı'nın Taşra Teşkilatı 497
İllerin Özerk Yönetimi 504
c. Devlet Örgütlenmesinin İl Temelinden Bölge Temeline Taşınması 514
Bölge Yönetimi Arayışları 516
Yönetim - Hizmet Ölçeğinde Büyüme: Birlikleşme 523
Bölge Yönetişimi Karşısında İllerin Geleceği 530
3. YÖNETİŞİMCİ İKTİDAR VE YENİ MERKEZİLEŞME 539

SONUÇ 547
KAYNAKÇA 557
DİZİN 579
EK: HARİTALAR 605

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ANAP	Anavatan Partisi
AP	Adalet Partisi
ATÜT	Asya Tipi Üretim Tarzı
AÜ	Ankara Üniversitesi
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYBYK	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BCA	Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi
BKA	Bölge Kalkınma Ajansı
BMM	Büyük Millet Meclisi
CAS	Ülke Destek Stratejisi
CHF	Cumhuriyet Halk Fırkası
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DB	Dünya Bankası
DEA	Düzenleyici Etki Analizi
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DOKAP	Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EHTBEB	Eski Harfli Türkçe Basılı Eserler Bibliyografyası
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İT	İttihad ve Terakki
İÜ	İstanbul Üniversitesi
KA	Kalkınma Ajansı

KHGM	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
KPSS	Kamu Personel Seçme Sınavı
KT	Kabul Tarihi
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİAR	Mülki İdare Araştırması
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OHAL	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği
ÖUKP	Ön Ulusal Kalkınma Planı
PFPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Yapısal Uyum Kredileri
PPDPL	Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi
RG	Resmi Gazete
SAL	Yapısal Uyarlama Kredileri
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SECAL	Sektörel Uyarlama Kredileri
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TD	Tutanak Dergisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİP	Türkiye İşçi Partisi
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TŞAMC	Teşebbüsü Şahsi ve Ademi Merkeziyet Cemiyeti
TTK	Türk Tarih Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YAYED	Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği
YSE	Yol, Su, Elektrik
ZC	Zabıt Ceridesi

Tablolar Listesi

Tablo: I.1	Toprağa Dayalı Örgütlenme Biçimleri
Tablo: I.2	16. ve 17. Yüzyıllarda Kürt Bölgelerinin İsimlendirilmesi
Tablo: I.3	16. ve 17. Yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu'nda Yönetsel Bölünüş
Tablo: I.4	1864 ve 1870 Düzenlemelerinden Sonra Kurulan Vilayetler
Tablo: II.1	Osmanlı Toprak Dağılımı, 1913
Tablo: II.2	Ulusal Sınırlar İçinde Kalan Topraklar Vilayet, Mülhak Liva, Müstakil Liva Sayıları
Tablo: II.3	Vilayetlere Dair Taksimatı Mülkiye Cetvellerinin Fihristi (1927)
Tablo: II.4	1921-1980 Döneminde Yönetsel Kademelenme İl, İlçe, Bucak Sayıları
Tablo: II.5	Bucaklara Bağlı Köy ve Kasaba Grupları (1965)
Tablo: II.6	1926 Yılında Kurulan Eminlik Mıntıkaları ve İl Maarif Müdürlükleri
Tablo: II.7	Umumi Müfettişlik Bölgeleri ve Kapsadıkları İller (1921)
Tablo: II.8	Umumi Müfettişlikler ve Kapsadığı İller (1927-1947)
Tablo: III.1	Kapitalist Ekonominin Ulusal ve Küresel Bütünleşme Süreçleri
Tablo: III.2	Bölgesel Kalkınma Programları İle Sınır-Ötesi İşbirliği Programları'nın Yürütüldüğü Bölgeler
Tablo: III.3	On Yıllık Dönemler İtibariyle İl, İlçe, Bucak Sayılarındaki Değişim
Tablo: III.4	1980-2007 Döneminde İl, İlçe, Bucak Sayılarındaki Değişim
Tablo: III.5	Bölge Valiliklerinin Merkezleri ve Kapsadıkları İller
Tablo: III.6	Türkiye'de Kalkınma Ajansları (Merkez-Kapsamındaki İller)
Tablo: III.7	Türkiye'de Yönetim Bölümleri (2009)

ÖNSÖZ

Okuduğum bir kitapta yazar, insanın zorunluluk ve korkularından verimli sonuçlar elde etmesini "yaratıcı nevroz" olarak adlandırıyordu. Elinizdeki çalışma da benim için bu türden bir sonuçtur. Öngörülen süre içinde bitirme zorunluluğu, başarılı olamama korkusu, geleceğe sağlam bir adım daha atabilme kaygısıyla bu kitap doğdu. Kitabın kaynağında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı'na sunulmuş doktora tezim yer almaktadır.

Konunun belirlendiği günlerde Türkiye'de kapsamlı bir kamu reformu dalgası başlamıştı. Devletin toprak üzerindeki kurumlaşması, 21. yüzyılın başında, bu tarihsel kırılma zamanlarında köklü bir değişime konu olmaktaydı. Art arda gündeme gelen yasa taslakları, 1980'lerin başından itibaren dış kredi-faiz sarmalı üzerinden yürüyen neoliberal reform sürecinin ikinci aşamasını oluşturuyordu. İktisadi ve mali liberalizasyon politikalarının uygulandığı ilk aşamada devletin ekonomik ve mali alanlardaki varlığı ile yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştı. Yönetsel ve siyasal liberalizasyon politikalarından oluşan ikinci aşama, üniter ve sosyal devleti çözerek ilerlemeye başladı. Ülke gündemini kasıp kavuran reform metinleri, birkaç yıl içinde yasalaştı. Cumhuriyet'in temel örgütlenme ilkeleri; Anayasal hükümlere, Cumhurbaşkanlığı makamından yükselen itirazlara, yargı sürecinde bekleyen çeşitli

davalara-verilen kararlara ve toplumsal muhalefete rağmen köklü bir dönüşüme uğradı. Süreç günümüzde de devam etmektedir.

Neoliberal reform dalgası, yerli politika oluşturma süreci içinde doğmamış, ülke gündemine politika transferi sürecinin ürünü olarak girmiştir. Politikanın sahibi IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği ve ABD gibi iki devlet cephesinde somutlaşan küresel sermayedir. Azgelişmiş ülkelerde yatırım alanı arayan küresel sermayenin iktisadi ve siyasal egemenliği, bu egemenliğe uygun toplumsal ve yönetsel yapıların kurulmasıyla gerçekleşmektedir. Çeyrek yüzyıldır, ulus-devlet sınırlarını aşan örgütlenme biçimleri bir yandan sermayenin küresel ölçekte merkezileşmesini sağlarken, öte yandan yerel özerklik talebiyle ulusal bütünlüğü parçalamaktadır. Bu karmaşık siyasal coğrafyada toprağa dayalı örgütlenmenin yeniden düzenlenmesi yakıcı bir önem taşımaktadır. İçinden geçtiğimiz süreçte geleneksel sistemin neden değiştirildiği sorusuna bir karşılık geliştirme ihtiyacından doğan bu çalışma, "Türkiye'de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi"ni tarihsel ve yönetim bilimi temelinde irdelemektedir.

Çalışmamın tez olarak ortaya çıkışı ve kitaplaşması birçok değerli yardım sayesinde mümkün olabildi. Bu yardımlar içinde en büyük pay tez danışmanım *Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'e* aittir. Tezin araştırma sorusu ile savların netleşmesindeki katkısı, tezden kitaba dönüşme sürecindeki desteği, hiçbir zaman esirgemediği emeği için kendisine ne kadar teşekkür etsem azdır. Mesleğin içinde olan herkes bilir; akademik uğraş etkili bir usta-çırak ilişkisi gerektiriyor. Bu nedenle akademideki yürüyüşümün henüz başındayken Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'le tanışmış olmayı büyük bir şans sayıyorum. O dönemde TODAİE'de yapılan yüksek lisans dersleri kafası hayli karışık kamu yönetimi öğrencileri olarak hepimizi heyecanlandırmıştı. SBF'de devam eden doktora dersleri, mesleki gelişimimin dönüm noktası oldu. Araştırma sürecini disiplinli ve titiz bir biçimde yürütme gereğini, soru sorarak-sorgulayarak ilerlemeyi, görünenin arkasındaki öze erişmenin önemini bu derslerde öğrendim. Bilgeliğiyle ufkumu aydınlatan değerli hocama çok şey borçluyum; onda gördüklerim ve

öğrendiklerimle yoluma devam ediyorum.

Tezi öneri aşamasından itibaren izleyen, uyarı ve eleştirileriyle çalışmama ışık tutan *Prof. Dr. Özer Ergenç* ile *Prof. Dr. Metin Kazancı'ya* da teşekkürü borç bilirim. İlgi ve destekleri daima güç verdi. *Prof. Dr. Şinasi Aksoy* ile *Yrd. Doç. Dr. Koray Karasu'nun* savunma aşamasında dile getirdikleri öneriler ise basım öncesinde kimi eksiklikleri gidermemi sağladı, kendilerine çok teşekkür ederim.

Tez yazma aşaması, kitapların sağır arkadaşlığı dışında, zaman zaman kendi sesimi bile unuttuğum derin bir yalnızlık süreciydi. O günlerin zorluklarını paylaşarak umudu birlikte çoğalttığımız *Ceren Kalfa'ya*; endişelerimden uzaklaşmamı sağlayan *Sibel Kurtoğlu, Sonay Bayramoğlu* ve *Serap Vural'a* herşey için teşekkür ediyorum. İyi ki varlar... SBF'de lisansüstü eğitimimin en belirgin unsurunu oluşturan "35'lik" olma durumuna da değinmeliyim. "Ne olacak bu 35'lerin hali" toplantılarında bir araya geldiğimiz, bölüm odası sohbetlerinde çözümler ürettiğimiz bütün asistan arkadaşlarımı sevgiyle anıyorum. Çabalarımız somut bir sonuca ulaşamasa da, aramızdaki iletişimin kurulmasında-güçlenmesinde etkili katkıları oldu.

Tez yazarken kitap-süreli yayın koleksiyonu açısından zengin kütüphanelerin yanı başında olmak kuşkusuz büyük bir olanaktı. Bu süreçte SBF, TODAİE, TBMM, İçişleri Bakanlığı ve Bilkent Üniversitesi kütüphaneleri ile Milli Kütüphane ve Cumhuriyet Arşivi'nden yararlandım. İşimi kolaylaştırıp rahat bir nefes almamı sağlayan "gerçek kütüphaneciler"in tümüne teşekkür ederim.

Kitabı tez halindeyken okuyarak önerilerini ayrıntılı bir raporla ileten, basım öncesinde biçim ve içerik bakımından eksiklikleri gidermeme yardımcı olan *Eda Çelik'e*; çalışmamın okuyucuyla buluşmasını sağlayan Tan Kitabevi Yayınları'na en içten teşekkürlerimi sunuyorum.

Ve son olarak... Sağladıkları rahat çalışma olanağı için anneme, babama ve eşime de burada teşekkür etmek isterim. Üzerimdeki yükleri hafifleten destekleri, koşulsuz sevgileri olmasa ne yapardım bilmiyorum. Teşekkürlerin yanı sıra dilemem gereken bir de büyük özür var: "Annemin tezi bitsin oyuncak oynacağız" diyerek

büyüyen *Kaan* bugün dokuz yaşında. Ona gereken zamanı ayıramadığım kaygısını hala taşımakla birlikte, mutlu bir çocukluk geçirerek iyi anılar biriktirmesini sağlamış olmayı diliyorum. Bu kitabı doktora eğitimimle birlikte büyüyen oğluma armağan ediyorum.

N. E. Keskin
Samsun, Ağustos 2009

GİRİŞ

Türkiye'de devlet toprak üzerinde *taşra genel yönetimi* ve *yerel yönetimler* olarak iki şekilde örgütlenmiştir. Taşra genel yönetimi, merkezde bulunan bakanlıkların taşrada il ve ilçe alanlarında, vali ve kaymakam yönetiminde örgütlenmesidir. Bu örgütlenmede ilçelerin altında bucak kademesi bulunmaktadır. Bununla birlikte tarihsel olarak maarif eminlikleri, umumi müfettişlik sistemi, merkezden yönetim kurumlarının bölge müdürlükleri, olağanüstü hal bölge valiliği, GAP, DAP, DOKAP gibi bölgesel proje idareleri şeklinde çeşitlilik sergileyen bölge yönetimleri de taşra genel yönetimi olarak örgütlenmiştir. Yerel yönetimler ise karar ve yönetim organları kısmen veya tamamen seçimle oluşan il özel idaresi, belediye ve köy birimlerinden oluşmaktadır. Merkezden yönetim ile taşra örgütü arasındaki ilişki "yetki genişliği" ilkesi, merkezden yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki ilişki ise "idari vesayet" ilkesi ile sağlanmıştır. Yapı, ulusal kurtuluş savaşından II. Dünya Savaşı'na kadar süren iç pazar bütünleşmesinin esas olduğu yıllarda inşa edilmiş, II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden 1980'e kadar uzanan dönemde ise devletin üstlendiği yeni işlevlere paralel olarak örgütsel ve işlevsel açıdan genişlemiştir. Bu yapılanmada merkezi yönetimin uzantısı niteliğindeki taşra kuruluşları ağırlıklı bir role sahipken, yerel yönetimler ikincil konumdadır.

Günümüzde örgütsel yapısı ile işlev ve görevleri açısından

köklü bir dönüşüme uğrayan devlet örgütlenmesi, bu ikili mekanizmadan büyük ölçüde uzaklaşmıştır. Küresel iktidar sahipleri, devlet ülke yüzeyinde mal ve hizmet götürmek amacıyla örgütlenirken, artık merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetim birimi olarak aynı coğrafyayı paylaşan iki idari birim olmaktan çıkmasını talep etmektedir. Neoliberal reform sürecinde valilik hiyerarşisi altında örgütlenen temel devlet hizmetleri ve çeşitli sosyal hizmetlerin büyük bölümü, il özel idareleri ile belediyelere devredilmektedir. Bölgesel kuruluşların üstlendiği altyapı hizmetlerinin önemli bir bölümü de il özel idarelerine bırakılmaktadır. Merkezi yönetimin görev ve işlevlerinin yerel/bölgesel yönetimler lehine sınırlandırılması, kamu hizmetlerinin kapsamının daraltılmasıyla yerel/bölgesel yönetimler için üçayaklı bir model yaratılmıştır: Bölgesel düzeyde kalkınma ajansları, alan yönetimi olarak il özel idareleri, kentsel yerleşme düzeyinde belediyeler. Merkezle ilişkiyi sağlayan *idari vesayet* bağı koparılarak, model *idari ve mali özerklik* ilkesi üzerine inşa edilmiştir. İşler, özerklik esasına göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden yerel/bölgesel yönetimlerce yürütülmektedir. Böylece devletin, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi ülke coğrafyasına dengeli bir biçimde paylaştırabilme yolunda kullanacağı araçlar ortadan kaldırılmaktadır.

Bu çalışma, devletin toprağa dayalı örgütlenme bütünü içinde "illerin yönetimi"ne odaklanmaktadır. Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde iller, hem merkezin taşra örgütü [il genel yönetimi] hem de bir yerel yönetim birimi olarak [il özel idaresi] faaliyet göstermektedir. Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenme politikası, Osmanlı dönemine bir tepki olarak gelişmiş ve henüz milli mücadele döneminde il kademesi esas alınarak Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır. Yeni bölümlemede Osmanlı dönemindeki sancak sınırları dikkate alınmakla birlikte, büyük eyaletler kendi içinde alt bölümlere bölünerek, eski güçleri kırılmıştır. İl düzeyinde yönetim yetkisi merkezi yönetimin taşra örgütüne bırakılmış, il özel idareleri bu mekanizmanın yakın denetimi ve gözetimi altında faaliyet göstermiştir. Cumhuriyetin toprağa dayalı örgütlenme tarzı, bölge esasının reddi ve il yerel yönetimi seçeneğinin

geri çekilmesi üzerine inşa edilmiştir. Çeyrek yüzyıldır uygulanan neoliberal reform programı, bu yapıyı çözerek ilerlemektedir. Günümüzde il genel yönetimi yerine hem il yerel yönetimi hem de bölge yönetimi istenmektedir.

Neoliberal kamu reformları sürecinde il düzeyinde yönetim yetkisi merkezi yönetimden alınarak, valilik sistemi il yerel yönetimi sistemine kaydırılmıştır. İl yerel yönetimi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem yerellik ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır. İlkenin uygulamaya geçiriliş yöntemi, merkezi yönetimin görevleri sayılıp sınırlandırılırken, yerel yönetimlerin genel yetkili kılınmasına dayanmaktadır. Buna göre, bir ilin yönetiminde belirleyici ya da birincil olan il özel idaresidir; bunun birincil olma özelliği kendisine *idari ve mali özerklik* tanınarak gerçekleştirilmektedir. Öte yandan Avrupa Birliği kaynaklı etkilerle Türkiye'de devlet örgütlenmesinin odağı "il"den "bölge"ye taşınmaktadır. Bu nedenle günümüzde, "bölgesel yönetişim" ya da "bölge yönetişimi" olarak adlandırabileceğimiz, anayasal temeli bulunmayan yeni bir usul devreye girmiştir. Bu yapının karar organlarında hem atama hem de seçim yoluyla gelmiş olanların yanı sıra, doğrudan katılan piyasa aktörleri de bulunmaktadır. Bu düzenleme ile Türkiye'de ne merkezden ne de yerinden yönetim usulüne uygun, idarenin bütünlüğü çerçevesinde konumu belli olmayan yeni bir yapı ortaya çıkarılmış durumdadır.

Temel sorularını günümüzden alan bu çalışma, tarihsel araştırma yoluyla değişim sürecini açıklamaya çalışmaktadır. Kitabın araştırma sorusu, *devletin toprak üzerinde nasıl örgütlendiği, neden öyle örgütlendiği, bu örgütlenmenin hangi dinamiklerin etkisiyle değiştiği* şeklinde kurgulanmıştır. Nasıl ve neden öyle sorularını yanıtlama uğraşı, olgunun tarihsel süreç içindeki değişimine bakmayı gerekli kılar. Değişimin kaynağı, devlet ya da rejimin kendisi değil, bu olguları sarmalayan egemen üretim biçimidir. Her yönetsel olgu, içinde yer aldığı iktisadi ve toplumsal bütün tarafından belirlenir; devletin toprağa dayalı örgütlenme biçimi de bu bütün içinde incelenmelidir. Toplumsal formasyon, kendi içinde bir bütün oluşturmakla birlikte, yalnızca iç dinamiklerden ibaret değildir. İç dinamikler kadar dış dinamiklerin de ilgi alanı içinde

görülmesi ve tanımlanması gerekir. Böyle bir çözümleme, devletin toprak üzerindeki hareket kurallarını açığa çıkaracağından, günümüz oluşumlarını geçmiş deneyimlerle karşılaştırıp, farklılıkları ve benzerlikleri ortaya koyarak, hem bugünün daha iyi değerlendirilmesine, hem de geleceğe ait daha sağlıklı tahmin ve yorumlar yapılmasına olanak sağlayacaktır. Bu nedenle devletin toprağa dayalı örgütlenmesini çalışmak, bütüncül ve tarihsel bir çözümlemeye dayanmalıdır.

Bu kitapta devletin toprağa dayalı örgütlenme tarzı, toplum biçiminin bağımlı değişkeni olarak ele alınmakta; devlet ve toprak ilişkisi bir iktidar sorunu olarak tanımlanmaktadır. Toplumun gelişmesinin belirli bir aşamasındaki ürünü olarak devlet, topluma dışarıdan zorla dayatılmış bir güç, sosyo-ekonomik ve siyasal etkenin uzağında kendi başına oluşan ve hareket eden bir yapı değildir. Devlet toplumun içinden doğan ve toplumu örgütleme görevi sayesinde toplumun üzerinde yükselme yeteneğine sahip olan bir yapıdır; bu nedenle de varoluşu itibariyle toplumsal bir olgudur. Devletin oluşumunda ilk adım mülkiyetin, ikinci zorunlu adım ise toprağa dayalı örgütlenmenin gerçekleştirilmesidir. Belirgin bir mülkiyet ve gelir farklılaşması ile bu farklılaşmanın doğurduğu sınıf farklılaşması, devlet oluşumunun ilk koşuludur.[1] Devlet oluşumunu tamamlayan son adım, sınırları belirlenmiş bir toprak parçasına sahip olmak ve burada örgütlenmektir.

Sınırlar yalnızca devletleri değil, aynı zamanda devlet içindeki yönetsel alanları (bölge-il-ilçe-bucak) ve yerleşmeleri (kent-kasaba-köy) de birbirinden ayıran kalın çizgilerdir. Bu nedenle, toprağın bölümlenmesi düşüncesinin ilk devletlerin ortaya çıktığı Mezopotamya'ya, günümüzden beş bin yıl öncesine uzandığını söylemek yanlış olmasa gerekir.[2] Devlet içindeki sınırlar, çoğunlukla iktisadi gereksinimlere ve güvenlik kaygılarına dayandırılır; belirli alanların güvenlik ya da gelir toplama amacıyla kontrol edilmesi, toprağa dayalı örgütlenmenin önemli unsurlarından

1 Franz Oppenheimer, *Devlet*, Çev. Alaeddin Şenel-Yavuz Sabuncu, Engin Yayıncılık, İstanbul 1997, s. 33.

2 Anssi Paasi, "Territory", *A Companion to Political Geography*, Eds. John Agnew, Katharyne Mitchell, Gerard Toal, Blackwell Publishing, Molden 2003, s. 114.

birimi oluşturur.[3] Devlet içindeki sınırların bir bölümü ise, farklı çıkarlar arasındaki çatışma ve uyumun şekillendirmesiyle uzun bir tarihsel süreç sonunda belirlenmiştir. Sınır, coğrafi ve tarihsel özellikler taşımakla birlikte, esas olarak sosyo-ekonomik bir öze sahiptir. Bu nedenle toprak üzerindeki düzenlemeler (idari taksimat değişiklikleri) hiçbir zaman iktidar ilişkilerinden bağımsız değildir.[4] Nitekim devlet örgütlenmesi, iktidar ilişkisinin düzenlenmesi ve artığın bölüşümü üzerine hüküm süren bir toplumsal mücadele alanıdır.

Devlet ile toprak arasındaki ilişkiyi iktidar ilişkisi olarak düşünmemizi sağlayan, bir başka deyişle iktidarla mekanı buluşturan iki disiplin vardır: Siyasal antropoloji ve siyasal coğrafya. Her iki alan da bu çalışmada benimsenen yaklaşımı zenginleştiren açıklamalar sunmaktadır. Bunlardan ilki, toplum içindeki ilişkisel ağların (akrabalık bağları, evlilik stratejileri vb.) ve onlara karşılık gelen ülkeselleşme biçimlerinin şekillenmesini belirleyerek, merkez-yerel arasında dokunan karmaşık bağları ve yönetsel sınırların tarih içindeki yerleşikliğini gün ışığına çıkarabileceğimizi, siyasal temsilin coğrafyasını aydınlatabileceğimizi söyler.[5] Bu nedenle merkez ile yerelin birbirine sıkı sıkıya eklemlendiğine, bu iki kutbun karşılıklı olarak birbirine can verdiğine dikkatimizi çeker. Toprağa dayalı örgütlenmeyi incelerken de merkeziyetçiliğin yerelliklerin

3 Charles Tilly, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletleri'nin Oluşumu*, Çev. Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi, Ankara 2001, s. 61.

4 Malcolm Anderson, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Polity Press, Cambridge 1996, s. 107.

5 Marc Abeles, *Devletin Antropolojisi*, (Çev. Nazlı Ökten), Kesit Yayıncılık, İstanbul 1995. Siyasal antropoloji, ilkel ya da uzakta kalmış diye nitelenen toplumların incelenmesine dayanan, karşı karşıya kaldığı sorunlarla olduğu kadar kurguladığı araçlarla da devleti düşünmemize yardımcı olan bir disiplindir. Bu disiplin, çoğunlukla arkaik biçimlerle özdeşleştirilmiş ve modern dünyaya, devletli toplumlarda çalışan araştırmacıya herhangi bir yararı olmayacak kadar yabancı olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle antropolojinin gözlem yöntemi ve epistemolojik hedefi kendi evrenimize bakarken işe yaramaz görülmüştür. Buradan da iki tür toplum arasında gerçek bir ayrım yapılarak, etnologlar, bizimkilerden temelden farklı pratiklerin tanığı ve çözümleyicisi rolüne hapsedilmiştir. Oysa uzak toplumların deneyimi, siyasal eylemin anlamlarını ve dinamiğini yeniden oluşturarak, modern devletin içini araştırmaya olanak sağlama gücüne sahiptir. Antropoloğun zaman ve mekanca uzakta olan toplumlar karşısındaki bakışını benimseyerek, bir yandan iktidar süreçlerini bir yandan da siyasal mekanın inşasını çözümlemek mümkün olabilmektedir.

üzerini örterek sonunda onları boğacağını varsaymak yerine, bu karmaşık eklemlenmeye odaklanmak gerektiğini gösterir. Siyasal coğrafya disiplini ise, toprağa dayalı bölümlerin merkez-sınır yapısı üzerinde çıkar çatışması ve uzlaşmaların belirleyiciliğini vurgular. Toprak üzerinde örgütlenme; toplumsal iktidar ilişkilerini tanımlama, bir toprağa yerleşme ve toplumsal bütünlüğün korunması bakımından önemli bir işleve sahiptir. Toprağa dayalı bölünüşü (territoriality) iktidarın bileşeni olarak tanımlayan siyasal coğrafya disiplini, toprağın iktisadi ve toplumsal örgütlenmenin inşasını ve yeniden üretilmesini sağlayan bir araç olduğuna dikkatimizi çeker.[6] Buna göre, toprağa dayalı örgütlenmede esas olan toprağı ve nüfusu -bu ikisi üzerinden de üretimi kontrol etmektir. Siyasal coğrafya çalışmaları, toprağa dayalı örgütlenişte belirleyici olanın iktisadi, toplumsal ve siyasal dinamikler olduğunu; yeryüzü koşulları ya da iklim gibi coğrafi etmenlerin rolünün ise ikincil olduğunu gösterir.

Toprağa dayalı örgütlenmedeki köklü dönüşümler, iktidar ilişkilerinin yeniden düzenlenmesine, toplumsal güçler dünyasında yeni bir denge ya da aktör değişimine işaret etmektedir. Bu anlamda devlet örgütlenmesinin farklı biçimleri, farklı toplumsal güç dengelerine ve farklı iktidar ilişkilerine karşılık gelmektedir. Toprağa dayalı örgütlenme tarzı incelenirken, toprakta iktidarı kullanan devlet nesnesinin kişide, grupta, sınıfta somutlaşan aktörleri ile iktidara muhatap olanlar ve bu iki grup arasındaki ilişkinin çözümlenmesi esastır. Sorun; yönetsel düzeyde merkeziyetademi merkeziyet, siyasal düzeyde ise yönetebilme konumunda pozisyon alma sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çalışma, böyle bir kavramsal yaklaşımla iki tarihsel olguya, Osmanlı ve Türkiye örneklerine odaklanmaktadır. Osmanlı, bu tür bir incelemede seçilebilecek en iyi örneklerden biridir; üstelik Cumhuriyet dönemindeki kuruluşu anlamak için de gereklidir. Ancak, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemine ilişkin çalışmalar, iktidarla mekanı yan yana getirmediği gibi, çalışmaların büyük bölümüne egemen olan devlet-toplum karşıtlığı kurgusu da iktidar ilişkilerini analize katmaya engel olmaktadır. Yönetim

6 Anssi Paasi, *a.g.k.*, s. 111.

konulu çalışmalarda ise toprağa dayalı örgütlenme mevzuatla sınırlı dar bir alana sıkıştırılmıştır; tarihsel gelişme ya da fiili durum, hukuksal-teknik yaklaşımla açıklanmakta, devlet iktisadi ve toplumsal bütünden ayrı, kendi başına bir varlık olarak ele alınmaktadır.[7] Yasal düzenlemelerin oluşum sürecine ilişkin olay ve dinamiklere yer vermeyen bu yaklaşım, büyük ölçüde hizmet-örgüt eksenine ilişkin mevzuat hükümlerinin aktarılmasına dayanmaktadır. Devletin toprakta nasıl örgütlendiği sorusuna cevap ararken, kamu hizmetlerinin işleyişi itibariyle ne tür bir mekanizma kurulduğuna bakmak önemlidir ve bugüne kadar araştırmacılar büyük ölçüde bu bağlantıya odaklanmışlardır. Ancak, illerin yönetimi konusunu yalnızca hizmetlerin örgütlenmesi ile ilişkilendirerek iktisadi ve toplumsal düzlemi analiz dışında bırakmak, hizmetin belli bir anda neden öyle kurulduğu sorusunu cevapsız bırakmaktadır. Süreci yalnızca hizmetlerin örgütlenmesinde yaşanan bir değişim olarak anlamak, asıl değişeni analiz etmeyi atlamak demektir. Değişimin nedenlerini açıklamak için bakılması gereken nokta "değişen parça"dır, yönetim değil. Yönetim, toplumsal bütün içinde bağımlı değişkendir. Bu nedenle, yönetimde değişmeyi açıklamak, toplumsal formasyonun incelenmesi ile mümkündür. O halde, illerin yönetimini konu alan kapsayıcı bir çözümleme, ancak sosyo-ekonomik bir bağlamda yapılabilir. Amaçlanan, yönetsel olgular ile sosyo-ekonomik dinamikler arasındaki *nedensel ilişkileri* ortaya koymaktır. İzlenebilecek en doğru yöntem ise yalnız yönetim içinde kalmak olmadığı gibi, yalnız sosyo-ekonomik sisteme kapanıp kalmamaktır. İnceleme, ikisi arasındaki ilişki sistemini ortaya koymayı sağlayacak iç içe geçme

7 Türkiye'de mülki idare yazını oldukça zengin görünür. Ancak, seksen yıllık Cumhuriyet tarihi boyunca bu alanda üretilen kitap-makale-rapor gibi çalışmaların ortak özelliği hizmet-örgüt ekseninde yoğunlaşmalarıdır. Yasal düzenlemelerin oluşum sürecine ilişkin olay ve dinamiklere yer vermeyen bu yaklaşım, büyük ölçüde örgütlenmeye ilişkin mevzuat hükümlerinin aktarılmasına dayanmaktadır. Üstelik taşra yönetimine illşkin araştırmalarda, olguları birincil kaynaklardan bakıp doğrulamak yerine, genel kabul gören değerlendirmeleri kabul ederek tekrarlama anlayışı egemendir. Bu nedenle kimi değerlendirmelerin kitaptan kitaba olduğu gibi aktarılması, eksik ya da yanlış saptamaların genel doğru olarak benimsenmesine yol açmıştır. Üstelik yalnızca başlıkları değişen ve büyük ölçüde tekrara dayanan çalışmaların bütün içindeki sayısı da az değildir. Mülki idare literatürüne ilişkin yapılabilecek ilk saptama, alanın kaynak bakımından niceliksel bir zenginliğe sahip oluşudur.

durumunun analizini gerçekleştirmelidir. Bu çalışma, böyle bir yöntemsel kabul ile hareket ederek, geleneksel sistemin neden değiştirildiği sorusuna bir karşılık geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Böylesi bir denemeye girişirken ilk yapılması gereken, düşünce alanımızı daraltan kalıpları açığa çıkarmaktır. İşe, değişim sürecini kavramanın önündeki en önemli engelle, liberal yaklaşımın kurduğu düşünsel egemenlikle başlanmalıdır. Aşırı merkeziyetçiliğin karşısına yerel demokrasiyi yerleştiren liberalizm, günümüzde kamu reformlarının önündeki engelleri temizleyerek, ilerleyişini bir hayli kolaylaştırmıştır. İllerin yönetiminde genel yönetim-yerel yönetim dengesi, gerçekte taşra örgütü bakımından oldukça yerelleşmiş olan bir ülkede, bütün işlerin Ankara'da toplandığı iddiasıyla değiştirilmiştir. Bu yaklaşımda toplumun üzerine çöken aşırı merkeziyetçi bir devlet örgütlenmesi tasvir edilmekte, iktisadi ve toplumsal alan bir dizi yoklukla tanımlanmaktadır: Demokrasi yoktur, sivil toplum gelişmemiştir vb.

Gerek Osmanlı gerek Türkiye toplumunu açıklamak için başvurulan devlet-toplum karşıtlığına dayalı analizler, toplumsal gerilimlerin ve çelişkilerin anlaşılmasını engelleyici bir niteliğe sahiptir. Temelde bakılması gereken toplumun geniş kesimleri ile egemen sınıflar arasındaki çelişki, egemenlerin kendi içinde kaynakların kontrolü üzerinde verdikleri mücadele, merkez-taşra egemenlerinin ilişkilerinin yönü ve tüm bunların denk düştüğü karmaşık toplumsal ve siyasi yapılanmalardır. Toplumsal ilişkiler/çelişkilerle belirlenen tarihsel gerçekleri açıklama uğraşında izlenebilecek başka yol yoktur. Bu nedenle, ilk iki bölümde tarihsel incelemeye geçmeden önce, Osmanlı ve Cumhuriyet olgularına yaklaşım sorunu ele alınarak, her iki örnekte de toprağa dayalı örgütlenmenin üzerinde yükseldiği iktisadi-toplumsal ilişkiler bütünü irdelenmiştir.

Osmanlı tarihine ilişkin çalışmalarda devlet örgütlenmesinin belirli bir tarihte nasıl kurulduğu açıklanırken, neden öyle kurulduğuna ilişkin bir değerlendirme yapılmamaktadır. Mevcut yapının değişime uğradığı dönem ise çoğunlukla aynı uzmanın ilgi alanına girmemektedir. Tarih incelemelerinin -zorunlu olarak- belirli dönemlere dayanması ve araştırmacıların da özellikle bu döneme

yoğunlaşarak uzmanlaşmaları, devlet örgütlenmesinin uzun yüzyıllar boyunca kuruluş/çözülüş mekanizmalarını analiz etmeyi güçleştirmektedir. Bu nedenle Osmanlı yönetim tarihine ilişkin kimi değerlendirmelerde, belli bir andaki kuruluş, altı yüz yıla yayılan genel özellik olarak yansıtılmaktadır. Bu çalışmada, tarihçilerin özverili araştırmaları ile ortaya koydukları Osmanlı taşra örgütlenmesi bilgisi, sosyo-ekonomik bütün içinde, yönetim bilimi katkısıyla değerlendirilmektedir.

Mülki idare sistemini konu alan çalışmalarda ise ulus-devletin kurulması ve kapitalizmin gelişmesinin Osmanlı'dan daha farklı bir olgu olduğu ve yeni bir örgütlenmenin gerekliliği göz ardı edilmiştir. Bu nedenle il sisteminin kökeni 1864 düzenlemesine dayandırılmış, Cumhuriyet döneminde Osmanlı yönetim düzeninin devralındığı söylenmiştir. Ne milli mücadele yılları, ne de Cumhuriyet dönemi kapsamlı bir incelemeye konu olmuştur. Oysa il sistemi Osmanlı vilayet sistemi kaldırılarak inşa edilmiş, Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenme politikası 20'li ve 30'lu yıllarda gündeme gelen bir dizi karar ve uygulama bütünü içinde hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada, Türkiye'de il sisteminin kuruluş özellikleri, kapitalist devlet örgütlenmesinin inşa süreci içinde kapsamlı bir biçimde işlenmiştir. Bu sürece ilişkin değerlendirme, devrimci durum dönemlerinde ve devrimler ertesinde, toprak üzerindeki kurumlaşmanın nasıl ve neden öyle biçimlendiği bilgisine ulaşmamızı sağlamaktadır. Döneme ilişkin bilgi ve belgeler, TBMM Zabıt Ceridesi ile Cumhuriyet Arşivleri'nde yapılan tarama sonucunda ulaşılan birincil kaynaklar üzerinden elde edilmiştir.

Bu kitabın ilk bölümünde araştırma sorusu, iktisadi gücünü toprağa bağlı rantlardan alan *feodal devlet örgütlenmesi* bağlamında, Osmanlı örneği üzerinden incelenmektedir. Devletin toprağa dayalı örgütleniş biçimi, feodalizmin Osmanlı tarihinde geçirdiği farklı aşamalar temelinde üç alt dönemde irdelenmektedir: İktisadi ve toplumsal kuruluşun tımar sistemi çerçevesinde biçimlendiği merkezileşme süreci; tımar sisteminin çözülüşü ile feodal rantın devlet-mültezim-tefeci sermaye arasında paylaşılması biçimi olarak iltizam sistemine geçilen değişim dönemi ve Osmanlı ekonomisinin uluslararası ticaret, dış borçlanma, doğrudan

yabancı yatırım gibi mekanizmalarla kapitalist dünyaya uyarlandığı yarı sömürgeleşme süreci.

Türkiye'de illerin yönetimi, ikinci ve üçüncü bölümlerin konusudur. Araştırma sorusu, Türkiye'de temel iktisat politikalarının ve buna bağlı olarak toplumsal, siyasal ve yönetsel yapıların değişmesi bakımından bir kırılma noktası oluşturan 1980 yılından önce ve sonra olmak üzere iki zamandizinsel bölümde irdelenmektedir. 1920-1980 yılları arasındaki dilim, *feodalizm-kapitalizm gerilimi*ne dayanan kapitalizme geçiş sürecinde devletin merkezileşmesini konu almaktadır. Süreç, yönetsel kademelenme, valilik kurumu-il yerel yönetimi dengesi ve bölge yönetimi uygulamaları olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir. 1980'den günümüze uzanan ikinci zaman aralığı ise, *ulusal kapitalizm ile dünya sistemi gerilimi*ne dayanan küresel uyarlanma sürecinde devletin ademi merkezileşmesini anlatmaktadır. Bu bölüm, değişimin dışsal dinamikleri ve il sisteminin geçirdiği dönüşüm üzerine odaklanmaktadır. 2000'li yıllara ilişkin değerlendirmeler, oluş içindeki tarihin bütün ayrıntıları ile izlenmesine dayanmaktadır.

Kitabın konusu oldukça uzun bir dönemi kapsamaktadır. Bu nedenle her iki tarihsel örnekte de benzer bir sistem izlenmeye özen gösterilmiştir. Her alt döneme ilişkin incelemede, iç dinamiklerle birlikte dış dinamikler de dikkate alınmış, mülkiyet ilişkileri ve toplumsal yapı üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Her dönemde yönetsel kademelenme (teknik adıyla mülki idare bölümleri) ile merkez-taşra egemenlerinin ilişkilerinin yönü görüş alanına çekilmiştir. Taşra, merkezin -onu etkileme gücüne sahip- bir uzantısı olarak kabul edilmiştir.

Bu çalışma, güncel kamu reformları sürecine bilimsel bir bakış geliştirmenin yanında, yönetim kuramına da katkı sağlayabilirse amacına ulaşmış olacaktır.

I

OSMANLI'DA TOPRAĞA DAYALI ÖRGÜTLENME VE DEĞİŞİM

§

Osmanlı beyliğinin ortaya çıkışından imparatorluğun yıkılışına kadar geçen altı yüz yıllık zaman dilimi, birbirinden farklı özellikler taşıyan dört alt döneme ayrılmaktadır. 1300'lerin başından İstanbul'un fethine (1453'e) kadar süren *birinci dönem*, Osmanlı Beyliği'nin diğer Türk beylikleri üzerinde hakimiyet kurmaya ve merkezi bir devlet gücü oluşturmaya çalıştığı bir süreçtir. İstanbul'un fethinden 16. yüzyılın sonuna kadar devam eden ve "klasik Osmanlı dönemi" olarak adlandırılan *ikinci dönem*, devletin imparatorluğa yükseldiği dönemdir. 17. ve 18. yüzyılları kapsayan *üçüncü dönem*, sosyo-ekonomik yapıda ve klasik kurumlarda bozulmaların ortaya çıktığı, büyük toplumsal çalkantıların yaşandığı bir istikrarsızlık ve değişme dönemidir. 19. yüzyıl başlarından I. Dünya Savaşı'na kadar geçen *dördüncü dönem* ise, Batı kapitalizmi karşısında sürekli gerileyen ve giderek bir yarı-sömürge durumuna düşen imparatorluğun çözülüş ve çöküş dönemidir.

Bu dönemleme, aynı zamanda Osmanlı toplumuna egemen feodal üretim ilişkilerinin farklı aşamalarına denk gelmektedir. Üretim tarzının içsel evrimi, toplumsal kuruluşun iç çelişkilerini harekete geçirerek, her dönemde feodal rantı yeni bir biçimde paylaşma sorununu gündeme getirmiştir. Devletin toprağa dayalı örgütlenmesi de, feodal üretim ilişkilerinin dönüşümüne bağlı

olarak yeniden biçimlenmiştir.[8] Bu bölüm, farklı iktisadi biçimlere denk gelen üç tarihsel dönem içinde Osmanlı'da devletin toprakta örgütleniş tarzına odaklanmaktadır. Birinci ve ikinci alt dönemler, merkezileşme süreci başlığı altında birlikte ele alınmakta; diğer iki dönem ise değişim ve yarı sömürgeleşme süreçleri olarak ayrı ayrı incelenmektedir. Tarihsel incelemeye geçmeden önce, Osmanlı olgusuna yaklaşım sorunu çerçevesinde toprağa dayalı örgütlenmenin üzerinde yükseldiği iktisadi-toplumsal ilişkiler bütününe kısaca bakmak gerekir.

1. Osmanlı Olgusuna Yaklaşım

Türkiye'de yaşanan iktisadi, toplumsal, siyasi ve yönetsel sorunları Osmanlı'dan miras alınan aşırı merkeziyetçi/despotik devlet geleneği ile açıklamak sıkça başvurulan bir yoldur. Buna göre, Osmanlı'dan bugüne kadar, toplum üzerinde mutlak bir hakimiyet kuran baskıcı devlet, toplumsal yaşamın bütün alanlarına nüfuz ederek, demokratik hak ve özgürlüklerin gelişmesini engellemiştir. Bu bakış açısının hem siyasal hem de akademik düzlemde çeşitli kesimlerce paylaşıldığı bilinmektedir; televizyon haberleri, gazete sayfaları, gündelik sohbetler de bu yönde örneklerle doludur. Böyle bir bakış açısının egemen düşünce biçimi haline gelmesi kuşkusuz birden bire oluşmuş değildir.

Öncelikle bu açıklamalar, devlet-toplum karşıtlığını merkeze alan ve Türkiye tarihi çalışmalarına damgasını vuran Weberyen yaklaşımın kurduğu üstünlükten kaynaklanmaktadır. İkinci neden Osmanlı toplum yapısını *Asya Tipi Üretim Tarzı (ATÜT)* ile açıklayan Marksist yaklaşımların, Weber'in kavramsallaştırması ile oldukça yakın analitik benzerlikler taşımasıdır. Bir başka neden ise "Osmanlı'nın salt kendine özgü olduğu" şeklindeki yaklaşımın, ATÜT'çü görüşlerin yeşermesine uygun bir zemin hazırlamış olmasıdır. Kuramsal kaynakları ve temsilcileri itibariyle farklı yerlerde duran bu yaklaşımların yöntemsel ve olgusal düzeyde

8 "Emek-ranttan ayni-ranta geçiş gibi ayni-ranttan para-ranta geçiş, ya da bunların belirli oranlarda iç içe bulunması, bir üretim ilişkisinden bir başka üretim ilişkisine geçişi değil, bir üretim ilişkisi içinde içsel evrimleşmeyi, iç dinamizmi ve gelişmeyi ifade eder." Muzaffer İlhan Erdost, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Mülkiyet İlişkileri*, Onur Yayınları, Ankara 1989, s. 43-44.

birbirlerinden beslendikleri görülmektedir. Her üç yaklaşım için de ortak sorun, Osmanlı toplumunun feodal üretim tarzına sahip olmadığını kanıtlamaktır. Bu bölümde Weberyen analizler, ATÜT'çü açıklamalar ve kendine özgülüğü savunan görüşler irdelendikten sonra, Osmanlı toplumunun neden feodal olarak ele alınması gerektiği üzerinde durulacaktır. Daha sonra tarihsel açıklamalar ışığında Osmanlı toplum yapısının genel görünümü ortaya konulacak ve egemen sınıfın bileşimi ile temel toplumsal çelişkiler incelenecektir.

a. Weberyen Analizler

Osmanlı toplum yapısının niteliğine ilişkin değerlendirmelerde, Max Weber tarafından geliştirilen patrimonyal devlet kavramı kilit bir rol oynamaktadır.[9] Patrimonyal devlet, yalnızca Osmanlı Devleti'ni tanımlama aracı olarak değil, aynı zamanda Cumhuriyet dönemindeki devletin Osmanlı geleneğiyle olan sürekliliğini gösterme aracı olarak da kullanılmaktadır.[10] Weber'in sultanizm olarak da adlandırdığı patrimonyalizm formülü, "keyfiliğin en aşırı boyutlarına ulaştığı" bir yönetim biçimidir. Weber, bu yönetim biçiminin "bütün toprağın tasarrufuna ve bütün tebaanın da köleleşmesine varan" katı biçimler alabileceğini belirtmektedir. Osmanlı'yı tanımlamak için kullanılan merkez-çevre karşıtlığı, durağan toplum yapısı, sınıfların yokluğu, İslam kültürünün etkisi, despotik devlet gibi birçok söylem Weber kaynaklı açıklamaların

---

9 Patrimonyalizm, kökeninde ev topluluğu şefinin otoritesi bulunan geleneksel otoritenin ideal tipini ifade eden patriyarkalizm kavramsallaştırmasından doğmuştur. Patriyarkalizmden patrimonyalizme geçiş kabaca şu yolu izlemektedir: Şefin otoritesi daha geniş alanlara yayıldıkça, bölgesel idari örgütler kurulmaktadır. Patrimonyal şef yeni görevler çıktıkça otoritesinin dağılmasına engel olmak için çeşitli çarelere başvurmakta ve yeni görevleri kendisine bağlılığı olan başka memurlara vermektedir. Patrimonyal idarede memurlar görevlerini yerine getirirken doğrudan şefe hizmet etmektedir. Bu sistemde şefin keyfiliğini önleyen en önemli unsur, şefin amacının refah devletini gerçekleştirmek olmasıdır. Buna göre sultan, tebaasının babasıdır ve tebaasının refahını gerçekleştirmelidir. Weberci analizler, bu düşüncenin "her şeyin devletten beklenmesi" şeklinde Cumhuriyete devredildiğini iddia etmektedir. Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973, s. 72-74.

10 "Güçlü devlet geleneği" tezini beslendiği kaynaklar, kuramsal öncülleri, temel argümanları ve politik sonuçları açısından inceleyen bir çalışma: Demet Dinler, "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi", *Praksis*, Sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 17-54.

ürünü olarak gelişmiş ve yaygınlık kazanmıştır.[11]

Weber, Osmanlı İmparatorluğu'nun patrimonyal yapısının sürekliliğini *prebendalizm* kavramı ile açıklamıştır.[12] Prebendalizm, Türk toplumlarında Büyük Selçuklulardan, Anadolu Selçuklularına ve Osmanlılara kadar, her imparatorluğun bünyesinde oluşan ve çözülenin yerine yeni bir tarihsel patrimonyal imparatorluğun doğmasına yol açan bir olgudur. Weber bu kavramı, *The Religion of China* başlıklı eserinde Çin İmparatorluğu'na da uygulamıştır. Prebend, resmi görevlilerin devlete ait topraklardan veya diğer kamu gelirlerinden rant almaları demektir; Weber, bu hakka sahip resmi görevlilere dayanan sisteme *prebendalizm* adını vermiştir. Bu sistem, Weber'in Doğu feodalizmi ile Batı feodalizmi arasındaki farklılığa vurgu yapan kavramsallaştırmasından kaynaklanmaktadır. Batı feodalitesinin kral ve vassallar arasında bölünmüş siyasal egemenlik biçimi karşısında, Doğu'da prebendler, merkezi siyasal gücün zayıflamasını ve egemenliğin bölünmesini engellemektedir. Örneğin, Batı'daki patrimonyal yapılar (Karolenj İmparatorluğu) çözülmelerine egemen olan sürecin prebendalizm değil de feodalizm olması nedeniyle uzun süreli olamamışlardır. Weber, prebendalist sistemin pazar ekonomisinin gelişmesine elverişli olmadığını ileri sürmüştür. Weber'in temel sorunu, Batı'da kapitalizmin ortaya çıkışının "kültürel olarak biricikliğinin" koşullarını ve özelliklerini araştırmaktır; bu yaklaşım kendisini izleyenlerin Doğu'yu Batı'da olmayanlar üzerinden anlatmalarının önünü açmıştır.[13]

Türkiye'de patrimonyalizm analizi, büyük ölçüde "merkez-çevre" modeli ekseninde geliştirilmiştir.[14] Burada temel olarak,

---

11 II. Dünya Savaşı'ndan sonra Weber'in "patrimonyal bürokrasi" kavramı, Karl Wittfogel'in 1957 yılında yayımlanan Oriental Despotism (Doğu Despotizmi) adlı kitabı ile canlılık kazanmıştır. Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, 1957.

12 Max Weber, Osmanlı'ya ilişkin değerlendirmelerini *Ekonomi ve Toplum* başlıklı eserinde işlemiştir. Bu eserin bir bölümü Türkçe'ye de çevrilmiştir: *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, Çev. Özer Ozankaya, İmge Kitabevi, Ankara 1995. Prebendalizm kavramına ilişkin bir değerlendirme: Ali Kazancıgil, "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", *Toplum ve Bilim*, Sayı 17, 1982, s. 74-75.

13 Demet Dinler, *a.g.k.*, s. 19.

14 Şerif Mardin, Metin Heper ve İlkay Sunar'ın çalışmaları bu kapsamda sayılabilecek ilk örneklerdir. İlkay Sunar, *State and Society in the Politics of Turkey's Development*, Ankara University of Political Science, Ankara 1974; Metin Heper, *Bürokratik Yönetim*

devlet ve toplum arasında Batı'daki gibi uzlaşmaya dayalı yasal olarak zorunlu bir sözleşmenin hiçbir zaman gerçekleşmediği ileri sürülmektedir. Batı'da kral, feodal lordlar ve diğer yerel güçlerin çoğulluğu içinde şekillenen bir yönetim yapısının ve bunun doğurduğu sivil toplum yerine, Osmanlı'da merkezin çevre üzerindeki mutlak kontrolü ve denetimi geçerli olmuştur. Toplumun devlete bağlı olma durumu, bireysel özgürlükleri tanımayan, ekonomik çıkarların ve ticaretin kötü sayıldığı bir değerler sistemi ortaya çıkarmıştır. Bu; Batı'dakinden tamamıyla farklı bir sistemdir. Böylece Osmanlı Batı'ya referansla bir dizi yoklukla tanımlanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda gücünü pazardan ve özel mülkiyetten alan ve iktisadi faaliyetlerle uyuşacak tipte kültürel ve davranışsal niteliklere sahip bir sivil toplum oluşmamıştır; sivil topluma özgü yapılar -kent yönetimleri ve meslek örgütleri, hukuk sistemi- gelişememiştir. Devlet-toplum karşıtlığından hareket eden bu yaklaşıma göre, merkez sivil toplumun gelişmesine izin vermeyen baskıcı bir siyasal hayat alanı, çevre ise özgürlükçü bir sivil hayat alanıdır.[15] Aynı anlayışla, çevrenin yerine kullanılan "kenar" kavramından ise, tamamen emredici ve baskıcı merkeze bağımlı kılınan bir siyasal-toplumsal yapı resmedilerek, iki karşıt yapının ilişkilerinde mücadele ve etkileşimin olmadığı varsayılmaktadır. Buna göre, devlet/bürokrasi merkezi, halk/toplum ise çevreyi temsil etmekte ve bu iki kutup birbirini dışlamaktadır. "Böylece kendileri homojen, türdeş ve sınıfsız, karşılarındakini ise ortak ideolojik bakış ile öteki olarak algılayan" bir zihinsel kurgu

---

Geleneği, Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği, ODTÜ Yayını, Ankara 1974; Şerif Mardin, "Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire", *Comparative Studies in Society and History*, 11/3, Haziran 1969; Şerif Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, (der. Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder), İletişim, İstanbul 1992. Şerif Mardin'i "Türk toplum bilim dünyasının Max Weber'i" olarak nitelendiren bir çalışma: Fuat Keyman, "Şerif Mardin, Toplumsal Kuram ve Türk Modernitesini Anlamak", *Doğu-Batı Dergisi*, Sayı 16.

15 Liberal yaklaşımın bu kurgusu nedeniyle, Osmanlı İmparatorluğu'nda merkezileşme ile yerel yönetimlerin 19. yüzyılda aynı döneme rastlaması, paradoksal bir durum olarak yorumlanmıştır: İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler*, Hil Yayını, Ankara 1984, s. 29. Birgül A. Güler, bu durumun gerçekte bir paradoks olmadığını ve yerel yönetimlerin neden merkezileşme çağında ortaya çıktığını açıklamaktadır: Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE, Ankara 1998, s. 67-83.

yaratılmaktadır.[16]

Mülkiyet ilişkileri açısından patrimonyalizm, iktidarın ve mülkiyetin mutlak olarak hükümdarın elinde toplanmasına ve devletin sosyo-ekonomik ilişkilerin belirleyicisi olmasına denk düşmektedir. Bu anlamda Osmanlı; küçük köylülük, devlet memuru konumundaki tımar sahipleri ve devlet yöneticileri arasında kurulmuş, patrimonyal çıkarların yeniden üretimine yönelik bir toplum yapısına sahiptir. Sıkı bir denetim altında tutulan kırsal ve kentsel üretim ise yalnızca sürekli tüketen patrimonyal devletin ihtiyaçlarının karşılanmasına yöneliktir. İktidarı ve mülkiyeti tek elde toplayarak, sürekli kendi çıkarını maksimize etmeye çalışan patrimonyal devlet, aynı zamanda her türlü kapitalist birikimi de engellemiştir. Bu açıklama çerçevesinde Osmanlı'dan Türkiye'ye geçiş döneminde de başat rolü oynayanlar, kendilerini devletin çıkarları ile özdeşleştirerek özerk ve güçlü bir grup haline gelen bürokratlar olacaktır.

Tüm bu açıklamalarda toplum ekonomik değil, siyasal bir bütün olarak algılanır; siyasal elitleri merkeze alan toplum statü gruplarından ve topluluklardan oluşur. Bu gruplar devlete bağımlıdır; çünkü devlet kademeleri, askeri ve yönetsel örgütlenmeyi kendi kişisel aracı haline getiren hükümdarın tercihi doğrultusunda dağıtılmaktadır.[17] Padişahın hükmü devlet adamlığı pozisyonunun devamını sağlayan tek şeydir. Buna göre Osmanlı İmparatorluğu'nda Batı'da olduğu gibi piyasa koşullarında oluşan sınıf yapısı ve bilinci olmayıp, devlet tarafından bahşedilen tabaka yapısı ve bilinci olduğu savunulmaktadır.

Devlet-toplum karşıtlığını merkeze alan ve Osmanlı-Türkiye tarihine ilişkin açıklamalarda egemen düşünce konumuna yerleşen bu yaklaşım, yöntemsel düzeyde iki temel sorun barındırmaktadır. Her iki sorun da Osmanlı ile Batı'nın karşılaştırılma biçiminden kaynaklanmaktadır. İlk olarak Batı'da serf, vassal, feodal lorda bağlılık gibi kavramların birebir karşılığı Osmanlı'da bulunmadığı için Osmanlı'nın feodal olmadığı sonucuna varılmıştır.

16 Cenk Reyhan, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Yapısına Etkisi", *Toplum ve Bilim*, Sayı 83, Kış 1999/2000, s. 268.

17 Halil İnalcık, "Sultanizm Üzerine Yorumlar, Max Weber'in Osmanlı Siyasal Sistemi Tiplemesi", *Toplum ve Ekonomi*, Çev. Kemal Ayrın Akagündüz, Sayı 7, Ekim 1994, s. 5-26.

Osmanlı'nın feodal olmadığını ispatlama uğraşı, Weberyen yaklaşımlar ile ATÜT'çü açıklamaları başvurulan temel savlar itibariyle birbirine yaklaştırmış görünmektedir. Oysa feodalizmi, "kendi topraklarını işleten, geçim kaynaklarıyla doğrudan ilişkisi olan ve topraklarındaki üretimlerinden ortaya çıkan değere belli toplumsal grupların el koyduğu bir köylüler toplumu" olarak tanımlarsak, sanayi öncesi bütün toplumlar bu tanıma uymaktadır.[18] Üretim tarzı kavramı, "toplumsal evrimin her aşamasında, belirli toplumsal gereksinmeleri karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin hangi tarzda, yani hangi maddi üretim güçleri temelinde ve ne tür bir toplumsal ilişki çerçevesinde üretildiğinin yoğunlaşmış bir ifadesidir."[19] Bir başka deyişle iktisadi bir kavram olarak üretim tarzı, toplumun ekonomik temeli ile ekonomik ilişkiler örgüsünü anlatmaktadır. Farklı üretim tarzları, farklı maddi toplumsal üretim güçleri ve üretim ilişkileri biçimine karşılık gelmektedir. Bu nedenle üretim tarzı, çeşitli toplumların önemli benzer yanlarını yakalamak arzusundan ve bu doğrultudaki gözlemlerden yola çıkılarak ulaşılan bir soyutlamadır. Bu toplumlar ise, somut tarihi yaşanmışlıklardır.[20] Feodalizmi tanımlayan artığa el konuş biçiminin kendisidir, tımarla fief arasında bir fark yoktur; çünkü üretim tarzı ve toplumsal yapı artığa el koyan kişilerin kim olduğu üzerinden değil (devlet, tımarlı sipahi, kral, vassal), sömürü ilişkisinin niteliği üzerinden (artı değeri üretenler ve el koyanlar) tanımlanır. Bu elbette, Osmanlı ile Batı Avrupa ülkelerinin aynı toplumlar olduğu anlamına gelmez; kaldı ki Batı Avrupa ülkelerinin de kendi içlerinde pek çok farklılığı vardır. Bu nedenle ortak bir kavramsal çerçeve kurma gerekliliği, herhangi bir toplumun tarihsel koşullarından kaynaklanan çelişkileri ve özgül siyasal süreçleri anlama çabasını dışlamaz.

İkinci sorun, Osmanlı ile Batı karşılaştırılırken tarihsel

18 Sureyya Faroghi, *Osmanlı Tarihi Nasıl İncelenir?*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 2001, s. 18.

19 Oğuz Oyan, *Feodalizm ve Osmanlı Tartışmaları*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998, s. 2-3.

20 Halil Berktay, *Kabileden Feodalizme*, Kaynak Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 1989, s. 37-39. Üretim tarzı, siyasi, hukuki, askeri, ideolojik, kültürel üstyapı düzlemlerini içermez, bu ikisi yani ekonomik temel ve üstyapılar birlikte soyut olarak sosyoekonomik formasyonu meydana getirir.

dönemlemenin çoğunlukla dikkate alınmamasıdır. Osmanlı için farklı tarihsel dönemler ya yeterince açık bir şekilde ortaya konmamakta ya da dönemlemeye hiç başvurulmamaktadır. Sonuç olarak Osmanlı Devleti, hem Batı'nın feodal dönemiyle, hem mutlakiyetçi devlet dönemiyle, hem de kapitalist dönemiyle karşılaştırılmakta; ama her defasında patrimonyal özelliğini korumaktadır. Batı Avrupa'da feodalizm, "bağrından toplumsal sözleşmeler ve bu sözleşmelerin kolaylaştırdığı bir kapitalizm çıkarmıştır, kapitalizme geçiş döneminde mutlakiyetçi devlet kapitalizmin gelişimini merkantilizmle desteklemiştir, aslında sanki her şey Batı'da kapitalizmin gelişimi için hazırlanmıştır."[21] Buna karşın Osmanlı altı yüz yıllık tarihi boyunca, tek bir çizgi olarak resmedilmekte, homojen bir bütün olarak düşünülmektedir. Böylece Weberyen açıklamaların Osmanlı'yı betimlemek için ulaştığı sonuç, durağan bir toplumsal yapı ve her şeyi yönlendiren kadiri mutlak/despotik bir devlet olmaktadır.

Osmanlı toplumunu açıklamak için başvurulan Weberci analizler, toplumsal gerilimlerin ve çelişkilerin anlaşılmasını engelleyen bir niteliğe sahiptir. Buna göre devletin herhangi bir girişiminin arkasında yatan temel itici güç, devletin kendi kendinin devamını sağlama arzusu olarak görülür; toplumdaki herhangi bir tepkinin kaynağı da merkezin baskısına bağlanır. Temel toplumsal çelişki yöneten devlet-yönetilen toplum arasına konumlandırıldığında Osmanlı'dan bugüne kadar bütün Türkiye tarihi bazen merkezin çevreye, bazen de çevrenin merkeze karşı üstünlüğü olarak yorumlanacaktır. Oysa "Osmanlı'yı incelerken devletin kendisi artığa el koyma mücadelesinin bir alanı olarak düşünülürse, farklı toplumsal grupların farklı tarihsel koşullarda güç kazanması ya da gücünü kaybetmesi açıklık kazanır... Temelde bakılması gereken üreten ve sömürenler arasındaki ilişkiler, sömürenlerin kendi içindeki kaynakların kontrolü üzerinde verdikleri mücadele, merkez-taşra egemenlerinin ilişkilerinin yönü ve tüm bunların denk düştüğü karmaşık siyasi ve toplumsal yapılanmalardır."[22] Bu nedenle egemen yaklaşımın belki de en önemli sorunu, Batı

21 Demet Dinler, *a.g.k.*, s. 24.
22 *A.k.*, s. 22.

kaynaklı kuramları veri alıp, Osmanlı ve Türkiye tarihine ilişkin çözümlemeyi de buna dayandırmasıdır. Toplumsal ilişkiler/çelişkilerle belirlenen tarihsel gerçeklere dayanmayan bu analizlerde, bir dizi yoklukla karşılaşmak şaşırtıcı olmasa gerekir.

Osmanlı'da despotik devlet ve onun yönetici sınıfının hakimiyeti, toplumu bastırarak, Batı'daki gibi bir devrimin olmasına izin veremeyecek nitelikteyse, cumhuriyete geçişi nasıl açıklamak gerekir? Osmanlı tarihini devlet-toplum karşıtlığı temelinde açıklayan yaklaşımların egemenliği altında, Osmanlı'nın yıkımı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile sonuçlanan toplumsal dönüşüm de "Batıcı bürokratların" ve "modernleştirici seçkinlerin" tarihi olarak yorumlanmıştır. Bu görüşün eleştirisi ve Cumhuriyet dönemine ilişkin kapsamlı değerlendirme bir sonraki bölümde ele alınacaktır. Şimdi kısaca Osmanlı toplumunun üretim tarzı üzerine yapılan tartışmaları, Asyagil üretim tarzının Weberyen açıklamalara hangi savları itibariyle yaklaştığını ve Osmanlı'nın bu çalışmada neden feodal olarak nitelendirildiğini açıklayalım.

b. Feodalizm, ATÜT ve Kendine Özgülük Tartışmaları

Osmanlı üretim biçimine ilişkin tartışmalar, Türkiye'de 1960'lı yıllarda ağırlık kazanmıştır.[23] Bu konudaki görüşler, Osmanlı toplum yapısını *feodal, Asyagil üretim tarzı* ya da *kendine özgü* olarak kabul eden farklı yaklaşımlara dayanmaktadır. Osmanlı toplumunun Asya tipi mi yoksa feodal üretim tarzına mı sahip olduğu tartışmasında, 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren yaygınlık kazanan görüş, klasik dönem (15-16. yüzyıllar) Osmanlı toplumunun feodal olmadığı, Asyatik toplum biçimine, daha teknik bir terimle söylersek Asya Tipi Üretim Tarzı'na (ATÜT) dayandığı olmuştur.

23 Oğuz Oyan'a göre bu ilginin kaynağı, Türkiye'nin mevcut ekonomik, toplumsal, siyasal, hukuksal ve ideolojik biçimlenişi ve yönelişleri konusunda soru sormaya başlayan yeni kuşakların, bu oluşumların tarihsel kökenlerini sorgulamak bilincine varmalarıdır. Yazar, feodalizmin bilimsel bir tartışma zeminine oturtulamadığını düşünmektedir. Bunun öncelikli ve en önemli nedeni, Osmanlı toplumunun feodal topluma göre bilimsel temeller üzerinde karşılaştırmalı olarak incelenmemiş olmasıdır. İkinci neden ise bu yıllarda dünyada ve Türkiye'de ilgi toplayan ATÜT tartışmalarının, henüz feodalizmin doğru düzgün tartışılmadığı bir "bilimsel boşluk ortamı"nda, Osmanlı toplumunun incelenmesi konusunda yarattığı etkilerdir. Yazar, Türkiye'de ilgi alanı feodalizmin bilimsel tanımı ve geliştirilmesinden uzaklaştırılınca, ortada "feodalizmin karikatürü"nden başka bir şey kalmadığını dile getirmektedir. Oğuz Oyan, *a.g.k.*, s. 57, 59.

Bu tartışmaların ilginç yanı, daha sonraki yüzyıllarda toplum düzeninin nasıl bir evrim geçirdiğinin pek sorgulanmamasıdır.

Marx ATÜT'ü ilk kez, "The British Rule in India" makalesinde kavramsallaştırmış, ATÜT'le ilgili daha sonraki çalışmaların odak noktasını ise Hindistan, Çin ve Rusya oluşturmuştur. Dolayısıyla Marx'ın orijinal ATÜT taslağı, ilhamını ortaçağdaki yakın doğudan değil, asıl olarak uzak doğudan ve ilkçağdan almaktadır. Böylesi bir kölelik-öncesi aşama, geç ortaçağa özgü bir siyasi örgütlenme olan Osmanlı İmparatorluğu'na uymayacağı gibi, Marx ve Engels'in de Osmanlı toplumunu ATÜT'e örnek göstermedikleri bilinmektedir. Örneğin Engels, Batı Avrupa'daki ATÜT'çülerin çok başvurdukları bir yorumunda, Asya ilkçağında toprakta kamu mülkiyetinin yaygınlığı üzerinde uzun uzadıya durduktan sonra şöyle devam etmektedir:[24] *"Doğu'da fethettikleri ülkelere, bir çeşit feodal toprak mülkiyetini, ilkönce Türkler soktular."* Marksist ATÜT kavramı ile oldukça yakın analitik benzerlikleri olan Weber'in patrimonyalizm kuramı, özellikle Osmanlı Devleti ile ilgili olarak biçimlendirilmekle birlikte, "patrimonyal egemenlik" ve "sultanizm" kavramlarının esas gelişmelerini başlatan Asya bölge incelemeleri olmuştur.[25]

ATÜT, esas olarak Doğu'nun coğrafya ve toplum yapısından kaynaklanan *durağanlığı* ile siyasal yapısının *despotikliği* varsayımına dayanmaktadır. Kavramın kökeninde "devasa bir devlet" ile "geniş bir kırsal taban" arasındaki boşluk yatmakta ve böylece devletin otoritesini sınırlayabilecek ara yapıların, yani sınıfların yokluğu vurgulanmaktadır.[26] ATÜT kavramsallaştırmasıyla Marx, doğu despotizminin temelini toprağın devlet mülkiyetinde olmasına bağlamıştır. Doğu despotizmi, Asya coğrafyasının iklim koşulları nedeniyle, verimliliğin ancak devletin ele alacağı büyük ölçekli sulama tesisleri ile sağlanabildiği bir üretim gereksinmesi sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu yapı içinde devletin toprağın tek sahibi olması nedeniyle toprak üzerinde özel mülkiyetin

24 Friedrich Engels, *Tarihte Zorun Rolü*, Sol Yayınları, Ankara 1979, s. 44.

25 Bryan S. Turner, *Marks ve Oryantalizmin Sonu*, (Çev. Çağatay Keskinok), Kaynak Yayınları, Ankara 1984, s. 10.

26 Huricihan İslamoğlu, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Köylü*, İletişim Yayınları, İstanbul 1991, s. 18-19.

dışlanması, devletin mutlak gücüne meydan okuyabilecek toprak sahibi bir sınıfın ortaya çıkmasına engel olmaktadır. Kendi kendine yeterli köy birimlerinden oluşan bir kırsal toplumun varlığına dayandırılan Doğu despotizminde, sınıf çıkarlarını gerçekleştirecek sosyo-ekonomik bağlardan yoksun, birbirinden yalıtılmış köy toplulukları devletin otoritesine yönelik bir tehdit oluşturamamaktadır. Devlet topluma ve ekonomiye ancak vergi toplamak yoluyla müdahale ederken, kendi kendine yeterli köy topluluklarının, devlet gücünü etkilemeye olanakları olmadığı gibi, buna ihtiyaçları da bulunmamaktadır. Özel mülkiyetin yokluğu, sınıfların gelişmesini önlemekte ve bu tür toplumlarda hakim grup, üretim araçlarına sahip olanlardan değil, devlet aygıtını kontrol edenlerden oluşmaktadır. Hanedan mücadeleleri ve askeri fetihler nedeniyle Asyatik toplumun politik örgütlenmesinde meydana gelen dönemsel değişiklikler, toprak sahipliği ve tarımsal faaliyetler devletin elinde bulunduğu için ekonomik örgütlenmede radikal değişiklikler meydana getirmemiştir.[27] Asyatik toplum yaklaşımında despotizm ve durgunluk, kamusal işlerde devletin başat rolü ve köy topluluğunun kendi kendine yeterliği ve yalıtılmışlığıyla açıklanmaktadır.

Asyatik toplum yaklaşımında Doğu toplumlarının gelişim çizgisinin Batı'ya göre farklı oluşunun temelinde yatan gerçeklik *despotizm geleneğ*ine bağlanmaktadır. Kapitalizm öncesi tüm Doğu toplumlarını derinden etkilemiş olan bu geleneğin taşıyıcısı olan Doğu'nun despotik devletleri, toplumdan bağımsız ve toplumun üstünde bir güç olarak örgütlenmiştir. Örneğin Osmanlı Devleti, Batı'da olduğu gibi toplumun bir sınıfına değil, toplum sınıflarıyla hiçbir bağı olmayan "yapma bir sınıf"a (kullara) dayanmaktadır. Toplum içinde hiçbir sınıfa dayanmayan bu devletler, toplumsal yaşamın tüm alanlarını (ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel vb.) mutlak kontrolleri altında tutabildikleri sürece, yaşamlarını sürdürebilmişlerdir. Böyle bir despotizm düzeninde en üstün, en yüce otorite olarak toplumun en tepesinde oturan ve devlet iktidarını kendi şahsında somutlaştırmış bulunan despot hükümdar ise "tanrısal bir güç" olarak görünmektedir.

27 *Marksist Düşünce Sözlüğü*, İletişim, İstanbul 2002, s. 48.

ATÜT'ün geçerliliği kabul edilirken, Batı'nın Doğu tarihi üzerindeki ayrıcalıklı konumu ve üstünlüğü de onaylanmaktadır. Bu açıklamalarda azgelişmiş toplumun tarihsel kökeni Doğu ya da Asya toplumuna dayandırılmaktadır. Buna göre Asya toplum biçimi; çözülmeye dirençli, değişmeye elverişsiz, durağan bir nitelik taşır. Bu nedenle evrim sürecini ağırlaştırarak, yüzyıllar boyunca temel yapısını korumuş ve geleneksel bir toplum olarak varlığını sürdürmüştür. Ancak Batı toplumlarıyla feodal toplumun dönüşme çağlarında ilişkiye geçen bu yapı, kapitalizmin çözücü etkileriyle ağır bir bunalıma girmiştir. Böylece dıştan gelen etkilerle geleneksel biçimleniş çözülmeye başlamıştır. Sömürgecilik çağında dışa bağımlı olarak yeniden biçimleniş, azgelişmiş bir yapı ortaya çıkarmıştır.[28] Kendi kendine yeterli birimlerden oluşan Asya biçimi, çözülmeye ve gelişmeye karşı direngen ve bu anlamda kendisini içten çözecek ve daha üst bir üretim ilişkisine evrimleştirecek iç dinamizmden yoksun olduğu için Osmanlı İmparatorluğu'nda kapitalizme geçilemediği, Cumhuriyet'in de bu gecikmiş temel üzerine kurulduğu söylenmiştir. Devletin despot niteliği tezi, Osmanlı'dan günümüze uzanan "yönetici sınıf olarak bürokrasi" söylemine de kuramsal temel oluşturmuştur.

Asyatik toplumun keyfi, despotik ve durgun olduğu inancı, dışarıdan müdahaleyi iç değişmenin zorunlu koşulu haline getirerek sömürgeciliğin de haklı kılınmasını sağlamıştır. Nitekim Marx ve Engels, toprakta özel mülkiyeti getiren İngilizlerin durağan ATÜT'ü yıkarak Hint toplumunu devrimcileştirdiklerini ileri sürmüşlerdir. Asyatik özgüllük vurgusu, örtülü biçimde de olsa, sömürgeciliğin haklı gösterilmesini sağlamıştır. Asyatik toplumda devletin kökenlerinin açıklanması da sorunludur. Sınıf mücadelelerinin yokluğu halinde, devlet fetihlerin sonucu olarak ya da kamu işleriyle ilgili işlevlerine göre açıklanmak zorundadır. ATÜT'ün Marksizm içindeki teorik işlevi, Asya toplumlarını analiz etmek değil, karşılaştırmalı bir çerçeve içerisinde Avrupa'da kapitalizmin doğuşunu

28 Muzaffer Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık, İstanbul 1986, s. 18. Sencer, "günümüz Türk toplumunu önceleyen ve bugüne sayısız tarihsel kalıntılar bırakan Osmanlı toplumunun gösterdiği örgütlenmenin ilkece Doğu ya da Asya biçimine uygun bir nitelik taşıdığını" söylemektedir.

açıklamaktır.[29] Bu nedenle ATÜT, kökeni Eski Yunan düşüncesine kadar uzanan oryantalist sorunsalın Marksizm içerisindeki görünümünden başka bir şey değildir.[30]

ATÜT kavramının, "yıkılmalar, yeniden dirilmeler ve yeniden cilalanmalardan oluşan uzun tarihi"ne katkı 1960'lı yıllarda Türkiye'den gelmiştir.[31] Klasik dönem Osmanlı düzenini ATÜT'e dayandıran yazarlar, Osmanlı'nın "merkezi despotik" ya da "Doğu despotizmi" niteliğini, Türkiye'de sivil toplumun ve demokrasinin oluşmasının önünde en büyük engel olarak görmüşlerdir. Niyazi Berkes, Osmanlı Devleti'ni, "ne gerçek anlamı ile feodal ne de kapitalist olan, "kapitalizm öncesi emtia ekonomisi" olarak nitelendirilebilecek bir ekonomi temeline dayanarak var olan, *militer-bürokratik bir despotluk rejimi* olarak tanımlamaktadır.[32] Sina Akşin, klasik dönem Osmanlı toplum yapısının hem feodal hem de Asya Tipi üretim tarzlarının her ikisini

29 Tarihsel ilgileri çok geniş olmakla birlikte, Marx ve Engels esas olarak kapitalist üretim tarzının tanımlanmasıyla ilgilenmişlerdir. Onların feodalizm üzerine yazdıkları, feodal toplumdan kapitalist topluma geçiş üzerinde odaklanmanın yanı sıra bu ilgiyi yansıtmaya yöneliktir. Marx ve Engels sınıfları da kapitalist toplumlara özgü ayırt edici bir özellik olarak görmekte; hatta Alman İdeolojisi'nde sınıfın kendisini burjuvazinin bir ürünü saymaya kadar gitmektedirler. Bu nedenle diğer toplum biçimlerindeki başlıca sınıfların ve sınıf ilişkilerinin ayrıntılı analizine girişmemişlerdir. Yine de genel terimlerle "tüm toplumsal yapılanışın altında yatan temeli en gizli sırrını açığa vuran üretim koşullarının sahipleri ile doğrudan üreticiler arasındaki dolaysız ilişkilerdir" diyen Marx'ın ilk kabile cemaatlerinden sonra gelen tüm toplum biçimlerinde temel bir sınıf ayrımının var olduğunu söylemek istediği de doğrudur. Marx ve Engels'in kapitalist toplumun sınıflara bölünmüş toplum biçimlerinin tarihsel evriminde bir doruk noktasını oluşturduğuna ilişkin görüşleri, genel Marksist görüş haline gelmiştir. Bu nedenle Marksist araştırma ve çalışmalar büyük ölçüde, modern çağlarda 19. yüzyılda işçi sınıfı hareketlerinin ortaya çıkışından bugüne kadar, sınıf çatışmasının gelişimi üzerinde yoğunlaşmıştır. *Marksist Düşünce Sözlüğü*, s. 574; Karl Marx, *Kapital*, Cilt III, Kısım 47.

30 *Marksist Düşünce Sözlüğü*, s. 50.

31 Bu görüşün temsilcileri arasında Selahattin Hilav, Sencer Divitçioğlu, İdris Küçükömer, Muzaffer Sencer, Niyazi Berkes, Tevfik Çavdar, İsmail Cem, Hikmet Kıvılcımlı, Stefanos Yerasimos, Çağlar Keyder'i saymak mümkündür.

32 "Timarlar, bir sülale içinde süregelen kuşaklardan yetişme kişilere verilmeyip, toplumsal kökenleri karışık kişilere verildiği için sipahi beyleri arasında bir sınıf beraberliği ya da bilinci de yoktu. Böyle bir bilinci yaşatan, besleyen bir feodal gelenek Osmanlı sisteminde kendini besleyecek bir ortam bulamamıştır." Berkes'e göre Osmanlı toplumunu oluşturan başlıca unsurlar, padişah-kullar ve beylerden oluşan "devlet katı", köylü-esnaf ve tüccardan oluşan "toplum katı" ve iki kat arasında yer alan "ulema-din adamı katı" olmak üzere üç başlıkta toplanabilir. Niyazi Berkes, *Türkiye İktisat Tarihi*, I. Cilt, İkinci Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1972, s. 21-48, 67; 2. Cilt, s. 9, 181.

de kapsamak üzere "köylü üretim tarzı" gibi genel bir türe dayandırılabileceğini savunmaktadır.[33] Akşin'e göre, Osmanlı toplum yapısı 17. yüzyıldan itibaren "feodalliğe benzemeye" başlamıştır. Yazarların bir bölümü ise Osmanlı Devleti'nin, feodal bazı özellikler sergilemekle birlikte, bütünüyle feodal bir devlet olmadığını savunmaktadır.[34] Taner Timur'a göre, klasik dönemde feodalizmin ilkel çağını yaşayan Osmanlı toplumu iç dinamiği itibariyle feodalizme geçiş halinde -protofeodal bir toplumdur, sonraki dönemlerde feodalleşmiştir. Timur, Osmanlı'da yaygın üretim biçimini "komünal-patriyarkal" olarak adlandırmakta ve geçirdiği evrime rağmen 20. yüzyıla kadar devam ettiğini ileri sürmektedir. Timur'a göre de Osmanlı, merkezi despotik bir devlettir.

Osmanlı toplum yapısına ilişkin üçüncü yaklaşım, bu yapının kendinden başkasına benzemez (sui generis) niteliğine vurgu yapan ve Batı Avrupa feodal ortaçağ toplumlarına referansla Osmanlı'nın feodal olmadığını savunan görüşlerdir. Ömer Lütfi Barkan ve Halil İnalcık gibi önemli tarihçilerin bazı çalışmalarında da ifadesini bulan "Osmanlı'nın salt kendine özgü olduğu" şeklindeki yaklaşımın, ATÜT'çü görüşlerin yeşermesine de uygun bir zemin hazırladığı söylenmektedir.[35] Miri arazi rejimi çerçevesinde gerçekleştirilen iktisadi ve toplumsal örgütlenmeyi "çift-hane sistemi" olarak adlandıran Halil İnalcık, aile emeğine dayanan bu üretim örgütünün, bağımsız-kendine özgü bir üretim tarzı olarak benimsenmesi gerektiğini söylemektedir.[36] İlginç olan Barkan ve İnalcık'ın hem devletin kuruluş dönemi hem de 17. yüzyıl sonrasındaki değişim dönemi için feodal bir toplumsal yapı çizmeleridir. Oğuz Oyan, bu çelişkiyi, "feodalitenin siyasal/hukuksal dokunun niteliğine göre tanımlanması, ekonomik temeldeki ilişkilerin

33 Sina Akşin, "Osmanlı Türk Toplumundaki Sınıf Yapısı Üzerine Bir Deneme", Toplum ve Bilim, Eylül 1997, s. 35-36.

34 Taner Timur, *Osmanlı Çalışmaları İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*, Verso, Ankara 1989; Taner Timur, *Kuruluş ve Yükseliş Döneminde Osmanlı Toplumsal Düzeni*, Ankara 1979; Mehmet Ali Kılıçbay, *Feodalite ve Klasik Dönem Osmanlı Üretim Tarzı*, Ankara 1982.

35 Oğuz Oyan, *a.g.k.*, s. 131.

36 Halil İnalcık, "Köy, Köylü ve İmparatorluk", *V. Milletlerarası Türkiye Sosyal ve İktisat Tarihi Kongresi*, M.Ü. Türkiyat Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul 21-25 Ağustos 1989, Tebliğler, Ankara 1990, s. 5-6.

belirleyiciliğinin göz ardı edilmesi" ile açıklamaktadır.

Kendine özgülük yaklaşımı, Osmanlı için ne ATÜT'ü ne de feodalizmi geçerli saymaktadır. Osmanlılarda merkezi bir devlet yapısı ile toprakta devlet mülkiyetinin varlığı, aristokratik hiyerarşinin olmayışı, sipahinin senyörden çok memura, reayanın ise serften çok hür köylüye benzetilişi, bu yaklaşımın dayanağını oluşturmaktadır. Bu görüşün savunulduğu radikal örneklerden birinde "Osmanlı toplum düzenini şu veya bu üretim şeklinin yahut diyalektik felsefenin dar ve çoğu zaman hayatın gerçeklerine ters düşen kalıpları içinde incelemenin, ideolojik bir takım temeller arama arzusunun tatmini dışında bir faydasının olmadığı" ileri sürülmektedir.[37] Yazara göre, "Osmanlı toplum ve yönetim düzeni, Türk İslam felsefesi ve devlet anlayışı içinde değerlendirilirse, gerçek yüzünü gösterir. Bu sosyal adaletçi, güçlü karşısında zayıfı koruyan ve herkesin insan onuruna uygun bir hayat yaşaması için gerekli geliri ve diğer şartları hazırlamaya elverişli bir sistemdir." 17. yüzyıldan sonra yaşanan değişim süreci ise devlet ve toplum yapısındaki çözülme sonucunda, sistemin amacından uzaklaşmasına bağlanmaktadır.

Her toplumsal yapı bazı özgül yönler taşır, dolayısıyla tarihçilerin de bu yönleri vurgulamasını doğal karşılamak gerekir. Ancak tarihi bilgi birikimi, bütün toplumsal formasyonlarda bazı ortak eğilimler olduğunu ve birbiriyle hiç teması olmayan uygarlıklarda bile birçok benzer noktaların bulunduğunu göstermektedir. Bununla birlikte farklı toplumları karşılaştırarak benzer nokta arama çabasının da başka sorunlar yarattığı bilinmektedir. Örneğin her iki yaklaşımda (ATÜT ve kendine özgülük) da "feodal değil" önermesi genellikle Osmanlı toplumunu Batı Avrupa feodalizmi ile karşılaştırarak türetilmektedir. Feodalizm ise açık ya da örtük biçimde Batı Avrupa ortaçağına eşitlenmektedir.[38] Tarihin Marksist dönemlendirmesinden hareketle, feodalizmden sonra kapitalizmin geleceği, nitekim Batı Avrupa'da da bir üretim tarzından diğerine bu yönde geçildiği belirtilmektedir. Bu durumda

37 Halil Cin, S. Gül Akyılmaz, *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*, Selçuk Üniversitesi Yayını, Konya 1995, s. 389.

38 Halil Berktay, *a.g.k.*, s. 294.

dünyanın diğer bölgelerinde kapitalizme özerk geçişler görülmediğinden, sadece içinden kapitalizmi doğuran Batı Avrupa ortaçağı feodal, diğerleri ise kapitalizmi doğuramadıkları için gayrifeodal sayılmaktadır.[39] Osmanlı toplumunu ortaçağ Batı Avrupası ile karşılaştırarak, feodal üretim tarzı dışında tanımlayan yazarların, Osmanlı toplumunun ayırt edici özelliklerini saptarken, 15. yüzyıl ortası ile 16. yüzyılın son çeyreği arasındaki görece istikrarlı olgunluk dönemini esas aldıkları görülmektedir. Buna rağmen Batı Avrupa feodalizmi söz konusu olduğunda, 8. yüzyıl ile 14. yüzyıl arasındaki altı yüzyıllık uzun şekillenme ve olgunluk döneminin karma özellikleri işe geldiği gibi seçilip alınmaktadır.[40] Oysa "bir üretim tarzının kuramsallaştırılabilen tüm aşama ve evrelerine, ortak bir öze sahip oldukları düşünülen tüm somut toplum tiplerinde benzer yapılar içinde rastlanması olanaksızdır. Somut tarihsel kategoriler olan toplumların varoluş koşulları, içinde yer aldıkları doğal ortamın özelliği ve kendi iç dinamiklerinin işleyiş biçimleri kadar, farklı gelişmişlik düzeyindeki diğer toplumlarla olan ilişkilerinin özel biçimlerine göre de son derece büyük bir çeşitlilik göstermektedir."[41]

Bu tartışmalar çerçevesinde Osmanlı'nın feodal olduğunu savunan düşünürlerden biri sosyolog Behice Boran'dır.[42] Boran, Batı'daki feodalite ile Osmanlı İmparatorluğu'ndaki toplum düzeninin, feodal toplumun iki değişik örneği (variantı) olduğunu söylemektedir. Aralarında farklar olmakla birlikte, Osmanlılarda da Batı'daki gibi bir feodal düzen vardır. Boran, Osmanlı düzenini, yerel feodaliteyi dahi tasfiye edememiş, bir *merkezi feodalite* olarak tanımlamaktadır.[43] Boran'a göre Batı'daki serfin kişisel

39 Örneğin: Muzaffer Sencer, *a.g.k.*, s. 61-78; Çağlar Keyder, "Proto-Endüstri Kavramı ve Çevre Ülkelerde Emperyalizmin Yol Açtığı Tahribat", *Toplum ve Bilim*, Sayı 13, Bahar 1981, s. 93-106.

40 Oğuz Oyan, *a.g.k.*, s. 132-137.

41 *A.k.*, s. 4.

42 Behice Boran, "Metod Açısından Feodalite ve Mülkiyet", *Yön Dergisi*, Sayı 51'den aktaran Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Cilt 1, Tekin Yayınevi, İstanbul 1978, s. 12. Osmanlı'da egemen üretim tarzının feodalizm olduğunu savunan diğer isimler şöyle sıralanabilir: Doğan Avcıoğlu (prekapitalist düzen), Mübeccel Kıray, Kurthan Fişek, Muzaffer İlhan Erdost, Korkut Boratav, Halil Berktay, Doğu Perinçek ve Oğuz Oyan.

43 Muzaffer İlhan Erdost ve Yaşar Yücel de Osmanlı Devleti için "merkezci feodal" tanımını kullanmaktadırlar: Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, Yaşar Yücel, "Osmanlı

bağımlılığı ile Osmanlı reayasının özgürlüğü arasındaki fark, sanıldığından çok daha azdır. Sonuç olarak her ikisi de toprağa bağlı emekçi sınıftır ve feodal düzen bakımından asıl önem taşıyan unsur da budur. Sipahinin mülkiyetten yoksunluğu da birçok halde nazari kalmakta, bunlar mülk sahipleriymiş gibi, toprağın ve toprak emekçisinin ürünlerinden faydalanmaktadır.

Çağdaş tarihçilerin yorumları ışığında feodal üretim tarzının özüne inen çalışmasında Halil Berktay, ayrı bir Asyatik üretim tarzının mevcut olmadığını ve 15-16. yüzyıllarda Osmanlı toplumunun da feodal üretim tarzına dayandığını ortaya koymaktadır.[44] Kabile toplumu ile kapitalizm arasındaki en esas ve evrensel üretim tarzını feodalizmin oluşturduğunu belirten Berktay, insanlığın feodalizme geçişinin ve çeşitli feodalizmlerin gelişmesinin eşitsiz bir çok-çizgililik içinde gerçekleştiğine dikkat çekmektedir. Buna göre dünyanın pek çok köşesinde, eski kolektivizmin doğrudan doğruya feodalizm yönünde çözülmesine karşılık, sadece bir yerde araya köleci bir aşamanın girdiği, bunun da Akdeniz bölgesinin özel koşulları ile ilgili olduğu görülmektedir. Berktay, "Batı Avrupa'da feodalizmin bağrından kapitalizmin doğmuş olmasının mutlaka her feodalizmin bağrından gözlenen zaman dilimi içinde her yerde bilfiil kapitalizmin doğmasının beklenmesi gerektiği anlamına gelmeyeceği"ni vurgulamaktadır. Feodalizmin kendi iç çelişmeleriyle gelişme ve kapitalizme doğru evrilme eğilimi, dünyanın her yerinde aynı tempoda ve eşanlı olarak gerçekleşmeyebilir. Bu nedenle Avrupa merkezli bakış, 17. ve 18. yüzyıllarda İngiltere'deki kapitalizmin gelişme koşullarının 19. ve 20. yüzyıllarda dünyanın geri kalan bölümünde de aynen ve mükemmel biçimde yeniden üretilebileceğini varsayarak ciddi bir hataya düşmektedir. Bir üretim tarzının tanımlanmasındaki merkezi öğe, üreticiyi sömürücüye bağlayan toplumsal ilişkilerdir. Bu ilişkiler, artı-ürünün sömürücüler sınıfı tarafından üretici sınıftan alınış yolunu anlatır. Her bir üretim tarzının kendi içinde ortaya çıkan tarihsel değişiklikleri vardır. Kapitalizm gibi, feodalizm de ayrı

İmparatorluğu'nda Desantralizasyona Dair Genel Gözlemler", *Belleten*, Cilt 38, Sayı 192, s. 689.

44 Halil Berktay, *a.g.k.*, s. 12.

ayrı aşamalarla gelişen bir süreç olarak görülmelidir; içsel çelişkilerinin olgunlaşmasıyla düz bir çizgide gelişmek yerine, birbirinden ayrışmış parçalara sahip kırık bir çizgi doğrultusunda ilerler. Bu anlamda, her üretim tarzının kendi tarihi vardır.[45]

ATÜT eğilimlerine mülkiyet ilişkileri çerçevesinde güçlü bir eleştiri getiren Muzaffer İlhan Erdost, Asya biçimi ile Osmanlı feodalitesi arasındaki farkları şu şekilde sıralamaktadır:[46]

> Devletin başının toprağın ismi sahibi olması ile devletin (miri) toprağın gerçek sahibi olması, birbirinden farklı mülkiyet biçimlerini ifade eder. İkincisi, toprağın köy topluluğunun ortaklaşa mülkü olması ile köylünün toprağın yalnızca daimi ve ırsi tasarruf sahibi olması, birbirinden özünde farklı mülkiyet biçimlerine denk düşer. Üçüncüsü, ilkel toplumun tarım komününe tekabül eden son aşamalarından biri olarak asya biçiminde, henüz toprakta özel mülkiyet oluşmamıştır. İmparatorlukta, özel mülk toprakların varlığının yanı sıra, özel mülk toprakların vakıf mülklere dönüştürülmesi ya da zoralımla (müsadereyle) devlet mülkü topraklara katılması ya da devlet mülkü topraklardan bağış, satış ve benzeri yollarla özel mülk olarak toprak ayrılması, daha ileri bir üretim ilişkisi aşamasına denk düşer.

Asya biçiminde, devletin başı, yani hükümdar, toprağın ismen sahibidir; toprağın gerçek sahibi ise topluluktur. Köy toplulukları, kendi işledikleri toprakların ortaklaşa sahibidir. Asya biçiminde özel mülk toprak yoktur, toprağın özel mülkiyeti oluşmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise devlet mülkü (miri mülk) toprak ile özel mülk toprak yan yanadır. Miri toprağın gerçek sahibi devlettir. Üretici köylü, hem miri topraklarda (sipahi tımarlarında) hem de özel mülk topraklarda (mülk tımarlarda) yalnızca işlediği toprağın daimi ve ırsi (toprağı işleyen köylülerin kiracılık konumları, babadan oğula geçmektedir) tasarruf hakkına sahiptir. Devlet mülkü toprağın mülkiyet açısından niteliğini, "devlet"in niteliği belirler. Feodal devlet olarak imparatorlukta, devlete ait toprağı, askeri sınıfın mülkü saymak gerekir, bu nedenle de rant askeri/yönetici sınıf tarafından mal edinilmektedir. Berktay, Batı Avrupa ortaçağı ile klasik dönem Osmanlı düzeni arasında

45 *Marksist Düşünce Sözlüğü*, s. 339.
46 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, s. 12-13.

yapılacak dikkatli bir karşılaştırmanın, bu hukuki biçimlerin sanıldığı gibi farklı olmadığını ortaya çıkaracağını belirtmektedir.[47] Bütün ortaçağ toplumlarında toprak, bugünkü anlamıyla (mutlak, kayıtsız, şartsız) bir özel mülkiyetin değil, çeşitli kesim ve zümrelerin farklı düzeylerdeki fakat iç içe geçen mülkiyet, zilyetlik ve intifa haklarının konusudur. Kısaca, Batı feodalitesi ile Osmanlı İmparatorluğu'nun "feodal toplumsal örgütlenme"nin iki değişik örneği olduğunu söylemek mümkündür. Aradaki fark, birkaç yüz yıl boyunca merkezi bir devletin ve merkezi bir kanunnameler sisteminin koruması altında yaşayan Osmanlı köylüsünün, ortaçağ Avrupası'nın serflerinden çok daha şanslı olmasıdır.[48]

c. *Tarihsel Açıklamalar Işığında Osmanlı Toplum Yapısı*

Osmanlı tarihçilerinin betimlemesine göre, "bütün İslam ve Orta Doğu devletlerinde olduğu gibi, Osmanlılarda da toplumun bütün kesimleri ve bütün zenginlik kaynakları hükümdarın kuvvetini korumak ve devam ettirmekle yükümlü sayılmış ve toplum başlıca iki sınıfa ayrılmıştır: Askeriler ve reaya."[49] Birincisi, hükümdarın otoritesini temsil eden ve her kademedeki yönetici ve askerler ile ilmiye (ulema) mensuplarını kapsayan devlet görevlileridir. İkincisi ise, bunların dışında kalıp, tarım ve sanayi alanında üretim yapan veya ticaretle uğraşan köylülerle kentlileri kapsamaktadır. Yönetenler ile yönetilenleri birbirinden ayıran en önemli özellik, birinciler vergi vermez fiili üretimde bulunmazlar iken, ikincilerin vergi yükümlüsü üreticiler olmalarıdır. Bu durum toplumsal

47 Halil Berktay, *a.g.k.*, s. 335.

48 İnalcık, tımar sisteminin yüzeysel olarak ortaçağ Avrupa feodalizmine benzediğini, ancak ikisi arasında temel ayrılıklar olduğunu söylemektedir. İnalcık'ın vurguladığı temel farklılık, "devletin, tımar sistemini uygulayabilmek için toprak üzerinde hiçbir özel iyelik hakkıyla engellenmeksizin kendi mutlak denetimini kurmasıdır. Osmanlı Devleti, daha önceki İslam devletleri geleneğine uyarak, bütün tahıl ekilen tarım topraklarının miri - devlete ait olduğunu ilan etmiştir... ancak unutulmamalıdır ki miri topraklar üzerinde etkili kişiler, özel mülkiyet hakları elde etmek için uğraşırlardı... devletle bireyler arasında toprak iyeliği savaşı, imparatorluk toplumsal tarihinin en önemli sorunlarından biri olmuştur." Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, Çev. Ruşen Sezer, YKY, İstanbul 2003, s. 113, 116.

49 Halil İnalcık, "Adaletnameler", *Belgeler*, II/3-4, 1965, s. 55; Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon'a...", s. 662-663; Özer Ergenç, *Osmanlı Klasik Dönemi Kent Tarihçiliğine Katkı, XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya*, Ankara Enstitüsü Vakfı Yayınları, Ankara 1995, s. 126-127.

yapıda *devlet* ve *din* unsurlarının toplumsal mevki veren iki kaynak olmasına yol açmıştır. Devlet ve din unsurlarının yanında yer alan üçüncü kaynak ise *servet*tir. Bu tabakalanma imparatorluğun her bölgesinde, kır-şehir ayrımı olmaksızın geçerlidir.

Saltanat beratı ile padişahın kendisine dini veya idari yetki tanıdığı yönetici sınıf üyeleri, ümera (ehli örf) ve ulema olmak üzere başlıca iki gruba ayrılmaktadır.[50] Büyük bölümü kul aslından olan ümera üyelerinin toplumsal mevkileri devletten aldıkları güce dayanmaktadır. Padişahın otoritesini temsil eden ümera, en küçüğünden en büyük rütbelisine kadar, görevlerine belli sürelerle atanmış, doğrudan doğruya padişaha bağlı kullardır. Bu kulların, devlet otoritesinin temsilcisi olarak sahip oldukları nüfuzun yanında, görevleri ve yükümlülükleri karşılığı devlet gelirlerinden, kendilerine önemli meblağlar tahsis edildiğinden, aldıklarının bir kısmını sarf etmeye mecbur olmalarına rağmen, özel servet yapmak imkanını buldukları ve bu yolla ekonomik yönden de toplumun üst katlarında yer alıp giderek diğer nüfuzlu gruplarla yakınlaşıp bütünleştikleri anlaşılmaktadır. Ümera mensuplarının sahip olduğu bu sosyo-ekonomik statü, 16. yüzyıl sonundan itibaren ademi merkeziyetçi unsurlara dönüşmelerini kolaylaştırmıştır. Beylerbeyi, sancak beyi, dergahı ali çavuşları, kapıkulu sipahileri ve yeniçeriler şehirlerde bulunan ümera takımının en önemlileridir. Yönetici sınıfı oluşturan ikinci toplumsal grup, ilmiye sınıfı (ulema) olarak adlandırılan görevlileri kapsamaktadır. Devlet, örfün yanı sıra şeriat kurallarına göre de yönetildiğinden bu zümre mensuplarının, şeriatı (dini) temsil etmeleri sebebiyle ümera sınıfından daha itibarlı oldukları söylenmektedir. "Toplumu yönetmek, eğitmek, aydınlatmakla yükümlü olan" ulema mensupları, bu özellikleri nedeniyle toplumsal piramidin en üstünde yer almaktadır. Kadı, müftü, müderris, naip, mülazim, imam ve hatipleri kapsayan bu grup da, nakdi servet ve mal-mülk zenginliği bakımından, ümera tabakasından aşağı kalmamaktadır. Ümera ve

50 Başka bir sınıflandırmaya göre askeri sınıf, "Seyfiyye" (yüksek yöneticiler ve ordu mensupları), "İlmiyye" (ilmi görevliler) ve "Kalemiyye" (idari işleri yürüten memurlar) olmak üzere başlıca üç gruptan oluşmaktadır. Ehli örf, 16. yüzyılda padişah adına emir verme yetkisine sahip kullar anlamına gelmekteydi. Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, s. 84.

ulema üyeleri arasındaki temel fark, birinciler büyük ölçüde devşirmelerden oluşurken, ikincilerin eğitim gördükleri medreselerin bulunduğu kentlerdeki Müslüman nüfus arasından, esas olarak da İstanbul ile Batı ve Orta Anadolu'daki Türkler arasından gelmesidir.

Osmanlılar aynı sınıflamayı ele geçirdikleri bölgelerde de sürdürmüşler ve halkı, Müslüman olsun ya da olmasın askeri ve reaya olmak üzere ikiye ayırmışlardır.[51] Böylece Balkanlar'da yüzlerce aileden oluşan Hıristiyan aristokrasi ile Anadolu beyliklerindeki yönetici sınıflar Osmanlı askeri sınıfının ayrıcalıklarına sahip olmuşlardır. Tarım ve ticaretle uğraşanlar ise ister Müslüman, ister Hıristiyan olsun reaya sayılmışlardır. Reaya kulluk denilen birtakım hizmetleri yapmak veya onun yerine *raiyyetlik rüsum* denilen vergileri ödemek zorunda olan *çiftçi reaya* ile bu kulluklardan muaf olan *şehirli reaya* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.[52] Kentli reaya çıraktan kalfaya, kalfadan da yoksul ve zengin ustalara kadar uzanan lonca hiyerarşisi içinde çalışan esnaf, şehirlerarası ya da uluslararası ticaret yapan tüccarlar ile sarraflardan oluşmaktadır.[53] Şeriata göre yapılan ayrımda ise reaya, müslim ve gayrimüslim olarak iki gruba bölünmektedir. Nüfusun yaklaşık % 90'ı kırsal alanlarda, % 10'u ise kentlerde yaşamaktadır.

Osmanlı Devleti'nde toplumsal düzenin korunması için

---

51 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, s. 74-75.

52 Fatih Kanunnamesine göre, raiyyetlik rüsumunu belirleyen kulluklar yedi kulluk olarak tespit edilmiştir: Üç gün kişisel hizmet veya yerine 3 akça, bir araba ot veya yerine 7 akça, yarım araba saman veya 7 akça, bir araba odun veya 3 akça, araba ile hizmet veya 2 akça. Bu hizmetler, köylünün sipahi için yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerdir, ancak bu kulluklar Fatih Kanunnamesinde paraya çevrilmiş ve yedi hizmet karşılığı toplam 22 akçalık bir vergi belirlenmiştir. Bu vergiye *çift-resmi* denmektedir. Çift resmi bir çift genişliğinde toprağı olan köylüden alınır. Yarım çifti olandan yarısı, yarım çiften az toprağı olanlardan da evli olup olmamasına bağlı olarak değişen oranlarda vergiler alınmaktadır. Köyde tarımla uğraşmayan sanatkârlar reayaya ait hizmetlerden muaftır, bu nedenle üç hizmet (süvari için üç gün çalışma) ya da üç akçe ödemektedirler. Kanuni Osmani, reayanın sipahi için birtakım angarya hizmetleri yerine getirmesini adet olarak kabul etmekte, fakat bunları kesin bir şekilde sınırlandırmaktadır. Örneğin reaya kendi köyünde sipahi için anbar yapar, ama ev yapmaya zorlanamaz. Halil İnalcık, "Osmanlılarda Raiyyet Rüsumu", Belleten, Ekim 1959, 33/92, s. 575-581; Halil İnalcık, "Adaletnameler", s. 55, 67.

53 Bu sınıflandırmaya ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme Sina Akşin, *a.g.k.*, s. 31-40 arasında yapılmıştır.

herkesin kendisine uygun toplumsal mevkide tutulması gerektiği düşüncesine bağlı kalınmıştır. Tebaasını, askeri sınıfın imtiyazlarından uzak tutmak devletin temel ilkesidir. Birbirinden özenle ayrılmış bu iki sınıftan reaya arasında yalnızca sınırlarda fiilen savaşanlar ve medresede düzenli eğitim gördükten sonra sultan beratı elde edebilenler askeri sınıfa geçebilmektedir. Ancak yine de Osmanlı Devleti'nde yönetilen sınıftan, egemen sınıfa doğru kısmi bir akışkanlığın olduğu da bilinmektedir. 17. yüzyıl reform yazarları, devletteki çözülmenin nedenini, bu temel ilkenin ihmal edilmesine bağlamışlardı. Belgeler, 16. yüzyılın sonları ile 17. yüzyılın başlarında şehirli tüccarların da askeri sınıfa geçmek için girişimlerde bulunduğunu göstermektedir. Örneğin, Bursalı Bostan adlı bir kişi, ihtisab mukataasını (belediyelere ait vergi ve cezalar) iltizama alırken, kendisine dergah-ı ali çavuşluğu verilmesini ve mukatatı bıraktıktan sonra da çavuşluğun üzerinde sürekli kalmasını talep etmiştir.[54]

Toplumun bir organizma gibi görülüp herkesin hak ettiği toplumsal sınıfta bulunduğuna ve bu yerin dışına çıkmaması gerektiğine dair "dengeci toplum yaratma" anlayışının eski uygarlıklara dayanan bir geçmişi olduğu bilinmektedir. Buna göre insan toplulukları, insan vücuduna benzer şekilde, her birinin hayati işleve sahip olduğu dört organdan/toplumsal sınıftan oluşmaktadır: Ulema kana, asker balgama, tüccar safraya, reaya sevdaya benzetilmektedir. Sağlıklı bir toplum için bu dördünün birlikteliği önemlidir, ama bu birliğin sayıca dengeli olması gerekmektedir. Bu inanç, Osmanlı'da kendini "daire-i adalet" olarak ifade edilen mitsel-dinsel dünya görüşü ile meşrulaştırmış ve sürdürmüştür.[55]

---

54 Özer Ergenç, *XVI. Yüzyılın Sonlarında Bursa: Yerleşimi, Yönetimi, Ekonomik ve Sosyal Durumu Üzerine Bir Araştırma*, Yayımlanmamış Doçentlik Tezi, AÜ DTCF, s. 261'den aktaran Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 278.

55 Halil İnalcık, "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", Çev. Mehmet Özden-Fahri Unan, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 11, 1990, s. 31. İnalcık, Hint-İran kaynaklı bu devlet ve idare kavramının İslam öncesi dönemde geliştiğini, İranlı ve Hıristiyan katiplerin istihdamı yoluyla Abbasi Halifeliği'ne, 11. ve 13. yüzyıllar arasında ise Orta-Asya Türk-Moğol gelenekleriyle değişmiş haliyle Osmanlılara geçtiğini söylemektedir. İnalcık, eski Ortadoğu devlet ve yönetim kavramlarının bu yeni ve hızla büyüyen Osmanlı Devleti'ne, Anadolu beylikleri ile İran ve Mısır'dan gelen yöneticiler tarafından yerleştirildiğini belirtmektedir. *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ (1300-1600)*, s. 71.

"Onbirinci yüzyılda yazılmış Kutadgu Bilig'den 1839 Tanzimat Fermanı'na kadar Türk siyasi/idari literatüründe defalarca tekrarlanan" bu özdeyiş kısaca, hükümdarın askersiz gücü olamayacağını, para olmadığı takdirde askerin beslenemeyeceğini, tebaası müreffeh değilse paranın olmayacağını ve halkın refahının da ancak adaletle sağlanacağını vurgulamaktadır. Bu dairenin dışına çıkıldığı zaman, devlet yönetiminin dengesi şaşar, toplumda ahenk bozulur ve 'adaletsizlik' ortaya çıkar. Nitekim 17. yüzyıl reform layihalarının tümünde devletin güçsüzleşmesi ve adalet dairesinin işlememesi arasında bağlantı kurulduğu görülmektedir: *"Eskiden reaya sipahiye mahsus bütün haklardan men edilmişti... halbuki şimdi kapıkulu olunca adalet kalmadı."*[56]

Bu anlayışa göre, ideal Osmanlı insanı "bulunduğu toplumsal sınıfta sabit, siyasal sisteme ve hükümdara mutlak itaatkar ve vergisini ödeyip üretimi aksatmayan kişi"dir.[57] Osmanlı padişahlarının, devlet otoritesini temsil eden askeri sınıf üyelerinin bu otoritelerini reayaya karşı kötüye kullanmalarını olağanüstü tedbirlerle yasaklayan adaletnameler yayınlamaları ve kadının ilgili beyannameyi mahallelerde ve cemaat pazar yerlerinde reayaya bildirmesi, reayadan bir kişi bunun kopyasını isterse bir kelimesini bile gizlemeden ücretsiz vermesi şartı bu anlayışın yansıması olarak görülmelidir. Taşrada egemen sınıf üyelerinin herhangi bir suistimali veya keyfi davranışı karşısında reaya, şikayetleri için hakem durumundaki kadıya, hatta yerel çözüm yollarının tıkanması halinde, doğrudan doğruya bir nevi temyiz mahkemesi özelliği taşıyan divanı humayuna bile müracaat edebilmektedir.[58] Bu uygulama Osmanlı siyasal sistemine kolektif karşı-eylemleri azaltmakta hatta yok etmektedir. Reayanın, taşra egemeni eşraf ve ayanı şikayet

---

56 Ayni Ali Efendi, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet Taksimatı ve Bunların Mali Güçleri*, (çev. Hadiye Tuncer, Ankara 1964, s. 43; *Kitab-ı Müstetab*, Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar, Haz. Yaşar Yücel, TTK, Ankara 1988, s. IX-XXXI; Katip Çelebi, *Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar*, (Haz. Ali Can), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara 1982.

57 Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 277.

58 Feridun Emecen, "Osmanlılarda Devlet, Toplum ve Mahkeme", *18. Yüzyıl Kadı Sicilleri Işığında Eyüp'te Sosyal Yaşam, (*der. Tülay Artan), 1998, s. 73-81; Karen Barkey, *Eşkiyalar ve Devlet, Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Çev. Zeynep Altok, İstanbul 1999, s. 107-108.

edebilmesi ve devletten adalet isteyebilmesi, devletin de adaletnameler yayınlayıp bu talebe karşılık vermesi, hem siyasal iktidarın meşruiyetini hem de merkez ve taşra egemenleri arasındaki "mutabakata dayalı" ilişkilerin canlı kalmasını sağlamıştır.[59]

Bu açıklamalar ışığında Osmanlı toplumu temel olarak yöneten ve yönetilenler olarak ikiye bölünmekte; yönetenler kendi içinde ümera (sivil-asker memurlar) ve ulema (dini görevliler), yönetilenler ise köylü ve kentli reaya olmak üzere farklı kategorilere ayrılmaktadır. Bu anlatıda egemen sınıfların kendi içindeki mücadeleye yer verilmemektedir. Oysa Osmanlı'da yönetici sınıfın bileşimi kurulduğu 14. yüzyılın başından yıkıldığı 20. yüzyıla kadar hep aynı kalmış değildir. Devletin toprak üzerindeki hareketini açıklayabilmek için Osmanlı'da devletin niteliği ya da yönetici sınıfın bileşimi üzerine başka sorular sormak gerekir. Örneğin ulema ve ümera alt sınıflarından oluşan egemen yönetici sınıfın kendi içinde bir mücadele olamaz mı? Ya da taşrada egemen yönetici sınıf, eşraf ve ayan ile merkezdeki bürokratların sınıfsal talepleri herhangi bir an ve yerde örtüşemez mi? Merkez-taşra egemenlerinin ilişkilerinin yönü hangi çerçevede belirlenmektedir? Ayrıca yönetilen sınıf reaya, yönetici sınıf içindeki gruplardan hangisine yaklaşacak ya da tepki gösterecektir ve "bu tavırlarda coğrafi-hukuki merkez-çevre ilişkisi mi yoksa sınıfsal çıkarlar mı belirleyici olacaktır?"[60] Bu tür sorulara yanıt bulabilmek için egemen feodal güçleri, Osmanlı hukukunun çerçevesini aşan toplumsal gerçekliği içinde yeniden değerlendirmek gerekir.

d. Sosyo-Ekonomik Gerçekliği İçinde Egemen Sınıfların Niteliği

Artığa el koymanın her belirli biçimi ve mekanizması belirli bir toplumsal sınıflar düalitesi yaratır. Bu diyalektik bir düalitedir ve bunun içinde her sınıf bir diğerine bağımlıdır ve aynı zamanda onunla karşıtlık ilişkisi içindedir. Bir başka deyişle her sınıf, artı-ürüne el koymanın her belirli ve iyi tanımlanmış biçimi içinde,

59 Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 277.

60 Benzer sorular Osmanlı Devleti'nde merkez-taşra ilişkisini liberal tarih yorumunun eleştirisi ve "merkez-taşra mutabakatı" modeli temelinde inceleyen Cenk Reyhan tarafından da sorulmuştur: *A.k.*, s. 278.

kendi diyalektik karşıtına bağlı olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla artığa el koyan yönetici sınıf-vergi ödeyen köylülük şeklinde kurgulanan sınıflaşma yapısının kuramsal tutarlılığı tartışılmayacak derecede açıktır. Ancak, Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihsel gerçekliğinin bu yapıya denk düşüp düşmediğine bakmak gerekir. Osmanlı klasik düzeninde ekonomiye egemen olan sınıfların alt grupları hanedan mensupları, ümera, ulema, tüccar, esnaf ve sarraflardan oluşmaktadır. Bu toplumsal gruplar soyzincirsel bir bağ üzerinden süzülerek, 17. ve 18. yüzyıllardaki değişim döneminde mültezim, voyvoda, malikaneci, ayan ve derebey; 19. yüzyılda yerel meclis üyesi; cumhuriyet döneminde ise milletvekili kimliğiyle karşımıza çıkacaktır. Devlet aygıtının niteliğini belirleyen toplumsal ilişkiler karmaşasını bir parça olsun aydınlatabilmek için bu unsurların niteliğine kısaca değinmek gerekir.

Osmanlı'da Askeri (Yönetici) Sınıfın Bileşimi

Genel anlamda toplumsal bir sınıf, üretim araçlarıyla olan ilişkisine ve toplumsal üretim sürecinde tuttuğu yere göre tanımlanan somut bir insan grubunu ifade eder. Bu insan gruplarından biri veya birkaçı egemen-yönetici durumunda iken, diğerleri egemenlik altındadır, yani yönetilen durumundadır. Toprağın başlıca üretim aracı olduğu ve hep öyle kaldığı Osmanlı'da gücü elinde bulunduranlar, toprağa hükmedenlerdir. Osmanlı toplumunda egemen sınıf güçlerini devlet-din ve servet olmak üzere başlıca üç kaynaktan alan ve reayanın ürettiği artı-ürüne el koyan feodallerden oluşmaktadır. Siyasal iktidarı elinde bulunduran grup, sistemi kendi çıkarı doğrultusunda çekip çevirmeyi denerken, bazı üretim araçlarının denetimi sayesinde güçlerini kısmen koruyan diğer gruplar da, yetkilerini elden kaçırmamaya çalışmaktadır.[61]

Osmanlı Devleti'nin kuruluşu döneminde öncü bir görev üstlenmiş olan askeri unsurlar, aynı zamanda Osmanlı yönetici (egemen) sınıfının da ilk kuşağını oluşturmaktadır. Egemen sınıfın bu ilk kuşağı, değişik toplumsal kökenden gelerek Osmanlı ailesi etrafında örgütlenmiş savaşçı gaziler/alpler ile tarikat mensubu şeyh ve dervişlerden (şehirlerde ahiler, kırlarda babailer)

61 Stefanos Yerasimos, *Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye,* Cilt 1, (Çeviri: Babür Kuzucu), Gözlem Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 1977, s. 210.

oluşmaktadır.[62] Bunlardan birinci gruba girenlerin *seyfiye* (ümera), ikinci gruba girenlerin ise *ilmiye* (ulema) şeklinde adlandırıldıkları bilinmektedir.

Osmanlı yönetici sınıfının bu ilk kuşağının gelişmesinde başlıca rolü, fethedilen toprakların savaş ortaklarına (gaziler, şeyhler, dervişler) mülk olarak bağışlanması oluşturmuştur.[63] Nitekim, Osman Gazi'den I. Murat'a kadar olan dönemde (1300-1360) toplumun egemen sınıfını oluşturanlar, bu ilk kuşak seyfiye ve ilmiye mensupları olmuştur. Fakat devlet örgütlenmesinin en tepesinde savaşçı birliğin başı olarak, her zaman Osmanlı hükümdarının üstün egemenliği bulunmaktadır. Devletin kuruluşunda rol aldıkları için en az Osmanlı ailesi kadar kendilerini yetkili ve hak sahibi gören diğer ailelerin tasfiye edilerek, Osmanlı yönetiminin merkezileştirilmesi II. Mehmet (Fatih) zamanında gerçekleştirilmiştir. Yönetici sınıf içinde esaslı bir değişiklik ve yeni bir örgütlenme ile beraber yürüyen merkeziyetçi devlet modeli, 15. yüzyılın ortalarında oluşmuş ve 16. yüzyılın sonlarına kadar bozulmadan devam etmiştir.

---

62 Osmanlı Beyliği'nin kuruluşunda tarikatların rolü, Osmanlı tarihinin en ilginç konularından biridir. Fuat Köprülü, Ö. Lütfi Barkan, Abdülbaki Gölpınarlı, Halil İnalcık, Irene Melikof ve Ahmet Yaşar Ocak gibi tarihçiler, bu konuya zengin katkılar getirmişlerdir. İlk Osmanlılarla ilişki kuran en ünlü 'Anadolu babası' Hacı Bektaşi Veli'dir. Orhan Gazi'nin, Hacı Bektaşi Veli'yi yeniçerilerin hamisi yapmasıyla, Bektaşilik Osmanlı İmparatorluğu'nun yaygın tarikatlarının en ünlüsü olarak tarihte yerini almıştır. Eski Osmanlı vakayinamelerinin tanıklığı, Bektaşilerin, ilk Osmanlı Sultanları tarafından, henüz iyi özümsenmemiş bir Müslümanlığı uygulayan ve Türkmen aşiretlerinin eski inançlarına yakın halk kitlelerini, devletin bayrağı altında toplamak (yönetmek/denetlemek) ile görevli bir yönetim aracı olarak kullanıldıklarını göstermektedir. Hacı Bektaş, Anadolu Selçuklu yönetimine başkaldırmış Baba İlyas'ın öğrencisidir. Baba İlyas'ın öğrencileri arasında gelecekte Osman Gazi'nin kayınpederi ve bir tür adli danışmanı olan Şeyh Edebali de bulunmaktadır. Kaynaklar Hacı Bektaş ile Şeyh Edebali arasındaki yakın ilişkiye dikkat çekmektedir. Irene Melikof, bu ilişkinin ilk Osmanlılar ve Bektaşi tarikatı arasındaki ilişkilerin incelenmesi açısından önemli bir unsur olduğunu belirtmektedir. Irene Melikoff, "İlk Osmanlıların Toplumsal Kökeni", *Osmanlı Beyliği (1300-1389)*, Elizabeth A. Zachariadou (ed.), (Çev. Gül Çağalı Güven, vd.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1997, s. 150-156; Ahmet Yaşar Ocak, "Osmanlı Beyliği Topraklarındaki Sufi Çevreler ve Abdalan-ı Rum Sorunu (1300-1389)", *Osmanlı Beyliği*, s. 171; Ahmet Yaşar Ocak, *Babailer İsyanı*, s. 57.

63 Arşiv belgeleri, Osman ve Orhan Gazilerin silah arkadaşlarına, ahi, şeyh, derviş gibi kimselere mülk olarak toprak verdiklerini göstermektedir. Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 672.

DEVŞİRME SİSTEMİ: KAPIKULLARI

Osmanlı hükümdarları, toprağı vakıf ya da mülk olarak ellerinde tutan etkili Anadolu aileleri ile onların savaş güçlerini oluşturan aşiretlerin güçlenmesini engellemeye çalışmışlardır. Bu amaçla I. Murat döneminde merkezkaç güçlerin oluşması tehlikesine karşı, yeni bir askeri ve idari yapı oluşturulmaya başlanarak, kul sisteminin temelleri atılmıştır. Kul, "Müslüman doğmamış, kendi tercihiyle değil savaş esiri, devşirme ya da hediye olarak Osmanlı sistemine alınmış, Osmanlı askeri-idari düzeninde en küçük rütbeden en büyüğüne kadar görev almak üzere yetiştirilmiş" kişiyi anlatmaktadır. Sistemin mantığı, Hıristiyan reayanın erkek çocuklarının belirli kurallar çerçevesinde toplanarak Müslüman Türk kültürü üzerine yetiştirilmesi, yetenekli olanlarının Enderun Mektebi'nde devlet görevleri için eğitilmesi ve bir bölümünün de Acemioğlan Ocağı'nda yetiştirilerek Yeniçeri Ordusu'na katılması esasına dayanmaktadır. I. Bayezit devrinde, yalnız yüksek idari-askeri makamlar değil, tımarlar da kullara verilmeye başlanmıştır. Kul sistemi, "ulemanın askeri şeflerle mücadelesinde vurucu güç olsun diye yarattığı ama sonradan kendi yaratıcısının aleyhine dönen bir devasa makine" olarak tanımlanmaktadır.[64] Buna göre Osmanlı devlet yönetiminde önemli bir rol üstlenecek olan kapıkullarının *devşirme* usulüyle örgütlenmesi düşüncesini padişaha ilk öneren ve teşvik edenlerin, ulema sınıfına mensup devlet adamları olduğu söylenmektedir.

15. yüzyılda fethedilen bölgelerde "yüksek sınıfa mensup beyzadeler" Osmanlı sarayına alınmakta, orada ayrıcalıklı bir eğitim görmekte ve çoğunlukla bey unvanı ile önemli görevlere getirilmekteydi.[65] Böylece Osmanlı öncesi Rum, Bulgar, Sırp ve Arnavut aristokrasisine mensup birçok kişi, Osmanlı beyleri ve vezirleri olarak hizmet etmişlerdir. Devşirme yöntemi esas olarak II. Mehmet döneminde kurumsallaşmıştır. Bu dönemden itibaren kullar veziriazamlık dahil, devletin askeri ve idari tüm yürütme mekanizması içine geniş çapta nüfuz etmeye başlamıştır. Ancak Anadolu Selçukluları'nda olduğu gibi, kul sisteminden gelenlere

64 Stefanos Yerasimos, *a.g.k.*, Cilt 1, s. 294, 308.
65 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*, s. 84.

yalnızca askeri-idari makamlar verilmiş, maliye ve yazı işleri şefliklerine genellikle ilmiye sınıfından Türk-Müslüman unsurlar getirilmiştir. Bunun yanı sıra, şeriat ve kanunlara göre hüküm verme yetkisi özellikle ulemanın eline bırakılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin merkezileşme sürecinde, askeri ve idari görevlerin devşirme sistemi içinden gelen kullar kadrosuna devredilmesinin amacı, taşradaki Türk aristokrasisinin ya da yerel feodal unsurların güçlenmesini, toprakların babadan oğula geçerek özel mülke dönüşmesini önlemektir.[66] Devşirme kulları ise cazip tımarlara kavuşabilmek için umutlarını merkezi devletin güçlenmesine bağlamışlardır. Böylece merkezi yönetim devşirdiği kullarla birlikte feodal sömürüyü paylaşarak, bu mekanizmayı feodal sistemin devamını sağlayacak biçimde geliştirmiştir. Kanunnamelere göre beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı ve tımarlı sipahilerin de belli sayıda kapıkulları olması gerekmektedir. Beyler ve paşalar, kullarını konaklarında belli hizmetlerde yetiştirdikten sonra doğrudan doğruya askeri sınıfa sokabilmektedir. Böylece 15. yüzyılda Osmanlılar, "eyaletlerde kendi konumlarını güvenceye alan ve temsil ettikleri merkezi yetkeyi büyük ölçüde güçlendiren bir sipahi ordusu ve kul kökenli bir askeri yöneticiler topluluğu" yaratmışlardır. Tımar ve kul sistemi üzerinde yükselen devlet aygıtı, bütün kurum ve kurallarıyla yerleşerek, imparatorluğa dönüşmüştür.

Görüldüğü gibi, askeri sınıfın ümera unsuru gerçekte iki toplumsal gruba dayanmaktadır: Bunlardan ilkini yerel feodal beylerin ve hanedanların çocukları, ikincisini kul sistemi içinden gelenler oluşturmaktadır.[67] Daha önceki kulların çocuklarının da taşra yönetiminde zaim, tımar defterdarı, tımar kethüdası gibi görevler alarak ya da doğrudan doğruya sancakbeyliğine getirildikleri görülmektedir. Ayrıca Osmanlıların ele geçirdikleri yerlerdeki

66 *A.k.*, s. 25, 84.

67 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 662. Metin Kunt, merkezi yönetimin güçlendirilmeye çalışıldığı dönemde, kulların mutlak üstünlüğünden söz edilemeyeceğini, aksine yönetsel düzende ümera oğullarının da önemli bir rol oynadığına dikkat çekmektedir. Kunt, arşiv belgelerine dayalı incelemesinde, 16. yüzyılın ortalarından itibaren sancakbeylerinin en az yüzde 40'ının kul değil, ümera oğlu ya da akrabası olduğunu ortaya koymaktadır. Metin Kunt, *Sancaktan Eyalete: 1550-1560 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul 1978, s. 65-66.

aristokrat-yönetici sınıfı kolladıkları ve bunlara Osmanlı düzeninde devlet denetimine tabi de olsa bir yer verdikleri bilinmektedir. Kanuni döneminde yayınlanan kanunnamelere göre, dirlik sahibi kişilerin çocuklarına babalarının mevkileriyle orantılı olarak dirlik verilmesi kuralı, yönetici sınıfın kendi kendini sürdürmesini destekleyen bir anlayışla ortaya çıkmıştır. Ancak yine de "Osmanlı düzenindeki durumun yöneticilerin çocuklarına diğer kişilere oranla daha avantajlı bir başlangıç sağlamaktan ibaret olduğu" söylenebilir.[68] Ayrıca düzene sürekli olarak yeni kulların ve kul oğullarının katılması ile yönetici tabaka çocuklarının arasında ancak en seçkinlerinin ilerlemesi beklenmelidir. Bu nedenle kulların Avrupa'da olduğu gibi, babadan oğula geçen ırsi bir aristokrasiye dönüşmedikleri, üstelik sistemin böyle bir gelişmeye meydan bırakmayacak biçimde merkezi bürokrasi tarafından kontrol edildiği söylenmektedir.[69] Ancak 17. yüzyılın sonundan itibaren, eski Enderun mensupları ve devlet görevlileri, devşirmeler yerine kendi çocuklarını saray okullarına ve Enderun'a yerleştirmeye başlamışlardır. Böylece 18. yüzyılda eyaletlerin yönetiminde de ayanların egemen olmasıyla devşirme sistemi bütünüyle zayıflamıştır.

Genel olarak kulların ilk yetiştikleri toplumdan, sınıfsal kökenlerinden tamamen kopmuş, aile bağları olmayan, padişaha bağlılıkları yüksek kişiler oldukları kabul edilmektedir. Ancak, bu genel görünümün gerçek durumu yansıtmadığını belirten Metin Kunt, "kul asıllı Osmanlıların doğup büyüdükleri bölgeler ve ailelerle ilişkilerini sürdürdüklerine, birbirleri ile çeşitli ilişkiler geliştirdiklerine" dikkat çekmektedir.[70] Dolayısıyla bu tabakanın zamanla ayrı bir toplumsal sınıf haline gelmeye başladığını söylemek mümkün görünüyor. İnalcık, 16. yüzyılın ikinci yarısından sonra, merkezi yönetimde ve eyaletlerde egemenliklerini pekiştirerek güçlenen kulların, dirlikler ve diğer toplumsal kaynakları tekelleri altına geçirmeye çalıştıklarını söylemektedir. Kapıkulu askeri, 17. yüzyılda padişahları tahttan indirip, tahta çıkarmaya ve hatta katletmeye varan bir güce ulaşmıştır. 18. yüzyılda, kapıkulu sistemi

68 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 69.

69 İnalcık, 16. yüzyılın ikinci yarısında kapıkullarının sayısının 80 bini aştığını söylemektedir. Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*, s. 90.

70 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 65-66.

devlet içinde eski önemini kaybederek, yeni bir nitelik kazanacaktır. Bundan sonra devlet; paşa kapılarında türlü adlarla (sekban, gönüllü, levent) toplanan gruplara resmi sıfat tanıyacak, böylece padişahın icra yetkilerini yalnızca kapıkullarının temsil etme ilkesi terk edilecektir.

Yaşar Yücel, teoride padişahın otoritesini temsil eden taşra ümerasının (beylerbeyi, sancakbeyi, dergahı ali çavuşları, kapıkulu sipahileri ve yeniçeriler), en büyüğünden en küçüğüne kadar itibar ve servet sahibi (ve devletten aldıkları gelirlerin yanı sıra çoğu zaman ticaretle de uğraştıkları için) birer ademi merkezileşme unsuru olduklarını belirtmektedir. Askeri sınıfa dahil olan ve çeşitli görevler alan bir kapıkulu, ülkenin çeşitli yerlerinde belirli sürelerle görev yaptıktan sonra, bir süre başka bir göreve atanmaz ve askerilik statüsünde bir değişiklik olmadan yeniden görev alacağı günü beklerdi. Bu bekleme dönemlerinde askerilerin, kişisel servet biriktirme imkanına sahip oldukları ve bu serveti de ticari faaliyetlerde kullandıkları bilinmektedir. Askeri sınıfa mensup olmanın getirdiği toplumsal güç ve otoritenin yanı sıra, ticari faaliyetleri sonucunda elde ettikleri iktisadi güç, bu görevlileri ister istemez "kul" niteliğinden uzaklaştırmaktadır. Nitekim 17. yüzyıldan itibaren taşrada önemli sosyo-ekonomik güç elde eden ailelerin çoğunun kökeninin de bunlara dayandığı bilinmektedir.[71]

Osmanlı İmparatorluğu'nda devletin merkezileşmesi yönetici sınıf içindeki egemenlik mücadelesi ile iç içe geçmiştir. Bu egemenlik mücadelesi, temelde, doğal olarak bir mülkiyet savaşımı, artı ürünü mülk edinme savaşımıdır.[72] Yönetici sınıf bileşimi içinde, gerek şehzadeler arasındaki saltanat kavgaları olsun, gerekse bürokratik aristokrasi içinde ulema, eski Türk beyleri ve kapıkulları arasındaki mücadeleler olsun, bunların hepsinin altında yatan şey aslında iktisadi çıkar çatışmasıdır. Temeli feodal üretim ilişkilerine dayanan bu mücadele, feodal ilişkilerin ortadan kalkması niteliğini hiçbir zaman almamış, feodal sınıf içinde ve feodaller arasında bir savaşım olarak devam etmiştir.

---

71 Yaşar Yücel, "XVI. XVII. Yüzyıllarda Osmanlı İdari Yapısında Taşra Ümerasının Yerine Dair Düşünceler", *Belleten*, Cilt XLI, Temmuz 1977, Sayı 163, s. 495-506.

72 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, s. 55.

XV. ve XVI. yüzyıllarda devlet aygıtının özdeşleştiği ve çıkarlarını en çok koruduğu sınıf, hanedan mensupları ile vezirlik, defterdarlık, kazaskerlik, beylerbeyliği ve sancakbeyliği gibi yüksek görevleri de ele geçirmiş olan "kul aristokrasisi" idi. Ancak tüccarlarla işbirliği içinde olan bu sınıf da homojen bir yapı taşımıyordu, iç çelişkilerle bölünmüş durumdaydı. Bu nedenle klasik dönemde merkezi devletin, "farklı bir üretim temelinde ve farklı sınıflardan oluşan bir yapıda ortaya çıkan Bonapartist devlette olduğu gibi, çeşitli sınıflar arasında bir denge kurmaya çalıştığı" söylenmektedir.[73]

Eşraf ve Ayanın Rolü

Kuramsal olarak "yöneten sınıf" içinde yer almayan, ancak bir kasabanın, kentin ya da bölgenin etkili ve nüfuzlu kişileri olarak yerel yönetimde söz sahibi olan ileri gelenler ise *eşraf ve ayan* olarak adlandırılmaktadır. Zengin tüccarlardan, esnafın yaşlı ve güngörmüşlerinden, ulema, imam, hatip gibi tanınmış din adamları ile ünlü tarikat, tekke ve zaviye şeyhlerinden oluşan bu grup, devlet ve reaya arasında, hem halkın temsilcisi, hem de devlet emirlerinin reayaya ulaşmasında ve uygulanmasında resmi görevlilerin yardımcısı olarak görev yapmaktadır.[74] Ayan ve eşraf, şehri ilgilendiren her konuda söz sahibidir. En yükseğinden en küçüğüne kadar bütün görevlileri şikayet edebilmekte, gereğinde daha dirayetli kimselerin görevlendirilmesini padişahtan talep edebilmektedir. Ayandan biri *şehir kethüdası* olarak tayin edilmektedir. Şehir kethüdasının, şehri ilgilendiren her konuda ve devletle ilişkilerde, reayanın temsilcisi durumunda bulunduğu görülmektedir. Devlet işlerinin yürütülmesine yardımından dolayı da askeri sınıf içinde sayılmaktadır. Bunun dışında şehre gelen ürünlerin fiyatlarının saptanması, para ayarlanması ve ürünlerin toplanması gibi konularda ayan ve eşrafın görüşü alınmakta, şehir sakinlerinin padişahtan istekleri de bu grup aracılığıyla İstanbul'a iletilmektedir. Eşraf ve ayan, zaman içinde büyük mukataaları iltizama alarak, geniş vakıfların yöneticiliklerini üstlenerek ve taşra görevlilerine

73 Taner Timur, *Osmanlı Toplumsal Düzeni*, İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara 2001, s. 245.

74 Özer Ergenç, *XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya*, s. 140-142.

borç vererek askeri sınıfla bütünleşmiş ve önemli mevkiler kazanmışlardır. "Eşraf ve ayan"dan sadece bölge ileri gelenleri değil, merkezi yönetimin uzantısı olan taşra görevlileri de kastedilmektedir. Buna göre eşraf ve ayan kavramı ile köken olarak türdeş olmayan "taşra egemenleri" anlatılmaktadır. Taşra yönetiminin en önemli unsurlarından biri olan eşraf ve ayan kategorisi, 16. yüzyılın sonundan itibaren devlet örgütlenmesini çözen içsel bir dinamiğe dönüşecektir.

Gayrimüslim Cemaat Sistemi

1481'de, II. Mehmet'in hükümdarlığı sonunda, Osmanlı topraklarında Ortodoks Hıristiyanlarla birlikte Yahudiler ve Ermenilerden oluşan üç dini cemaat bulunuyordu.[75] Osmanlı İmparatorluğu'nun karmaşık millet yapısı içinde, birey ve grup çıkarlarını dengede tutma işlevini yerel cemaatler yerine getirmiştir. Her cemaatin dinsel önderine kendi dinsel görevlerinin yanı sıra cemaatin içişlerinde hukuki ve idari görevler verilmişti. Gayrimüslim din önderlerinin cemaat işlerindeki idari ve adli işlevleri, yaklaşık olarak kadılık kurumunun Müslümanlar için oynadığı role benzetilebilir. Gayrimüslim din ve cemaat önderlerinin idari işlevleri, aynı zamanda devletin toprak üzerindeki denetimini genişletmeye yarıyordu.[76] Buna göre örneğin Hıristiyanlar, yerel düzeyde papazlık ve papazlıkların üzerinde yer alan piskoposluk bölgeleri şeklinde örgütlenmiştir. Ancak bu örgütlenme biçiminin, aynı inançta olanlar açısından bile, grup birliğine mutlak surette güç katması söz konusu değildi. Herhangi bir yörede, hatta bir kasabanın yalnızca tek bir mahallesinde yaşayan dindaşların büyük kısmı, birden çok cemaate ya da papazlık bölgesine ayrılabilmekteydi. Bu dönemde cemaatler, merkezi yönetimin yerel düzeyde ihtiyacı olan kimi toplumsal hizmetleri sağlayarak, savunma ve düzen sorununu da çözmekteydi.

Gayrimüslimler içinde, 15. yüzyılın sonlarından itibaren Osmanlı toplumunda öne çıkan cemaat Yahudiler olmuştur.[77]

75 Gerasimos Augustinos, *Küçük Asya Rumları*, (Çev. Devrim Evcl), Ayraç Yayınevi, Ankara 1997, s. 49.

76 Carter Findley *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, (Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1996, s. 46.

77 Taner Timur, *Osmanlı Çalışmaları*, s. 31-32.

Yahudi cemaatinin yükselişi özellikle 1492'den itibaren İspanya ve Portekiz'i terke mecbur edilen Yahudilerin büyük bir kısmının Osmanlı topraklarına, özellikle Selanik'e yerleşmeleri ile başlamıştır. Yahudiler, zanaatkârlar ve esnaf olarak toplumun orta sınıflarında önemli şekilde temsil edilmiştir. İktisadi olarak büyük güç elde eden ve siyasal hayatta da rol oynayan Yahudiler toplumun en özgür cemaatlerinden biri olarak varlığını korumuştur.

Osmanlı'da egemen sınıf, merkez ve taşradaki yönetici zümre, tüccarlar, iltizam sahipleri ve sarraflardan meydana gelmektedir. Bu toplumsal kesimler, tam bir işbirliği sergilemektedir. Paşalar, beyler, saray bürokrasisi, vakıf yöneticileri biriktirdikleri nakdi serveti, tüccarlar ve sarraflar kanalıyla işletmektedir.

15. ve 16. yüzyıllarda büyük kentlerdeki lonca ustalarının bir bölümü ile uzun mesafeli ticaretle uğraşan tüccarların, halk arasında sarraf olarak adlandırılan tefecilerle üst düzey yönetici zümrenin elinde büyük servetler birikmişti.[78] Bu toplumsal kesimler içinde en büyük servet son iki grubun üyelerine aitti. Çeşitli faiz oranlarıyla borç para veren tefeciler, 17. ve 18. yüzyıllarda tarımsal artığa el koyma sürecinde, zincirin önemli halkalarından birini oluşturacaktı. Tarımsal üretimi gerçekleştiren köylüler, kentlerdeki esnaf loncalarının üyeleri, tüccarlar, devlet memurları ve hatta devlet tefecilerden faizle borç alırdı. En büyük sarraflar, İstanbul'da oturan gayrimüslimlerdi. Devlet yöneticileri ise dirliklerden gelen gelirin bir bölümünü çeşitli iktisadi faaliyetlere yatırır ve görevlerinin kendilerine sağladığı nüfuzu kullanarak servetlerini kısa sürede büyütebilirlerdi. Ticaret ve tefecilik, yönetici zümre için de cazip yatırım alanları oluşturuyordu.

Merkezileşme sürecinde egemen sınıfların niteliği şu şekilde değişmiştir: 1) Osmanlı fetihleri, ele geçirilen bölgedeki aristokrat ailelerin bir kısmının yok edilmesi, bir kısmı ile işbirliği yapılması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu nedenle birçok bölgede, eski yerel güçler egemenliklerini belirli ölçülerde devam ettirebilmişlerdir. 2) Gümrük vergileri, maden ocakları, tuzlalar gibi zengin gelir kaynaklarının iltizama verilmesi, bu iltizamları üstlenen kesimleri

78 Şevket Pamuk, *Osmanlı - Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, K Kitaplığı, İstanbul 2003, s. 107.

kısa sürede zenginleştirerek, önemli güç odakları haline getirmiştir. 3) Resmi yönetici sınıfı oluşturan askeriler, gerek mülk ve vakıf araziler yoluyla sağladıkları kaynaklar, gerekse sahip oldukları mevkiye bağlı olarak elde ettikleri gelirlerle zenginleşmişlerdir. 4) Eşraf ve ayan unsuru zaman içinde büyük mukataaları iltizama alarak, geniş vakıfların yöneticiliklerini üstlenerek ve taşra görevlilerine borç vererek askeri sınıfla bütünleşmiş ve önemli mevkiler kazanmıştır. 5) İktisadi olarak güçlenen gayrimüslimler de toplumsal ilişkilerin başlıca aktörlerinden biri olarak karşımıza çıkacaktır.

17. ve 18. yüzyılda geniş arazi sahibi ve mültezim olarak karşımıza çıkan ayan - eşraf kategorisi hem köylünün baş sömürücüsü hem de devletin memuru konumuna yerleşecektir. Bu denkleme, görevlerini zenginleşme yolunda kullanan yönetici zümrenin yarattığı tahribat da eklenecektir. 19. yüzyılda Osmanlı'nın gelişmiş kapitalist ülkelerin açık pazarı haline gelmesi üzerine, ana hatlarıyla bütün yarı sömürge ülkelerde görülen bir toplumsal yapı ortaya çıkacaktır: İzmir, İstanbul gibi büyük liman şehirlerine, Avrupa bankalarının ve tüccarlarının temsilcileri yerleşecektir.[79] Avrupa sermayesine aracılık edenler büyük ölçüde Rum ve Ermeni azınlıklara dayanmakla birlikte, bunlar arasına Musevi ve Müslüman tüccarlar da katılacaktır. Açık pazar ekonomisi, tarım alanında önemli bir yapı değişikliği getirmeyecektir. Geniş köylü kitlesi, ister bir miktar toprağa sahip olsun, isterse ortakçı durumunda bulunsun, kapalı ekonominin bir lokma, bir hırka şartlarında yaşamayı sürdürecektir. Bey, ağa, şeyh, mültezim, tefeci ve aracı gibi feodal düzenin egemen sınıflarının baskısı devam ederken, yabancı sermayenin kervana katılmasıyla, köylünün sömürülüşü daha da artacaktır.

Bütün bu açıklamalar ışığında devletin toprağa dayalı örgütlenmesini nasıl düşünmek gerekir? İlk olarak Avrupa merkezci ve Weberci analizlerin kuşatmasından kurtulmak gerektiği açıktır. Durağan toplum yapısı varsayımı, devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin de, bir kez kurulduktan sonra, yüzyıllar boyunca neredeyse hiç değişmeden (yeni toprak kazanımları ya da

79 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.* İkinci Kitap, s. 935.

toprak kayıpları dışında) aynı kaldığı düşüncesini üretmektedir. Oysa feodalizm durağan yapıya sahip bir ekonomik ve toplumsal örgütlenme biçimi değildir. Her toplum türü gibi feodal toplum da içsel-dışsal değişim dinamiklerinin etkisi altındadır. Feodal üretim ilişkilerinin evrimleşmesi merkez-taşra egemenlerinin ilişkilerinin yönünü ve devletin toprak üzerindeki örgütlenmesini değiştirmektedir. Bu çerçevede Osmanlı'da devletin toprakta örgütlenişi üç dönem sergiler: 1) Sancak yönetimi (1300-1600), 2) Sancaktan eyalete geçiş (1600-1800), 3) Eyaletten vilayet sistemine geçiş (1800-1900). Bu üç örgütlenme devrinin özellikleri izleyen bölümlerde kapsamlı bir biçimde incelenmektedir.

2. Merkezileşme Sürecinde Toprağa Dayalı Örgütlenme

Osmanlı Devleti'nin ilk çekirdeğini oluşturan *uç beyliğinin* niteliği konusunda, farklı görüşler ileri sürülmüştür. En erken Osmanlı tarihleri, genellikle Osman Bey devrinden iki yüzyıl sonra, 15. yüzyılın ikinci yarısında yazılmış olduğu için, kendilerine Osmanlı diyen toplumun yapısı ve niteliği hakkında bilinenler bilinmeyenlerden daha azdır. Bu nedenle Osmanlıların kökenine ve beyliğin kuruluşuna ilişkin anlatıların, ne kadarının tarihsel gerçek, ne kadarının söylence olduğu hala bilinmemektedir. Yaygın kanı, Selçuklu-Bizans uç (serhad) bölgesinde, ilk siyasi çekirdeğin ortaya çıkışının Osman Gazi zamanında gerçekleşmiş olduğudur. Beyliğin ortaya çıkışı üzerindeki çalışmalar, genel olarak, aşiret özelliği, Selçuklu-Bizans sınırında toplumsal koşullar ve gazanın önemi ya da önemsizliği gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır.[80]

1230'larda Moğollar, Azerbaycan'ın zengin otlaklarından Türkmen aşiretlerini Batı'ya sürmüşlerdir.[81] Moğol baskısı

80 Bazı tarihçilere göre, bu uç beyliği yarı-göçebe bir Türkmen aşiretidir, devletin kurucusu Osman Bey de bu aşiretin reisidir. Bu görüşün karşısında yer alanlar, dünyanın en büyük imparatorluklarından birini kuracak olan çekirdeğin, göçebelikten çıkmış, daha ileri bir topluluk olması gerektiğini ileri sürmektedir. Mustafa Akdağ, Ertuğrul ve Osman Beylerin bu bölgeye yerleşmiş aşiret reisleri olmadıklarını, onlara bu uç beyliğinin Selçuklu Sultanı tarafından bir ikta ya da malikane olarak verildiğini ileri sürmektedir.

81 Halil İnalcık, "Osmanlı Devletinin Kuruluşu Problemi", *Doğu Batı*, Makaleler I, İkinci Baskı, Ankara 2005, s. 138.

Anadolu'da da devam etmiş, 1243'te Anadolu Selçuklu Sultanlığı istila edilmiştir. Bu gelişme karşısında Türkmenler, dağlık sınır bölgelerine yığılmıştır. 1277'de Memluk Sultanı Baybars'ın İlhanlılara karşı Anadolu'yu istilası ve arkasından Moğol soykırımı, batı uçlarına doğru yeni göçlere yol açmıştır. 1291-1295 Moğol iç savaşı ve Anadolu'da Moğol valisi Sülemiş isyanı (1298-1299) üzerine kendilerini serbest hisseden uç Türkmenleri, Batı Anadolu'daki Bizans toprakları üzerine düşerek, fethedilen topraklarda beylikler kurmuşlardır. Bu *nüfus dağılımı*, Osmanlı beyliğinin kuruluşu ve sonra Balkanlara yayılmasını açıklayan temel olgulardan biridir. Kuruluşun dayandırıldığı ikinci önemli unsur ise *gaza* olgusudur. Buna göre Osmanlı beyliğinin dağılmakta olan Hıristiyan sınırında "cihad" ya da "kutsal savaş" yürütme amacını güden bir lider etrafında toplanan "gazi savaşçılar topluluğu" tarafından kurulduğu ileri sürülmektedir.[82] Osmanlı ailesi etrafında gönüllü olarak örgütlenmiş meslekten savaşçıların oluşturduğu bu askeri çekirdek, gerçekte göçebe-aşiret topluluğunun çözülüşü döneminde ortaya çıkmış bir örgütlenmedir. Bu savaşçı topluluğun üyesi olan "meslekten savaşçılar"ın ve onların başındaki Osmanlı ailesinin ne göçebelikle ne de aşiret yaşamıyla bir ilişkileri kalmıştır. Çoktandır aşiret yapılarından kopmuş ve kişisel bağlılık temelinde bir savaş şefinin etrafında toplanmış bulunan meslekten savaşçılar (gaziler ocağı), daha Anadolu'ya gelişlerinden itibaren, başlarındaki askeri şefleriyle birlikte Selçuklu devletinin hizmetine girmişlerdi. Her ocak, liderinin/şefinin adı ile anılmaktaydı: Aydınlı, Saruhanlı, Osmanlı gibi. Yani gelecekte Osmanlı Devleti'nin başına geçecek olan Osmanlı ailesi, bir göçebe-aşiret aristokrasisinin içinden değil, Selçuklu devlet ricalinden (devlet adamlığından) geliyordu.

13. yüzyılın sonlarına doğru, Anadolu-Selçuklu Devleti'nin Moğol istilası altında çözülüp dağılması ve Selçuklu tahtının boşalmasıyla birlikte, Anadolu'nun siyasal durumu tamamen değişmişti. O dönemde Bizans sınırında Selçuklu Sultanı'na bağlı küçük bir

82 Fuad Köprülü, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluşu*, Akçağ Yayınları, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, Ankara 2003; Osman Turan, *Selçuklular Tarihi ve Türk İslam Medeniyeti*, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 1965, s. 220.

uç beyliği olan Osmanlı Beyliği, Selçuklu Devleti'nin yıkılmasıyla birlikte, Anadolu'daki pek çok Türkmen beyliği gibi (Karamanoğlu, Eşrefoğlu, Tekeoğlu, Çandaroğlu, Menteşe, Germiyan, Saruhan, Aydınoğlu, Umur Bey, Karesi vb.) bağımsız bir beylik haline gelmiş ve çok geçmeden de "hanedanlık" ilan ederek kendi "devletini" kurmaya girişmişti. Osman Bey, Söğüt çevresindeki küçük Türkmen topluluğunun/savaşçı ocağının liderliğini babası Ertuğrul Bey'den 1281 yılında devralmıştı.[83] Tarih sahnesinde tanınmayacak kadar küçük ve önemsiz olan bu topluluğun, 1299'da Bilecik, Yarhisarve İnegöl'ü, 1300 yılında ise Yenişehir'i ele geçirerek topraklarını genişlettiği bilinmektedir. Tarihçiler, 1302 yılında Osman Bey'in akıncıları Koyunhisar'da (Bufeus Muhaberesi) bir Bizans birliğini yenince, bu topluluğun kendilerini bir beylik olarak görmeye başladıklarını ve belli bir toprak parçasını yöneten bir *uç beyliği* haline dönüştüklerini belirtmektedir.[84] Koyunhisar zaferi ile Osman, bütün bölgede alplerin, ahilerin, bütün Türkmen halkın gözünde karizmatik bir *Gazi Bey* durumuna yükselmiş ve oğlu Orhan kendisinden sonra beyliğin başına geçmiştir. 14. yüzyılın başında tarih sahnesine çıkan Osmanlı Beyliği'nin yönetici kadrosu Osman Bey'in ailesi ile onun çevresinde yer alan soylulardan oluşmaktadır.[85]

BEYLİKTEN DEVLETE DÖNÜŞÜM SÜRECİ: ANADOLU BEYLİKLERİNİN DENETİMİ

Osmanlıların beylikten devlete dönüşümü sürecinde diğer beyliklerin denetim altına alınması, devletin toprağa dayalı örgütlenmesinin tarihselliği içinde süreklilik gösteren kimi özellikler açısından üzerinde durulması gereken bir

83 Kaynaklardaki kronolojik bilgilere göre Osman Bey'in doğum tarihi 1258 ya da 1259 ve doğum yeri de Söğüt'tür. Buna göre, liderliği devraldığında 23-24 yaşlarında olmalıdır.

84 Metin Kunt, vd., *Osmanlı Devleti 1300-1600*, Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002, s. 27; Halil İnalcık, "Osmanlı Devletinin Kuruluşu Problemi", s. 123.

85 Aldo Gallotta, "Oğuz Efsanesi ve Osmanlı Devletinin Kökenleri: Bir İnceleme", *Osmanlı Beyliği (1300-1389)*, s. 53. Gallotta, Osman'ın bazı arkadaşlarının adlarına eklenen "alp" sıfatının (Turgut Alp, Hasan Alp, Aykut Alp, Konur Alp, Saltık Alp) özel bir önem taşıdığını belirtmektedir. Bu durum efsanevi Oğuz geleneğinden çok, Anadolu'da var olan ve göçebe ortamına uygun, atlıların oluşturduğu askeri amaçlı bir topluluğu çağrıştırmaktadır. Yaya olarak çarpışan gazilerden farklı olarak ata binen alplerin, Osmanlı atlıları arasında öncelikli bir yerleri bulunmaktadır.

konudur. Anadolu Selçuklu devletinin parçalanması sürecinde ve yıkılmasından sonra Anadolu'da kurulan Türk beylikleri, Anadolu Selçukluları ile Osmanlılar arasında bir geçiş dönemi oluşturmuştur: Karamanoğulları (1256-1483), Germiyanoğulları (1300-1429), Aydınoğulları (1308-1426), Saruhanoğulları (1302-1410), Menteşeoğulları (1280-1424), Sahiboğulları (1275-1341), Karesioğulları (1297-1360), Hamidoğulları (1301-1423), Ramazanoğulları (1352-1608), Candaroğulları (1294-1461), Çobanoğulları (1227-1309), Pervaneoğulları (1277-1322), Taceddinoğulları (1348-1428), Eretna devleti (1335-1381), Kadı Burhanettin devleti (1381-1398), Kürt beyleri (Çaldıran Savaşı'ndan sonra 1514'te Osmanlı egemenliğini tanımışlardır).

Osmanlının beylikten devlete dönüşümü 14. yüzyılda gerçekleşmiştir. Bu dönüşümde "gaza/cihad" olgusuna dayanan fetih politikasının belirleyici olduğu söylenmektedir. Yalnız Osmanlı Beyliği'nin değil, aynı zamanda sınır boylarındaki diğer Türkmen beyliklerinin de ana hedefini oluşturan "gayrimüslim ülkelere karşı gaza", İslami fetih kavramının doğal bir sonucu olarak İslami ilkelerce desteklenen bir politikadır.[86] Osmanlı Beyliği bir yandan gayrimüslim ülkelere karşı bu politikayı uygularken, diğer yandan topraklarına komşu olan Türkmen beyliklerini de denetim altına almaya ve fethetmeye çalışmıştır. Ancak, Kuran'ın iki gazi arasında savaşı yasaklaması, Osmanlı'nın diğer beylikleri fethetmek için farklı mekanizmalar kullanmasını gerektirmiştir.

İslam hukukunda topraklar, "darülharb" ve "darülislam" olarak ikiye bölünmekte, ilki gayrimüslimlerin egemenliğindeki bir ülkeyi, ikincisi ise Müslümanların egemenliğindeki bir ülkeyi anlatmaktadır. Uluslararası ilişkiler de bu kavram ikiliğine göre açıklanmaktadır. Buna göre aynı amacı paylaştıkları farz edilen Müslüman devletler açısından ayaklanma (bagy) durumu dışında devletlerarası bir hukuk sorunu çıkmayacağı kabul edilmekte ve ayaklanma halindeki ülke, İslam fıkıhçıları tarafından "darülbagy" olarak sınıflandırılmaktadır. Feridun Emecen, Müslüman devletler arasındaki mücadelenin meşru zeminini hazırlama bakımından

86 Feridun Emecen, "Osmanlı'nın Batı Anadolu Türkmen Beylikleri Fetih Siyaseti: Saruhan Beyliği Örneği", *Osmanlı Beyliği (1300-1389)*, s. 34.

darülbagy kavramının önemine dikkat çekmektedir. Emecen'e göre, bu İslami kavram, "Türkmen beylikleri arasındaki mücadelelerin kafir devletlere karşı gazanın gerçekleştirilmesi amacına bir engel olarak kabul edilmesinde kendini göstermiştir", dolayısıyla komşu beyliklere yönelik Osmanlı fetih politikası bu çerçeve içinde düşünülmelidir.[87] Emecen, zaman zaman Osmanlıya karşı birleşmeye girişen Türkmen beylikleri üzerinde bu meşruiyetin nasıl sağlandığını gösteren ilginç bir örnek veriyor:

> I. Murad, Rumeli'de kafirlerle savaşmaya giderken, öteki beylikler durumdan yararlanmaları gerektiği konusunda anlaştılar ve Bursa'ya saldırmaya hazırlandılar. Bunu öğrenen I. Murad, ulemaya danışarak ilk önce kiminle savaşması gerektiğini sordu. Ulema kafirlere karşı savaşmanın "farz-ı kifaye", Müslümanları zorbadan kurtarmanın ise "farz-ı ayn" olduğuna işaret etti... adil ve dindar bir hükümdar olarak I. Murad ikincisini tercih etti.

Osmanlı kaynaklarına göre, Karesi topraklarının ele geçirilmesinde "Karesi beyinin oğulları arasındaki mücadeleye müdahale etmek, himayelerini Karesi'ye kadar genişletmek ve mülk ya da tımar olarak belirli toprakları kendilerine bırakmak yoluyla Karesi ileri gelenlerini Osmanlı askeri sistemine kabul etmek" gibi unsurlar önemli bir rol oynamıştır.[88] I. Murat'ın tahta çıkmasından sonra Osmanlılar, beylikler üzerinde denetim kurma çabalarını, bunları birer bağlı devlet haline getirerek daha da hızlandırmışlardır. Osmanlıların, beyliklerin topraklarını evlilik bağları (Germiyanoğulları) ya da satın alma (Hamidoğulları) gibi savaş dışı yöntemlerle ele geçirdikleri görülmektedir.[89] Örneğin I. Murat'ın oğlu Bayezit'i Germiyan beyinin kızı ile evlendirmesi sonucunda, Kütahya, Simav, Eğrigöz ve Tavşanlı'yı kapsayan bölge çeyiz olarak verilmiştir. Ancak, I. Murat'ın kızı ile Alaeddin Karaman'ın oğlunun evliliği, iki beylik arasındaki düşmanlığı kısa bir süre için yatıştırabilmiştir. Saruhan Beyliği örneğinde ise, Osmanlılar tüm

87 Feridun Emecen, "Osmanlı'nın Batı Anadolu...", s. 35.

88 *A.k.*, s. 36.

89 Donald Edgar Pitcher, *Osmanlı İmparatorluğunun Tarihsel Coğrafyası*, YKY, İstanbul 2001, s. 84. Batı Anadolu'nun ucuna sıkışan bu iki beyliğin, "Karaman tehlikesi"ne karşı Osmanlı beyliğini tercih ettikleri söylenmekle birlikte, neden Osmanlı beyliğinin tehlike olarak algılanmadığına ya da bu beyliklerin Osmanlı yerine Karaman'a yaklaşmadıklarına ilişkin bir açıklama yapılmamaktadır.

toprakları işgal etmek yerine, bazı toprakları ilhak edip, kalanını Saruhan beylerine bırakma politikası izlemişlerdir. II. Murat döneminde Saruhan'ın bazı ileri gelenlerinin Rumeli'ye sürüldüğü, böylece bu beylik üzerindeki hakimiyet sürecinin tamamlanmış olduğu söylenmektedir.[90]

Saruhan, Aydın, Menteşe beylikleri ile Germiyan, Hamid ve Teke beyliklerinden arta kalanlar, Karaman Beyliği, İsfandiyaroğulları ile Candaroğulları beylikleri Yıldırım Bayezit döneminde ele geçirilmiştir. I. Bayezit'in Timur'a yenildiği Ankara Savaşı, bir süre önce topraklarını yitiren Anadolu beyliklerinin, tekrar mülklerine kavuşmalarına ve Karamanoğulları'nın yeniden güçlenmesine sebep olmuştur. Ankara Savaşı'ndan sonra I. Bayezit'in dört oğlu arasında on yıl süren bir iktidar kavgası yaşanmış olmasına rağmen, I. Murat (1362-1389) döneminde çizilmiş olan sınırlar içindeki topraklarda Osman Bey'in soyuna karşı bağlılığın sürmesi dikkat çekicidir. Bu dönemde kişiliklerine ya da koşullara göre kardeşlerden biri ya da diğeri desteklenmiş, ancak Osmanlı ailesinin iktidarından sapmaya yönelik bir eğilim söz konusu olmamıştır.[91] Anadolu'da Ankara Savaşı'ndan önce kurulan Osmanlı düzeni, 15. yüzyılın ilk yarısında süren savaşlar sonucunda yeniden inşa edilmiştir. Timur'un desteğiyle eski topraklarını ele geçiren Anadolu beylikleri, I. Mehmet döneminde (1413-1421) yeniden Osmanlı egemenliği altına girmiştir. Düzmece Mustafa İsyanı, Şeyh Bedreddin isyanı gibi toplumsal hareketlerin, Anadolu beyleri ile Osmanlı Devleti arasında süren mücadelelerin sonunda, Anadolu beylikleri Osmanlı yönetim sistemine "eyalet" olarak dahil edilmiş ve II. Mehmet döneminden imparatorluğun sonuna kadar bütün listelerde "sancak" olarak geçen adlarıyla günümüze kadar ulaşmışlardır. Ancak Karamanoğulları ve Dulkadiroğulları beyliklerinin denetim altına alınmasına yönelik mücadele 16. yüzyılın başlarına kadar sürmüştür.

Osmanlı yöneticileri, töre ve İslam kaynaklı geleneklerin yanı sıra, Selçuklu ve Bizans devlet örgütlenmelerinin etkisinde

90 Feridun Emecen, "Osmanlı'nın Batı Anadolu...", s. 36.

91 Paul Wittek, "Ankara Bozgunundan İstanbul'un Zaptına (1402-1455)", *Belleten*, C. VII, Sayı 27, s. 570; Donald Edgard Pitcher, *a.g.k.*, s. 93.

kalarak, yeni devleti dönemin koşullarına uygun düşen bir örgütlenme üzerine inşa etmişlerdir. 1330'lu yıllarda, Orhan Gazi döneminde bütün askeri birliklerin komutanı olarak bir beylerbeyi rütbesinin ortaya çıktığı görülmektedir. "Bütün beylerin/komutanların beyi" olarak beylerbeyi rütbesi, daha sonraki dönemlerde eyalet valileri olarak görev yapanlara verilecektir. Orhan Bey döneminde beylerbeyi, yalnızca bir tanedir ve bir eyalet valisi olarak değil, Osmanlı beyliğindeki bütün askeri kuvvetlerin başkomutanı olarak görev yapmaktadır. Askeri yönetimin üstünde, gelişen devletin ve toplumun genel yönetimini üstlenmiş olan Orhan Bey ise, aynı zamanda asıl başkomutan sayılmaktadır. Orhan Bey, hala sadece "bey"dir, oğlu Murat Gazi "hüdavendigar (hünkar)", torunu Yıldırım Bayezit ise "sultan" olarak bilinecektir. Orhan Bey'in kendi emrinde bir beylerbeyi yaratması, Osmanlı toplumunda beyin sultanlaşması - siyasal gücü kendi elinde toplaması sürecinin ilk adımı sayılmaktadır.[92] Orhan Gazi dönemi, Osman Gazi döneminde kurulan basit uç beyliğinin, bir *uç devletine geçiş* sürecidir. İbn Battuta, bütün İslam ülkelerini kapsayan ve otuz yıl süren gezileri sırasında, 1333 yılında Anadolu'ya uğramış, burada Germiyan dışındaki bütün beylikleri gezmiştir. İbn Battuta'nın aktardığına göre, Orhan Bey, "Türkmen beylerinin en büyüğü olup, zenginliğin, toprakların ve askeri gücün de en fazlasına sahiptir. Neredeyse yüz kadar kalesi vardır."[93] Anadolu'da birliği fiilen sağlayarak, devletin kuruluşunu gerçekleştiren ise Yıldırım Bayezit olacaktır.[94] Tüm Osmanlı devlet yapısına damgasını vuracak tımar ve kul sistemleri, kadılık kurumu, İran-İlhanlı idaresinde gelişmiş maliye usulleri ve ülke genelinde merkezi kontrolü kurmaya çalışan bir bürokrasi bu dönemde gelişmiştir.[95] Buna rağmen, yerel güçlerin ve eski ailelerin devlet kurumları üzerinde etkili oldukları ve varlıklarını sürdürdükleri bilinmektedir. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu'nu merkeziyetçi bir devlet olarak kesin çizgileriyle

92 Metin Kunt, vd., *Osmanlı Devleti 1300-1600*, s. 39.

93 Donald Edgar Pitcher, *a.g.k.*, s. 61.

94 Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi 1243-1453*; TTK, Ankara 1959, s. 333.

95 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 659.

ortaya çıkaran Fatih Sultan Mehmet olacaktır.[96]

Osmanlı İmparatorluğu'nda merkezileşme, feodal üretim tarzının doğasından gelen parçalanmaya karşı, üç kıtanın merkezinde bulunan devletin bütünleşme zorunluluğundan doğmuştur. Merkezileşme sürecinde devlet örgütlenmesi altı unsura bağlı olarak şekillenmiştir:[97] 1) Anadolu beyliklerinin (ümera) yerel egemenliklerini zayıflatarak onları kontrol altına alma, 2) Dinsel feodallerin (ulema) vakıflarına el koyarak onları iktisadi yönden geriletme ve devlet içindeki bağımsızlıklarına son verme, 3) Ümera ve ulemanın güçlerini dengeledikten sonra, bunların yerine varlıklarının doğası gereği devlete mutlak olarak bağlı olması beklenen devşirmelerden oluşan kapıkullarını geçirme, 4) Soylu feodallere ve ulemaya karşı ayaklanmaların nedenini oluşturan alt-feodallerin köylülük üzerindeki egemenlik ve baskı mekanizmalarını sınırlandırıp, düzenleme, 5) Kardeşler arasında saltanat kavgalarına ve ülkenin kardeşler arasında paylaşılmasına son verme, 6) Büyüyen devleti bir merkeze bağlayarak, bütünlüğünü ve üstünlüğünü koruma (İstanbul'un fethi).

Sultan Mehmet, bir yandan ülkenin kardeşler ve amcalar arasında yurtluklara bölünmesini, feodal bölgelere ayrılmasını önlemek için kardeş katlini bir yasa haline getirecek, diğer yandan devletin içinde bağımsız birimler olan serbest mülkleri devlet mülküne dönüştürecek, vakıf toprakların da vakıf özelliklerini hükümsüz sayarak bunların yerel bağımsızlıklarına son vermeye başlayacaktır. Fatih'in mülk ve vakıf topraklara el koyması, ulema sınıfının, şeyhlerin ve eski Türk bey ailelerinin hoşnutsuzluğuna neden olmuştur. Bu grup, mülklere ve vakıflara el konulmasına ilişkin kanunnameyi kendi bölgesinde (Amasya, Tokat, Trabzon) uygulamamak için direnen, babası Fatih Sultan Mehmet ile de arası açık bulunan Bayezit'e yaklaşmıştır. Padişah olur olmaz ilk işi el konulan mülk ve vakıfları eski sahiplerine geri vermek olan Bayezit ile babasının

96 Halil İnalcık'ın deyimiyle Osmanlı Devleti'nin "klasik" devri II. Mehmet'ten itibaren gelişmiş ve özellikle 16. yüzyıl ortalarına doğru olgunluk seviyesine ulaşmıştır.

97 Cemal Kafadar, *When Coins Turned into Drops of Dew and Bankers Become Robbers of Shadows: The Boundaries of Ottoman Economic Imagination at the end of the Sixteenth Century*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, McGill University, 1986, s. 51'den aktaran Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 30.

politikasını izleyen Sultan Cem arasındaki mücadele, temelde merkez-taşra egemenlerinin arasındaki gerilim ve çelişkiyi yansıtmaktadır. Temeli feodal üretim ilişkilerine dayanan bu çelişki, feodal ilişkilerin ortadan kalkması niteliğini hiçbir zaman almamış, egemen sınıf içinde ve feodaller arasında bir savaşım olarak devam etmiştir. Taşrada özel toprak mülkiyetini kurmaya çalışan yerel feodal beyler ile bunu engellemeye çalışan merkezi feodaller arasındaki çelişkiler, 15. yüzyıl boyunca Osmanlı toplumsal kuruluşuna damgasını vurmuştur. II. Bayezit'in otuz bir yıl süren saltanatında merkeziyetçi eğilimlerin durakladığı, hatta gerilediği söylenmektedir. Ancak II. Bayezit'in ardından merkeziyetçi uygulamalar tekrar ağırlık kazanmıştır.

Devleti merkezileştirmeye ve hakimiyeti güçlendirmeye yönelik bir programın dikkatle sürdürüldüğü Kanuni (1520-1566) döneminde ise Osmanlı Devleti, gelişmiş bir kayıt ve vergilendirme aygıtından, bu işler için gereken ayrıntılı defter tutma tekniklerine kadar her donanımı olan güçlü, merkeziyetçi bir bürokrasi geliştirmiştir.[98] Devletin iktidarını sağlamlaştırma sürecinde padişahın ülkeyi nasıl yöneteceğini belirleyen ve dayanağını şeriattan almayan örfi bir hukuk sistemi de geliştirilmiştir. Bu dönem boyunca eyalet düzeninin oluşturulması ve sistematize edilmesi merkezle bütünleştirmeyi sağlayan başlıca yollardan biridir.[99] Feodal merkezi devlet, bir yandan otoritesine rakip olabilecek güçleri çeşitli mekanizmalarla bastırırken, diğer yandan da geniş toprakları üzerinde merkezi denetimi sağlayacak bir yönetsel örgütlenmeye gitmiştir. Kanuni öldüğünde, Osmanlı İmparatorluğu ulaşabileceği en ideal coğrafi sınırlara ulaşmıştır.

Osmanlı Devleti'nin siyasal düzlemde güçlü olması, mümkün olduğu kadar merkezin denetiminde tutulmaya çalışılan feodal örgütlenmeye dayanmaktadır. Toprakları üç kıtaya yayılan ve bu topraklar üzerinde çeşitli etnik ve dinsel gruplara mensup çok parçalı bir nüfus barındıran imparatorluğun, "denetim isteği" artı-ürünü çekme olgusu ile açıklanabilir. Bir üretim aracı olarak

98 Halil İnalcık, "Osmanlı Hukukuna Giriş, Örfi-Sultani Hukuk ve Fatih'in Kanunları", *Osmanlı İmparatorluğu, Toplum ve Ekonomi*, İstanbul 1993, s. 319-341.

99 Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 30-31.

toprağın ele geçirilmesinde amaç, yalnızca çıplak toprak parçasının sahipliği değil, toprağın insan bilgisi-emeği ve iş araçları ile işlenmesinden elde edilen toplumsal emek ürünlerinin, emeğin ürettiği zenginliklerin ele geçirilmesidir. Osmanlı'da yönetici zümrenin toprak üzerindeki denetimi; toplumsal güç ilişkilerinin dengelenmesi, üretimin tımar sistemi çerçevesinde örgütlenmesi, toprağın eyalet-sancak ve kaza birimleri temelinde yönetilmesi ve bu yönetim birimlerine doğrudan merkeze bağlı-birbirinden bağımsız görevlilerin atanması yoluyla sağlanmıştır. Bu mekanizmalar imparatorluğun merkeze uzak eyaletlerinde ya da aşiret yapısının kırılamadığı bölgelerde farklı biçimlerde ortaya çıkmakta; taşra yönetimi, bir yüzünü sıkı kontrolün, bir yüzünü esnekliğin oluşturduğu kademeli bir hakimiyet sistemine dayanmaktadır. Osmanlı'da merkeziyetçi görünümü sağlayan hakimiyet mekanizmalarının çeşitliliği, sonraki aşamada merkezi feodalitenin çözülüşünü kolaylaştıran bir unsura dönüşecektir.[100]

a. Tarım Ekonomisinin Örgütlenmesi: Tımar Sistemi

Kapitalizm öncesinde yerleşik tarıma dayalı tüm toplumlarda esas olan, egemen sınıfların tarımsal üretimin bir bölümünü üreticilerden çekip almasını, bir başka deyişle tarımsal artığa el koymasını, bu artığın bir bölümüyle de ordu beslemesini sağlayacak bir mekanizma yaratılmasıdır. Bu tür toplumlarda para kullanımının sınırlı olması, toprak kirası veya vergi biçimindeki artığın tarımsal üreticilerden nakit olarak toplanmasını zorlaştırmaktadır. Diğer yandan ulaşım ve iletişim olanaklarının da sınırlı kalması nedeniyle, artığın ürün olarak toplanması, pazara taşınarak paraya çevrilmesi ve sonra maaş olarak askerlere dağıtılması da aynı derecede güçtür. Bu koşullara sahip her toplum, her egemen sınıf kendi yapısı ve tarihsel özellikleri çerçevesinde bu soruna bir çözüm getirmeye çalışmıştır. Osmanlı toplumunun özgün koşullarında bu soruna verilen yanıt tımar düzenidir. Ancak tımar

100 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon..." s. 699. Osmanlı İmparatorluğu'nda katı merkeziyetçi bir düzenin varlığından söz etmek hatalıdır. Çünkü Osmanlı sosyo-ekonomik oluşumunda merkezin en güçlü göründüğü dönemlerde, düzenin merkezci olmayan önemli unsurları içerdiği hiçbir zaman unutulmamalıdır. Nitekim bu unsurların varlığından ötürüdür ki, 17. yüzyıldan itibaren, merkezci olamayan bir sistem, oldukça kolaylıkla, düzenin hakim biçimi haline gelebilmiştir.

sisteminin tümüyle Osmanlı toplumu tarafından geliştirildiği söylenemez; sistemin tarihsel kökenleri İran, Selçuklu ve Bizans toprak rejimlerine dayanmaktadır. Osmanlı toprak düzeni, uzantısı olduğu eski uygarlıkların karmaşık bir bileşimidir.

Osmanlı tımar düzeninin kökenine ilişkin açıklamaların bir bölümünde Bizans 'pronoya sistemi'nin etkisi vurgulanmakta ve tımar teşkilatının Bizans'tan alındığı ileri sürülmektedir.[101] Özellikle Fuat Köprülü'nün çalışmalarında somutlaşan bir başka görüş ise tımar rejiminin Selçuklu ikta sisteminden Anadolu Selçukluları'na, oradan da Osmanlı Devleti'ne aktarıldığı şeklindedir.[102] Tarih, tımar sistemine benzer uygulamaların, yalnızca Anadolu coğrafyasına özgü olmadığını, bu kurumun Orta Asya'da, Moğollarda, İslam devletlerinde ve hatta Mezopotamya'nın ilk medeniyetlerinde de uygulandığını göstermektedir. Örneğin dünyanın en eski yazılı kanunu olarak bilinen Hammurabi Kanunu'nun çeşitli maddelerinde, tımar sahibinin hak ve görevleri ile tımarların bir başkasına devrinden söz edildiği bilinmektedir.[103]

Tımar sisteminin Osmanlılardaki ilk uygulaması, Osman Gazi dönemine dayanmakla birlikte, sistemin yaygınlaşması

101 Pronoya teriminin sözlük anlamı, "toprakların işletilmesinin denetimini bir kişiye devretmek"tir. Pronoya, uygulamada malikanelerin yüksek dereceli memurlara, askerlere, kilise ve manastırlara ve özel kişilere verilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Büyüklüklerine göre asker besleme zorunluluğu taşıyan pronoyalar, belirli sürelerle, genellikle kaydı hayat şartı ile verilmişler, başkalarına satılmaları, bağışlanmaları ve mirasla intikalleri yasaklanmıştır. Ernst H. Kantorowicz, "Feudalism in the Byzantine Empire", *Feudalism in History*, Hamden-Connecticut 1965, s. 153-161'den aktaran Halil Cin, S. Gül Akyılmaz, *a.g.k.*, s. 225.

102 Selçuklu Devleti'nde ilk uygulamasına 1073 yılında rastlanan ikta kurumu, Osmanlı toprak sisteminin oluşumunda etkili olmuştur. Sistem, ikta sahiplerinin askeri hizmet karşılığında kendilerine verilen topraktan belirli vergileri toplamaları ilkesine dayanmaktadır. Ordu ve yönetimin merkezileşmesi, bu sisteme dayandırılmıştır. Anadolu Selçuklu Devleti'nde, feodal otoriteyi temsil eden sultanlar, ikta topraklarını daha küçük tuttular. Bu, en büyük feodal olan sultanın otoritesini güçlendirmek ve küçük feodal beyleri kendine iyice bağlamak için alınan bir önlemdi. İktalara 12. yüzyıldan itibaren tımar da denmeye başlanmıştır. Osman Turan, "Türkiye Selçuklularında Toprak Hukuku, Miri Topraklar ve Hususi Mülkiyet Şekilleri", *Belleten*, C. XII, Sayı 47, Temmuz 1948, s. 549-574; Nizamülmülk, *Siyasetname*, (Türkçesi: Nurettin Bayburtlugil), Dergah Yayınları, İstanbul 1981; Fuat Köprülü, "Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri Hakkında Bazı Mülahazalar", *Türk Hukuk ve İktisat Tarihi Mecmuası*, Cilt 1, İstanbul 1931, s. 165-313. (İkinci Basım: Ötüken Neşriyat, 1981;Üçüncü Basım: Kaynak Yayınları 2002).

103 K. Balkan, "Babilde Feodalizma Araştırmaları", *DTCFD*, C.II, s. 45-55'den aktaran Halil Cin, S. Gül Akyılmaz, *a.g.k.*, s. 228.

ve kurumsallaşması II. Mehmet zamanında gerçekleşmiştir.[104] Sistemin özü, devletin kendisine ait olan bir takım vergi gelirlerini, *dirlik* adı altında vergi alanlarına ayırarak, vergileri bu alanlara tayin ettiği görevlilere bırakmasına ve bu vergiler karşılığında bazı hizmetler istemesine dayanmaktadır. Dirlik demek, toprak ya da arazi demek değil, *devlet geliri* demektir. Dirlik dağıtma yönteminin üç işlevi vardır: Dirlik bir vergi toplama yöntemi olduğuna göre, birinci işlevi *mali,* dirlikler genellikle savaşçı ve komutanlara verildiğinden ikinci işlevi *askeri,* dirlik sahibi yöresindeki halkın yönetimine karıştığından üçüncü işlevi de *idaridir.*[105] Dirlik yöntemi, vergilerin toplanmasını kolaylaştırıyor, düzenli bir orduyu besliyor, aynı zamanda ülkenin asayiş ve güven içinde yaşamasını sağlıyordu. Bu nedenle tımar sistemi, askeri örgütlenmenin olduğu gibi, yönetim örgütünün de temeli olmuştur.

Tımar sisteminin uygulanma sürecinde, eyaletlerdeki bütün gelir kaynaklarının ayrıntılı olarak saptanmasına ve bu kaynakların tımar olarak dağılımını gösteren defterler düzenlenmesine özen gösterilmiştir. Bu nedenle bir bölge fethedildikten hemen sonra, tahrir yapılır, o sancağın gelir kaynaklarını belirlemek üzere "tahrir emini" veya "il yazıcısı" denilen bir görevli gönderilirdi. Bu görevli, yirmi-otuz yıllık zaman aralıklarıyla ya da bölgenin vergi gelirlerinde önemli bir değişiklik göze çarptığında tekrar gönderilmektedir.[106] Yalnızca tarımsal topraklar değil, kentlerdeki imarethaneler, pazar yerleri, limanlar, değirmenler ve gümrük kapıları da bu defterlere işlenirdi. Tahrir tamamlanınca bu kaynaklar, sağlayacakları yıllık gelirin miktarına göre "dirlik" adı verilen

104 Eldeki ekonomik Osmanlı istatistikleri, dirlik düzeninin iyi işlediği zamanlara değil, onun bozulma ve hastalanma çağı üzerinedir, ona göre değerlendirilmelidir. Gerçekte Koçibey, Katip Çelebi ve Sofyalı Ali Çavuş, Osmanlı toprak ekonomisinin Kanuni Süleyman'dan yüzyıl sonraki durumundan başka bir şeyi anlatmazlar.

105 Metin Kunt, vd., *Osmanlı Devleti 1300-1600,* s. 27, s. 62.

106 "Bu görevli, köylerdeki bütün aile reislerinin ve bekarların adlarını, ellerindeki toprağın yaklaşık miktarını ayrıntılı bir tahrir defterine, mufassal deftere kaydederdi. Defterde, her köyün adının altında, öşür ve çift resmine ek olarak, Hıristiyanlardan alınan ispençe, para cezaları, resimler gibi kaynaklardan elde edilecek gelirin tahmini toplamları da yerleştirilirdi. Her köyün ödemesi gereken gelir miktarı böylece belirlenirdi... Mufassal defterin başına, sancak sipahilerinin söz konusu gelirleri hangi oran ve koşullarla göre toplayacağını gösteren bir kanunname konurdu." Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ,* s. 112.

irili ufaklı birimlere ayrılırdı. En fazla gelir sağlayan dirliklere has, orta boydakilere zeamet, küçük dirliklere ise tımar adı verilirdi. Has gelirleri padişahın kendisine, vezirlere ve maaşlarına karşılık olmak üzere yüksek devlet yöneticilerine ayrılırdı, geri kalanı da sipahiler arasında tımar ve zeamet olarak dağıtılırdı.[107] 1527-28 yılının bütçesine göre kırk bine yakın büyüklü küçüklü tımar bulunduğu söylenmektedir.

Taşrada vergi toplama yetkisine sahip bu görevlileri merkezin istekleri doğrultusunda hareket eden bir unsur haline getirebilmek için, tımar sistemi, kapıkulu sistemi ile bütünleştirilmiştir. Kapıkulu sisteminde, belirli kaynaklardan alınan kişiler doğrudan sarayda eğitilmektedir. Hizmetle birlikte yürüyen eğitim süreci sonunda, Enderun'da yetişen görevliler, çıkma olarak nitelendirilen bir atama ile tımar sistemi üzerine (beylerbeyi, sancak beyi) üst yönetici olarak görevlendirilmektedir. Bu yöneticilerle tımar sisteminin bütünleşmesi, bir yandan feodal sistemin sakıncalarını (merkezkaç eğilimler) hafifletirken, diğer yandan hızlı bir gelişmeye imkan verecek sınıf ittifakları ve dengeleri oluşturulmasını sağlamıştır.[108]

Tımar, dönemin koşullarının sınırlamalarını aşacak ve kendi otoritesini egemen olduğu toprakların en ücra köşesine kadar götürebilecek, hissettirebilecek bir sistemdir. Ancak, Osmanlı yönetiminin tam olarak yerleşemediği Mısır, Bağdat, Habeşistan, Basra gibi eyaletlerle Doğu Anadolu'daki Kürt topraklarında, merkezi egemenler ile yerel feodaller arasındaki siyasal dengeler ortaya farklı mülkiyet biçimleri ve toprak düzenleri çıkarmıştır. İmparatorluğun çekirdeği sayılabilecek olan Anadolu ile Balkanlar'da toprak tasarrufu, vergilendirme ve diğer mali konularda hemen hemen benzer idari düzenlemeler geçerliyken, diğer bölgelerde Osmanlıya özgü uygulamalarla Osmanlı öncesi dönemden kalma uygulamaların bir arada yürütüldüğü dolaylı bir

107 Yıllık değeri yüz bin akçeden fazla olan tımarlar *has*, yıllık değeri, yirmi ile yüz bin akçe arasında olanlar *zeamet*, yıllık değeri yirmi binden az olanlar ise *tımar* olarak adlandırılmaktadır. Ayni Ali Efendi'nin verdiği rakamlara göre Anadolu eyaletinde 7166 tımar ve 195 zeamet, Karaman eyaletinde 1504 tımar ve 28 zeamet bulunmaktadır. *Kavanini Ali Osman der Mezamini Defteri Divan (1609)*.

108 Oğuz Oyan, *a.g.k.*, s. 164.

hakimiyet biçimi kurulmuştur. Örneğin 1527-1528 mali yılında, Osmanlı Devleti'nin Avrupa topraklarından toplanan gelirinin % 23,16'sı, Anadolu topraklarından toplanan gelirinin % 19,75'i iltizam yöntemi ile elde edilmişken, Mısır topraklarında bu oran % 80'dir.[109]

TOPRAKTA MÜLKİYET YAPISI

Osmanlı toplumunda üretimin esas olarak tarıma dayalı olması, toprak mülkiyetini ve bunun evrimi konusunu öne çıkarır. Osmanlı'da toprak, mülkiyetin niteliğine göre; miri topraklar, özel mülk topraklar, vakıf toprakları ve aşiret topluluğuna ait topraklar olmak üzere farklılık göstermektedir.[110]

Osmanlı hukukuna göre en temel üretim kaynağı olan toprak devletindir, buna *miri* adı verilmiştir. Tımar sistemine göre örgütlenen bu toprakların şehir dışında yoğun üretim yapılan, tarla olarak kullanılan yerler olması gerekir. Büyük kitlelerin geçimi, ordunun ve şehirlerin iaşesi tahıl ekimine dayandığı için, devlet tarımı kontrol altında tutmak zorundadır. Bu nedenle miri arazi, bağ ve bahçeleri kapsamazken, tarlaların bağ ve bahçe yapılması da yasaklanmıştır. Böylece tarım topraklarının devamlı işletimi garanti altına alınmıştır. Miri arazi rejimi, belli bir tarım ekonomisi ve toplumsal yapının sürdürülmesi için vazgeçilmez bir düzendir.[111] Devlet, reayanın çalıştığı toprağı terk edememesi ve sürgün gibi araçlarla, emeğin mekandaki dağılımını da kontrol altında bulundurmaktadır.

---

109 Murat Çizakça, *İş Ortaklıkları Tarihi-İslam Dünyası'nda ve Batıda* (çev. Şehnaz Layıkel, Tarih Vakfı, İstanbul 1999'dan aktaran Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 274.

110 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, s. 124-125.

111 Halil İnalcık, miri arazi rejimi çerçevesinde gerçekleştirilen iktisadi ve toplumsal örgütlenmeyi "çift-hane sistemi" olarak adlandırmaktadır. Bu sistem, Osmanlı sosyo-ekonomik yapısını, onu belirleyen belli başlı kurum ve kanunları, tahrir sistemini, miri arazi rejimini, köylü ekonomisini açıklayan bir kuramdır. Roma İmparatorluğu dönemine kadar inen bu iktisadi ve toplumsal örgütlenme, Bizans ve Osmanlı İmparatorlukları'nın kuruluşunu ve uzun ömrünü açıklayan temel rejimi ifade etmektedir. Miri topraklar, *miri tapulu arazi* ve *miri mukataalı arazi* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Tapulu arazi köylü ailelerine, tapu rejimine benzer özel bir sistem içinde verilmektedir ve bu tapu tasarruf yetkisi vermektedir. Mukataa sisteminde ise devlet, boş bir araziyi, belli bir bedel karşılığında özel kişilere kiralamaktadır. Bu topraklarda tapu sisteminin kuralları uygulanmamaktadır. Böylece boş topraklar değerlendirilerek, devlet hazinesine gelir sağlanmaktadır. Halil İnalcık, "Köy, Köylü ve İmparatorluk", s. 1-11.

Tımar sistemi devlet, sipahi ve köylünün toprak üzerinde eşzamanlı haklarının bulunduğu bir tasarruf ve mülkiyet biçimidir.[112] *Köylü,* toprağı fiilen tasarruf etme, işleme ve ondan faydalanma hakkına sahiptir. Bir çift öküzü olan aile, bir işletme ünitesi olarak kabul edilmekte ve *raiyyet çiftliği* olarak adlandırılan bu birim ekonominin temelini oluşturmaktadır. Toprağın verimine göre 60 ile 150 dönüm arasında bir arazi tahsis edilen bu aile işletmelerinin korunması başlıca hedeftir. Miri toprakların tasarruf hakkı, babadan oğula geçmek üzere reayaya (üretici-vergi yükümlüsü) bırakılmıştır, ancak hukuken bu toprakları işleyenlerin üretimlerinin sonucunda devlete vergi verme yükümlülükleri vardır. Bu nedenle tarım ekonomisinin temelini oluşturan köylü ailesi, aynı zamanda bir vergi ünitesidir. Tımar sistemine göre bu vergiler sipahilere bırakılmış ve reaya çiftliklerinin korunması, sipahilerin sorumluluğuna verilmiştir. Köylünün toprak üzerindeki hakları yalnız babadan oğula geçmektedir; köylünün toprağı satma, bağışlama ya da izinsiz olarak başkasına aktarma hakkı yoktur. Böylece aile işletmelerinin parçalanarak küçülmesi veya yeni arazi ilavesi ile büyük çiftliklere dönüşmesi önlenmiştir. Çiftçilerin tarımsal üretimi düşürmeye neden olacak şekilde, toprağı işlemeden tutmalarına ya da terk ederek şehirlere veya başka bölgelere göç etmelerine de izin verilmemektedir.

Tımarlı sipahiler, askeri (yönetici) sınıf kapsamında ümera grubu içinde yer almaktadır. Bu nedenle sipahi toprak gelirini elde etme hakkına/ayrıcalığına, yerine getirdiği görevin karşılığı olmaktan çok, egemen sınıfın bir üyesi olarak sahiptir. Tımarı elinde tutan sipahinin, toprak üzerinde kanunnamelerle belirlenmiş bazı denetim hakları bulunduğu için, kendisine toprak sahibi anlamında *sahibi arz* denilmektedir. Ancak gerçekte sipahinin devletten aldığı toprağın kendisi değil, toprak üzerinde yaşayan halktan sabit miktarda bir devlet geliri toplama yetkisidir.[113] Sipahiye toprağın büyüklüğüne göre değil, vergilerden oluşan gelir toplamına göre toprak tahsis edilmektedir. Toprak üzerindeki denetim hakkı ise,

112 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ,* s. 114; Mehmet Genç, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi,* Ötüken, İstanbul 2000, s. 45-47.

113 Tarımsal ürün vergisi (aynî olarak ödenmektedir) aşar ile ralyyet rüsumu, badihava ya da niyabet adıyla toplanan resimler.

gelirini güvenceye alabilmesi için verilmektedir. Buna göre sipahinin toprak tasarrufuna ilişkin kanunnameleri ve düzenlemeleri uygulama, boş toprakları köylünün tasarrufuna verme, toprağı üç yıl boyunca bir neden olmaksızın bırakan köylünün toprağını başkasına verme gibi yetkileri bulunmaktadır. Sipahinin reayaya ait toprak üzerinde doğrudan doğruya bir tasarrufa hakkı yoktur, yalnızca kendi kullanımına bırakılmış bir hassa çiftliği, bağı ve bahçesi (kılıç yeri) vardır. Bunlar üzerindeki tasarruf hakkı da o yerde tımar sahibi olarak kaldığı zaman süresince devam etmektedir. Sipahi ve ailesi toprak işleriyle uğraşmak istemedikleri zaman, sipahi bu çiftlikleri "tamamen şahsi ve serbest bir anlaşma usulü" ile kiraya verebilmektedir.[114] Görüldüğü gibi sipahi tımarları, sipahinin tasarrufunda bulunan *kılıç yeri* (hassa çiftliği) ile reayanın tasarrufunda bulunan *reaya çiftliği* olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Dirlik bahşedilen sipahi, geçinebilmek için burayı yönetmek ve büyüklüğü sipahinin gelirine göre değişen, tam donanımlı küçük bir sipahi birliği beslemek zorundaydı.[115] Küçük işletmelere dayanan bu yapı, merkezi feodallerin otoritesine karşı siyasal alternatiflerin oluşmasını güçleştirmekte, toprağa bağlı bir aristokrasinin ortaya çıkmasını engellemekteydi.

Miri arazi rejimi dışında kalan topraklar; mülk, vakıf ve aşiret toprakları olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır.[116] Mülkiyeti birbirinden farklı olan bu topraklar işletme biçimi ve üretici köylü ile toprak sahibi arasındaki ilişkiler bakımından temelde birbirine benzemektedir. Toprak tarlalar halinde, köylü

114 Ömer Lütfi Barkan, "Çiftlik", *İslam Ansiklopedisi*, s. 394.

115 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*, s. 118. 1475 yılında 3000 kapıkulu sipahisi ve 6000 yeniçeriye karşılık, Anadolu'da 17.000, Rumeli'de de 22.000 tımarlı sipahi vardı. Kanuni Sultan Süleyman döneminde de tımarlı sipahi sayısının aynı kaldığı (40.000) görülmektedir. İlber Ortaylı, "Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi", s. 14.

116 544 nolu Bolu evkaf defteri, ilk Osmanlı beylerinin silah arkadaşlarının vakıf ve mülk toprakları olduğunu, bunlara yeni fethedilen yerlerden de mülk olarak toprak verdiklerini, bazı toprakları vakfettiklerini göstermektedir. Buna göre Osman Bey, Kocaağacı köyünü Ada Şeyh zaviyesine vakfetmiş, Orhan Bey Söğüt'te bir mezrayı mülkiyete vermiştir. Ömer Lütfi Barkan, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Bir İskan ve Kolonizasyon Metodu Olarak Vakıf ve Temlikler, I. İstila Devirlerinin Kolonizatör Türk Dervişleri ve Zaviyeler", *Vakıflar Dergisi*, Sayı II, 1942, s. 279-386. Tahrir yapılırken, toprakların mülk ve vakıf nitelikleri sürebildiği gibi, sultanın iradesiyle mülk ve vakıf nitelikleri kaldırılabilirdi.

ailelerin işleyebileceği büyüklükte çiftliklere bölünmüştür; toprağı tasarrufunda bulunduran köylü aileler toprağın sahibine rantı ödemektedir.[117]

Toprağın özel mülk niteliği kazanması farklı biçimlerde gerçekleşmektedir. Kimi durumlarda devlet bazı dirlikleri savaşlarda yararlılık gösterenlere *mülkiyet* olarak vermiştir. Kimi durumlarda da padişahlar kendi gözdelerine, evlenmek üzere olan kızlarına ya da istedikleri kişilere mülk topraklar vermişlerdir.[118] Bunlardan bir bölümü ise, özel mülk olan ve imparatorluğa katıldıktan sonra da bu özellikleri korunan topraklardır. Mülk tımarlara ait defterlerde, hisse satışlarına ya da bu toprakların vakıf ve hibe edildiğine ilişkin kayıtlar toprak mülkiyetinin devlete değil, kişilere ait olduğunu göstermektedir. *Özel mülklerde* tımar sahibinin savaşa katılma yükümlülüğü yoktur, ama belirli sayıda asker göndermek zorundadır. Savaşa asker gönderilmediği zaman, bir yıllık gelirine devlet tarafından el konur; mülkü diğer tımarlar gibi elinden alınıp başkasına verilmez. Mülk toprakların bir bölümü ise, "malikane-divani" olarak adlandırılan sistem içinde yer almaktadır. Burada toprağı işleyen köylüler, ürünün bir bölümünü *malikane hissesi* adıyla toprağın sahibine; bir bölümünü ise *divani hissesi* olarak sipahiye ödemektedir. Böylece topraktan sağlanan vergi gelirleri, toprağı mülk ya da vakıf olarak elinde tutan mal sahipleri ile gelir üzerindeki hakları merkezi yönetim tarafından belirlenen tımarlı sipahiler arasında bölüşülmektedir.[119] Bu ikili mülkiyet biçiminde, malikane-divani topraklarını işleyen üreticiler,

---

117 Ancak mülk ve vakıf toprakların mülkiyetini ellerine geçirenler, tarım emekçisi olarak tahrir defterlerine kayıtlı reayayı çalıştıramayacağı için, kayda geçirilmemiş reayayı (göçebeler, topraktan kaçanlar, vb.) topraklarına çekmeye ya da köleler satın alıp toprağa yerleştirmeye çalışmışlardır. Bu nedenle bu topraklar üzerinde üretim yapan reaya "ortakçı kullar" olarak adlandırılan başka bir sınıfı oluşturmaktadır. Yönetici sınıfa ait mülklerin büyük bölümünün bu şekilde kurulduğu ve sistemin 16. yüzyılın sonundan itibaren yaygınlaştığı bilinmektedir. Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik Çağ*, s. 117.

118 Ömer Lütfi Barkan, "İmparatorluk Devrinde Toprak Mülk ve Vakıfların Hususiyeti", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. VII, Sayı 4, s. 923.

119 Ömer Lütfi Barkan, "Türk İslam Hukuku Tatbikatının Osmanlı İmparatorluğu'nda Aldığı Şekiller I: Malikane-Divani Sistemi", *Türk Hukuk ve İktisat Tarihi Mecmuası*, Sayı 1, 1939, s. 119-185; Huricihan İslamoğlu, *a.g.k.*, s. 91. İslamoğlu'nun açıklaması 1520-1524 arasında, Orta ve Kuzey Anadolu'da vergi gelirlerinin bölüşümüne ilişkin yaptığı incelemeye dayanmaktadır.

tımar topraklarını işleyenlerden daha ağır yükümlülüklerle karşı karşıya kalıyordu. Osmanlı öncesi dönemde Türk-Moğol hanedanlarının hüküm sürdüğü Orta ve Doğu Anadolu'nun bazı bölgelerinde (Rum eyaleti) köylü üretiminin belirli bir bölümüne bu sistem çerçevesinde el konmaktaydı.

Büyük vakıf topraklarının gelirlerine el koyan ulema ve şeyh aileleri ile mülk topraklarından elde ettikleri gelirleri genellikle dini vakıflara devreden ümeranın (Türk beyleri) çıkarlarının iç içe geçtiği bu bölgede, yerel feodallerin denetim altına alınması çetin bir mücadele gerektirmiştir.[120] Öncelikle divani gelirlerin önemli bir bölümünün Türk emirlerine ve ailelerine tımar olarak tahsis edilmesiyle ümera sınıfı Osmanlı yönetiminin idari-yargı kurumları içine alınmış, böylece devlet görevlisi konumuna indirgenen bu grup güç odağı olma niteliğini kaybetmiştir. İkinci olarak eğitim ve yargı kurumlarına egemen olan kadı, vaiz, imam ve müderriş gibi yerel ulemaya özellikle kadılık görevi verilerek, bunlar Osmanlı kanunlarının uygulayıcısı durumuna getirilmiştir. Osmanlı yönetimi ve kurumları bu bölgeye, tımar sistemini yaygınlaştırma ve yargı-eğitim kurumlarını ele geçirme yolu ile ancak 16. yüzyılda yerleşebilmiştir.

Vakıf araziler cami, mescit, tekke, zaviye ve imarethane gibi kurumlara gelir sağlamak amacı ile başta toprak olmak üzere, başka gayrimenkullerin tahsis edilmesi yoluyla ortaya çıkmıştır.[121] Başlangıçta Osmanlı hükümdarlarının da fethedilen yerleri şeyh, derviş gibi dini sıfata sahip kimselere zaviye kurmaları için vakıf ve mülk olarak bağışladıkları ve yeni zaviyeler kurulmasını teşvik ettikleri görülmektedir. Mülk toprakların da sahipleri tarafından genellikle vakıf araziye dönüştürülmesiyle birlikte, vakıf mülkler Osmanlı arazisinin bütünü içinde önemli bir orana ulaşmıştır. Örneğin Kanuni döneminde Ankara sancağında 741 köyden 148'inin, Bursa'da 1666 köyden 477'sinin, Afyon'da 629 köyden 118'inin vakıf köyü olduğu bilinmektedir. Vakfedilen topraklar bazen bir kasabanın bütün köylerini kapsamaktadır.

120 Huricihan İslamoğlu-İnan'ın 1520-1524 yılları arasındaki dönemde Orta ve Kuzey Anadolu'da vergi gelirlerinin bölüşümüne ilişkin verdiği tablolar, bu mücadelenin niteliği hakkında bilgi vermektedir. Huricihan İslamoğlu-İnan, *a.g.k.*, s. 140-141.

121 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 673-674.

İslam hukukuna göre vakıf; toprak, bina, para vb. gibi gelir getiren mülkün, mülkiyetinin hapsedilmesidir. Mülkiyetin hapsedilmesiyle devletleştirme, satış, mirasçılar arasında paylaşım, haciz gibi uygulamalar olanaksızlaşmakta, bu mülkün geliri vakfeden tarafından belirlenen hizmetler için harcanmaktadır. Böylece nesilden nesile parçalanmadan aktarılan mülkiyetin bütünlüğü korunmakta, toprak aristokrasisi de varlığını devam ettirebilmektedir.[122] Vakıf topraklar genel olarak tımar statüsünde olmakla birlikte bazıları sarayın izni ile askeri hizmet (tımar sistemi) dışında tutulmuştur. Subaşı ve diğer taşra görevlilerinin karışamadığı vakıflar zamanla idari ve mali özerkliğe sahip birimler haline gelmiştir, ancak hesapları kadı tarafından denetlenmektedir. Vakfın gelirinin tümünün ya da bir bölümünün dinsel bir hizmete ayrılması zorunludur. Genel olarak, tekke, medrese ve benzeri yerlere tahsis edilen bu tür vakıfların gelirleri ile şeyh, derviş, hoca, medrese öğrencisinden oluşan dinsel bir topluluk yaşamlarını sürdürmektedir. Bu nedenle vakıflar, feodal ideolojinin maddi temelini oluşturmuş, feodal sistemin dinsel, hukuksal ve siyasal kadrosu buralarda yetişmiştir. Hacıbayram Veli, Hacıbektaş ve Mevlevi tekkeleri vakıf toprakları arasında en bilinenlerdir. Örneğin Hacıbektaş'ta tekkenin 362 köyü bulunmaktadır.[123]

Aşiret topraklarında ise klasik eyalet-sancak örgütlenmesinden farklılaşan yurtluk-ocaklık ya da hükümet adı verilen bir sistem uygulanmaktadır. Buna göre, özellikle Doğu Anadolu bölgesinde bulunan bazı sancakların yönetimi, aşiret reislerinin (Kürt beyi) elinde babadan oğula geçmektedir. *Hükümet* (eyalet) adıyla bilinen yerlerde bütün gelir aşiret beyine aittir, bunlarda tımar yoktur. *Yurtluk-ocaklık* olarak adlandırılan Kürt sancaklarının ise çeşitli gelirleri deftere kaydedilmektedir ve içlerinde tımar bulunmaktadır. Beylerbeyilik sınırı içinde olmalarına rağmen, bölgesel özerkliğe sahip olan bu sancaklar, beylerbeyi kumandasındaki orduya belli sayıda asker vermek ve seferlere katılmak zorundadır.

Liberal tarih yaklaşımı, miri arazi sisteminde,

122 Ömer Lütfi Barkan, "Türk İslam Toprak Hukuku Tatbikatının Osmanlı İmparatorluğu'nda Aldığı Şekiller, Şer'i Miras Hukuku ve Evlatlık Vakıflar", *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt VII, 1940, s. 4.

123 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, s. 149.

toplumdaki çelişkilerden bağımsız sınıflar üstü bir kurum [bütün Müslümanların ortak malı] niteliği görmektedir. Oysa toprak mülkiyeti Osmanlı'da önemli bir mücadele alanıdır. Halil İnalcık, [devletle bireyler arasında] toprak mülkiyeti savaşının, imparatorluk toplumsal tarihinin en önemli sorunlarından birini oluşturduğuna dikkat çekmektedir.[124] Miri topraklar üzerinde etkili kişiler, özel mülkiyet hakları edinmek için mücadele etmekte; devletin zayıf olduğu zamanlarda, özel mülk ve vakıf olan toprak alanları artmakta, hükümdarlardan biri güçlü bir merkezi otorite kurduğunda ise bu gibi topraklar üzerinde özel mülkiyet haklarıyla vakıflar kaldırılmaktadır. Yıldırım Bayezit (1389-1402) ve Fatih Sultan Mehmet (1444-1481) dönemleri bu tür reformlarla ünlüdür. Fatih Sultan Mehmet, 1476 yılında (sultanın onayından geçmemiş ya da binaları yıkılmış veya amacına hizmet etmeyen) vakıf topraklarının devlete geri verilmesi ilkesini uygulamıştır. Bu yolla tahminlere göre, yirmi binin üzerinde köy ve çiftlik miri arazi haline getirilmiştir. Ancak Anadolu'da bir bölüm derviş ve toprak sahiplerinin Osmanlı öncesinden kalan mülkiyet hakları, orduya asker göndermek koşuluyla, korunmaya devam etmiştir. II. Bayezit (1481-1512) döneminde özel mülk ve vakıf arazilerin büyük bölümü asıl sahiplerine geri verilmiş; I. Selim ve I. Süleyman dönemlerinde (1512-1566) ise Fatih'in politikasına dönülmüştür. 1528 yılında toprağın yaklaşık % 87'si miridir, bir başka deyişle devletin yüksek rakabesi, yani kontrolü altındadır. Bu dönemde, miri topraklar toprak sahibi yerel feodal beyler ve ulemanın aleyhine artmıştır. Devlet, sipahilerin tımar beklentileri karşısında özel topraklara el koymuş, ancak 16. yüzyılın sonuna doğru, miri toprakların kontrolü yeniden yitirilmeye başlanmıştır. Bu değişim, Koçibey gibi reform yazarları tarafından imparatorluğun çöküşünün başlıca nedenleri arasında sayılmaktadır. 17. yüzyıldan itibaren tımar rejiminin bozulması ile birlikte, toprak devlet kontrolünden çıkacak ve hukuken olmasa bile fiilen yerel feodal beylerin ve ayanların malikaneleri durumuna gelecektir. Tarımsal mülkiyet yapısının değişimi, feodal rantın yeni bir biçimde paylaşılması ile birlikte, toprağa dayalı örgütlenmeyi de değiştirecektir.

124 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*, s. 113-114.

b. Sancak Esasında Yönetim

Klasik dönem Osmanlı toplumu, feodal düzenin teknolojisinin sınırları ile bağlı olarak kendi içinde bütünleşmiş dengeli bir örgütlenmeye sahipti. Feodal bir üretim düzeni içinde kontrol edilen artı ürünün çoğaltılabilmesi, kontrol edilen toprağın ve emeğin büyütülmesi, üretim araçlarının akılcı bir şekilde kullanılabilmesi ile mümkündü. Toprağın ve emeğin büyütülmesi, fetih yoluyla sağlanmaktaydı. Hem fetihin kendisi, hem de fethedilen yerlerin sistemle bütünleşmesi hiyerarşik kontrole dayalı bir yönetsel kademelenme ile sağlanabilmişti.

Osmanlı'da toprağa dayalı örgütlenme, modern devlete özgü "güçler ayrılığı ilkesi"nin kavramlarını kullanacak olursak, padişahın *yürütme kuvvetini* temsil eden beyin bulunduğu 'beylerbeyiliksancak' birimleri ile başında *yargı kuvvetini* temsil eden kadının bulunduğu 'kaza' biriminden oluşan bir modele dayanmaktadır. Beylerbeyilik ve sancak bölümleri askeri-yönetsel örgütlenmenin, kaza ise adli-yönetsel örgütlenmenin parçasını oluşturmaktadır. Bu örgütlenme, Osmanlı mülki taksimatını konu alan çalışmalarda, devletin toprağını büyük eyaletlere, eyaletleri sancaklara, sancakları da kazalara ayırması şeklinde basitleştirilmektedir. Oysa Mustafa Akdağ, özellikle 1453-1556 dönemi yönetim düzeninde bu bölümlemeye uyan bir özellik bulunmadığına dikkat çekmektedir.[125] Modern devletin toprağa dayalı örgütlenmesine benzer bir yapı arama eğilimi, tarihsel gerçeklere uymayan, eyalet-sancak-kaza şeklindeki bölümlemenin birçok çalışmada sorgulanmadan tekrarlanmasına yol açmıştır.

Osmanlı topraklarının küçük yönetsel bölümler şeklinde örgütlenmesinin geçmişi Osman Bey dönemine dayanmaktadır. 1301 yılında Yenişehir'i yönetim merkezi yapan Osman Bey, Sultanönü'nü oğlu Orhan'a, Eskişehir'i ağabeyi Gündüz Alp'e, İnönü'yü Aykut Alp'e, Yarhisar'ı Hasan Alp'e, İnegöl'ü Turgut Alp'e tahsis etmiştir.[126] Böylece beylik toprakları, Osman Bey'in

125 Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin ...*, s. 63.

126 Savaşçı gazilerin din uğrunda savaşıp esir ve ganimet elde etmek için etrafında toplandıkları ilk önderler "alp" unvanıyla anılmaktadır. Gazalara katılan dervişlere "alp eren" denmektedir. Önemli bir başarı kazanmış, atılgan, teşkilatçı ve bir tarikat şeyhiyle otoritesini pekiştirmiş bir gazi lider (Osman Gazi) ortaya çıkınca, alpler kendi gazi yol-

ailesi ve çevresinde yer alan feodal aristokrasi arasında paylaştırılmıştır. Osmanlı Beyliği'nin yeni toprak kazanımının olmadığı ve ele geçirilen yerlerin sindirildiği 1340'lı yıllarda Sultanönü, Kocaeli ve Hüdavendigar olmak üzere üç sancakbeyliğine ayrıldığı söylenmektedir.[127] Bu bölünüş, 14. yüzyılın ikinci yarısından sonra Osmanlı denetimine geçen yerlerin "sancak" adı verilen yönetim ve komuta birimlerine ayrılmasıyla devam ettirilmiştir.[128]

Sancak, hükümdarın hakimiyet sembollerinden biri olarak, önceleri hükümdar adına kumandanlar tarafından taşınan bayrağı anlatmak için kullanılıyordu.[129] Daha sonraki dönemlerde bu sözcük bayrağın üzerinde dalgalandığı yeri, yani 'idari bölge'leri temsil etmeye başlamıştır.[130] Böylece başlangıçta ele geçirilen bölgelerde hakimiyet göstergesi olarak dalgalanan sancaklar, toprak büyüklüğü ve nüfusu bakımından birer yönetsel birim olabilecek yerlere bu adın verilmesinde rol oynamıştır. Sancak terimi, "liva-ı piyade", "çingane sancağı" ya da "voynugan sancağı" örneklerinde olduğu gibi, coğrafi bölgeden çok, belirli zümrelerin yaşadığı alanı ifade etmek üzere de kullanılmıştır.

Beylik döneminde hükümdarın temsilcisi olarak sivrilen kişilerin, çeşitli bölgelerdeki askeri birliklerin başındaki kumandanlar oldukları görülmektedir. 14. yüzyıl boyunca, sancakbeyi teriminin ne dereceye kadar sancağı altında belirli bir yörenin birliklerini toplayan bir kumandan anlamında, ya da buna karşı sancak adı

---

daşlarıyla onun seferlerine katılırlar ve feth olunan topraklar gazi önder tarafından onlara yurt olarak paylaştırılırdı. Yurtlukta o bölgenin vergi geliri, irsi olarak babadan oğula geçerdi. Halil İnalcık, "Osmanlı Devletinin Kuruluşu Problemi", s. 136-137.

127 Donald Edgar Pitcher, *a.g.k.*, s. 64, 66; 180-181. Kocaeli sancağına, bu bölgeye yapılan seferde, ordunun başında bulunan Osmanlı komutanı Akça-Koca'nın ismi verilmiştir. Pitcher, Kocaeli sancağını, Akçakoca'nın "feodal toprağı" olarak nitelendirmektedir. Turgut Alp'e verilen İnegöl de, Turgut-ili adıyla tanınmıştır.

128 Pitcher'ın verdiği rakamlara göre, sancak sayısı 1481'de 48, 1500'lerde ise 61'dir.

129 Ferit Develioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat*, Aydın Kitabevi, Ankara 2003, 919. Bağımsızlık ve egemenliğin işareti olan bayrak, liva, alem ve rayet sözcükleri ile eşanlamlı olan sancak terimi, 19. yüzyılda kaza ile vilayet arasında yer alan kademeyi anlatmak üzere "liva" adıyla kullanılmıştır. Klasik dönemde Osmanlı tahrir defterlerinde sancak yerine liva, sancakbeyi yerine mirliva tabirlerinin kullanıldığı görülmektedir. Örneğin Eyalet-i Rumeli, altında liva'-i Köstendil. Fahameddin Başar, *a.g.k.*, s. 3.

130 Orhan Kılıç, *18. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devletinin İdari Taksimatı: Eyalet ve Sancak Tevcihatı*, Elazığ 1997, s. 7.

verilen bir idari bölgenin yöneticisi anlamında kullanıldığını ya da birincisinden ikincisine doğru bir gelişmenin mi söz konusu olduğunu kestirmek güçtür. Osmanlı Devleti'nin erken devirleri hakkında yazılan ilk tahrirler 15. yüzyıla ait olduğundan, "kullanılan terimlerin sonraki anlamlarının daha önceki devirlere de dikkatsizce uygulanmış olması ihtimali, 14. yüzyıl için kesin sonuçlara varmayı güçleştirmektedir."[131] Mustafa Akdağ, sancak teriminin beylik döneminde kesinlikle yönetsel bölge anlamı taşımadığını, yalnızca askeri bir birimi gösterdiğini belirtmektedir. Akdağ'a göre, Osmanlı beyliğinin toprağı, başlıca şehirlerin adı ile anılan çeşitli askeri birlik bölgelerine -sancaklara ayrılmıştır. Buna göre ilk Osmanlı idari taksimatı kadılıklar (kazalar) şeklindedir, sancak ise askeri bir kademedir.

Beyliğin sınırlarını genişletme çabasının ön planda olduğu kuruluş döneminde yönetsel örgütlenmenin temel birimi *kaza*dır.[132] Çevresindeki belirli köyleri iktisadi, kültürel ve coğrafi bakımdan kendine bağlayarak kasaba veya şehir özelliğini kazanmış yerler, *kaza* adıyla adli ve idari işlerin yürütüldüğü bir merkez olarak kabul edilmiştir. Örneğin Marmara çevresi ele geçirildiğinde birer kaza merkezi haline getirilen yerlerin, Bizans döneminde de gelişmiş kasaba ve şehirler olduğu bilinmektedir. Buna rağmen, az sayıda olmakla birlikte, kasaba ya da şehir merkezi olmadığı halde yalnızca birkaç köyün bir araya gelmesiyle oluşturulan kazalar da söz konusudur. Bu tür kazalar, aynı bölgede yaşayan ve aynı aşiretten olan Türkmen obalarını bir yönetim içinde toplamak amacı ile oluşturulmuştur. Sonuç olarak kaza iktisadi, toplumsal ve coğrafi koşullar bakımından belirli büyüklük veya nitelikteki köyler grubunun yönetim merkezi özelliğini kazanmış olan bir birimdir. Kazalar, merkezden atanan bir *subaşı* ve *kadı* ile yönetilmektedir. Subaşı, askeri, mali ve idari konularda; kadı ise idari, mali ve bunlara ek olarak adli konulardan sorumludur. Subaşı ve kadının birbirinden bağımsız, ama aynı zamanda birbirini denetler konumları, genişleme çabasındaki küçük bir beyliğin sınırları içinde

131 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 16.

132 Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin*...s. 233-235; 334-335; İlber Ortaylı, "Türkiye'de Taşra Yönetimi....", s. 9; s. 64.

merkezi otoriteye etkinlik katan bir düzenlemedir. Beyliğin kuruluş dönemindeki bu örgütlenme, Selçuklularda uygulanan sisteme benzemektedir.[133]

Klasik dönemde kaza, yönetsel bir birim olmaktan çok, yargı merkezi olarak örgütlenmiştir. Kaza; kadı ve mahkeme görevlilerinin yerleştikleri, görev yaptıkları ve mahkemenin kurulduğu yerdir.[134] Eyalet veya sancak merkezi olan kimi şehirler de, aynı zamanda yargı merkezidir ve "kaza" olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, Anadolu eyaletinin merkezi olan Kütahya sancağı, aynı zamanda adalet işlerinin görüldüğü yer olduğu için "kaza" diye de nitelendirilmektedir. Klasik dönemde kaza, merkezinde üç bin ile yirmi bin arasında bir nüfusu barındıran şehir veya kasaba ile etrafındaki köylerden oluşan 40-50 km çapında bir alanı kapsamaktadır. Aynı zamanda kaza, tarımsal üretimin de başlıca tüketim bölgesidir. Tarımsal üretim, her şeyden önce bu alanın ihtiyaçlarını gidermek zorunda olduğu için, bu ihtiyaç karşılanmadıkça üretimin kaza dışına aktarılmasına izin verilmemiştir.[135] Tarımsal üretimden gelen gıda maddeleri ile hammaddeleri kaza merkezinde satın almak, işlemek ve tüketiciye satmak kasaba esnafının tekelindedir. Üretim ile tüketim arasındaki dengeyi korumak üzere devlet, her mal ve hizmeti üretmek üzere ayrı loncalar halinde örgütlediği bu esnafları, belli ortalama büyüklükleri aşmayacak kapasitedeki işyerlerine veya dükkanlara sahip ustalardan oluşan, eşitlikçi bir cemaat halinde faaliyet göstermelerini sağlayacak şekilde bir düzenlemeye tabi tutmaktadır.

---

133 Taşra yönetiminde subaşı-kadı dengesinin geçmişi, Büyük Selçuklu devletine uzanmaktadır. Büyük Selçuklu devletinin taşra yönetim örgütü ise Türk ve Abbasi geleneklerinin bir bileşimi olmuştur. Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisad*....s. 42, 90, 232-233.

134 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, TTK, Ankara 1991, s. 79.

135 Mehmet Genç, *a.g.k.*, s. 45-47. Mehmet Genç, 1500-1800 yılları arasında, Osmanlı Devleti'nin iktisadi politikalarında etkili olan başlıca ilkenin iaşe (provizyonizm) olduğunu belirtmektedir. Bu ilkeye göre, iktisadi faaliyetin amacı, ihtiyacı karşılamaktır. Ekonomide genel olarak verimliliğin düşük olduğu ve ulaştırmanın zor ve maliyetli olduğu bir dönemde, toplumsal düzenin korunması ve devlet faaliyetlerinin aksamadan yürütülebilmesi için, iktisadi hayatın düzenlenmesinde bu ilkeden yararlanılmıştır. Buna göre devlet, ekonomide mal arzını bollaştırmak, kalitesini yükseltmek ve fiyatını düşük tutmak için üretim-ticaret üzerinde sıkı bir şekilde yürütülen bir müdahaleciliği benimsemiştir.

Bir kazayı oluşturan köyler, *serbest tımar* (has, zeamet, vakıf, dizdar tımarı) ve *serbest olmayan tımar* (sipahi tımarı) olmak üzere çeşitli vergi bölgelerine ayrılmaktadır.[136] Padişaha, yüksek yöneticilere ve kapıkulu askerlerine dirlik olarak verilen köyler ve sultan vakıfları *serbest* sayıldığı ve bu tür tımarlara sancakbeyleri veya onlar tarafından görevlendirilen subaşılar girmediği için, buraların güvenliği dirlik sahibi adına görev yapan *voyvodalar* tarafından sağlanmaktadır. Birkaç köyden oluşan bir serbest tımar *nahiye* adını almaktadır. Kadı, sancakbeyinin ve subaşıların asla karışamayacağı bu nahiyelere birer naip atayarak, voyvodaları denetlemektedir. Serbest olmayan tımarlarda ise kadı tarafından atanan (yerel halk içinden) naip ile birlikte, sancakbeyinin (paşa sancağında beylerbeyinin) görevlendirdiği bir subaşı görev yapmaktadır. Buralara *subaşılık mıntıkası* demek de mümkündür. Genellikle kaza merkezinde oturan kadının kendisi ise istediği zaman, serbest ya da serbest olmayan bütün köyleri dolaşabilmektedir. Örneğin 16. yüzyılda hem bir sancak hem de kaza merkezi olan Ankara, altı subaşılık bölgesine/tımar nahiyesine (örfi taksim) ve dokuz kadılık alanına (şeri taksim) ayrılmıştır.[137] Bu bölünüş, merkezi otoritenin kurulması bakımından önemli bir rol oynamıştır. Görüldüğü gibi nahiyenin Osmanlılarda iki anlamı vardır. Bir anlamıyla, sancakta tımar sisteminin uygulandığı bölgeleri açıklarken, diğeri ile de kaza dairesi içinde kadının tayin ettiği na-

136 Mustafa Akdağ, *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası, Celali İsyanları*, Bilgi Yayınevi, İstanbul 1975, s. 91.

137 Özer Ergenç, *XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya*, s. 62-64. Serbest olmayan tımarların ve sultan vakıfları dışında kalan evkaf arazisinin üzerinde yaşayanların dirlik ve düzeninin, güvenliklerinin sağlanması Ankara sancakbeyinin görevi olduğu için Ankara sancağı 6 subaşılık mıntıkasına ayrılmıştır: Ankara, Murtazabâd, Yabanâbâd, Kasaba, Ayaş, Çubuk subaşılıkları. Bu subaşılıklar ile tımar nahiyeleri aynı anlamdadır. Bu ayrımın yanında Ankara sancağı 9 kaza dairesine bölünmüştü. Bunlar, Ankara, Ayaş, Çubuk, Murtazabâd, Yabanâbâd, Çukurcak, Çorba, Yörük ve Bacı kazaları idi. 16. yüzyılda Ankara sancağında 9 kaza, 6 nahiye, 741 köy, 339 mezraa, 113 çiftlik, 21 yaylak ve 466 yörük cemaati vardı. Ergenç, 16. yüzyılın sonlarına ait tahrir defterleri bulunmadığından, ilgili sayıları Kanuni devrine ait Anadolu mufassal defterine göre vermektedir. Ergenç, bu ayrımın hiç değişmeyen bir süreklilliğe sahip olmadığını belirtmekte ve zaman zaman kadılık bölgelerinin birleştirilmek ya da bölünmek suretiyle büyütülüp küçültülebildiğine dikkat çekmektedir

ibin bulunduğu bölgeye ad olmuştur.[138]

19. yüzyılda kaza, yönetsel bölümlemede sancaktan sonra gelen kademeye dönüştürülecektir. 1842 tarihli bu düzenleme sonucunda, sancak, eyaletin altındaki tek kademe olma özelliğinin yanı sıra, en küçük yönetsel kademe olma özelliğini de yitirmiştir. Bu ayırım, adli birim kaza ile idari birim kazanın karıştırılmaması için önemlidir. Tanzimat'tan sonra oluşturulan kaza kademesinin öncekiyle sadece isim benzerliği bulunmaktadır.

Osmanlı toplumsal formasyonunun evrimi içinde önce *sancak*, sonra da *beylerbeyilik* kademesi yönetsel örgütlenmenin temel birimi haline gelmiştir. İlk fethedilen yerler, beylerbeyleri tarafından "paşa sancağı" adıyla yönetilmiş, stratejik konumu bakımından önemli olan ya da idari bir merkez olmaya uygun olan kale ve şehirler de bir sancak olarak örgütlenmiştir. Sancak olarak örgütlenen yerler de yakın oldukları beylerbeyliğe bağlanmıştır. Sancak terimi, 16. yüzyıl boyunca bile artık yaygınlaşmış olan "idari bölge" anlamının yanı sıra kumanda/komuta anlamında da kullanılmaya devam etmiştir.[139] Buna göre, egemenliğin işareti olarak sancak, "mülki ve askeri yönetim bakımından teşkilatlandırılmış ve bir beyin idaresine bırakılmış, kasaba ve şehirlerden oluşan yönetsel bölge" olarak tanımlanabilir. Yaklaşık olarak günümüzün il ölçeğine denk düşen sancak kademesi, kendi içinde yönetim bütünlüğüne sahiptir. Sancak yönetimi, kırsal ve kentsel yerleşmeleri içeren alan yönetimi olarak tasarlanmıştır. Devletin taşra genelinde yaptığı yazışmaların ve tahrir defterlerinin sancaklar için ayrı ayrı düzenlenmiş olması, toprak örgütlenmesinde en önemli alt idari birimin sancaklar olduğunu göstermektedir. Ayrıca, tahrir defterlerinin hazırlanmasında uyulacak genel hükümleri, yani toplanacak vergi gelirlerinin nasıl oluşacağı ve paylaşılacağını belirten kanunnameler de genellikle sancaklar itibariyle düzenlenmiştir.[140]

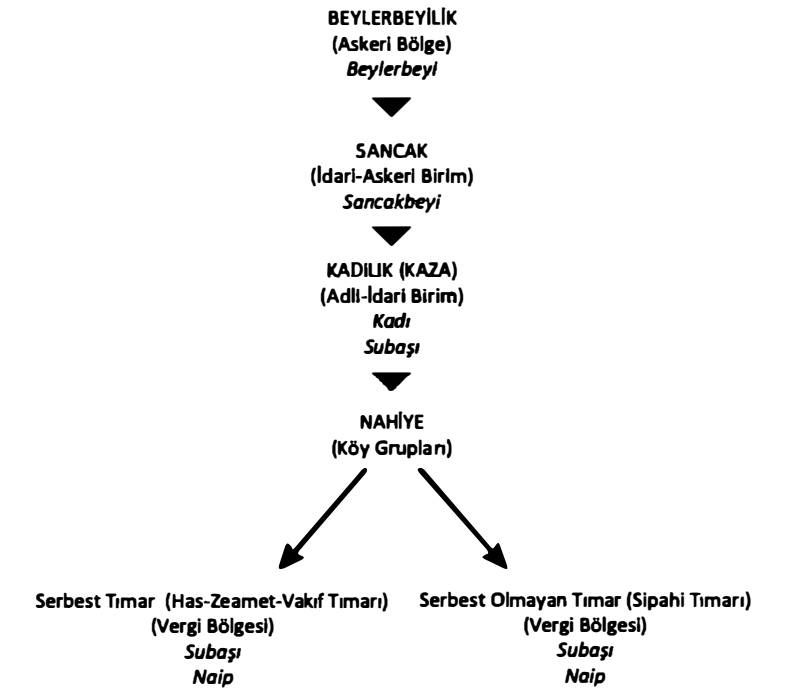
---

138 Nejat Göyünç, *Mardin Sancağı*, İstanbul 1971, s. 92'den aktaran Özer Ergenç, *XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya.*, s. 183.

139 Özer Ergenç, *XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya*, s. 16.

140 Osmanlı sancak tahririnde her kent, kasaba ve köy tek tek sıralanarak, her birinin nüfusu, toprakları, ürünleri ve bu birimlerde ödenmesi gereken vergiler yazılmaktadır. Her sancağın kanunnamesi köylünün vermesi gereken vergi ve hizmetleri tek tek saymakta, sipahi ile reaya arasındaki ilişkileri düzenlemektedir.

Klasik Dönemde Tımar Sistemi ile Yönetilen Topraklarda Örgütlenme



Bu nedenle sancak, klasik dönem Osmanlı düzeninde iktisadi potansiyelin belirlenmesi ve dağıtımı konusunda temel birimdir.

Aynı zamanda devlet, iç güvenlik örgütlenmesini de sancak birimi içinde düşünmektedir.[141] Sancak sınırları içinde kalan topraklar iç içe bir bölünmeye tabi tutulmuş, bir yandan *kaza daireleri* yer alırken, diğer yandan sancak *subaşılıklara* ayrılmıştı. Söz konusu ayırım, hiç değişmeyen bir sürekliliğe sahip değildir. Zaman zaman kadılık bölgeleri birleştirilmek ya da bölünmek suretiyle büyütülüp küçültülebiliyordu. Ufak tefek değişikliklere rağmen, değişmeyen esas düzen bu ikili ayırımdır. Bu arada en kalabalık yer olan şehir için de bir subaşı görevlendirilmektedir. Sancakbeyi, bütün sancağın değil, her kadılığın ayrı ayrı polis şefi

141 Mustafa Akdağ, *Celali İsyanları*, s. 88.

ve jandarma amiridir, bu görevini de her kadılığa ayrı ayrı tayin ettiği subaşılar eliyle yürütür. Kimi durumlarda bizzat sancakbeyi ya da onun kapu ağalarından biri, bütün kazalarda dolaşarak asayişi kontrol edebilmektedir. Buna rağmen, sancak içindeki bütün kadılıklara (kazalara) hükmeden ve her türlü idari ve adli otoriteyi elinde tutan bir sancak kadılığı yoktur. Kadının nezaretinde olan subaşı, kaza halkının bütün sorunlarını, o kazanın kadısına çözdürmek zorundadır, sancak merkezine ya da başka bir kazaya başvurması imkansızdır. Kadı, köylerde dolaşan subaşıların yanına, bir naip göndermektedir. Kendileri kasabalarda oturan subaşılar, aynı zamanda bölgelerindeki köylerde yaşayan sipahilerin komutanlarıdır.

Stratejik önem taşıyan ya da sarp dağlarla çevrili yerlerde, *küçük bölgeli sancaklar* kurulmuştur.[142] Örneğin Rumeli eyaletinde İşkodra, İlbasan, Ohri, Prezin ve Karlıeli sancakları alan bakımından oldukça küçüktür. Beylerbeyilik merkezi olan sancaklar ise ya önemli ticaret yollarının kesiştiği yerlerde bulunuyor ya da yakın çevresinin ihtiyaçlarına yönelmiş üretim ve ticaret fonksiyonlarına sahip oluyordu. 1520 tarihli bir belgeye göre, Rumeli'de 30, Anadolu'da 20, Karaman'da 8, Rum'da 5, Arap vilayetinde 15, Diyarbekir'de 9 sancak bulunmaktadır.[143] Güneydoğu Anadolu'da ise 28 aşiret "müstakil sancak" şeklinde yönetilmektedir.

Beylerbeyiliklerin Kurulması

Anadolu Selçuklularında da bulunan beylerbeyilik örgütü, Osmanlılarda 14. yüzyıl ortalarında kurulmuştur. Bu tarihten önce beylerbeyi, taşra kuvvetlerinin kumandanı ve çeşitli sancaklara dağılmış beylerin topluca amiri durumundadır, dolayısıyla belirli bir bölge ile ilişkisi yoktur. 14. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, özellikle Rumeli'deki toprak kazançlarının hızla artmaya başlaması sonucunda, sancaklar üzerinde denetimi sağlayacak bir örgütlenmeye gerek duyulmuştur. Sultan I. Murat'ın lalası Şahin Paşa'yı 1361 yılında *Rumeli Beylerbeyi* olarak görevlendirmesi

142 M. Tayyib Gökbilgin, "Önsöz", s. 16.
143 Halil İnalcık, "Eyalet", *İA*, TDV, Cilt 11, s. 548-550.

ile ilk eyalet kademesi oluşturulmuştur.[144] Daha sonraki yıllarda Rumeli beylerbeyinin bir Anadolu beylerbeyi ile dengelenmesi ve bu ikisine 15. yüzyılda *Rum* (Sivas-Amasya) ve *Karaman* beylerbeyiliklerinin de katılması ile beylerbeyilik terimi bölgesel bir anlam kazanmıştır.[145] Osmanlı'nın 16. yüzyılın ilk yarısına kadar olan gelişmesinde en fazla dört beylerbeyilik bulunmaktadır.

Beylerbeyilik askeri amaçla oluşturulmuş bir bölgesel yönetim birimidir.[146] Askeri örgütlenme açısından birkaç sancağın birleştirilmesi ile oluşan bu kademenin yöneticisi olan beylerbeyi, kendisine bağlı bütün sancakların askeri kumandanı ve aynı zamanda sancakbeylerinin amiridir. Yavuz Sultan Selim'in (1512-1520) fetihlerinden sonra Suriye, Filistin, Mısır ve Hicaz'ı içine alan *Arap beylerbeyiliği* ile *Diyarbekir beylerbeyiliği* kurulmuştur. 15. yüzyılın ikinci yarısında Rum beylerbeyiliği, bu dönemde imparatorluğa bağlanan Canik ve Çorum sancaklarını da içine alarak genişlemiştir.[147] Daha sonraki yıllarda Doğu Anadolu'da yeni bölgeler ele geçirilince, burası on bir sancaktan oluşan geniş bir beylerbeyiliğe dönüşmüştür. Rum beylerbeyiliğinin sınırları yaklaşık bir asır boyunca değişmemiş, 16. yüzyılın ortalarında Trabzon ve Malatya gibi birbirinden uzak sancakların aynı bölgeye bağlanmasının doğurduğu güçlükler yüzünden, yeni bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, Malatya-Kahta bölgesi, yeni kurulan *Dulkadir beylerbeyiliğine,* Şarki Hisar, Kemah ve Bayburd ise *Erzurum beylerbeyiliğine* bağlanmıştır. *Trabzon* sancağı ise Batum

144 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ,* s. 108. Tayyip Gökbilgin, ilk zamanlarda Rumeli için eyalet denilmediğini, liva ve sancak terimlerinin de kullanılmadığını belirtmektedir. Aşık Paşazade ve Neşri, küçük kale ve mıntıkaları *vilayet* terimi ile ifade etmişlerdir: Dimetoka vilayeti, İpsala vilayeti, Çorlu vilayeti, vb. Gökbilgin, Rumeli'nde eyalet-sancak örgütlenmesinin 15. yüzyılda tamamlandığını, idari bölgelerin ve isimlerinin de bu tarihten itibaren ortaya çıktığını belirtmektedir. M. Tayyib Gökbilgin, "Kanuni Sultan Süleyman Devri Başlarında Rumeli Eyaleti, Livaları, Şehir ve Kasabaları", *Belleten,* Cilt 20, Sayı 78, Nisan 1956, s. 247.

145 Metin Kunt, *a.g.k.,* s. 27. Halil İnalcık 15. yüzyıl ortalarına kadar bu üç beylerbeyliğin, devletin temelini oluşturduğunu söylemektedir. Bununla birlikte İsmail Hakkı Uzunçarşılı, 15. yüzyıl ortalarına kadar iki beylerbeyliğin olduğunu yazmaktadır. Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ,* s. 108, İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi,* Cilt II, 4. Baskı, Ankara 1983, s. 579.

146 Yücel Özkaya, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık,* TTK, Ankara 1994, s. 14, 94.

147 M. Tayyib Gökbilgin, "Önsöz", s. 21-22.

ve Gönye sancakları ile birlikte ayrı bir beylerbeyilik haline gelmiştir. 1520'li yıllarda Rum eyaleti 11 sancak, 37 şehir ve kasaba, 43 kaza, 6447 köy ve 3759 mezradan oluşmaktadır.[148]

Kanuni Sultan Süleyman (1520-1566) döneminde Pargalı İbrahim Paşa sadaretinde hazırlanan bir risalede imparatorluğun Rumeli, Anadolu, Karaman, Rum, Şam, Mısır, Diyarbekir, Kürdistan ve Dulkadiriye olmak üzere toplam dokuz beylerbeyilikten oluştuğu görülmektedir.[149] Bunlardan altısı tımar sistemi ile yönetilmektedir. Topkapı Sarayı Arşivi'nde yer alan D. 5246 sayılı deftere göre 1527 yılında 8 beylerbeyilik, 97 sancak, 17 Kürt sancağı bulunmaktadır.[150] Hammer, Kanuni Sultan Süleyman döneminde yeni bir yönetsel düzenlemeye gidilerek, 250 sancağın 21 eyalete bölündüğünü belirtmektedir.[151] Metin Kunt tarafından incelenen 563 Sayılı Maliye Ahkam defterinde de 1568-1574 dönemi için 21 beylerbeyilik ve 250 liva sıralanmaktadır. Hammer, aşağı yukarı imparatorluk sınırlarının en geniş olduğu devirde, yani III. Murat'ın ölümünden sonra, 1595'te, toplam eyalet sayısını sekizi Avrupa'da, dördü Afrika'da, yirmi sekizi de Asya'da olmak üzere toplam 40 olarak vermektedir. Hammer, 40 eyaletin yanı sıra 4 adet de vergi veren ülke olduğunu söylemektedir. Şerafettin Turan, Hammer'in listesinde Kıbrıs iki kez yazıldığı için gerçek eyalet sayısının 39 olduğunu belirtmektedir.[152]

İmparatorluğun sancak taksimatı yüzyıllar boyunca aynı kaldığı halde, eyaletlerin genişlikleri ve sayıları sürekli değişmiştir. Beylerbeyilik sayısının artışı başlıca üç nedene bağlanmaktadır. *Birincisi* bazı sancaklar, iktisadi ve toplumsal koşullar ya da stratejik önemleri nedeniyle bağlı oldukları beylerbeyilikten ayrılarak, ayrı bir statü kazanmıştır. Örneğin Bosna ve Kefe Rumeli'den, Trabzon Rum eyaletinden, Trablusşam ve Halep Şam'dan, Musul

148 *A.k.*, s. 23.

149 *A.k.*, s. 6.

150 Rumeli Vilayeti (31 liva), Anadolu Vilayeti (17 liva), Karaman Vilayeti (7), Rum Vilayeti (12 liva), Şam Vilayeti (15), Mısır Vilayeti (5), Diyarbekir Vilayeti (10 liva), Kürdistan vilayeti (17 eyalet-özerk sancak). Metin Kunt, *a.g.k.*

151 Joseph Von Hammer, *Osmanlı Devleti Tarihi*, (Çev. Abdülkadir Karahan), Cilt I, Milliyet Yayınları, İstanbul 1965, s. 123.

152 Şerafettin Turan, "XVII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İdarî Taksimatı", *Atatürk Üniversitesi Yıllığı*, Erzurum 1961, s. 201.

Diyarbekir'den ayrılarak eyalete dönüştürülmüştür. Bu uygulama, özellikle savaş dönemlerinde, stratejik önem taşıyan bölgelerin beylerbeyilik haline getirilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. 1568'de Kefe sancağı, Volga havzasına planlanan Astarhan seferi nedeniyle beylerbeyilik haline getirilmiştir. Bosna sancağının, Avusturya'ya karşı askeri bir önlem olarak ayrı bir beylerbeyilik biçiminde örgütlenmesinin, 1463'ten 1580'e kadar tam yüz on yedi yıl sürdüğü söylenmektedir.[153] Akdeniz'deki haçlı faaliyetleri Osmanlı deniz uç bölgesinin bir beylerbeyilik haline dönüşmesine yol açmış ve 1533'te Cezayir beylerbeyliği kurulmuştur. Böylece Cezayir ile Akdeniz kıyı ve adalarındaki 13 sancak bu beylerbeyilik yönetimi altında birleşmiştir. Yine aynı şekilde Özi beylerbeyiliği de Karadeniz kıyılarını tehdit eden Kazak akınını durdurmak amacıyla, Batı Karadeniz sancaklarından oluşturulmuştur. 1614'te bölgeyi daha iyi kontrol edebilmek amacıyla, Suriye'de dördüncü eyalet olarak Sayda kurulmuştur.

İkinci neden, bu dönemde ele geçirilen bölgelerde yeni beylerbeyilikler kurulmasıdır.[154] Örneğin, Macaristan 1526'da Kanuni tarafından fethedildikten sonra on beş yıl bağlı krallık olarak yönetilmiş, 1541'de bağlı krallık statüsü kaldırılarak "Budin beylerbeyliği" adıyla doğrudan Osmanlı yönetimine alınmıştır. Budin beylerbeyiliği sınırları da yeni eyaletler kurularak (1596'da Eğri ve Tameşvar, 1600'de Kanije) daraltılmıştır. 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hissedilmeye başlanan değerli maden sıkıntısı ve iktisadi kriz karşısında, Hint denizinde Portekiz üstünlüğüne son vermek ve Doğu Afrika kıyılarından Hindistan'a uzanan ticaret tekelini ele geçirmek amacıyla Habeşistan fethedilmiştir.[155] Ardından 1555 yılında Habeş beylerbeyliği kurulmuştur. Bu dönemde askeri amaçlarla bazı sancakların geçici olarak bağlılıkları değiştirildiği gibi, kısa süreli beylerbeyilikler de kurulmuştur. Örneğin, Kanuni döneminde 1559 yılında gerçekleştirilen bir

153 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ,* s. 109; Halil İnalcık, "Eyalet", *İA,* TDV, Cilt 11, s. 548-550.

154 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ,* s. 11; Yılmaz Öztuna, *Osmanlı Devleti Tarihi,* Cilt 2, Kültür Bakanlığı Yayınları, Osmanlı Dizisi/1, Ankara 1998, s. 279.

155 Cengiz Orhonlu, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Güney Siyaseti: Habeş Eyaleti,* TTK, Ankara 1996, s. 33.

sefer nedeniyle, Rum beylerbeyliğine bağlı Malatya ve Bozok sancakları buradan alınarak Dulkadir beylerbeyliğine bağlanmıştır. Savaş sona erdikten sonra her iki sancak da Rum beylerbeyliğine iade edilmiştir. 1578-1590 Osmanlı-Safevi mücadelesi sonucunda ele geçirilen Kafkasya topraklarının fethiyle bu bölgede birçok geçici beylerbeyilik kurulduğu, bunlardan yalnızca Çıldır ve Kars beylerbeyiliklerinin varlığını koruduğu söylenmektedir. Yönetsel kademe sayısının artırılmasının yalnızca ülke topraklarının genişlemesi ile ilgili olmadığı görülmektedir. Beylerbeyiliklerin ortaya çıkışında, dinsel ve etnik bakımdan birbirinden farklı topluluklar üzerinde egemenlik kurabilme amacı da etkili olmuştur.

Üçüncü neden, beylerbeyilik alanlarının daraltılması yönündeki eğilimden kaynaklanmaktadır. 1590 yılında III. Murat döneminde gerçekleştirilen bir düzenleme ile taşra örgütünde yeni bir bölümleme yapılarak, beylerbeyiliklerin alanları daraltılmış, adları da *eyalet* yapılmıştır.[156] Böylece 1590 yılında eyalet sayısı 44'e yükselmiştir. Beylerbeyilik yerine eyalet teriminin kullanılması yaygınlaşınca, eyaletlere beylerbeyi rütbesi ile tayin edilenlere eyalet valisi ve eyalet vüzerası adı verilmiştir.[157] Devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde köklü bir değişime neden olan bu düzenleme bir sonraki bölümde ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

Toprağa Dayalı Örgütlenme Tarzı

Osmanlı'nın hükmettiği toprakların en geniş olduğu dönemde, toprağa dayalı örgütleniş dört farklı model üzerinde yükselmektedir: Klasik Osmanlı eyaleti, salyaneli eyalet sistemi, mümtaz eya-

156 Eyalet ve vilayet sözcüklerinin her ikisi de hükmetmek, idare etmek anlamını taşıyan "valiya" kökünden gelmektedir. 'Vilaye' - 'vilayet' (evliya, veli sözcükleri ile aynı anlamdadır) sözcükleri, Sufi mukaddeslerinin Allah'a yakınlığı anlamı da taşımaktadır. Eyaletin başındaki yönetici vali terimi de aynı kökten gelmektedir. Hakimiyetin 'vilaye' (delegation) şeklinde sultanlara ve onlar tarafından da beylere verilmesi islami bir kurumdur. Memluklar devrinde Mısır ve Suriye'de, vilayet, en küçük yönetsel bölgenin adıdır. "Bir valinin idaresi altında bulunan memleket" olarak tanımlanan eyalet sözcüğünün çoğulu 'eyalat'tır. Vilayet ve vali sözcükleri ile aynı kökten gelen eyalet sözcüğü, Osmanlı dilinde "görev yerine getirme", "bir işi yapma, yönetme" anlamında kullanılmıştır. Mefahir Behlülgil, *İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz,* İstanbul 1992, s. 76; Halil İnalcık, "Osmanlı Padişahı", s. 69; Ferit Develioğlu, *a.g.k.,* s. 244; Heffening, "Vilayet", *İA,* 13. Cilt, s. 316-317.

157 Halil İnalcık, "Eyalet", İA, TDV, Cilt 11, s. 548-550.

TABLO I.1 Toprağa Dayalı Örgütlenme Biçimleri

Model	Temel Özellik	Yöneticiler	Bölge
Salyanesiz eyaletler	Tımar sisteminin uygulandığı sancakları kapsamaktadır.	Beylerbeyi-Sancakbeyleri-Kadılar-Hazine Defterdarı	Anadolu ve Rumeli
Salyaneli eyaletler	Merkezden atanan vali bütün askeri ve idari giderleri karşıladıktan sonra, başkente her yıl salyane adı verilen sabit bir vergi göndermektedir.	Yeniçeri Garnizonu-Vali-Defterdar-Kadı	Mısır, Yemen, Habeş, Basra, Lahsa, Trablusgarp, Tunus, Cezayir, Bağdat
Mümtaz eyaletler	Osmanlı Devleti'ne vergi vererek onun koruması altına giren devletler; savaş zamanında asker vermekle birlikte, iç işlerinde tamamen özerktir.	Yerel feodaller tarafından seçilen voyvoda (16. yüzyılın ikinci yarısından sonra voyvodaları Osmanlı yönetimi belirlemiştir)	Eflak ve Boğdan Voyvodalıkları, Kırım Hanlığı, Erdel Krallığı, Kazak Hetmanlığı ile Mekke Şerifliği
Yurtluk-ocaklık/hükümet sancaklar	Beylerbeyilik sınırı içinde olmalarına rağmen, bölgesel özerkliğe sahip olan bu sancaklar, beylerbeyi kumandasındaki orduya belli sayıda asker vermek ve seferlere katılmak zorundadır. Aşiret reisleri belirli ölçülerde özerk bırakılarak bağlılıkları sağlanmıştır. Hükümet (eyalet) adıyla bilinen yerlerde bütün gelir aşiret beyine aittir, bunların tımar ve zeametleri yoktur, Yurtluk-ocaklık olarak adlandırılan Kürt sancaklarının ise çeşitli gelirleri deftere kaydedilmektedir ve içlerinde zeamet vardır.	Sancakların yönetimi aşiret reislerinin elinde babadan oğula geçmektedir, sultan bu sancakların önemli şehirlerine bir kadı atamakta ve bir yeniçeri birliği yerleştirmektedir.	Doğu ve Güneydoğu Anadolu

letler, yurtluk-ocaklık ya da hükümet sancaklar.[158]

Klasik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan oluşmaktadır. *Salyanesiz (has ile)* olarak adlandırılan bu eyaletlerde devlet gelirleri, bir takım görevler karşılığı yöneticilere ve sipahilere tahsis edilmiştir. Beylerbeyi, dirlik gelirlerinin her beş bin akçesine (gümüş para) karşılık olmak üzere, istendiğinde savaşa hazır bir *mükemmel cebelü* (iyi silahlanmış süvari) yetiştirmek zorundadır. Aynı zorunluluk, yerine göre değişen ölçülerde olmak üzere diğer dirlik sahipleri için de geçerlidir. Toprağın büyük bölümünün miri olduğu bu eyaletlerde, fetihten önceki durumlarını koruyan bölgeler de bulunmaktadır. Rumeli'de birçok Hıristiyan vakıfına dokunulmayarak, kilise feodalizminin yer yer sürdürülmesi ya da Anadolu'da uygulanmaya devam eden malikane-divani sistemi, klasik eyaletlerin içinde yer alan esnekliği göstermektedir.[159]

İkincisi, sancak sistemi ile Osmanlı yönetiminin yeterince yerleşmediği, merkeze uzak İslam ülkelerinde uygulanan yönetim modelidir. *Salyaneli eyalet sistemi* olarak adlandırılan bu modelde, sultan eyalete kalabalık bir yeniçeri garnizonu yerleştirmekte, birer vali, defterdar ve kadı tayin etmektedir. Eyalet gelirlerinin sipahilere tımar olarak dağıtılmadığı bu sistemde, vali bütün askeri ve idari giderleri karşıladıktan sonra, başkente her yıl *salyane* adı verilen sabit bir vergi göndermektedir. Mısır, Yemen, Habeş, Basra, Lahsa, Trablusgarp, Tunus ve Cezayir bu şekilde yönetilen eyaletlerdir. Bazı eyaletlerde (Bağdat) bu iki sistemin birlikte uygulandığı da görülmektedir. Bu durumda eyalete bağlı sancakların bir bölümü salyanesiz, bir bölümü salyaneli olarak düzenlenmektedir. Osmanlı İmparatorluğu, bu bölgelere kendi toprak düzenini dayatmamış, 'adapte etmiş' görünür.

Toprağa dayalı örgütlenmede üçüncü model, Osmanlı Devleti'ne vergi vererek onun koruması altına giren *hanlık ve voyvodalık* topraklarında görülmektedir. Eflak ve Boğdan Voyvodalıkları, Kırım Hanlığı, Erdel Krallığı, Kazak Hetmanlığı ile Mekke Şerifliği

158 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*„ s. 109; İlber Ortaylı, "Türkiye'de Taşra Yönetim...", s. 10.

159 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 669.

bu kapsamda yer almaktadır. *Mümtaz eyalet* olarak adlandırılan bu ülkeler, savaş zamanında asker vermekle birlikte, iç işlerinde tamamen özerktir. *Voyvodalıklar,* her sene belli bir miktar haraç ödemekte ve buna karşılık voyvoda denilen bir prens tarafından iç işlerinde serbest bir şekilde yönetilmektedir.[160] Batı Kafkasya'da bulunan Gürcü meliklikleri de benzer bir statüye sahiptir. Voyvodalar, yerel kanunlar gereğince bayarlar, yani beyler ile başpiskopos ve papazlar tarafından seçilir ve onay almak için durum Osmanlı hükümetine bildirilirdi. Uzunçarşılı, Osmanlı Devleti'nin 16. yüzyıl ortalarına kadar voyvoda seçimine müdahale etmediğini, ancak, özellikle Lehistan ve Avusturya'nın voyvoda seçiminde rol oynamak istemeleri sebebiyle bu işi boş bırakmadığını, bundan sonra merkezi yönetim tarafından belirlenen kişilerin voyvoda olarak seçildiğini belirtmektedir. Uzunçarşılı'nın saptamasına göre, voyvodalar, 1693'ten başlayarak İstanbullu Fenerli Rumlar arasından atanmaya başlamıştır. Bağlı devletler, genellikle uzak yollar veya sınırlar üzerinde, stratejik önemi bulunan yerlerdir. Buna göre, bazı devletler imparatorluk sınırlarında saldırı ve savunma açısından önem taşıyan bir dış bant oluşturdukları için, bazı devletler yalnızca vergi toplamanın yeni toprakların imparatorluğa katılmasından daha kazançlı göründüğü durumlarda, bazıları ise kutsal şehirlerin korunması gibi nedenlerle 'vasal' kılınmıştır.[161]

Dördüncü uygulama, bazı sancakların yerel feodal beyler tarafından, *yurtluk-ocaklık* ya da *hükümet* adıyla yönetilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.[162] Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu sancaklarında uygulanan bu statünün belirlenmesinde bölgenin coğrafi özellikleri, aşiretlerin nüfusu ve dağılımı, Osmanlı öncesi toplumsal, siyasal ve yönetsel durum önemli bir rol oynamaktadır.[163] Tarihçilere göre, Osmanlı Devleti kendi idari düzenini, Doğu'daki

160 İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *a.g.k.*, s. 429-431; Orhan Kılıç, s. 16-17.

161 Donald Edgar Pitcher, *a.g.k.*, s. 187-188.

162 Tarihçiler, çoğunlukla yurtluk ocaklık sancaklar ile hükümet sancakları birlikte ele almakta, aralarındaki farklılığa ilişkin bir değerlendirme yapmamaktadırlar. Bu iki sancak türünün temel özellikleri ile yönetim farklılığı Ayni Ali Efendi tarafından ortaya konmuştur: *Kavanini Ali Osman der Mezamini Defteri Divan*, s. 27.

163 M. Ali Ünal, *XVI. Yüzyılda Harput Sancağı*, Ankara 1989, s. 30.

şartlara uydurmak zorunda kalmış ve bu bölgede normal sancak teşkilatı yanında, aşiretler özel bir yönetime bağlanmıştır.[164] Böylece aşiret reisleri belirli ölçülerde özerk bırakılarak bağlılıkları sağlanmıştır.

Bu dönemde Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinin birçok yöresinde kalabalık aşiretler yaşamaktadır. Hem yerleşik hayata geçenler hem de göçebeliği sürdüren aşiretler arasında güçlü bir dayanışma ve katı bir hiyerarşi hüküm sürmekteydi. Bu nedenle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da çok parçalı bir yapı egemendi. Osmanlı yönetimi bölgeyi ele geçirdiğinde, birçok yerde uzun yıllardır merkezi otoriteden uzak, bir çeşit özerklik içerisinde siyasi varlıklarını devam ettiren aşiret reisleri ile karşı karşıya geldi. Osmanlılardan önce bölgeye hakim olan Safeviler, Akkoyunlular, Karakoyunlular ve onlardan önceki devletler de bölgenin bu özelliklerinden dolayı tam bir otorite kuramamışlardı. Çeşitli kalelerde üslenmiş olan bölge hakimleri, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'yu ele geçiren büyük siyasi güçlere bağlılığı kabul ederek yüzlerce yıldır varlıklarını sürdürmüşlerdi. Yavuz Sultan Selim Kürt beyliklerine, Osmanlı yararına birçok önderi ikna etmek üzere kendisi de Kürt olan İdrisi Bitlisi'yi ajan olarak göndermiştir.[165] İdris, siyasi görevini başarıyla tamamlamış ve böylece Fırat nehrinin batı kıvrımı ile Zab nehirlerinin kaynakları arasında kalan bütün bir bölge farklı sıkılıklardaki bağlarla imparatorluğa bağlanmıştır. Kürt beyliklerinin bölgeye kendi askerlerini yerleştirmiş olması sayesinde Osmanlı'nın yeni toprakları imparatorluk açısından fazla bir sorun çıkarmadan korunduğu gibi, Şah İsmail ve ardıllarının Mezopotamya'ya egemen olmaları da güçleşmiştir.

17. yüzyıl reform yazarlarından Aziz Efendi, Sünni mezhebine mensup Kürt beylerinin İran Şahı'na karşı yapılan savaşlarda gösterdikleri yararlılıklar nedeniyle, Yavuz Sultan Selim'in bunlardan vergi istemeden *ocak* ve *yurtlarını* kendilerine, nesilden nesile geçmek üzere tevcih ettiğini belirtmektedir.[166] Ancak 1590'da

164 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 661.

165 İdrisi Bitlisi, I. Selim'in komutanlarından Bıyıklı Mehmed Paşa'nın yönetimindeki askeri birlikle desteklenmiştir. Donald Edgar Pitcher, *a.g.k.*, s. 151.

166 Rhoads Murphey, *Kanunname-i Sultani li Aziz Efendi, On Yedinci Yüzyılda Bir Osmanlı Devlet Adamının Islahat Teklifleri*, Harvard University, 1985'den aktaran Mehmet

sona eren İran seferlerinden sonra, Doğu'daki (Diyarbekir, Van ve Musul) beylerbeylerinin Kürt beylerinin işlerine karışmasıyla ve istediklerini azlettirmeleriyle birlikte, beylerin yanlarında besledikleri adam sayısı azalmış, savaşlarda yararlılık gösteremez olmuşlardır. Aziz Efendi, Kürt beylerinin durumunun düzeltilmesi ile ilgili olarak Diyarbakır beylerbeyliğine bir ferman gönderilmesini önermiş ve bu ferman taslağını da eserine eklemiştir: *"Büyük ecdadım devrinden beri saltanata ve devlete türlü hizmetler yapmış olan sadık Ekrad beylerinin korunması arzumdur. Bundan sonra bu beylerden biri öldüğünde yerine geçecek oğul veya kardeşleri bizzat sarayıma gelecek ve hükümetleri (yani beylikleri) tarafımdan tevcih olunacaktır. Sakın olaki Kürt beylerinin içişlerine karışma, yeniçeri ve sipahilerin karışmasına da izin verme."*[167]

Genellikle aşiret yapısının kuvvetli olmadığı veya belirli bir aşiretin çoğunlukta olmadığı, şehirleşmenin, yerleşik hayatın ve tarımın egemen olduğu bölgelerde klasik Osmanlı sancakları kurulmuştur.[168] Ancak aşiret düzeni, klasik Osmanlı sancakları dışında iki farklı sancak örgütlenmesi ortaya çıkarmıştır; buna göre, bazı sancakların yönetimi aşiret reislerinin (Kürt beyi) elinde babadan oğula geçmektedir.[169] *Hükümet* (eyalet) adıyla bilinen yerlerde bütün gelir aşiret beyine aittir, bunların tımar ve zeametleri yoktur.[170] *Yurtluk-ocaklık* olarak adlandırılan Kürt sancaklarının

Öz, *Osmanlı'da "Çözülme" ve Gelenekçi Yorumları*, Dergah Yayınları, İstanbul 1997, s. 82-83. Aziz Efendi'nin ıslahat layihası, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki Kürt beylerinin güçlü devirleri ve bu devirlerde yaptıkları hizmetler, sonraki zayıflıkları ve bunu düzeltmenin çareleri, ulufeli kapıkullarının durumu, sahte seyyidlerin artışı gibi konularda yapılacak reformları ele almaktadır.

167 Rhoads Murphey, Aziz Efendi'nin Kürt Beyleri ile ilgili değerlendirmelerinin ve isteklerinin, 1624 yılında Bağdat'ın Safeviler tarafından ele geçirilmesi ile ilişkili olduğunu belirtmektedir. Aziz Efendi de eserinden birkaç yıl önce Bağdat'ı geri almak için düzenlenen seferin başarısızlıkla sonuçlandığına işaret etmektedir.

168 M. Emin Üner, "Osmanlı Hakimiyetinin İlk Yıllarında Doğu Anadolu'daki İdari Yapılanması ve Siverek Sancağı", *Tarihte Siverek Sempozyumu Bildirileri*, Şanlıurfa 2002, s. 135-136.

169 Osmanlı döneminde Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki bazı yerlerde yönetim hakkını ırsi bir biçimde ellerinde bulunduran Kürt beyleri "ümerai ekrad" olarak adlandırılmaktadır.

170 Bazı kaynaklarda hükümet sancakların, 1590 düzenlemesinden önce eyalet olarak adlandırıldıkları, eyalet sözcüğü, 17. yüzyılda Osmanlı taşra idaresinde beylerbeyiliklerin yerini alınca Kürt beylerinin eyaletlerinin hükümet olarak adlandırılmaya başlandığı söylenmektedir. Hükümet sancaklar, *mefruzül kalem ve maktul kadem* idiler, yani

ise çeşitli gelirleri deftere kaydedilmektedir ve içlerinde zeamet vardır. Beylerbeyilik sınırı içinde olmalarına rağmen, bölgesel özerkliğe sahip olan bu sancaklar, beylerbeyi kumandasındaki orduya belli sayıda asker vermek ve seferlere katılmak zorundadır. Ayrıca sultan bu sancakların önemli şehirlerine bir kadı atamakta ve bir yeniçeri birliği yerleştirmektedir.

Yurtluk-ocaklık sancakları idare eden aşiret beyleri, tasarruf ettikleri sancaklar liva olarak kaydedildiği için *sancakbeyi* ya da *mirliva* olarak anılmaktadır.[171] Hükümet sancakları yöneten beylere ise *hakim* adı verilmektedir. Kimi durumlarda, sancakbeyi rütbesinde olan bu beylere, *paşa* unvanı da verilmiştir. Bu şekilde taşra görevliliği statüsü elde eden yerel beylerin güçlerinden yararlanarak, bölgede otorite kurma amaçlanmıştır. Aşiret beyleri, devlete itaat ettikleri ve reaya ile iyi geçindikleri sürece sancakbeyliğinde kalabiliyorlardı. Azledilmeleri ya da başka bir yere atanmaları mümkün değildi. Ölüm, ayrılma ya da itaatsizlik durumunda, görev yine aynı aileden bir başkasına veriliyordu.[172] Böylece yurtluk-ocaklıklarda aşiret sistemine dokunulmamış, ancak aşiret beylerinin imparatorluğa bağlılığı sağlanmıştır. Savaşa belirli sayılarda askerle katılma yükümlülükleri dışında, genel olarak kendi geleneksel yönetimleri ve aşiret yapısı olduğu gibi korunmuştur. Tımar sistemi kalktıktan sonra da, askeri hizmetler dışında yurtluk-ocaklık statüsünde değişen bir şey olmamıştır.

Yurtluk-ocaklık ve hükümet uygulaması hakkındaki genel kanı, bu sancakların bir kere ortaya çıktıktan sonra özel şartlarını korudukları şeklindedir. Ancak, devletin gerekli gördüğü zamanlarda, bu statüyü kaldırdığı bilinmektedir. Metin Kunt'un, incelediği sancak tevcih defterlerinden çıkardığı listeleri birbirleriyle ve başka kaynaklardaki listelerle karşılaştırdığında ulaştığı sonuç, bu özel şartlı sancakların bir süre sonra normal sancaklar haline getirilmiş olduklarıdır.[173] Örneğin, 1521-1527 yılları

---

tahrir edilmezler ve Osmanlı resmi görevlileri buralara giremezdi. Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 28; Mehmet Öz, *a.g.k.*, s. 82.

171 Örneğin 1737'de Palu Hükümeti İbrahim Paşa, Genç Hükümeti ise Mehmet Paşa tarafından yönetilmektedir. Orhan Kılıç, *a.g.k.*, s. 26-27.

172 Orhan Kılıç, *a.g.k.*, s. 27.

173 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 35-57.

arasında hazırlanan Topkapı Sarayı arşivi listelerinde Diyarbekir Beylerbeyliğinde Kürt sancağı olarak geçen Çemişkezek, Siverek, Atak ve Çapakçur, 1568-1574 yıllarını kapsayan başka bir listede normal sancak olarak görünmektedir. Kunt, bu sancakların 1565 tarihli genel adaletnamenin gönderildiği sancaklar (ocaklık ya da hükümet şeklindeki sancaklara adaletname gönderilmiyor) listesinde de yer aldıklarını belirtiyor. Atak ve Çapakçur 1600 civarında tekrar ocaklık statüsü kazanmalarına rağmen, Çemişgezek ve Siverek normal sancak olarak kalmışlardır. Bu durumda Osmanlı yönetiminin geçici olarak hükümet-ocaklık olarak düzenlenen bölgelerde de fırsat çıktıkça tam anlamıyla kendi düzenini yerleştirmeyi amaçladığını ve bazı sancaklarda bu amaca ulaştığını söylemek mümkün görünüyor. Osmanlı düzenine ilk geçtikleri sırada ocaklık olup, daha sonra normal sancaklara dönen bazı sancakların, bir süre sonra tekrar ocaklık haline geri döndükleri de görülmektedir. Hatta 16. yüzyılın ortalarında normal sancak olan bazı yerlerin de 17. yüzyılda ocaklık statüsüne girmeleri söz konusudur; Erzurum'da Kızuçan sancağı, Van'da Bargiri, Diyarbekir'de Siirt, Bosna'da Zaçesne gibi. Diyarbekir Eyaleti, başlangıçtan itibaren yönetsel örgütlenmesi farklı biçimler alan bir bölgedir. Ayni Ali Efendi'nin verdiği bilgiye göre, 17. yüzyıl başlarında Diyarbekir eyaleti, 20 sancak ve beş hükümetten oluşmaktadır.[174] Sancakların 12'si Osmanlı sancağıdır, diğerleri ise Kürt beylerine yurtluk-ocaklık olarak verilmiştir.[175]

Osmanlı Devleti'nde bazı topraklar doğrudan doğruya merkezin sıkı denetimi altında tutulmaya çalışırken, bazı bölgelerde yerel güçlere özerklik verilmiştir. Bu özellik, devletin kuruluşundan itibaren iktisadi etmenler, dönemin teknik koşulları, fetih

174 Ayni Ali Efendi, *Kavanini Ali Osman der Mezamini Defteri Divan*, s. 27. Sayman, Kulb, Mihrani, Terçil, Atak, Pertek, Çapakçur, Çermik Kürt beyi sancakları; Cizre, Eğil, Genç, Palu ve Hizo ise hükümet sancaklardır.

175 1717-1730 döneminde Diyarbekir eyaleti içinde Hazzo, Cezire, Eğil, Tercil ve Palu sancakları *hükümet;* Çermik sancağı *yurtluk-ocaklık;* Pertek, Menazgird, Klub, Atak ve Mihrani ise normal sancak olarak yönetilmektedir. "Hükümet-i Hazzo, Hazzo hakimi olan Bedir Han Bey'e, Diyarbekir Valisi Vezir Ahmed Paşa'nın arzıyla ber-vech-i ocaklık olarak verilmiştir." Bu dönemde Erzurum ve Çıldır eyaletlerine bağlı sancaklarda da üç farklı yönetim modeli uygulanmaktadır. Fahameddin Başar, *Osmanlı Eyalet Tevcihatı: 1717-1730*, TTK, Ankara 1997.

politikaları, kutsal şehirlerin korunması ve bazı toplumsal faktörler (aşiret bağlarının güçlü olması) nedeniyle toprak üzerinde "kademeli bir otorite kurma politikası" izlendiğini göstermektedir.[176]

c. *Yönetimde Denge ve Denetim Sistemi: Taşra Görevlileri*

Osmanlı tarihçileri, genel olarak tımar düzeni içindeki yönetim yapılarına odaklanmakta; salyaneli eyaletler, mümtaz eyaletler ve yurtluk-ocaklık sancaklardan oluşan istisnai alanlar inceleme dışı bırakılmaktadır. Dolayısıyla bu bölümde, zorunlu olarak, tımar sisteminin geçerli olduğu toprakların yönetim mekanizması içinde yer alan taşra görevlileri üzerinde durulmaktadır.

Osmanlı merkezi yönetim sisteminde yürütme (vezirler), maliye (defterdarlar) ve yargı (kadıaskerler) alanlarının birbirine karşı üstünlük kurmalarını engelleyen bir mekanizma yaratılmıştır. Merkezde izlenen denge taşra yönetimine de yansıtılmıştır. Beylerbeyi ve sancakbeyleri, en ufak sipahiye kadar uzanan tımar zincirindeki askeri sınıf (gelirlerine göre belli sayıda asker beslemek zorundadırlar) mensuplarıdır. Ancak tımar sistemi, imparatorluk yönetimine temel olduğundan, aynı zamanda mülki yöneticilerdir.[177] Bu görevlilere verilen yetkinin kötüye kullanılmasını engellemek için, adli konularda kadıya, mali konularda ise defterdara belli bir özerklik verilerek, bir tür "kontroller ve dengeler" sistemi kurulmuştur.[178] Beyin kadı hükmü olmadan kimseyi

176 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon....", s. 670. Hasan Kafi Akhisari, 1595-1596 tarihli (Dünyanın Düzeni İçin Hikmetli Yollar) eserinde, Osmanlı taşra yönetiminin bu özelliğini eleştirmektedir. Akhisari, yeni fethedilen bir yerin yönetimini eski beylere bırakmamak gerektiğine, çünkü bunların kalplerindeki kinin devam ettiğine dikkat çekmektedir. Akhisari bu yöntemin sakıncalarını vurgulamaktadır. Mehmet Öz, *a.g.k.*, s. 65.

177 Özer Ergenç, *XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya*, s. 184, 26. dipnot. Beylerbeyi ve sancakbeyleri, başkentteki işlerini izletmek, kendilerine ait gizli ve açık haberleri zamanında öğrenmek, devlet büyükleriyle kurdukları özel ilişkilerini sürdürmek üzere, İstanbul'da birer kapu kethüdası bulundurmaktaydılar. Bu görevliler devlet tarafından da resmen tanındığı için, beylerbeyleri ile sancakbeylerine ulaştırılacak genelge, ferman ve haberler onların kapu kethüdasına teslim ediliyordu. Mustafa Akdağ, Türkiye'nin..., Cilt II, s. 59.

178 Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", *Studies in Eighteenth Century Islamic History*, (ed. Thomas Naff, Roger Owen), Southern Illnois University Press, London and Amsterdam 1977, s. 27. Beylerbeyinin emrinde bir

cezalandıramaması ile dengeli olarak, hükümlerinde bağımsız ve doğrudan padişaha bağlı olan kadı, beyin kuvveti olmadan hükmünü uygulatamaz. Yönetimin her iki kesimi, merkezi hükümete bağlı, fakat birbirinden bağımsızdır. Bu kesimler arasında bir anlaşmazlık çıkması durumunda, konu doğrudan merkezi hükümete havale edilmektedir. Taşra yönetiminde, bey ile kadı arasında uygulanan bu güçler ayrımı, adil yönetimin de temeli sayılmaktadır. Askerlikten yetişen dirlik sahibi yöneticiler ile medreseden yetişen ve ayrı bir devlet işlevini temsil eden kadılar, işbirliği yapmak, birbirlerinin düzgün ve adil çalışmasını sağlamak zorundadırlar.[179]

14. yüzyıldan başlayarak devşirme, acemi oğlanlık ve Enderun kurumları Osmanlı taşra sisteminin ana kaynakları olmuştur.[180] Bütün kademelerdeki taşra görevlileri, merkezden uzak bölgelerde imtiyaz sahibi bir hanedanın oluşmasını engellemek amacıyla, devlet görevine dönüşümlü olarak getirilmiştir. Halil İnalcık, çeşitli bağlantılar kurup, yerel gruplarla bütünleşirler korkusuyla hükümet temsilcilerinin taşrada bir mevkiyi çok uzun süre işgal etmesine izin verilmemesinin, Osmanlı yönetim sisteminde bir tür anayasal ilke olduğunu belirtmektedir.[181] Görevlilerin mevkilerini ancak kısa bir süre işgal edebilmeleri ve genel olarak üç yılda bir görev yerlerinin değiştirilmesi etkili bir merkezi denetim mekanizması olarak işlev görmüştür. Böylece sistem, tımar sahibiyle tımar arasında herhangi bir hukuki bağ kurulmasını da engellemiştir. Ancak, yine de tımar sahiplerinin oğullarına, genellikle babalarınınkinden farklı bir bölgede, tımar tahsis edilmesiyle bu sınıfın kendini bir şekilde yeniden üretebildiği görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda beylerbeyilik veya eyalet örgütü,

---

tımar defterdarı, tımar ve zeametlerle ilgili işleri düzenleyen bir defter kethüdası ile hazineye ait gelir kaynaklarını yöneten bir hazine defterdarı bulunmaktadır.

179 Metin Kunt, v.d, *Osmanlı Devleti*, s. 63.

180 İlber Ortaylı, "Türkiye'de Taşra Yönetimi...", s. 14; Carter Findley, Osmanlı Devleti'nin kurumsallaşmış istihdam ve eğitim ya da ücret sistemleri gibi modern yönetimle bağdaşık koşulları yaratma becerisinin geleneksel İmparatorluk sisteminin çözülmeye başlamasından önce, yani 16. yüzyılda, 18. yüzyılda olduğundan çok daha fazla olduğunu ileri sürmektedir. Carter V. Findley, *a.g.k.*, s. 6.

181 Halil İnalcık, "The Ruznamçe Registers of the Kadıasker of Rumeli as Preserved in the İstanbul Müftülük Archives", *Turcica*, 20, 1988, s. 264'den aktaran, Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 109.

temel olarak, askeri amaçlarla tımar sistemi çerçevesinde kurulmuştur. *Beylerbeyi* her şeyden önce eyaletindeki tımarlı sipahi ordusundan sorumludur ve en önemli görevi kuvvetlerini hazırlayıp orduya katmaktır. Beylerbeyiler daha önceki dönemlerde saray görevlileri arasından seçilirken, özellikle II. Mehmet döneminden sonra devşirmeler arasından atanmaya başlamıştır. Acemioğlanlar Ocağı ve Enderun Mektebi'nde yetişen kullar, kapı ağalığı ve yeniçeri ağalığından sonra taşraya çıktıklarında beylerbeyi oluyorlardı. Fatih Kanunnamesi'ne göre, merkez teşkilatında görev alan mal defterdarlarının, nişancıların, beş yüz akçeli kadıların ve sancakbeylerinin de beylerbeyi olması mümkündür. Beylerbeyilik, özellikle Rumeli beylerbeyliği, Divan-ı Humayun üyeliğinden Kubbealtı vezirliğine uzanan bir terfi mekanizması içinde veziriazamlığa kadar yükselebilen bir niteliğe sahiptir.[182]

Bir beylerbeyinin görevleri tayin beratında özetlenmektedir. Buna göre 15. yüzyılda vali sıfatıyla anılan beylerbeyiler, sultanın yürütme gücünün temsilcileri olarak, eyaletin bütün işlerinden sorumlu olurlar, kadıların hükümlerini ve padişahın emirlerini uygulamaya koyarlardı. Beylerbeyi, görevli olduğu bölgeyi *Beylerbeyi Divanı* ile yönetirdi. Divan, beylerbeyi kethüdası ile yazışma işlerine bakan katip ve sultan tarafından atanan tımar defterdarı, defter kethüdası ve hazine defterdarından oluşmaktaydı.[183] Gerektiğinde kadı da görüşmelere katılırdı. Bu divan esas olarak tımar işleri, sipahilerle ilgili davalar ve halkın şikayetleriyle ilgilenirdi. Beylerbeyi; bölgesinde güvenliği sağlamak, tımarlıların atanmaları ile belli bir miktara kadar tımarların tevcihi işlemlerini yürütmekle de görevli sayılmıştır. Reaya ile sancakbeyi arasında bir anlaşmazlık çıkarsa, hükümet merkezinin izni ile beylerbeyi bu sorunu çözebilmekteydi. Eyaletin her sancağına, doğrudan doğruya merkezden bir sancakbeyi atanırken, *Paşa Sancağı* olarak adlandırılan biri beylerbeyinin yönetimine bırakılmıştır. Beylerbeyi, bütün sancaklardaki tımarlı sipahilerin birinci derecedeki askeri şefi, sivil yönetim bakımından ise, paşa sancağında sancakbeyidir. Eğer beylerbeyi, sancaklarına (paşasancağı)

182 Halil Cin, S. Gül Akyılmaz, *a.g.k.*, s. 212.
183 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*,, s. 121.

gitmezlerse, yerlerine "buyruldu" adlı bir belge ile "mütesellim" atarlardı. Müteselļim, beylerbeyi adına sancağı yönetir, beylerbeylerine ait gelirleri toplayıp kendisine yollardı.

Merkezi yönetimin, sancaklardaki işler konusunda sürekli olarak kadı ve sancakbeyi ile haberleşmesi, beylerbeylerinin sivil yetkilerinin çok az olduğunu göstermektedir. Bölgedeki bütün sancakbeyi, kadılar ve diğer görevliler ile reaya üzerinde beylerbeyinin genel bir otoritesi bulunmakla birlikte, bu gücün çeşitli şekillerde sınırlandırıldığı görülmektedir. Padişahın isteği halinde hem yönetimde hem de seferlerde ayrı olarak görevlendirilebilen sancakbeylerinin atamaları doğrudan merkezden yapılmaktadır. Bölgede görev yapan kadılar doğrudan merkezi yönetime karşı sorumludur ve kararlarında beylerbeyiliğe bağlı değildir. Ayrıca bazı büyük şehirlerdeki yeniçeri birliklerinin ağalarının da beylerbeyiliklere bağlı olmadığı, beylerbeyilerin yeniçeri garnizonlarının bulunduğu kalelere asla giremedikleri bilinmektedir. Bu sınırlamalar ve görev yerlerinin sık sık değişmesi, beylerbeyilerin fazla güçlenmelerini ve bağımsız hale gelmelerini önlemiştir.

Sancakbeyi, idaresi altındaki bölgede güvenliği sağlama ve suçluları cezalandırma yetkilerinin yanı sıra, sancağına gelen diğer devlet görevlilerine yardımcı olmak, merkezden gönderilen fermanlar çerçevesinde verilen görevleri yerine getirmek, sınır sancağında ise komşu olduğu yabancı devletlerle ilişkilerin anlaşmalara uygun biçimde yürütülmesini sağlamakla yükümlüdür. Kendisine ayrılan has geliri dışında, serbest olmayan tımarlarda badıhava ve cürmü cinayet akçelerinin hepsini ya da sipahi ile paylaşarak yarısını toplama, bazı sancaklarda ise çift resmini alma hakkına sahiptir.[184] Sancakbeyinin askeri ve siyasal otoritesinin, bir yandan sancağının içinde bulunduğu beylerbeyiliğe bağlı olması, diğer yandan da sancağında doğrudan merkezden emir alan kadı, gümrük emini gibi memurların bulunması nedeniyle sınırlandırılmış olduğu söylenebilir.

184 Taşra hiyerarşisinin önde gelen unsurlarından olan sancakbeyi ve beylerbeyleri gelirlerini kendilerine tahsis edilen haslardan -topraktan ve çeşitli ticari gelir kaynaklarından alınan vergiler, harçlar ya da başka cins ödemelerden - elde etmektedirler. Resmi gelirlerinin yanı sıra, ganimetlerden, ticaret, borç para verme ve başka spekülatif faaliyetlerden de gayri resmi gelirler elde etmeleri mümkündü.

Sancakbeylerinin belli bir sancakta uzun süre bırakılmadığı, genellikle üç yıl içinde görev yerlerinin değiştirildiği görülmektedir.[185] Beylerin bir görevden diğerine giderken fazla zaman kaybetmesini önlemek, sancakların da mümkün olabildiğince az bir süre yöneticisiz kalmalarını sağlamak için, sancakbeyleri çoğu zaman aynı beylerbeyilik içinde ya da komşu beylerbeyilikteki sancaklara atanmıştır. Böyle bir politika izlenmesinde beylerin belli bir genel bölgenin yönetimi hakkında yeterince deneyim kazanmaları düşüncesinin de etkili olduğu söylenmektedir. Nitekim imparatorluğun sınır eyaletlerinde yerel bilgi, deneyim ve nüfuza duyulan gereksinim nedeniyle, yerel askeri kökenli kişiler sancakbeyliğine kadar yükseltilmiştir. Yine aynı nedenle, bu tür görevliler kendi bölgelerinin dışına da çıkarılmamıştır.

Kadılık, İslam ortaçağında ortaya çıkan ve İslam hukuk tarihinin merkezinde yer alan bir memuriyettir.[186] Bütün İslam devletlerinde kadılar, bulundukları kaza dairelerinde hükümdarın temsilcisi sıfatıyla, siyasi bir hakimiyet sembolü olmuşlardır. Osmanlı Devleti'nde de kadı, genişleyen görevleriyle son Osmanlı çağına kadar en önemli taşra yöneticilerden biridir. Ele geçirilen bir bölgeye kadı atanması, o yerde Osmanlı devlet düzeninin hüküm sürmekte olduğu anlamına gelmektedir.[187] Kadının yargıçlık yönü ağır basmakla birlikte, mülki ve mali görevleri de bulunmaktadır. Kadı, öncelikle şeriat hükümleri ile kanunnameleri uygulayan bir yargı hakimidir. Bununla birlikte sultanın idari-mali emirlerinin yerine getirilmesini gözetlemekle görevlidir ve yöneticilerin yasa dışı etkinliklerini derhal hükümete bildirmek zorundadır. Sultanın emriyle bazen eyaletlere teftiş gezileri de yapabilmektedir.[188] Kadı, cami, vakıf gibi kurumların yönetim ve denetiminden, şehir yönetimi ve asayiş işlerine uzanan çeşitli alanlarda yetkiye sahiptir.

Bir hukuk adamı ve şer'i hakim olarak kadı, doğrudan merkeze bağlı olup, yerel otoritelerden ve yöneticilerden bağımsızdır.

185 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 79.

186 Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi*...Cilt I, s. 334-335; İlber Ortaylı, *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, Turhan Kitabevi, Ankara 1994, s .7; 18-25.

187 Cengiz Orhonlu, *a.g.k.*, s. 38. 1555 yılında Habeş beylerbeyliği kurulunca, beylerbeyi ile birlikte kadı da atanmıştır.

188 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*, s. 122.

Bu nedenle kadının amiri eyalet beylerbeyi veya sancakbeyi değil, kazaskerlik dairesidir (Anadolu ve Rumeli kazaskeri). Ancak bazı konularda mülki görevlilerle karşılıklı ilişki içinde olduğu görülmektedir. Örneğin, bir valinin görevine fiilen başlaması, onun tayin beratının kadı tarafından incelenip sicile kaydedilmesi ile mümkün olmaktadır. Diğer yandan sancak kadısı öldüğünde, beylerbeyi İstanbul'dan tayin edilen kadı gelene kadar o bölge ulemasından birini vekaleten görevlendirme yetkisine sahiptir. Tabii kadıya görevini hatırlatmak ve ihmalini önleyerek adaleti yerine getirmesini her konuda sağlamak da bu grubun görevidir. Beylerbeyi ve sancakbeyi, idari sorunlar veya reayanın müracaatı ile ilgili olarak kadıya mübaşir veya mektup göndermektedir. Beylerbeyi ve sancakbeyi sefere giderken şehirde vekil olarak kadıyı bırakmaktadır. Osmanlı yönetim sisteminde, bütün diğer memurların halk ile olan ilişkileri "şeri şerif"in denetimi altına alınmış olduğundan, kadı sancakbeyi ile onun temsilcisi olan subaşını kontrol etme yetkisine de sahiptir. Kadı, sancakbeyini teftiş edebildiği halde, sancakbeyinin kadıya hiçbir şekilde karıştığı görülmemiştir. Kadılık kurumu ve bu kurumun temsil ettiği adli-idari daire (kaza), başka bir ara makam ya da idari birim olmaksızın, payitahta bağlı tek yönetim mekanizmasıdır.[189] Ancak bu ideal sistemin ne ölçüde işleyebildiği tam olarak bilinmemektedir. Koçibey Risalesi'nde verilen bilgiye göre, Osmanlı İmparatorluğu genelinde toplam 1250 kadı görev yapmaktadır.[190] Bunlardan 450 kadı Rumeli Kazaskeri'ne, 800 kadı ise Anadolu Kazaskeri'ne bağlıdır. Koçibey, belirli bir hiyerarşi ve eğitimden geçen kadıların iki yıllık sürelerle atandığını belirtmektedir.

Belirli bir kaza veya sancak bölgesine gönderilen kadı, bu bölge kapsamındaki küçük birimlerde, birer mahkeme kurmakta ve bu mahkemelerin başına *naip* adı verilen bir temsilci atamaktadır. Naip, genellikle *nahiye* olarak adlandırılan kendi bölgesi içinde, kadının işlevlerini yerine getirmektedir. Ancak bu konuda hiyerarşik yetki ve denetim üstünlüğü bizzat kadıda bulunmaktadır. Naip

189 Mustafa Akdağ, *Celali İsyanları*, s. 86-90. Kadılık kurumu, kadı dışında, naip, mahkeme katipleri, muhzırlar (adli polis) ve hademe gibi görevlilerden oluşmaktadır.

190 *Koçibey Risalesi*, Hazırlayan: Zuhuri Danışman, MEB, Ankara 1995, s. 127.

mahkemesi kurulacak yerin diğer semtlere olan mesafesi ve o bölgenin nüfus ve iş hacmi en önemli rolü oynamaktadır. Kadının yargı alanı içinde atadığı naipler, genellikle yerel kimselerden seçilmektedir. Taşrada halk ile karşılaşan devlet ve yargı gücünü, naip kimliği taşıyan bu yerel kişiler oluşturmaktadır.

Kadı bir yerde naip mahkemesi kurduğu zaman, "o nahiyeden alacağı resimlerin gelirini peşin bir para karşılığında naibe bırakmakta", bir başka deyişle naipliği satmaktadır. Bu bir çeşit iltizamdır ve Osmanlı Devleti'nde memuriyetleri bu şekilde satma yöntemi özellikle 16. yüzyıldan sonra geniş bir uygulama alanı bulacaktır. Hem layihalar, hem de adaletnameler, kadılarla naiplerin kırsal nüfusa karşı suistimallerde bulunduğu örneklerle doludur. Kadıların suistimalleri o dönemde Kitab-ı Müstetab'ın adı bilinmeyen yazarı, Akhisari, Koçibey ve Gelibolulu Mustafa Ali tarafından eleştirilmiştir. Kadılar gerek olmadığı halde fazladan naiplikler kurmakta, bu naipler de verdikleri parayı çıkarmak ve kâr etmek amacıyla nahiyelerinde sık sık devre çıkmakta, çeşitli resimleri toplamak için reayayı rahatsız etmektedirler. Kaynaklar, naiplerin kalabalık bir maiyetle köylere inerek, kendisini, adamlarını ve hayvanlarını köylüye bedava beslettiklerini, halkın da bu durumdan şikayetçi olduğunu göstermektedir.[191] Kadılar eşkıyayı belirlemek için emredilen "genel teftiş"lerde köy köy gezerek reayayı soymak için çeşitli yollara başvurmakta, suçluların suç kaydını rüşvet alarak defterden silmektedirler. 1596 tarihli bir adaletnamede kadıların, fermanlarda reayadan toplanacak vergiler açıkça gösterildiği halde, bunları fazlasıyla tahsil ettikleri, fermanda bu yazılmış mıdır diye soruşturanlar hakkında fermana karşı geldi diye işlem yaptıkları ve hatta bu kişilerin malına el koydukları anlatılmaktadır. 1520'li yıllarda Mısır'da kadıların mahkemelerini naiplere satmaları yasaklanmış, bunu yapanların beylerbeyleri tarafından hapsedilerek padişaha sunulması emredilmiştir. Yine 16. yüzyılın ilk yarısında ihtiyaç olan yerlere naip atanmasını öngören ve naiplerin devre çıkmasını yasaklayan bir adaletname çıkarılmıştır. 1610 tarihli adaletname ile de kadıların nahiyelerini naiplere iltizama vermesi, devre çıkıp reayadan ücretini

191 Halil İnalcık, "Adaletnameler", s. 76-78.

ödemeden yem ve yiyecek almaları yasaklanmıştır.

Eyalet yönetiminin beylerbeyi ve kadıdan sonraki üçüncü direği hazine *defterdarı*dır.[192] Hazinenin çıkarlarını temsil eden defterdar, kadı gibi bağımsızdır. Doğrudan doğruya başkentle haberleşebilmekte, beylerbeyi ve diğer yöneticileri şikayet edebilmektedir. Hazine defterdarlığı kurumu, tımar sisteminin geçerli olduğu, bağımsız hazinesi bulunan eyaletlerde oluşturulmaktadır. Tımar sisteminin uygulandığı, ama kendi hazinesi olmayan eyaletlere ise, yalnızca zeamet dağıtımını düzenlemek üzere "defter kethüdası" ve tımarların verilmesiyle ilgilenmek üzere "tımar defterdarı" atanmaktadır. Mısır gibi, tımar sisteminin uygulanmadığı eyaletlerde ise, miri gelirlerin toplanmasına ve dağıtılmasına nezaret eden defterdarlar bulunmaktadır. Hazine defterdarı başdefterdara, beylerbeyi ise, sadrazama karşı sorumlu kılınmıştır. Böylece sadrazam ile başdefterdarın yetki alanlarının bağımsızlığı, taşra yönetimine de yansıtılmıştır. Bununla birlikte bazı eyaletlerde beylerbeyine, defterdarın üzerinde bir genel denetim yetkisi de tanınmıştır. Bu yetki, defterdarın ölmesi ya da azledilmesi durumunda, yeni görevlinin gelmesine kadar, geçici olarak defterdarı temsil etme yetkisine dönüşebilmektedir.

Kuramsal olarak bir eyaletin askeri, adli ve mali yönetimi birbirinden bağımsız, doğrudan merkeze karşı sorumlu görevlilere bırakılarak, taşra yönetiminde gerçek bir denetim ve denge sistemi kurulabilmiştir. İdarenin merkezileştirilmesi, eyaletlerdeki beylerin fazlasıyla güçlü olmalarını önleyecek biçimde tasarlanmıştır.[193] Beylerbeyi ve sancakbeyleri, imparatorluk merkezinin üst düzey yerel görevlileri olarak klasik dönem Osmanlı feodal düzeninin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Genel olarak kul statüsü içinden yükselen, düşünce yapıları sarayda şekillendirilen ve

192 Klasik dönemde taşrada tam olarak kaç tane hazine defterdarı bulunduğu bilinmemektedir. Cornell Fleischer bu sayının fetih dalgalarına, kayıplara ve yönetsel reformlara bağlı olarak değiştiğini belirtmektedir. Cornell Fleischer, *Tarihçi Mustafa Âli: Bir Osmanlı Aydın ve Bürokrat*, (Çev. Ayla Ortaç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları (Birinci Baskı 1996), İstanbul 2001, s. 312-324. 1609'da Ayn-i Ali Efendi, Rumeli, Anadolu ve Mısır defterdarları dışında, 32 vilayetin 12'sinde bağımsız hazine ve defterdar bulunduğunu belirtmektedir.

193 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*, s. 122.

dönüşümlü olarak atanan bu görevlilerin konumu 17. yüzyıldan itibaren önemli ölçüde değişecektir.

3. Feodal Gücün Ademi Merkezileşmesi ve Değişim

16. yüzyıl sonlarında Osmanlı yönetim gelenekleri, devlet örgütlenmesi, maliye politikaları ve toprak düzeni ile Ortadoğu imparatorluklarının en gelişmiş örneğini oluşturmaktaydı. Ancak nedenleri, içeriği ve sonuçları bakımından tartışmalı özellikler sergilemekle birlikte, 1590'lardan itibaren klasik Osmanlı sisteminin, bir *gerileme* ya da *değişim* sürecine girdiği kabul edilmektedir.[194] Bu bölümde öncelikle değişim sürecine ilişkin yorumlara yer verilecek ve değişimin dinamikleri üzerinde durulacaktır. Ardından toprağa dayalı örgütlenmenin ve merkez-taşra ilişkilerinin nasıl dönüştüğü ortaya konulacaktır.

1970'li yıllara kadar, 16. yüzyılın ikinci yarısında başladığı varsayılan bir "Osmanlı çözülmesi" veya tarih kitaplarındaki deyişle "duraklama ve gerileme devri"nden söz edilirken, çeyrek yüzyıldır bu yaklaşımın sorgulandığı görülmektedir.[195] İlk yaklaşımı benimseyen Osmanlı tarihçileri bu yeni dönemi hem gerileme ve ademi merkezileşme, hem de Sultan Süleyman'ın altın çağındaki toplum/kamu düzeninin (nizamı alem) çöküş dönemi olarak

194 Genellikle bu dönemin başlangıcını Kanuni'ye kadar indiren tarihçiler, gerilemenin III. Murat'ın saltanatı ile kesin şekilde belirlendiği noktasında hemfikirdir: Mustafa Akdağ, *Celali İsyanları*, Ankara 1963; Mustafa Akdağ, "Genel Çizgileriyle XVII. Yüzyıl Türkiye Tarihi", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, IV/6-7, 1966, s. 210-247; Halil İnalcık, "Adaletnameler", *Belgeler*, II/3-4, 1965, s. 49-145; Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ*,, s. 9; *Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar*, Yaşar Yücel (yay.haz.), TTK, Ankara 1988; Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, V. Cilt, TTK, Ankara 1988, s. 13. Bazı çalışmalarda yeni dönem "post-klasik" şeklinde nitelendirilmektedir: Özer Ergenç, "Şehir Tarihi Hakkında Bazı Düşünceler", *Belleten*, C. LII, Ağustos 1988, Sayı 203, s. 667-683.

195 Osmanlı tarihini "yükseliş-çöküş" bağlamında ele alan anlayışın en etkili eleştirileri şöyle sıralanabilir: Çağlar Keyder-Huricihan İslamoğlu, "Osmanlı Tarihi Nasıl Yazılmalı? Bir Öneri", *Toplum ve Bilim*, Nisan 1977, Sayı 1, s. 49-80; Karen Barkey, *a.g.k.*, s. VI, 47; Gabor Agoston, "Avrupa'da Osmanlı Savaşları 1453-1826", Ed. Jeremy Black, *Top, Tüfek ve Süngü: Yeni Çağda Savaş Sanatı*, (Çev, Yavuz Alogan), Kitap Yayınevi, İstanbul 2003, s. 141; Suraiya Faroghi, "Crisis and Change, 1590-1699", *An Economic and Social History of the Ottoman Empire 1300-1914*, Halil İnalcık-Donald Quartet, Cambridge University Press, New York 1994, s. 411-636; konuya ilişkin bir değerlendirme: Mehmet Öz, *a.g.k.*, s. 11.

resmederler. Buna göre imparatorluğun klasik kurumları, özellikle ordu ile onun temelini oluşturan mülkiyet ve vergi sistemi yozlaşmış, toplumun işlevsel tabakalaşmasında çatlaklar görülmeye başlanmış, kayırmacılık ve rüşvet artmıştır. 17. yüzyılın sonunda Kutsal İttifak karşısında uğranan yenilgi ve Macar topraklarının kaybedilmesi ise genel iktisadi, askeri ve toplumsal gerilemenin doğrudan sonuçları olarak yorumlanmıştır.

Osmanlı toplum yapısının 16. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak, klasik düzenden farklı bir yöne evrildiği saptaması, bizzat dönemin düşün adamları tarafından da yapılmıştır. Osmanlı yönetici sınıfına mensup kişiler tarafından kaleme alınmış çeşitli ıslahat layihalarında, III. Murat döneminin son yıllarından itibaren, Osmanlı ülkesinin kamu düzeninin bozulmaya başladığı, dönemin ifadesiyle "nizamı aleme ihtilal ve reaya ve berayaya infial" geldiği dile getirilmiştir.[196] "Klasik devri yeniden canlandırma" isteğinin 17. yüzyıl boyunca, gerek reform yazarlarının düşüncelerinde (Aynı Ali, Kitab-ı Müstetab yazarı, Koçibey, Aziz Efendi, Katip Çelebi, vs.) gerek IV. Murat ve Köprülü Mehmet Paşa gibi devlet adamlarının uygulamalarında somutluk kazandığı görülmektedir. Reform yazarları, belirli bir düşünce geleneğinden gelen insanlar olarak, karşılaştıkları sorunları İslam-Osmanlı devlet anlayışı çerçevesinde çözümlemişlerdir. Nitekim 19. yüzyıl şarkiyatçıları da altı yüz yıllık Osmanlı tarihini, 16. yüzyılda kurumların yeşermesi ile oluşan "altın çağ" ve onu izleyen bir kültürel "çöküş dönemi"

196 "Osmanlı saltanatının şevket ve kudreti asker ile askerin ayakta durması hazine iledir. Hazinenin gelirl reaya iledir. Reayanın ayakta durması adalet iledir. Şimdi alem harab, reaya perişan, hazine noksan üzre... Kılıç erbabı bu halde... Bir taraftan İslam memleketleri elden gitmekte, yine tedbirl görülmez, ilacı sorulmaz, çeşitli sefahat eksilmez. Bu gaflet, ne gaflettir?" *Koçibey Risalesi*, s. 50. Kitab-ı Müstetab'ın bilinmeyen yazarı, çözülme ve bozulmanın III. Murat'ın (1574-1595) saltanat yıllarında başladığı görüşündedir. Yazara göre, o tarihe kadar şeriata ve kanunlara riayet eden ve adaleti gözeten yöneticiler, III. Murat devrinden itibaren adaleti bir yana bırakarak, günübirlik çıkarlarından başka bir şey düşünmez olmuşlardır. Ayrıca kul içine yabancılar/devşirme olmayanların karışmasıyla vezir ve beyler birbirine düşmüştür. Devletin temel dayanakları olan kul ve tımar ocaklarının bozulması, savaşları kaybetmenin de temel nedeni olarak gösterilmiştir. *Kitabı Müstetab* (yazarı bilinmiyor), *Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar*, (Hazırlayan: Yaşar Yücel), TTK, Ankara 1988, s. XXIII. Lütfi Paşa (Asafname) *ve* Gelibolulu Mustafa Ali (Nushatus Selatin) de benzer görüşleri dile getirmişlerdir.

olmak üzere başlıca iki zaman dilimine ayırarak incelemişlerdir.[197]

1970'li yıllarda ortaya çıkan Batı kaynaklı ikinci yaklaşım ise, daha öncekilerin yetersizliği veya yanlış sonuçları varsayımı üzerine geliştirilmiştir. Günümüzde genel kabul görmeye başlayan bu yaklaşımda, 16. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan krizin neden olduğu hasarın boyutlarının tam olarak bilinemediği ve gerilemeden bahsetmeyi haklı kılacak derecede bozulma olmadığı ileri sürülmektedir. Buna göre, Osmanlı İmparatorluğu'nun güçler dengesinde meydana gelen değişikliklere rağmen en az üç yüz yıl sürmesini sağlayan ılımlı reformların yanı sıra iktisadi, mali ve askeri değişiklikler gibi etkenlere vurgu yapılarak, gerileme yerine *değişim* ya da *uyum* sözcüklerinin önerildiği görülmektedir. Osmanlı yönetim sisteminin, 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren değişmeye başladığını savunan bu açıklamalarda, "çözülme-çürüme-çöküş" imgesinin düzeltilmeye muhtaç olduğu ileri sürülmektedir.

Osmanlı tarihini "yeni kabuller doğrultusunda açıklama işleviyle yüklü" değişim/uyum kuramı, daha önceki açıklamaları "bütünüyle değiştirecek yeni belge koleksiyonlarının keşfi gibi bir gelişmeye dayanmadığı için, genellikle yapılan daha önce kullanılan belgeleri yeniden okuma olmaktadır."[198] Belki de bu nedenle her iki yaklaşımın da ortak noktası, imparatorluğun bu yeni evresinde ademi merkeziyetçi uygulamaların ağırlık kazandığı vurgusudur. Ancak ademi merkezileşme birinci yaklaşıma göre devletin

197 Bu yaklaşımı sergileyen iki temel örnek: Gibb ve Bowen, *Islamic Society and The West, A Study of the Impact of Western Civilization on Moslem Culture in the Near East*, Oxford University Press, London 1950; Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, TTK, Ankara 1970.

198 Özer Ergenç, kuram değişikliklerinin ve gerektiğinde belgeleri yeniden okumanın gerekli ve yararlı olduğunu, ancak bu gerekliliğin tarihin kendi içinden kaynaklanması gerektiğini belirtmektedir: "...Böyle olmayınca, yeni tarih için yeni belge bulmada veya eski belgeyi yeninin kanıtı olarak kullanmada zorlanan tarihçilerin ikinci davranış biçimi, sonu gelmez tarihin ne olduğu, tarihçinin ne yaptığı tartışmalarına dalmalarıdır. Bunun sonucunda tarih üzerine düşünmekten ve düşündüklerini yazmaktan, bir türlü düşündüğüne uygun bir araştırmayı gerçekleştiremeyen, belge kullanıyorum görüntüsü veren, fakat kullandığı belgeyi anlamayan, kendine göre setler düzenleyerek, yeni açıklamalara yeni kanıt yaratan tarihçilerle, bu dünyanın tamamen dışında, birkaç belgeyi neşrederek bunun tarihçilik olduğunu sananlar, aynı anda Türk tarihine ürünler vermektedirler. Bu tutumların getirdiği nokta, tam bir çoraklıktır." Özer Ergenç, "Halil İnalcık Neden Büyük?", *Doğu-Batı*, Türk Düşünce Serüveni: Akademidekiler, Yıl 3, Sayı 12, 2000, s. 130-131.

çözülmesine neden olan bir süreç iken, ikinci yaklaşımda devletin yeni koşullara uyum sağlayarak, varlığını devam ettirmesinin bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çözülme-gerileme yaklaşımını eleştirenlere göre, 17. ve 18. yüzyılların ademi merkeziyetçi bir dönem olarak nitelendirilmesinin gerisinde, daha önceki dönemin merkeziyetçi olduğu varsayımı yatmaktadır.[199] Oysa, Osmanlı sistemi asıl gücünü, merkezden uzaklaştıkça belirginleşen fiili bir ademi merkeziyetçiliği dışlamayan esnekliğinden almaktadır. Buna göre Osmanlılar, yeni sorunlara yeni cevaplar geliştirebilen bir esnek yönetim modeli sayesinde, iç ve dış dinamiklerin birlikte şekillendirdiği değişme döneminde de karşılaştıkları krizlerin üstesinden gelebilmişlerdir. Bir başka deyişle döneme ait tarihlerde pek açık görünmese de devleti yönetenler, merkezin ve taşranın denetimi konusunda uluslararası krize ve iç koşullara en uygun kararları almışlardır.[200]

Osmanlı yönetimi altındaki Musul'u inceleyen Dina Rizk Khoury, iltizam ve ayrıcalıklar sisteminin, devletin taşradaki güç ve otoritesini yeniden tanımladığını savunmaktadır.[201] Yazara göre, Musul örneği, devletin taşrada, ademi merkeziyet yüzyılı olarak nitelendirilen 18. yüzyılda, klasik döneme göre daha güçlü olduğunu göstermektedir. Khoury, bu süreci ademi merkezileşme modeli ile açıklamak yerine merkez-taşra ilişkilerinin geçirdiği dönüşüm sonucunda, merkezi yönetim ile yerel toplumsal gruplar arasında sağlanan bir uzlaşma olarak görmeyi önermektedir. Musul'da 18. yüzyılın ilk yarısında bir yandan yerel güçler, kırsal ve kentsel gelir kaynakları üzerinde denetimlerini derinleştirirken, diğer yandan mültezimlik ile valilik görevi aynı kişide birleşerek, bu makam Celilzadeler sülalesine verilmiştir. Yazar, ademi merkezileşme süreci gibi görünen bu değişikliklerin, gerçekte Musul toplumunu Osmanlı Devleti'ne daha sıkı şekilde bağlayan derin

199 Ethem Eldem, "18. Yüzyıl ve Değişim", *Cogito*, Osmanlılar Özel Sayısı, Sayı 19, Yaz 1999, s. 188-199; Mehmet Öz, "17. Yüzyılda Osmanlı Devleti: Buhran, Yeni Şartlar ve Islahat Çabaları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", http://www.history.hacettepe.edu.tr/archive/T. Gunlugu.htm; Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 20.

200 Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 59.

201 Dina Rizk Khoury, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Taşra Toplumu: Musul, 1540-1834*, Çeviri: Ülkü Tansel, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999, s. 238-239.

ilişkiler olarak yorumlamaktadır. Ancak, bu uzlaşma, 18. yüzyılın ikinci yarısından sonra gerilimler ve zorlanmalar yaşamaya başlamıştır. Nitekim 1774 Küçük Kaynarca Anlaşması'ndan bir yıl sonra gerçekleşen Güney Irak saldırısında, asker ve erzak gönderemeyen hükümet, Musul valisinden yardım istemiş, birçok mektup göndermiştir. Musul valisi, başvuruları yanıtsız bıraktığı gibi, otorite boşluğundan yararlanıp tahıl ve koyun eti ticaretini de tekeline almıştır.[202] Bu örnek, Musul'da güç dengesinin yerel feodal beyler lehine değiştiğini, bir başka deyişle sürecin ademi merkezileşme ve bölgecilik yönünde ilerlediğini göstermektedir. Bu saptamaya rağmen yazar, ademi merkezileşmenin Osmanlı Devleti'nin meşruiyetini yeniden tanımladığı iddiasını sürdürmektedir.

Merkezi yönetimin 18. yüzyılda taşrada denetimi kaybetmesine ilişkin çarpıcı bir örnek Nablus'tur. Küçük bir dağ kasabası olan Nablus, Osmanlı Devleti'nin gündemine Napolyon Bonaparte'ın Mısır işgalinden sonra kuzeye ilerleyerek Suriye'ye girmesi ve 1799'da Akka'ya saldırmasıyla gelmiştir. III. Selim topraklarını korumak için, arka arkaya fermanlar göndererek, yerel askeri kuvvetlerin toplanıp istilacılara saldırmasını emretmiş, ancak ne asker ne de para alabilmiştir. Merkezin bu bölgede sahip olduğu denetimin boyutlarını Donald Quartet'in alıntısından öğreniyoruz:[203]

> ...Nablus yakınındaki Cenin'de bulunan bir yerel görevli, bölgedeki diğer önderleri Bonapart'a karşı direnmeye çağıran bir şiir yazar. Kentin ve kırsal alanın nüfuz sahibi hanehalklarını ve ailelerini tek tek sayarak cesaretlerine ve askeri güçlerine övgüler düzer. Ancak yirmidört kıtalık bu şiirin içinde bir kere bile padişahı veya Osmanlı idaresini anmadığı gibi, imparatorluğu korumanın gereğinden ya da padişaha hizmet etmenin şan ve şerefinden söz etmez. Onun yerine yerel seçkinlerden ve İslamiyet'in ve kadınların karşı karşıya olduğu tehlikeden söz eder. Bölgeye sel gibi akarak, kendilerini harekete geçirmeye çalışan fermanlara ise, ancak şöyle bir değinip, uzaklardan geldiklerini söyler. Topkapı'nın ihtişamlı kuleleri ve surları çok uzakta kalmış gibidir.

202 Dina Rizk Khoury, *a.g.k.*, s. 51.

203 Beshara Doumani, *Rediscovering Palestine: Merchants and Peasants in Jabal Nablus*, 1700-1900, Berkeley 1995, s. 17'den aktaran Donald Quartet, *Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922*, (Çev. Ayşe Berktay), İletişim, İstanbul 2003, s. 164.

DEĞİŞİMİN İÇ VE DIŞ DİNAMİKLERİ

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki değişim, eşit derecede etkili olmamakla beraber, hem iç hem de -özellikle sonraki aşamalarda- dış dinamiklerle şekillenen bir sürece denk gelmektedir. 16. ve 17. yüzyıl Osmanlı tarihi için önemli bir bilgi kaynağı oluşturan ıslahat layihalarında, yeni dönemde yaşanan tüm sorunlar yönetimle ilgili iç değişikliklere bağlanmıştır. "Hükümdarlara tavsiyede bulunma literatürü", padişahların devlet işlerine giderek daha az ilgi göstermesini, veziriazamların düzensizce ve liyakate bakılmadan atanmasını, ordunun gücünün azalmasını, yozlaşma ve çeşitli keyfilikler ile hazineyi doldurmak için başvurulan günübirlik önlemleri gerilemenin nedenleri olarak sıralamaktadır. Bu anlamda layiha yazarlarının yalnızca ülke içindeki kriz üzerinde odaklandıkları görülmektedir. Oysa Osmanlıların ülke içinde yaşadıkları sıkıntılar büyük ölçüde Batı ve Doğu arasındaki iktisadi ilişkilerin değişmesinden kaynaklanmıştır.[204]

Osmanlı Devleti'nin bir imparatorluk olarak temellerinin atıldığı 15. yüzyıl ortalarında, dünya önemli olaylara sahne olmuştu.[205] İktisadi ve siyasal sonuçları itibariyle gelecek yüzyılları şekillendirecek bu olayların en önemlisi Avrupa'nın Amerika kıtasını bulması ve Avrupa'dan Asya'ya doğrudan deniz ticaret yolunun açılmasıdır. Uluslararası ticaret yollarını Asya, Orta Doğu ve Akdeniz'den okyanuslara kaydıran bu gelişmeler, eskiden dünya ticaretinden pay alan Osmanlı ekonomisinin artık dünya ticaretine bağlı bir ekonomi niteliğine dönüşünün habercisidir. Özellikle

204 Mehmet Öz, gerçekte Osmanlıların keşiflerin olası tehlikelerini fark etmemiş sayılamayacaklarını, hatta bu tehlikeler açıkça ortaya koyan eserler yazıldığına dikkat çekmektedir. Örneğin 1580 yılında, Emir Mehmed İbn Emir Hüseyin el-Suudi tarafından III. Murat adına Amerika'nın keşfine dair "Tarih-i Hindi Garbi" adlı bir eser yazılmıştır. Ancak, Öz'ün de belirttiği gibi, ıslahat layihası yazarları bu konuda sessiz kalmışlardır. Mehmet Öz, *a.g.k.*, s. 37.

205 15. yüzyıl ortasına kadar uygarlık dünyasının temeli Asya kıtasıdır. Asya'nın en büyük imparatorluğu Çin, ulaşılması özlenen efsanevi bir diyardı. Çin'den Avrupa'ya doğru uzanan topraklarda Hint, İran, Orta Asya, Güney Rusya ve Yakın Doğu bölgelerinde bir imparatorluk dizisi sıralanıyordu. 15. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Batı Avrupa ülkeleri önemli gelişmelere imza attı: 1487'de Afrika'nın güneyinde Ümit Burnu bulundu, 1492'de Amerika kıtası keşfedildi, 1498'de Vasco da Gama, Lizbon'dan yola çıkarak, Afrika üzerinden Hindistan'a ulaştı, 1519'da Magellan dünyayı dolaştı, 1540'da Portekizliler, Hindistan ve Çin ile ticarete başladılar ve 1543'ten itibaren Amerika'dan İspanya'ya gümüş ve altın akmaya başladı.

Asya ticaretini daha güvenilir yollardan yürütme hedefi, Batı'nın gelişmekte olan merkantilist sermayesine 15. yüzyılda yeni yollar, yeni kıtalar ve yeni ülkeler buldurmuştur. Amerika'nın bulunması, Afrika'nın çevresinin dolaşılması yükselen burjuvaziye yeni bir alan açmıştır. Gümüş ve altın akınına uğrayan Batı Avrupa, değişim ve üretimin büyük sıçramalar gösterdiği bu yeni çağda, merkeziyetçi-mutlakiyetçi geniş monarşilerin kurulmasıyla birlikte burjuva sınıfının yükseliş dönemini yaşamaktadır. Hindistan ve Çin pazarı, Amerika'nın yerleşime açılması, sömürgelerle alışveriş Batı Avrupa ülkelerinde ticarete, gemiciliğe, sanayiye hiç görülmemiş bir gelişim kazandırmıştır. O güne kadar derebeyliğe ya da loncaya dayalı sanayi işletmesi biçimi, yeni pazarlarla birlikte kabaran istemi karşılamaya yetmez olmuştur. Pazarların büyümesi ve talebin artması, üretimi önce manifaturacılığa, sonra makinelere dayalı sanayiye kaydıracaktır. Dünya iktisadi merkezinin, Akdeniz'den Atlantik'e kayması, Osmanlı İmparatorluğu'nda ticareti hızla çökertecektir. Bu gelişmeler, yalnızca Osmanlı ekonomisinde sarsıntıya yol açmakla kalmayacak, sanayi sermayesinin (İngiltere ve Hollanda) ticaret sermayesini (Venedik) egemenliği altına almasıyla sonuçlanacaktır. Böylece Akdeniz ticaretinin niteliği de değişecektir. Mamul lüks mallar alıcısı Venedikli tüccar yerini, hammadde alıcısı İngiliz sermayesine bırakacaktır.

16. yüzyılın ikinci yarısında, Osmanlı Devleti'nin iktisadi yapısında meydana gelen değişimle ilgili olarak üç konu öne çıkmaktadır: Parasal dalgalanmalar, fiyat artışları ve devletin ekonomi politikası. Araştırmalar, imparatorluktaki geniş ölçekli parasal dalgalanmaların, yeni dünyadan akan gümüşün, mal almak için Osmanlı topraklarına giren ve sayıları gittikçe artan tüccarlar tarafından ülkeye getirilmesiyle başladığını, gümüş akışının Osmanlı akçesini etkilediğini ve belirsizliğe sürüklediğini göstermektedir.[206] Osmanlı'daki ticari dengenin yapısı, ülkeye giren nakit paranın orada kalmayıp ipek ticareti yoluyla İran'a kayması, oradan da baharat ve lüks malların karşılığı olarak

206 Bu dönemde akçenin değeri ve fiyat hareketlerine ilişkin: Ömer Lütfi Barkan, "XVI. Yüzyılın İkinci Yarısında Türkiye'de Fiyat Hareketleri", *Belleten*, XXXIV/136, 1970, s. 573.

Hindistan'a aktarılması nedeniyle de olumsuz yönde etkilenmiştir. Bu dönemde hazinenin yedeklerinin azalmasının nedenleri arasında vergilerin yeterli düzeyde toplanamaması, hazineye ulaşmayan ve özellikle beylerbeyleri tarafından el konulan vergilerin artması da yer almaktadır. Ülkelerarası ticaret rotalarının değişmesi ile Osmanlı Devleti'nin ticaret kârlarını temellük etmedeki rolünün azalmasından kaynaklanan parasal engeller de bulunmaktadır. Ticaret için Ümit Burnu yolunun kullanılması, Osmanlı Devleti'nin gelirlerinin önemli bir kısmını sağlayan Suriye ve Mısır gibi eyaletlerin maliyesine zarar vermiştir. Bütün bu açıklamalara, vergilerin İstanbul'a ulaştırılmasını zorlaştıran Celali ayaklanmalarının etkisi de eklenmelidir.[207]

Parasal dalgalanmalara eşlik eden ikinci konu fiyat artışlarıdır. Avrupa ülkeleri gibi Osmanlı topraklarını da istila eden Amerikan gümüşü, özellikle 1570'lerden sonra Akdeniz ülkelerinde hissedilen bir genel fiyat yükselmesine yol açmıştır. Batıda çoğalan ucuz gümüş nedeniyle Avrupalılar, buğday, deri, yapağı, bakır gibi temel gereksinimlerini gittikçe çoğalan taleplerle Osmanlı topraklarından sağlamışlardır. Ömer Lütfi Barkan'ın çalışmaları, 1585-1586 yılları arasında Osmanlı'da büyük bir enflasyon yaşandığını göstermektedir.[208] Bu fiyat yükselmesini, devletin paranın istikrarsızlığı karşısında akçe içindeki gümüş miktarını azaltması izlemiş, bu ise değersiz madenden yapılmış paraların yaygınlaşmasına ve sonuçta devalüasyona neden olmuştur. Barkan'a göre, uluslararası enflasyon akıntısına kapılan Osmanlı İmparatorluğu, zorlukları devalüasyonla aşmak için boşuna uğraşmıştır. Devalüasyon fiyatları daha da altüst ederek, imparatorluğun bu güçlü akıntıya dayanamayarak bir mali krizden ötekine sürüklenmesine yol açmıştır.[209]

Krizin iktisadi boyutu ile ilgili üçüncü konu devletin ekonomi politikasıyla ilgilidir. Eğer Osmanlı Devleti, ekonomik düzenlemelerde biraz daha rahat davranabilseydi, Osmanlı topraklarını etkisi altına alan mali krizin seyrinin bambaşka olabileceği ileri

207 Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 53.
208 Ö. Lütfi Barkan, "XVI. Asrın İkinci Yarısında Türkiye'de Fiyat Hareketleri", s. 573.
209 *A.k.*, s. 573.

sürülmektedir.[210] Sorunun özü, Osmanlı yöneticilerinin ekonomiyi kendi gelirlerini azami düzeye çıkarmak, sabit gelire sahip askeri sınıfı korumak ve iç pazarların ihtiyaçlarını karşılamak gibi amaçlar doğrultusunda düzenlemeye alışmış olmalarına bağlanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu, gelişen ve kendi nüfuz alanlarını tehdit eden Avrupa merkantilizmi karşısında, önemli değişikliklerle karşı karşıya gelmesine rağmen, vergi ve iaşe politikalarını sürdürmeye devam etmiştir.

Devalüasyon, fiyat artışları ve karaborsaya neden olurken, süreç gerçek ücretleri önemli ölçüde azalan askerlerin isyanıyla sonuçlanmıştır.[211] Doğu'da İran savaşlarından dönen yeniçerilerin maaşlarının uzun süre ödenmemesi, ödenmeye karar verildiğinde ise değeri düşük akçeler verilmesi askerlerin ayaklanmasına neden olmuştur. Yeniçeriler maaş olarak kendilerine verilecek "yeni akçeler"in eski maaşlarına kıyasla yarı yarıya değersiz olduğunu görünce önce şeyhülislama, ardından da sadrazama gitmişlerdir. Topkapı sarayında toplanan ve divanı basan sipahi olayı, sikke tashihi ile görevlendirilen Mehmet Paşa ile defterdar Mahmut'un öldürülmesi ile sonuçlanmıştır.[212] Fiyat artışlarından en çok etkilenen, defterlerde yazılı sabit gelire bağlı on binlerce dirlik sahibi olmuştur. Tımarlı sipahiler uzak ve masraflı seferlere katılamayacak kadar yoksullaşmıştır. Taşra görevlileri, mali düzenin bozulması ve hayat pahalılığı karşısında her türlü suistimalin içine girmiş; reel gelir kayıplarını telafi etmenin yolunu köylüyü daha fazla sömürmekte bulmuşlardı.[213] Rüşvet yaygınlaşmış, yüksek dirlik sahipleri reayadan resimleri iki misli fazla istemeye başlamışlar ve reayaya olağanüstü vergiler yüklemişlerdi. 16. yüzyıl sonlarına doğru, "devriye bölükleri ile halka musallat olarak onları soyan"

210 Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 55; Mehmet Genç, *a.g.k.*

211 Mustafa Akdağ, 1609'da buğday ve koyun fiyatlarının 1520'deki fiyatların yirmi katına ulaşmış olduğunu gösteren veriler sunmaktadır. Aynı dönem boyunca, kumaş ile yağ gibi başka malların fiyatları da en azından beş katına çıkmıştır. Mustafa Akdağ, *Celali İsyanları*, s. 463.

212 Niyazi Berkes, beylerbeyi ayaklanmasına patlak vermiş olan 1584 tarihli sikke devrimini, "Osmanlı ekonomi tarihinin yörüngesinin Avrupa ekonomisi çevresine girişinin ilk sarsıntısı" olarak değerlendirmektedir. Niyazi Berkes, *a.g.k.*, s. 128.

213 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona...", s. 692.

taşra görevlileri aleyhine şikayetlerin arttığı görülmektedir.[214] Örneğin 1591 yılında III. Murat tarafından yayınlanan adalet fermanında, söz dinlemeyen taşra görevlilerinin devriye bölükleri ile köye gelmeleri halinde, köylülerin bunlara karşı direnmeye geçmelerinin bir hak olarak bildirilmesi, merkezi yönetimin acizini göstermektedir.[215] 1590'lı yıllarda ekonomik durumları bozulan bürokratlar, tımarlılar ve arazilerini kaybederek yoksullaşmış reayanın sürdürdüğü isyanlar Anadolu'yu tam bir anarşi içine itmiştir. Zamanın dilinde "Celali Fetreti" olarak adlandırılan bu olaylar iktisadi, toplumsal ve yönetsel örgütlenme açısından, uzun yıllar onarılmayacak derin yaralar açmıştır. Celali isyanları, devlete ya da hanedana karşı bir zümre veya halk ayaklanması olmayıp, gerçekte 16. yüzyılda başlayan ekonomik darlığın ve bunun bütün ülke üzerinde büyük karışıklık yaratması sonucunda her sınıftan insanların birbirleriyle kanlı çatışmaya girmesi olarak değerlendirilmektedir.[216]

Osmanlı klasik düzenindeki yapısal değişiklikler ve Anadolu'da ortaya çıkan Celali hareketlerine ilişkin açıklamalarda, nüfus artışı unsuruna da dikkat çekildiği görülmektedir.[217] Tahrir defterlerine dayalı incelemeler, 16. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa ve Asya'daki nüfusunda önemli bir artış olduğunu göstermektedir. Döneme ilişkin genel yargı, toprak-nüfus arasındaki dengenin, ikincisindeki daha fazla artış nedeni ile bozulduğu şeklindedir. Ekilebilir toprak alanlarının yetersiz kalması sonucunda, bir geçim aracı bulabilmek amacıyla başlayan göç, kentlerde işsiz sayısının çoğalmasına neden olmuştur. Devrin kaynaklarında, "gurbet taifesi" ya da "levendat" isimleri ile anılan işsiz yığınları, Anadolu'ya yayılmaya başlamıştır. Bunlardan bir bölümü ilmiye sınıfına girmek için eğitimin parasız olduğu medrese ve imarethanelerde öğrenci (suhte) olmuş, bir bölümü ise sekbansarıca olarak bey kapılarına katılmışlardır. Ancak her iki grubun da çeşitli huzursuzluklara yol açtıkları, yer yer soygunculuğa

214 *A.k.*, s. 693.

215 Halil İnalcık, "Adaletnameler", s. 49-145.

216 Mustafa Akdağ, *Celali İsyanları*; Karen Barkey, *a.g.k.* s. 58.

217 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona...", s. 689-690; Mehmet Öz, *a.g.k.*, s. 40-42.

ve toplu hareketlere girişerek uzun süren isyanlar yarattıkları bilinmektedir.

İnalcık'a göre, askeri-mali sistemdeki değişimin temelinde ekonomik çöküntü, nüfus artışı gibi etmenlerle birlikte, devletin ateşli silahları kullanmayı bilen ücretli askerlere duyduğu ihtiyacın artması yatmaktadır.[218] Daha fazla nakit gerektiren ve hazineye giderek artan bir yük bindiren bu durum, Osmanlı kul sistemi ile tımar düzeninde köklü değişikliklere neden olacaktır. Değişim döneminin (1566-1699) ilk dilimi, askeri bakımdan bölgesel yayılma yerine daha önce kazanılmış toprakların savunulmasıyla karakterizedir.[219] Bu dönemin sefer ve savaşlarının esas hedefi imparatorluğu savunmak ya da mevcut durumu korumaktır. Ancak bu dönemde, Avrupa'da kapitalizmin savaş silahları ile tekniklerini değiştirmesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun içine düştüğü bunalımı ağırlaştıran en önemli nedenlerden biri olmuştur. Avrupalılar tüfek gibi hafif silahlara geçerken, Osmanlılar süvari ordusuna, yani sipahilere yaslanmayı sürdürmüşler ve orduya, ateşli silahlarla donatılmış askerlerden oluşan birkaç alay eklemekle yetinmişlerdir. Ancak artık ateşli silahlarla donanmış olan Avrupalı düşmanlara karşı etkili bir şekilde savaşma yeteneği kaybedilince, orduda ve savaşma tarzında yenilik yapılmaya başlanmıştır. Değişimin hem iç hem de dış dinamiklerinin birlikte etkili olduğu askeri sistemde, Cermen piyadesiyle başa çıkabilmek için Osmanlı ordusunda ateşli silahları kullanmayı bilen asker sayısının artması gerekiyordu. Sipahiler ya ateşli silah kullanmayı öğrenecekler ya da Osmanlı ordusunun en önemli unsurlarından biri olma özelliklerini yitireceklerdi. Ateşli silahları kullanmak için eğitilmemiş olan tımar sahiplerinin, kendilerini ve adamlarını bu yeni tarz savaşın gereklerine göre donatmaya yeterli gelirlerinin de olmaması, yeniçeri ordusuna güç kazandırmıştır. Ömer Lütfi Barkan'ın çeşitli çalışmalarında yer alan sayılar temelinde

218 Halil İnalcık, "Military and Fiscal Transformation in the Ottoman Empire", *Archivum Ottomanicum*, VI 1980, s. 287.

219 Gabor Agoston, "Avrupa'da Osmanlı Savaşları 1453-1826", s. 141. Önceki savaşların aksine bu seferler toprak artışıyla sonuçlanmamıştır. Sadrazam Köprülü Mehmed Paşa ile oğlu Fazıl Ahmed Paşa'nın fetihleri bu konudaki tek istisnayı oluşturur, ancak bu fetihlerden uzun dönemde Osmanlı'nın elinde kalan tek yer Girit (1913'e kadar) olacaktır.

yapılan bir hesaplamaya göre, 1567-1680 yılları arasında yeniçeri sayısının 12.798'den 54.222'ye çıktığı görülmektedir.[220] Yeniçeri Ocağı'na devşirme usulüne aykırı olarak Türk soyundan gelenler de alınmaya başlamıştır. Sonuçta, enflasyonun da etkisiyle giderek yoksullaşan küçük tımar sahiplerinin çoğu, sistemin dışına çıkmayı tercih edeceklerdir. Yeniçerilere taşrada asayişi sağlama görevi verilmeye başlanınca, bunlar kasabalara yerleşerek taşra toplumunun ayrılmaz parçaları haline gelmiştir. 18. yüzyılda sayıları daha da artan yeniçeri grubu, taşrada önemli bir siyasal güce dönüşecektir.

Diğer yandan nüfus artışının etkisiyle, köyleri terk eden gençlerin oluşturduğu sekban-sarıca (levend) gruplarının öncelikle ümera kapılarında, daha sonra savaşlarda kullanılmaya başlaması (Anadolulu keskin nişancılar, hükümet tarafından yüzer kişilik sekban ve sarıca birlikleri halinde örgütlendirilmişti) tımarlı sipahilerin ihmalini hızlandırmıştır. Başlangıçtaki amacı, "köy kökenli gençleri düşük seviyede meşru bir askerleştirmeye tabi tutmak"[221] olarak özetlenebilecek devlet politikası, kısa süre sonra savaş sonrasında terhis edilen sekban-sarıca birliklerinin eşkıyalığa başvurmaları ile sonuçlanmıştır. 16. yüzyıl sonları ile 17. yüzyıl başlarında bütün Anadolu'da etkili olan isyanlarda faal bir rol oynayan sekban-sarıca topluluklarına, değişim sürecinin yoksullaştırdığı tımarlı sipahilerin de katıldığı bilinmektedir.

17. yüzyıla gelindiğinde, savaş güçlerinin oluşturulmasında artık eyalet askerleri içinde tımarlı sipahiler, yerlerini valilerin kendi olanakları ile kapılarında besledikleri "kapu halkı" adı verilen ücretli askerlere bırakmıştır.[222] Tımarlı sipahiler yerine ücretli askerlerin önem kazanması karşısında, toprak rejiminin temelini oluşturan tımar düzenini merkezi hazineye daha fazla parasal gelir sağlayacak biçimde dönüştürmek gerekiyordu. Bir başka deyişle, tarımsal artığa sipahiler aracılığıyla değil, doğrudan ve para biçiminde el koymak bir zorunluluk haline gelmişti. Bu koşullarda iltizam sistemi yaygınlaşmaya başladı. Gerçekte iltizam, geniş

220 Gabor Agoston, "Avrupa'da Osmanlı Savaşları...", s. 145.

221 Mehmet Öz, *a.g.k.*, s. 44.

222 Halil İnalcık, "Military and Fiscal Transformation in the Ottoman Empire"; Mehmet Genç, *a.g.k.*, Mehmet Öz, *a.g.k.*, s. 44-45.

sınırlara yayılmış bir imparatorlukta merkezi mali bir örgüt eliyle vergi toplamanın güçlükleri nedeniyle, tımar sisteminin yanı sıra daha önceki dönemlerde de uygulanan bir yöntemdi. Ancak 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, bir tür mali ademi merkeziyetçilik uygulaması olarak bu sistem yaygınlık kazanacak ve gelirlerin yarıdan fazlasının toplanması bu yöntemle gerçekleşecektir.

Bu dönemde, feodal üretim tarzı klasik dönemden arta kalan unsurları ile yeni bir içerik kazanarak varlığını sürdürmüştür. Dolayısıyla değişim sürecinin temel çelişkisi yine toprak gelirlerinin bölüşümü üzerine yükselmektedir. Yeni iktidar ilişkileri yaratan bu sürecin başlıca aktörleri mültezim, sarraf ve Avrupa tüccarıdır. 18. yüzyıla gelindiğinde ticari üretim, serfleşmiş köylülerin ya da ortakçıların kullanıldığı büyük çiftliklerde gerçekleşmeye başlamış, fabrikalarda üretilen ucuz Avrupa malları, zanaata dayalı sanayi yapısını çökertmiştir. Osmanlı merkezi yönetiminin üretim, dağıtım ve el koyma süreçlerini denetleme yeteneğinden yoksun kalması ayanlarla derebeylerin güçlenmesine neden olmuştur.[223] Bu gelişmeler karşısında çözülmeyi bekleyen temel sorun, Osmanlı İmparatorluğu'nun üzerine kurulduğu "kul ve tımar sistemleri"ne dayalı klasik dönem devlet örgütlenmesinin, 17. yüzyıldan sonra değişen güçler dengesine göre yeniden yapılandırılmasıdır.

a. Tımar Sisteminin Çözülüşü: İltizam Sisteminin Yaygınlaşması

İltizam usulü, bir gelir kaynağının (maden ocağı, tuzla, darphane, gümrük, ispence, dalyan) yıllık gelirinin, asgari değeri genellikle maliye tarafından tespit edilmiş olmak üzere, belirli bir yıl için getireceği azami gelir de düşünülerek mültezimlere bırakılmasıdır.[224] Mültezimler, iltizama konu olan vergi kaynaklarının (mukataa) getireceği gelir, vergilerin toplanması sırasında yapılacak masraflar ve elde edecekleri yıllık kâra ilişkin beklentilerine göre devlete teklifte bulunurdu. Hazine bunlar arasında en yüksek teklifi yapan mültezime tahvil adı verilen ve genellikle 3, 6, 9 yıl arasında değişen bir süre için o mukataayı vergilendirme

223 Huricihan İslamoğlu, *a.g.k.*, s. 29.
224 Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 680.

hakkını devrederdi. Bu süre içinde mültezim, devletin sağladığı mali, idari ve adli kolaylıklardan faydalanarak, kanunların çizdiği sınırlar içinde, tam bir girişimci gibi hareket eder, artırmada saptanan miktarı hazineye ödedikten sonra, kalan kısmını kendi kişisel ve meşru kârı olarak kazanırdı. Mukataanın önemine göre, mültezim bir şahıs olabileceği gibi, bir ortaklık da olabilmekte, ya da birkaç mukataa topluca bir mültezime verilebilmekteydi.

15. ve 16. yüzyıllarda iltizama verilen yerler, başlangıçta ticaret ve zanaata konu olan alanlar ile madenleri içermektedir. Miri topraklar ve reayadan alınan vergiler de iltizama verilmekle birlikte, bunların önemsiz bir büyüklüğe sahip oldukları görülmektedir. İltizam sistemi, klasik dönemden itibaren topraktan bağımsız büyük bir parasal servetin birikimine ve yoğunlaşmasına neden olmuştur. 16. yüzyılın ikinci yarısında devletin nakdi gereksinimlerinin artmasıyla birlikte, o döneme kadar tımar düzeninin bir parçası olan ve daha çok tarıma dayanan vergi kaynakları da mukataalara çevrilerek açık artırma yoluyla mültezimlere devredilmeye başlanmıştır. Böylece sermaye sahiplerine, askeri sınıf mensubu devlet yöneticilerine, ulemaya, sarraf olarak adlandırılan tefecilere ve büyük tüccarlara çekici ve giderek genişleyen bir yatırım alanı açılmıştır. Yaşanan mali kriz, hem vergilendirme sisteminin hem de vergi toplamaktan sorumlu kişilerin değişmesine neden olmuştur. Feodal devletin merkezi niteliğinin çözülüşü ile birlikte, miri toprakların bağrında, bir yandan eski feodaller güçlenirken, bir yandan da yeni tipte yerel feodaller ortaya çıkmaya başlamıştır.

İltizam sistemi, feodal rantın devlet, mültezim ve tefeci sermaye arasında paylaşılması biçimidir. Tımar sisteminin çözülmeye başlamasıyla birlikte devlet, rant ve vergileri eski tımar gelirlerine göre peşin olarak satışa çıkarmıştır. Bu sistemde bir tımarın ya da bir veya birkaç köyün yıllık veya üç yıllık geliri satışa çıkarılıyor, bunu satın alan (mültezim), bu gelirin karşılığını devlete peşin ödeyerek, o tımarın ya da köylerin rant ve vergilerini kendi adına toplatıyordu. İltizam bedelini genellikle tefeciden alan mültezimler, rantın bir bölümünü peşin olarak, toprağın sahibine, yani devlete veriyor, bir bölümüyle tefecinin faizini ödüyor, bir bölümü

de kendilerine kalıyordu. Kimi durumlarda geleceğe ait gelirlerin de iltizama verilip, parasının peşin alındığı oluyordu. Mültezimlik, bazı durumlarda bir çeşit taşeronluktu; örneğin bir eyaletin mukataalarını iki seneliğine kiralayan mültezim, burayı parça parça taşeron mültezimlere kefaletle verirdi.[225] Böylece vergi kaynakları peşinde koşan ve toplumsal artığa devletle birlikte el koyan bir mültezim hiyerarşisi ortaya çıkmıştır.

İltizam yönteminin en önemli aktörlerinden biri sistemin finansörü konumundaki sarraftı. Mültezimler, iltizam için gerekli parayı büyük ölçüde halk arasında sarraf olarak adlandırılan tefecilerden sağlamakta ve iltizam usulü, bu kesim için ülke genelinde bir faiz kaynağı oluşturmaktaydı. Hiçbir iltizam, mukataayı alan tarafından hazinece resmen tanınmış, beratlı muteber bir sarrafın kefaleti olmaksızın alınamazdı. Sarrafların büyük bölümü imparatorluğun en zengin halkı olan Ermeniler ile Yahudiler arasından çıkmaktaydı. Tımar topraklarının feodal gelirinin iltizama çıkarılması sipahi ile üretici köylü arasındaki bağı ortadan kaldırmış, bunun yerini mültezim/tefeci sermaye ile üretici köylü arasındaki ilişki almıştır. Üretici köylünün karşısındaki ilkinde devletin temsilcisidir, ikincisinde ise özel kişidir. Tımar düzeniyle karşılaştırıldığında iltizam, vergiyi ödeyen üreticiler için çok daha ağır koşullar getirmektedir. Tımar düzeninin mantığına göre sipahi, kendi uzun dönemli çıkarları açısından reayayı korumak, kollamak zorundaydı. Oysa bir mukataayı en fazla üç yıllık süre için ele geçiren mültezimin daha fazla gelir toplamaktan başka kaygısı yoktu. Bu durum üretici köylülerin ağır sömürü yöntemleri altında ezilmesine yol açmıştır. Feodalizmin bağrında daha katı bir feodal olarak güçlenen tefeci sermaye/mültezim ortaklığı üretici köylüyü daha büyük ölçüde yıkıma ve yoksullaşmaya sürüklemiştir. Tımar sisteminin toprak rantı, sarrafın faizi-mültezimin kârı kılığına girerken, yeni düzende iktidar tefeci-tüccar kesimin eline geçmiştir.

17. yüzyıl, tımar sisteminin düzeltilmesine ilişkin önerilerin tekrar tekrar işlendiği birçok 'ıslahat belgesi'nin kaleme alındığı

225 Niyazi Berkes, *a.g.k.*, s. 221-226; örneğin Niğbolu ve Silistre sancaklarında 73 tımarın mültezimliği Rusçuk ayanı İsmail Beyin üzerinde kalmıştır. Ömer Lütfi Barkan, "Tımar", s. 330.

bir dönemdir. 1631 tarihli risalesinde, köylerin ve tarlaların kılıç sahiplerine geri verilmesini öneren Koçibey mevcut durumu şöyle betimlemektedir:[226]

> ...İslam memleketlerinde olan sancaklar ve eyaletler ismi var, cismi yok, bir ruhsuz kalıba dönmüştür. Her eyaletin ruhu, parlaklık ve güzelliği tımar ve zeamet ehli idi. Şimdi Rumeli ve Anadolu ve diğer eyaletlerde zeamet sahibi müteferrika, çavuş, katipler ve diğer zeamet ve tımar kulları toplam olarak 7-8 bin adam ancak olup, onların da çoğu kiracı ve hizmetkardır. Bu taktirde yedi sekiz bin adam ile ne iş görülür ve istenilen iş meydana gelir?... Köylerin düzeltilmesi arzu buyurulursa, hepsinden mühim olan zeamet ve tımar ele alınmalıdır. Köyler ve tarlalar kılıç sahiplerine verilmelidir. Zeamet ve tımarın hak sahiplerine dağıtılmasına engel olup, vilayetlerin harap olmasına sebep olanlar, şimdi sayılsa ancak otuzkırk kişidir... madem ki zeamet ve tımar erbabına verilmez, seferi humayunda her biri bayrağı altında bulunmaz, böyle olunca düşmandan intikam alınmaz. Ve eşkıya inzibat altına girmez. Reaya ve beraya zalimlerin elinden kurtulmaz. İşin doğrusu böyledir.

Koçibey risalesini IV. Murat'a sunmuştu; bu dönemde taşra örgütlenmesinde yeni bir düzenlemeye gidildi. 1632-1634 yıllarında gerçekleştirilen bu düzenleme ile küçük yönetsel birimler birleştirilerek, büyük birimler kurulmuş, 'eyalet' sayısı azaltılmıştır. Temel idari birim sancak yerine eyalet olurken taşranın denetimi tümüyle beylerbeyinin eline geçmiştir. Yeni düzenleme yüksek enflasyon, hızlı nüfus artışı, para ekonomisine geçiş, iktisadi ve askeri örgütlenmenin bozulması gibi dinamikler karşısında, devletin yeni koşullara uyum sağlama hamlesi olarak değerlendirilmiştir.[227] Üstelik IV. Murat'ın padişahlığının ilk yılları

---

226 *Koçibey Risalesi*, s. 53. 17. yüzyılda yaşanan bunalımı açıklamaya çalışan Ayni Ali, Kitab-ı Müstetab yazarı ve Koçibey, tımar sisteminin bozulmasını bu buhranın en önemli unsurlarından biri sayarlar. Bu yazarlara göre, tımar sisteminin bozulmasının başlıca nedeni de dirliklerin "ekabir" (beylerin adamlarına) ellerine düşmüş olmasıdır. Metin Kunt, yeni durumun ümera adamlarına dirlik verilmesinden değil, bu gibi dirliklerin sayıca çok artmasından kaynaklandığı görüşündedir. Çünkü beylerbeylerin adamlarına/yakınlarına (kapıhalkına) daha önceki tarihlerde de dirlik verildiği görülmektedir. Kunt, 16. yüzyıl sonlarında ümera adamlarına öncekinden çok sayıda dirlikler verilmesinin yanı sıra, bunların hala efendilerinin maiyetinde sayıldıkları halde, çeşitli devlet görevlerine de getirildiklerini söylüyor. Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 102.

227 Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 79.

(1624) Safeviler karşısında Bağdat'ın kaybedildiği, taşra eyaletlerinde büyük ölçekli eşkıyalık olaylarının baş gösterdiği ve devlet görevlileri arasındaki çatışmaların şiddetlendiği bir dönemdir. IV. Murat'ın yüz yüze olduğu iç ve dış sorunların ağırlığı imparatorluk kurumlarının acilen yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır.

Toplumsal iktidar ilişkilerinin yeniden tanımlandığı ve yeni bir güç dengesinin oluştuğu bu dönemde, tımar sisteminin hala işleyen kısımlarını ıslah etmek için son bir girişim yapılmıştı.[228] Zeamet ve tımar sahipleri uzun bir süredir teftiş edilmemiş oldukları için, sistemin yeniden düzenlenmesi uzak bölgeleri de kapsayabilecek yoğun bir teftiş faaliyeti gerektirmişti. IV. Murat, eski bir vezir olan Hüseyin Paşa'yı, tüm tımar ve zeamet sahiplerini toplayıp, belgeleri incelemesi ve hak eden sipahilere yenileme belgeleri vermesi için Rumeli eyaletlerini teftişle görevlendirmiştir. Yenileme belgelerinin kendi sancaklarında ikamet eden ve alaybeylerinin "silah başına" çağrısına uyan tımar sahiplerine verilmesi kararlaştırılmıştır. Anadolu beylerbeyi Mehmet Paşa'dan da benzer işlemleri yerine getirmesi istenmiştir. Böylece yeni bir kayıt tutularak, tımar tahsisinin ve tasarrufunun kuralları yeniden tanımlanmış ve devletin kullanabileceği boş tımarların sayısı ve büyüklüğünü değerlendirirken temel alınacak bilgiler toplanmıştır. Ancak tımarları kimlerin alabileceğine dair yeni kurallar içinde, dirliklerin tımar sahiplerinin oğullarına verilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır.[229] Böylece, toprakla ödüllendirilmek için savaşlara katılan, nakit parası olup yıllık ödeme yapan (iltizam) ya da ateşli silahları kullanan (yeniçeri) sistem dışından kimselere de kapı açılmıştır. Sonuçta, tımar tahsisiyle ilgili eski kuralların uygulanmamasına karar verilmiştir.

Tımarlı sınıfa girmek için aile geçmişinin bir gereklilik olarak anılmayışı geleneksel sistemden kopmaya işarettir. Bu geleneksel Osmanlı "kanunu kadim ideali"nin reddi anlamına gelmektedir, dolayısıyla nasihatname/layiha literatüründe savunulan

228 Douglas Howard, *The Ottoman Timar System and Its Transformation 1563-1656*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Indiana University, 1987; s. 26-29; 193; 225-227'den aktaran Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 79-86.

229 1610 yılında tımar sahiplerinin sayısı 20.000 ile 30.000 arasındadır. Ayni Ali Efendi, *Kavanin-i Ali Osman*, s. 76.

düşünceler bu reformda etkili olmamıştır. Çünkü bu düzenleme, daha çok eski kuralların yeniden uygulanmasını vurgulayan dönemin layiha yazarlarının tavsiyelerine ters bir özellik sergilemektedir. Layiha yazarları (Koçibey, Veliyuddin) tımar sisteminin yeniden düzenlenmesini istedikleri zaman, tımarların sipahilerin oğullarına dağıtılmasını kastediyorlardı. Sistem dışından kimseleri toprak sahibi yapan tımar tahsisleri, ıslahat yazarlarının gözünde meşru değildi. Ne var ki yeni düzenlemeler, taşranın askeri kurumunu, tımar verilmemesi gereken kimselere açıyordu. İltizam uygulamasının bağrında taşıdığı sorunlarla yaygınlaşması ise, bir sonraki aşamada birkaç yıllık ayrıcalığın ömür boyu elde edilmesiyle sonuçlandı. Osmanlı 18. yüzyıla malikane sistemiyle başladı.

MALİKANE SİSTEMİNE GEÇİŞ

İltizam, devletin artan masraflarını karşılamak üzere varolan vergi kaynaklarını parasal mekanizmanın içine katmak gereğinden doğmuştu. Ancak, asıl amacı mümkün olduğu kadar yüksek kâr elde etmekten ibaret bulunan mültezimler, vergi kaynağının korunması ile ilgilenmediği için, mukataalar ekonomiye zarar verici bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Sonuçta, gelecek yılların mali kaynaklarını korumak, reayanın güvenliğini sağlamak için bazı mukataalar "kaydı hayat şartı ile" iltizama verilmiştir. *Mali malikane* olarak adlandırılan bu yeni sistem resmi olarak 1695 yılında uygulanmaya başlamıştır. Yeni uygulamanın iltizam sisteminden farkı, toprak gelirlerini toplama hakkının iltizam sisteminde 1 ile 10 yıl arasında değişen bir süreyi kapsamasına karşılık, malikane sisteminde malikanecinin ömrü boyunca sürmesidir. Toprak devletin olduğu için satılamaz ve miras yoluyla da geçemezdi, ancak toprağın tasarrufu ömür boyu malikaneyi satın alan kişiye bırakılıyordu. Böylece köylü, daimi ve ırsi olarak tasarrufunda bulunan toprakları, yeni toprak sahibinin rızası ile ancak ortakçılıkla işleyen çiftçi durumuna gelmişti. 18. yüzyılda tımar sistemi bütünüyle işlevini kaybetmiştir.[230]

230 Özer Ergenç, yeni birimin, eskide neyin karşılığı olduğunu şu şekilde açıklamaktadır: "...Örneğin klasik dönemde, eyalet-sancak düzeni içinde, bir sancağın tahrir sonucu belirlenen gelirleri, has-zeamet-tımar adıyla örf mensuplarına dirlik olarak verilir, aynı zamanda yönetim bölgesinde vakıflara ait gelirler de belirlenirdi. Oysa 18. yüzyılda, sancak yönetiminin mali açıdan sancaklık üzere zabt (yani eskiden olduğu gibi, sancak

Malikane sistemi içinde birden fazla köyü malikaneleri haline getiren nüfuzlu kişiler, yeni feodal toprak beylerini oluşturmuştur. Vergi kaynaklarını koruması ve vergileri bizzat tahsil etmesi beklenen malikaneci, zamanla İstanbul'da yaşayan ve malikanesini iltizamla yöneten bir çeşit rantiyer haline gelmiştir. Vergi kaynağını, malikane sahibi adına en iyi vergilendirebilecek mültezimler, genellikle mukataa bölgesine yerleşmiş, sayıları az, zengin ve nüfuzlu kimselerdir. Böylece *eşraf ve ayan*, var olan üretim yapılarını değiştirmeden devlet adına vergi toplamayı sürdürmüş ve taşradaki gücü sayesinde tarımsal artığa el koyma sürecinde devlete ve İstanbul'daki malikane sahiplerine ortak olmuştur. Malikanecilere peşin ödemeyi yapmaları için borç veren sarraflar da, vergi toplama sürecinden sağlanan net gelir üzerinden paylarını almaya devam etmişlerdir. Eşraf ve ayan, 18. yüzyıl boyunca bu şekilde güç kazanmış ve yüzyılın ikinci yarısında merkez-taşra dengeleri yeni bir evreye girmiştir.[231] Bu tarihten itibaren Anadolu ve Rumeli'nin birçok bölgesinde ayan özerkliklerini, hatta bağımsızlıklarını ilan etmeye başlamıştır.

Osmanlı'da feodal devletin merkezi özelliğinin çözülmesi, iltizam sistemine geçişin olanaklarını yaratırken, iltizam sistemi de devletin merkezi özelliğini daha da çözüp ayrıştırmıştır.[232] Bu dönemde "merkez bürokratları ile eşraf ve ayanın servet biriktirmeleri, tüccara borç vererek faizle para işletmeleri, resmi olarak padişahın üstün otoritesi ile çelişen davranış kalıplarında bulunmaları, hatta elde ettikleri serveti merkezden çekinmeyecek derecede kaydetmeleri taşradaki siyasal hareketliliğin değişik yönleridir."[233] 16. yüzyılın sonlarından itibaren çözülmeye

---

mutasarrıflarına belirli gelirleri olan dirlikleri arpalık adıyla tahsis etme), miriden zabt (sancak gelirlerinin miri mukataa haline getirilerek, belirlenen yıllık gelirini hazineye vermek koşuluyla, en yüksek teklif getirene yönetimi bırakma) ve malikane suretiyle tevcih (mukataanın tevcihinin hayat boyu olması) gibi bir değişimi söz konusudur ve son ikisi giderek ağırlık kazanmıştır." Özer Ergenç, "XVIII. Yüzyılda Osmanlı Sanayi ve Ticaret Hayatına İlişkin Bazı Bilgiler", *Belleten*, 52/203, Ağustos 1988, s. 532.

231 Özer Ergenç, *XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya*, s. 58; Yücel Özkaya, *a.g.k.*; Mehmet Genç, "Osmanlı Maliyesinde Malikane Sistemi", *Türkiye İktisat Tarihi Semineri Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara 1975, s. 213-288.

232 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, s. 92-95.

233 Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 280-281.

başlayan kul ve tımar sistemine dayalı klasik dönem merkeziyetçi devlet sistemi, yukarıda bahsedilen sınıfların amaç ve çıkarlarına göre yeniden örgütlenme ve tanımlanma sorunu ile karşı karşıya gelmiştir. Taşrada eşraf ve ayan sahip oldukları yerel otorite ve servetlerini süreklileştirip, sahip oldukları büyük topraklardan/çiftliklerden elde ettikleri rantı en üst düzeye çıkarmak amacıyla daha fazla pazara yönelik üretim yapmanın yollarını arıyor ve fiili durumlarını meşrulaştırmak istiyorlardı. Benzer durum merkezdeki bürokratlar için de geçerliydi.

Tımar sisteminin çözülmeye başlamasıyla birlikte miri toprakların özel kişilerin denetimine geçmesi süreci hızlanmıştır. Ancak sınırlı sayıda çiftlik birer büyük birim olarak işletilmekte, çiftliklerin büyük çoğunluğu küçük parçalara ayrılarak köylü ailelerine ortakçılık yoluyla kiralanmaktaydı. Bu nedenle toprakların büyük bölümünde üretimin yeniden örgütlenmediği, küçük köylü işletmelerine dayanan yapının değiştirilmediği ortaya çıkmaktadır. Bir başka deyişle, yeni yerel feodaller, fiili olarak denetledikleri geniş topraklarda tarımsal üretimi yeniden örgütlemek ve üretim ilişkilerini dönüştürmek yerine, var olan üretim yapıları çerçevesinde artığın daha büyük bölümüne el koymayı tercih etmiştir.[234] Osmanlı klasik döneminde, bir köyün bütünüyle tek bir sipahinin tımarı yapılmamasına dikkat edildiği gibi, beylerbeyi-sancakbeyi ve vüzera haslarının da belli bir yerde toplanmayıp, dağınık biçimde serpiştirildikleri bilinmektedir. Ancak 16. yüzyıldan itibaren, önemli toprak yoğunlaşmaları meydana gelmiştir.[235] Bu değişiklikler taşra yönetim mekanizmasını her biri doğrudan devlete bağlı, küçük dirliklerden oluşan bir sistemden, bölge çapında toplayan bir sisteme dönüştürmüştür.[236] Yeni düzen toprağa dayalı örgütlenmede daha geniş, bölge ölçekli yönetim birimlerini öne çıkarmış, toprak üzerinde sancaktan eyalete doğru bir kayma yaşanmıştır.

---

234 Şevket Pamuk, *a.g.k.*, s. 148, 183, 192.

235 Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 27.

236 Khoury de toprağa dayalı örgütlenmede bu tür bir değişiklik gündeme geldiğini söylemektedir. Dina Rizk Khoury, *a.g.k.*, s. 85.

b. Toprakta Yeni Düzenleme: Sancaktan Eyalete

17. yüzyıla gelindiğinde, eyalet ve sancak yönetiminin klasik şeklinden tamamen ayrılmış olduğunu görüyoruz. Sancakların üzerinde yer alan idari birim için kullanılan terim "beylerbeyilik" ve genel olarak yönetsel bölge anlamında "vilayet" iken, 16. yüzyılın sonlarına doğru "eyalet" terimi kullanılmaya başlanmıştır.[237] Beylerbeyilik bölgeleri için eyalet teriminin kullanılmaya başlamasını öngören değişiklik 1590 yılında III. Murat (1574-1595) döneminde gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme ile taşra örgütünde yeni bir bölümleme yapılarak, beylerbeyiliklerin alanları daraltılmış, adları da eyalet yapılmıştır.[238] Beylerbeyi teriminden eyalet terimine geçiş kesin çizgilerle olmamıştır, ancak 17. yüzyılın ilk çeyreğinden sonraki belgelerde, ikincisinin yerleştiği görülmektedir.[239] Burada söze konu olan yalnızca terimlerin değişmesi değildir. Terim değişikliği, devletin toprak üzerinde örgütlenme tarzının değişmesi ile birlikte gelen bir sonuçtur. Osmanlı taşra örgütlenmesinde önemli bir kırılma noktası oluşturan bu değişiklik az sayıda tarihçinin ilgisini çekmiş ve farklı gerekçelere dayandırılmıştır.

Ağırlığın sancaktan eyalete geçişi ve eyalet yöneticilerinin geniş yetkilerle donatılması olarak özetlenebilecek değişimin, 16. yüzyılda Osmanlı düzeni üzerinde hiç dış etki olmamış olsaydı bile imparatorluğun kendi iç şartlarından dolayı ortaya çıkacağını savunan Metin Kunt, dış etkilerle oluşan bir karışıklık döneminde değişimin hızlandığını ileri sürmektedir.[240] Başka bir açıklamada, timar sisteminin merkezileştirme işlevini kaybetmeye başlaması ve artan enflasyon nedeniyle sancaklar ve sancakbeylerinin eski

237 Bu değişikliğe dikkat çeken Halil İnalcık'tır. Halil İnalcık, "Eyalet", *İA*, TDV, Cilt 11, s. 548-550.

Metin Kunt, KK 262 sayılı tevcih defteri 1578'de hazırlanırken beylerbeyilik bölgeleri için *vilayet* teriminin kullanıldığını, 1580'den sonra yeni düzenlenerek deftere eklenen kayıtlarda ise *eyalet* teriminin kullanıldığını belirtmektedir. Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 28.

238 Mouradja d'Ohoson'a göre, devletin eyalet ve livalara taksimi III. Murat devrinde yapılmıştır. Tableau general de l'Empire Ottoman, 1824, VII, s. 276'dan aktaran Tayyip Gökbilgin, "Sancak", *İA*, Cilt 10, s. 189.

239 18. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı Devleti'nin idari taksimatını inceleyen Orhan Kılıç, bu dönemde (1700-1740) genellikle *eyalet* teriminin kullanıldığını, ara sıra beylerbeyi terimine de rastlandığını belirtmektedir. Orhan Kılıç, *a.g.k.*, s. 7.

240 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 123-124.

***Tablo I.2** 16. ve 17. Yüzyıllarda Kürt Bölgelerinin İsimlendirilmesi**

16. yüzyıl	Vilayet	Eyaletler
1527	Kürdistan Vilayeti	Cezire, Bitlis, Hasankeyf, Siverek, Çemişkezek, İmadiye, Hayzan, Sason, Palu, Çapakçur, Eğil, Sincar, Atak, Çermik, Hayzo, Zerrik
1568-1574	Diyarbekir Vilayeti	Hayzo ve Kalb
1578-1588	Diyarbekir Vilayeti	Kürdistan, Cizre, İmadiye, Masyun, Sason, Palu, Genc, Eğil, Ziriki maa Kurrdgan, Mihrani, Hüsnru, Mir Nasır Ziriki, Kalb
17. yüzyıl	**Eyalet**	**Hükümetler**
1632-1641	Diyarbekir Eyaleti	Hazzo, Cizre, Eğil, Tercil, Palu, Genç hükümeti, Pertek, Mazgird, Kalb, Atak, Mihrani, Çapakçur, Sllrd, Görgil, Ahakls, Bastan, Kürdgan bağlı ekrad
1632-1641	Van Eyaleti	Bitlis, Hayzan, Hakkari, Mahmudi.

* Tablo Metin Kunt'un verdiği bilgilere dayanarak oluşturulmuştur. 1578-1574 döneminde Rakka, Tebriz, Musul, Kefe ve Tiflis gibi bölgeler de eyalet olarak adlandırılmaktadır.

önemini kaybettiği vurgulanmaktadır. Halil İnalcık ise, bu değişikliğin askeri bakımdan daha yakından ilgilenmeyi kolaylaştırmak üzere gerçekleştirildiğini söylemektedir.[241] Bazı kaynaklarda da bu değişiklik, üç tuğlu vezir sayısının artması ile açıklanmaktadır.[242] Buna göre sancakbeylerinin çoğu terfi ederek, üç tuğlu vezirliğe yükselmiş ve beylerbeyi olabilecek vezir sayısı artmıştır. Bu nedenle III. Murat döneminde yeniden mülki taksimat yapılarak, bazı sancaklar eyalet haline getirilmiş, böylece de üç tuğlu vezir rütbesine sahip sancakbeyleri, beylerbeyliğe yükselebilmiştir.

"Eyalet" teriminin 16. yüzyıl boyunca özellikle Diyarbakır ve çevresinde görülen özel durumlu Kürt beylerinin bölgeleri (hükümet sancaklar) için kullanıldığına dikkat çeken Metin Kunt, eyalet sözcüğünün sancak ya da vilayet terimlerinden daha fazla bölgesel özerklik ifade ettiğini ileri sürmektedir. Kunt'a göre bu değişiklik, taşra yönetiminde beylerbeylerinin merkezi denetimden

241 Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağı*, s. 109.

242 Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1945, s. 55; 17. yüzyıl ıslahat yazarı Aziz Efendi, III. Murat döneminde vezir sayısının artışını bozulmanın da başlangıcı olarak değerlendirmektedir. *Kanunname-i Sultani li Aziz Efendi*.

uzaklaşmalarını da beraberinde getirmiştir.[243] Kunt'un saptaması bu düzenlemenin daha fazla bölgesel özerklik ile sonuçlandığı yönündedir.

IV. Murat döneminde toprağa dayalı örgütlenişte yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.[244] 1632-1634 yıllarında gerçekleştirilen bu düzenleme ile eyalet ölçeği büyütülerek, sayısı azaltılmıştır. Temel idari birim sancak yerine eyalet olurken, taşranın denetimi tümüyle beylerbeyinin eline geçmiştir.

Kunt, 16. yüzyılın sonuna doğru bir yanda taşra yönetimi içinden gelip beylerbeyi olanlarla, merkezden alt kademe taşra görevlerini atlayıp doğrudan doğruya beylerbeyliğe atananlar arasında keskinleşen ayrıma dikkat çekmektedir. Bu ayrımın 17. yüzyılda merkezi yönetim lehine genişlemesi, merkezin özellikle beylerbeyi rütbesinde idareye girmesi, taşra yönetiminde sancaktan eyalete doğru gelişen kayma ile birlikte ortaya çıkmıştır. Devlet, 1630'larda ülkeyi bir önceki yüzyıldaki gibi "300 sancak olarak değil, 40 kadar eyalet olarak görmektedir."[245] Bu eyaletleri de taşra yönetimi içinden yükselmiş kişilere değil, sultanın yakından tanıdığı ve güvendiği saraylı ya da diğer merkezi yönetim mensuplarına vermektedir. Devletin eyalet birimine ağırlık vermeye başlamasıyla, klasik dönemin taşra yönetimi düzeni değişmiştir. Sürecin taşra görevlileri üstündeki etkisine bakmadan önce, Osmanlı yönetsel bölünüşüne ilişkin sayıları inceleyelim.

YÖNETSEL COĞRAFYADA SAYISAL DEĞİŞİKLİKLER

Osmanlı İmparatorluğu'nun idari taksimatı konusunda tarihçiler tarafından sıklıkla kullanılan ana kaynaklar tapu-tahrir defterleri, sancak tevcih defterleri, layihalar, bütçeler, şeriyye sicilleri, salnameler, vakayinameler ve seyahatnameler olarak sıralanabilir. Bu kaynaklardan tapu tahrir defterleri 16. yüzyıl, layihalar 16. ve

---

243 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 28. Bu değişiklikten sonra Kürt aşiretlerinin 'hükümet' ve 'bağlı ekrad' olarak adlandırıldıkları görülmektedir.

244 Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 79.

245 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 116-124; Orhan Kılıç, incelediği tevcih defterlerine dayanarak, 18. yüzyılın başlarında devlet nazarında kabul gören idari birimin eyalet, yöneticinin ise vali olduğunu belirtmektedir. Eyaletlerin, devlet katındaki önemlerine göre belli bir protokol sırası ile kaydedildikleri görülmektedir. Öncelikle Rumeli, daha sonra Anadolu, ardından ise Asya ve Afrika'daki eyaletler kaydedilmektedir. Orhan Kılıç, *a.g.k.*, s. 8-9.

17. yüzyıllarla ilgili bilgi vermektedir. Sancak tevcih defterlerinin ise 16-18. yüzyıllarla ilgili olanlarının bir bölümü incelenmiştir.[246] Risale, vakayiname ve seyahatname gibi kaynakların da ilgili araştırmalarda kullanıldığı görülmektedir.[247] Salnameler ise, 19. yüzyılın ikinci yarısı ile 20. yüzyılın başlarını kapsamaktadır.[248]

Leunclavis'in 1596 tarihli "Pandects" adlı çalışması, Ali Çelebi'nin "Künhül Ahbar" adlı kitabı üzerine yazılan notlardan oluşmaktadır; bu çalışmada yer alan listede 39 eyalet sıralanmıştır.[249] Ayni Ali Efendi'nin 1609 tarihli listesinde tımar sisteminin uygulandığı eyalet sayısı 23, tımar sistemi dışında kalan eyalet sayısı 9 olmak üzere toplam 32 eyalet sayılmaktadır.[250] Liste; Adana, Eğri, Kanije ve Silistre gibi eyaletleri kapsamadığı için eksiktir. İnalcık da 1610 yılı için 32 eyalet göstermektedir.

1631 tarihli Koçibey risalesi, yirmi altı salyanesiz eyalet, iki yüz elli sancak olduğunu belirtmektedir.[251] Sofyalı Ali Çavuş ise 1653 tarihli risalesinde yirmi beşi tımar, dokuzu salyane ile yönetilen otuz dört eyalet, iki yüz yirmi sekiz sancak bulunduğunu belirtmektedir. Katip Çelebi'nin 1650 tarihli Cihannüması'nda da Karaman yerine Konya, Rum yerine Sivas, Dulkadir yerine Maraş isimlerinin kullanılması dışında aynı eyaletlere rastlanmaktadır.[252] 1670 tarihli Evliya Çelebi seyahatnamesinde kırk bir eyalet listelenmektedir. Bunların otuz dördü, üç yüz on yedi sancağa

246 Metin Kunt, *a.g.k.;* Şerafettin Turan, *a.g.k.,* Orhan Kılıç, *a.g.k.*

247 Hüseyin Hezarfen, *Telhisül Beyan Fi Kavanini Ali Osman*; Ayn Ali Efendi, Kavanini *Ali Osman der Hulasai Mezamini Defteri Divan*; Sofyalı Ali Çavuş Kanunnamesi, Koçibey Risalesi, Evliya Çelebi Seyahatnamesi, Katip Çelebi, *Cihannüma.*

248 19. yüzyıl ve 20 yüzyılın ilk çeyreğine ilişkin salnameler, Talat Mümtaz Yaman tarafından incelenmiştir. Talat Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi,* Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1940.

249 Donald Edgar Pitcher, *a.g.k.,* s. 181.

250 Ayn-i Ali Efendi, *Kavanin-i Al-i Osman der Hülasa-i Mezamin-i Defter-i Divan.* Ayni Ali listesinde Mısır, Bağdat, Yemen, Habeş, Basra, Lahsa, Cezayiri Garb, Trablusgarp ve Tunus tımar sisteminin uygulanmadığı, salyaneli eyaletlerdir. Rumeli, Anadolu, Karaman, Budin, Temeşvar, Bosna, Cezayiri Bahri Sefid, Kıbrıs, Zülkadriye, Diyarbekir, Rum, Erzurum, Şam, Trablusşam, Halep, Rakka, Kars, Çıldır, Trabzon, Kefe, Musul, Van ve Şehrizor ise tımar sisteminin uygulandığı eyaletlerdir. Bu 23 eyalet arasında, beylerbeyine en az akçe tahsis edilen Kıbrıs, en çok has ayrılan eyalet ise Van'dır. Tayyip Gökbilgin bu farklılığın nedenini, Van'ın Osmanlı-İran sınırındaki stratejik konumu ile açıklamaktadır.

251 *Koçibey Risalesi,* s. 118-123.

252 Halil İnalcık, İA, TDV, Cilt 11, s. 548-550.

***TABLO I.3** 16. ve 17. yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu'nda Yönetsel Bölünüş*

Tarih	1527	1568-1574	1578-1588	1595	1609	1632-1641	1653	1670	1675
Eyalet	8	21	29	40	32	35	34	41	32
Sancak	97	250	250	250	234	240	320	317	
Kürt Sancağı	17	2	18			13			
Voyvodalık-Hanlık			4	4		4			

	Kaynaklar
1527	Topkapı Sarayı Arşivi'nde yer alan D. 5246 sayılı defter
1568	Maliye Ahkam Defterleri 563 Sayılı defter
1578	Kamil Kepeci Tasnifi, 262 sayılı Defter'e
1595	Joseph Von Hammer, *Osmanlı Devleti Tarihi, s. 123.*
1609	Ayn-I Ali Efendi, *Kavanini Ali Osman der Hulasai Mezamini Defteri Divan.*
1632	Kamil Kepeci 266 sayılı defter ile Cevdet Tasnifi, Dahiliye 6095 sayılı defteri
1653	Sofyalı Ali Çavuş Risalesi
1670	Evliya Çelebi Seyahatnamesi
1675	Hüseyin Hezarfen, Telhis.

bölünmüştür. 1675 tarihinde, Hüseyin Hezarfen tarafından yazılan *Telhis'ül Beyan fi Kavanini Ali Osman'da* yirmi dört salyanesiz, sekiz salyaneli olmak üzere otuz iki eyalet sıralanmaktadır.[253]

Şerafettin Turan'ın incelediği bir defterde yer alan sayılar, Ayni Ali (1609) ile Ali Çavuş (1653) arasında kalan kırk dört yıllık sürede bile taşra örgütlenmesinde önemli değişiklikler olduğunu göstermektedir. Turan'ın, 1631-1632 yılları arasında düzenlenen bu defterden aktardığı bilgilere göre, has ile idare edilen eyalet sayısının 22, bunlara bağlı sancak sayısının ise 196 olduğu anlaşılmaktadır. Bu defterden, aynı tarihte 11 eyalette 21 sancağın *arpalık* olarak tahsis edilmiş olduğu görülmektedir. Özellikle Anadolu, Diyarbekir, Van, Çıldır ve Rakka eyaletlerinde toplanan

253 Hezarfen Hüseyin Efendi, *Telhis'ül Beyan Fi Kavanini Ali Osman,* Haz. Sevim İlgürel, TTK, Ankara 1998. Eserin birçok bölümünün Ayni Ali Efendi'nin 1609 tarihli eserinden kopya edildiği söylenmektedir.

ocaklıkların sayısı ise 11'i hükümet, 40'ı liva olmak üzere toplam 52 olarak verilmektedir. Metin Kunt tarafından incelenen 1632-1641 dönemine ait bir belgede 35 eyalet, 240 sancak, 13 hükümet sancak, 2 voyvodalık, 1 hanlık ve Mekke Şerifliği sayılmaktadır.[254]

17. yüzyıl nasihatname/layiha yazarlarının verdikleri listeler incelendiğinde ulaşılabilecek ilk sonuç, 1590-1830 arasındaki yaklaşık iki yüz elli yıl boyunca Osmanlı yönetsel coğrafyasının dikkate değer bir değişim geçirmediği olmaktadır. Ancak, Ayni Ali, Sofyalı Ali Çavuş, Koçibey, Evliya Çelebi, Katip Çelebi gibi yazarların verdikleri listeler, büyük ölçüde önceki kaynaklardan aynen aktarılmış olduğu için, 17. yüzyıla ait sağlıklı veriler içermedikleri söylenebilir.[255] Çünkü 16. yüzyılın sonundan itibaren imparatorluk eyalet-sancak düzeninin sık sık değişikliklere uğradığı bilinmektedir. Nitekim III. Murat döneminde, 1590 yılında eyalet sayısı artırılmış, IV. Murat döneminde 1632 yılında ise eyalet sayısı azaltılmıştır. Ancak eldeki listelerin tümü, III. Murat dönemindeki rakamları vermektedir. Bu nedenle 17. yüzyılda gerçekleştirilen değişiklikleri, kaynakların verdikleri listelerden izlemek mümkün değildir.

Bunun yanı sıra, Osmanlı devlet yapısını konu alan pek çok çalışmada, 16. yüzyılın ortalarından 17. yüzyılın ortalarına dek İmparatorluğun has ile idare edilen dirlik düzeni topraklarındaki *eyalet* sayısının (25) hiç değişmediği belirtilmektedir.[256] İmparatorluğun en köklü değişim sürecini yaşadığı bu yüz yıllık sürede, eyalet sayısının aynı kaldığına ilişkin sav büyük olasılıkla Ayni Ali, Koçibey ve Sofyalı Ali Çavuş risalelerinin verdiği rakamlara dayanmaktadır. 18. yüzyıla ilişkin çalışmalarda ise, eyalet sayısı yaklaşık kırk olarak verilmektedir.[257] Verilen toplam sayılar içinde kimi zaman Kırım Hanlığı, Mekke Eminliği ya da Eflak-Boğdan voyvodalıkları dahil edilmemektedir. Orhan Kılıç'ın incelediği def-

254 Kamil Kepeci 266 sayılı defter ile Cevdet Tasnifi, Dahiliye 6095 sayılı defteri.

255 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 31.

256 Bazı tarihçiler eyalet sayılarını salyaneli-salyanesiz ayrımına göre verirken, bazı kaynaklarda bu ayrıma gitmeden çeşitli sayılar verildiği görülmektedir.

257 Orhan Kılıç, 1700-1718 dönemi için 41, 1719-1740 dönemi içinse 43 eyalet göstermektedir. Bunlardan dördü 'meliklik' (Batı Kafkasya'da bulunan Dadyan, Güril, Açıkbaş, Abaza), ikisi ise 'voyvodalık' (Eflak, Boğdan) olarak geçmektedir. Fahameddin Başar, 1717-1730 için 44 eyalet sıralamaktadır. Orhan Kılıç, *a.g.k.*,s. 42-45, 86.

terlerden yola çıkarak 18. yüzyılın ilk yarısı için verdiği sancak sayısı yaklaşık olarak 235'tir.

16. ve 17. yüzyıla ilişkin rakamlar, Kanuni döneminden itibaren sancak sayısında önemli bir değişiklik olmadığını göstermektedir. Özellikle Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde kalan bölge için düşünüldüğünde, günümüzde il ölçeğine denk düşen Osmanlı sancaklarının yüzyıllar boyunca hemen hemen aynı sınırlara sahip olduğu görülmektedir. Verilen sayılardan da anlaşılacağı gibi, Osmanlı'da yönetsel bölümleme esas olarak eyalet ölçeği itibariyle önemli değişikliklere uğramıştır. Bu nedenle, belirli bir tarihteki örgütlenmeyi ele alıp bunu "Osmanlı İdare Teşkilatı" olarak göstermek veya bu teşkilatı başka dönemler için de geçerli saymak mümkün değildir.[258]

c. Taşra Görevlilerinin Dönüşümü

17. yüzyıl başında, "sancak esaslı yönetimden, eyalet esaslı yönetime geçiş"le[259] birlikte, taşra yöneticilerinin niteliği, atanma süreci ve görev süreleri de değişmeye başlamıştır. Söz konusu süreçte, küçük toprak birimleri ile bunların tasarrufunu elinde bulunduran kimseler aşama aşama ortadan kaldırılmış, daha büyük birimler kurulmuş ve bunların bulunduğu bölgelerin yönetimi merkezin görevlendirdiği kişilere verilmiştir. Ancak, bu süreç vergilerin toplanmasına ve idari işlere katılan tüm güçlü aracıların yok edildiği bir süreç değildir. Aksine bu politika, Osmanlı bağlamında belli koşulların etkisiyle aracıların hızla çoğalmasına neden olacaktır.

Tımar sisteminin gelişip serpilerek önemli bir askeri gücün kaynağı haline geldiği klasik çağda, tımar sahiplerinin doğrudan bağlı olduğu sancakbeyleri ile beylerbeyleri eşgüdüm ve denetimin sağlanmasında hayati bir rol oynuyorlardı. Tımar sisteminin çözülmesiyle birlikte sancakbeylerinin önemi azalmış ve nakit ihtiyacı giderek artan devlet, sancakbeyini devre dışı bırakmıştır. Bu değişimin oldukça açık ve basit bir nedeni vardır: Yeni düzende devletin siyasi ihsan ya da iltizam olarak dağıtabileceği gelir kaynakları-

258 Şerafettin Turan, *a.g.k.*, s. 202.

259 Tuncer Baykara, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş*, s. 115.

nı tüketen gereksiz kişilerin saf dışı bırakılması gerekmektedir.[260] Bir üst birim olan beylerbeyilikler eskisinden de kuvvetli askeri birimler haline gelince, devlet sancağın çözülmesinden hiçbir zarar görmemiştir. Beylerbeyilikler, seferlere götürecekleri paralı askerlerden oluşan büyük birlikler oluşturunca, devletin taşradaki askeri ihtiyaçları büyük ölçüde beylerbeyiler tarafından karşılanır olmuş, bu da sancakbeyine yapacak fazla bir iş bırakmamıştır. 17. yüzyılın ilk yarısında, tımar sisteminden sonra taşrayla ilgili en büyük sorun beylerbeylerinin istikrarını sağlamaktır. Bu yüzyılda gerçekleştirilen ıslahat programı çerçevesinde beylerbeylerine ekonomik krizi atlatmaları için çeşitli seçenekler sunulurken, taşra hiyerarşisinin daha az önemli mensupları yavaş yavaş saf dışı bırakılmıştır. Taşradaki yeni işbölümünün esas kurbanı ise sancakbeyleri olmuştur.

16. yüzyıl sonlarına doğru taşra görevlilerinin dönüşümü "sistemlilikten kişiselliğe doğru bir geçiş" sergilemektedir.[261] Döneme ilişkin atama kayıtları ile çeşitli gözlemler taşradaki değişimin boyutlarını ayrıntılarıyla göstermektedir. Bu çerçevede taşra görevlileri üzerine yapılmış en kapsamlı çalışmalardan biri Metin Kunt'a aittir. Kunt'un çalışması, tam da dönüşüm dönemi üzerinde, 1550-1650 yılları arasında yoğunlaşmaktadır. Kunt, Osmanlı taşrasındaki değişimleri anlamak için bu döneme ait tayin (tevcih) defterlerini inceleyerek, pek çok görevlinin mesleki çizgisini izlemeye çalışmıştır. Bu araştırmanın bulguları, değişimin boyutlarının anlaşılması bakımından oldukça önemlidir.[262]

Kunt, 16. yüzyılda, taşra görevliliğine atanma ve görevde yükselmeyi belirleyen başlıca dinamiğin bilgi düzeyi ve liyakat olduğunu belirtmektedir. Bu dönemde sarayda verilen merkezi eğitimin yanı sıra, taşrada da eğitimin devamına önem verilmektedir.

260 Karen Barkey, *a.g.k.*,s. 79-86.

261 Yaşar Yücel, "XVI. XVII. Yüzyıllarda Osmanlı İdari Yapısında Taşra Ümerasının...", s. 496.

262 Karen Barkey, Kunt'un yararlandığı belgelerden bazılarını kullanarak, genel olarak Anadolu Beylerbeyiliğine, özel olarak da Aydın ve Saruhan (Manisa) sancaklarına yapılan atamaları incelemiştir. Barkey karşılaştırmalı bir yaklaşım sağlayabilmek için örnekleminde Doğu Anadolu ve Balkanlar'da bulunan on iki sancağa ilişkin atama kayıtlarına da yer vermiştir. Barkey de Kunt'un saptamalarına benzer sonuçlara varmıştır. Karen Barkey, *a.g.k*, s. 83.

Bir kimse taşra sisteminde en alt kademeden göreve başlayarak, zaman içinde yükselebilmektedir. Örneğin sınır eyaletlerindeki sancakbeylerinin, aynı eyaletteki daha düşük mevkilerden gelmesine önem verilmektedir. Döneme özgü önemli bir başka özellik, zeamet sahiplerinin % 67,8'inin sancakbeyi, sancakbeylerinin % 85,7'sinin de beylerbeyiliğe yükselmesidir. Buna göre 16. yüzyılın sonuna kadar beylerbeyi olabilmek için sancakbeyliğinden geçmenin, çok az istisna dışında genel bir kural olduğu görülmektedir.[263] Sancakbeyi görevinin üstün önem ve itibarını belirten bu durum, 16. yüzyılın sonuna doğru değişmeye başlamış, 17. yüzyıldan itibaren de merkezi yönetimden beylerbeyi görevine atananların sayısı artmaya başlamıştır. Merkezden gelenlerin içinde de doğrudan doğruya Enderun'dan çıkanların önemli bir sayıya ulaştıkları görülmektedir. Kayıtlar bu dönemde zeamet sahiplerinin yalnızca % 25,4'ünün sancakbeyi, sancakbeylerinin de yalnızca % 26,9'unun beylerbeyi olduğunu göstermektedir. Sancakbeylerinin yaklaşık yarısı, merkezi yönetimden gelirken, bunların sınır bölgelerine gönderilmemesi dikkat çekicidir. Bu durum, gerekli eğitimi almamış görevlilerin taşraya gönderilmesine ilişkin kaygıların hala hissedilmekte olduğunu ve böylece en azından sınır bölgelerinin saray çevresinin yol açabileceği hasarlardan korunduğunu göstermektedir. Kunt, özellikle 1630'lardan itibaren beylerbeyiliğe yükseliş yolunda taşra düzeninden gelenlerin önünün daha da kapandığını belirtiyor.

Taşra görevlilerindeki dönüşümün bir başka boyutu, görevde kalma süreleri ile ilgilidir. 17. yüzyılda görev süreleri giderek azalmaya başlamış, üç yıl ya da daha fazla görevde kalanlara nadiren rastlanır olmuştur. Örneğin 1630'lu yıllarda beylerbeylerinin yaklaşık % 60'ı atanmalarından bir yıl sonra azledilmiştir. Beylerbeyilerin görevde kalma sürelerinin azalması, sık sık yer değiştirmeleri ve uzun süreler boyunca atanmadan, beklemede kalmaları (feragat dönemi) fazladan birtakım kaynaklara ihtiyaç duymalarına neden olmuştur. Böylece bazı sancaklar, beylerbeylerine feragat dönemlerinde gelir sağlamak amacıyla *arpalık*

263 Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 80-81.

olarak verilmiştir.[264] Özellikle 1627'den sonra yüksek yönetim kademelerinde görev alanların sayılarındaki artış, bunlardan bir bölümünün rütbelerine uygun iş bulamamalarına yol açmıştır. Vali olmaları gerekirken kendilerine boş eyalet bulunmadığı için görev verilmeyen birçok bey ve paşaya, bazı sancakların geliri *arpalık* olarak verilmiştir. Çoğu kez, rütbeleriyle uygunluk göstermeyen bu görevlere kendileri gitmeyen bey ve paşalar, adamlarından birini göndermeyi tercih etmişlerdir.[265] Kimi durumlarda da, vezir rütbesinde bulunanlara asıl görevleri yanı sıra, ek bir gelir olmak üzere, bazı sancakların yönetimi bırakılmıştır.[266] Vezirler de çoğunlukla yerlerine bir başkasını yollamışlardır. Sancaklara gönderilen görevliler, mali ve idari işleri yürütmekte, karşılık olarak da gelirin bir kısmını kendilerine almaktaydı. Çadırcı, bu sistemin 18. yüzyılda yerleştiğini ve birçok sancağın arpalık olarak *vezir vekillerince* yönetilir olduğunu belirtmektedir. Önceleri "müsellim" ya da "kaymakam", daha sonra da "mütesellim" [vergi tahsildarı] olarak adlandırılan bu vekiller, çoğunlukla o bölgenin ileri gelen ailelerine mensup kişilerden oluşmaktadır.[267]

---

264 Feragat dönemlerinde gelir sağlamanın bir yolu da ticarete atılmak ya da benzeri kârlı işlere girmektir. Bu "müteşebbis yönetici zümre"nin en ünlülerinden biri 1654'te sadrazam olan ve devrin en zenginlerinden biri olarak bilinen Derviş Mehmed Paşa'dır. Paşa'nın tarım, fırıncılık, koyun ticareti, lüks mal ticareti vb faaliyetleri olduğu bilinmektedir. Derviş Mehmed Paşa, "siyasal ve ekonomik gücün birbirini tamamladığını, bir paşanın siyasal gücünü ekonomik gücünü artırmakta kullanması gerektiğini, bunu yapmadığı taktirde ancak halka eziyetle masraflarını karşılayabileceğini savunmaktadır." Metin Kunt, *a.g.k.*, s. 85-92; 107-108.

265 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin*...s. 11.

266 "Arpalık usulü ile tevcih, belirli bir görev karşılığı, geçimini sağlamak amacı ile görev yerinin dışında bir yerin gelirinin, bir devlet hizmetlisine tahsis edilmesi demekti. Vezirler, paşalar, sancakbeyleri ve dergahı ali çavuşları, müteferrikalar vb, arpalık üzere timar tasarruf ederek, tasarrufları altındaki yerleri, kendi adlarına, başkalarının uhdesinde bıraktılar. Örneğin, 17. yüzyılda Ankara sancakbeyliğine Mustafa Paşa "ber vech-i arpalık" tasarruf etmek suretiyle getirilmiş ve kendisi hiçbir zaman sancakta bulunmamıştır. Sancağın güveninin sağlanması ve kendi adına tahsil edilen vergilerin toplanması işi, voyvodaların aracılığıyla yürütülmüştü." Yaşar Yücel, *"Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyon.."*, s. 677-678.

267 19. yüzyıla gelindiğinde, valiler de yönetimlerine verilen sancaklara mütesellim atamaya başlamışlardır. Bu atama iki şekilde gerçekleşmektedir, birincisi geçici görevle başka yere giden valilerin, yerlerine birini mütesellim olarak bırakınalarıdır. (Daha önce bunlara kaymakam denirken, 19. yüzyıl başlarında müteselim denmeye başlanmıştır) Müteselimliğin bu türü geçicidir, nitekim görev süreleri, valilerin dönmesi ile son bulmaktadır. İkincisi ise eyalet valilerinin, yönetimlerindeki bazı sancaklara kendi kapı hal-

Beylerin gelir kaynaklarının en büyük bölümünü oluşturan has gelirleri, 16. yüzyıl sonuna kadar tayin defterlerinde itinayla belirtilirken, 1580'li yıllarda has miktarlarının işlenmesinin ihmal edilmeye başlandığı, 17. yüzyıla gelindiğinde ise atama kayıtlarında hasların işlenmesinden vazgeçildiği görülmektedir. Kunt, bu değişikliği Osmanlı İmparatorluğu'nu sarsan enflasyon dalgasından sonra has gelirlerinin önemini kaybetmesine bağlamaktadır. Beylerbeylerinin, 16. yüzyıl sonundaki bunalımı atlatarak 17. yüzyılda enflasyonun etkisinin kat kat üstünde gelir sağladıkları görülmektedir. Bunda, "has ve salyane dışında resmi tahsislerin artırılması, kapı mensuplarının devlet görevlerine girmeleri gibi devlet desteğinin yanında, adaletnamelerin önleyemediği kanun dışı salgunlar" da etkili olmuştur.[268] Bu dönemde kapularında binlerce levend toplanan beylerbeyileri, yalnız paşa sancağı halkından toplayacakları "salma"larla idare edemeyecekleri için, bütün sancakları dolaşmaya başlamışlardır.[269] Yapılan araştırmalar 17. yüzyılda bir eyalet valisinin, parasal açıdan da daha önceki yüzyıllardaki meslektaşlarına göre çok daha güçlü olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bu değişimi gösteren çarpıcı örneklerden biri 1670 yılında Diyarbekir valiliğine atanan Ömer Paşa'nın resmi gelirinin boyutlarıdır.[270] 16. yüzyılda beylerbeyinin kendisine ayrılan haslardan elde ettikleri gelirler, bir milyon akçe civarındadır. Ömer Paşa'nın 1670-1671 arasındaki resmi gelirleri ise on altı milyon akçeyi geçmektedir. Bu gelir artışını 16. yüzyıl ortalarından sonra gittikçe yükselen enflasyonla açıklamak mümkün değildir. Çünkü Osmanlı ülkesini sarsan enflasyonun oranı % 500'ü aşmamıştır,

kından güvendikleri birini ya da o yörenin ileri gelenlerinden birini mütesellim olarak atamaları şeklinde gerçekleşmektedir.

268 Metin Kunt, *a.g.k., s. 106.*

269 Salgun veya salma reayadan istenen olağanüstü nakdi veya ayni vergilerdir ve genellikle hane başına belli miktarda arpa, buğday ve başka yiyecekler toplamaktan ibarettir. Osmanlı kanunları ancak olağanüstü durumlarda, memleket yararı için ve Padişah'ın özel emriyle bu gibi salgunlara müsaade etmiştir. Halil İnalcık, "Adaletnameler", s. 69; Mustafa Akdağ, *Celali İsyanları*, s. 87.

270 Vezir Ömer Paşa, Diyarbekir Beylerbeyiliğinde, 30.11.1670-2.11.1671 tarihleri arasında görev yapmıştır. Ömer Paşa'nın bu döneme ait gelir-gider hesaplarını gösteren muhasebe defterleri, Metin Kunt tarafından incelenmiştir. Metin Kunt, *Bir Osmanlı Valisinin Yıllık Gelir Gider: Diyarbekir 1670-1671*, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul 1981, s. 26-28.

oysa Ömer Paşa'nın gelirleri, 1550'li yıllardaki bir Diyarbekir beylerbeyine göre % 1.600 daha fazladır. Görüldüğü gibi paşanın gelir artışı, enflasyon hızının üç katından da fazladır.

17. yüzyılda beylerbeylerinin merkeze karşı daha serbest bir konum kazandıklarını gösteren birçok ize rastlanmaktadır. Yüzyılın ortalarına doğru sancakbeyi atamalarında eyalet valilerinin daha fazla sözü geçmeye başlamış, bazı atamalar valilerin tavsiyesiyle yapılmaya başlanmıştır. Yine aynı dönemde valilerin yargılama yetkilerinin de arttığı bilinmektedir.[271] Geniş yetkilerle donatılan ve iktisadi açıdan da güçlendirilen beylerbeyleri, bir süre sonra merkezi devlet kurumlarına bir alternatif oluşturmaya başlamıştır. Beylerbeyilik makamının elde edilmesinde, himaye ve akrabalık ilişkilerinin öne çıkmasıyla, bu görev zamanla ticari bir yatırıma dönüşmüştür. Böylece, "kendilerine ait gelir kaynakları, maiyetlerinden oluşan orduları ile gelecekte özerklik kazanmak için her şeyi olan, girişimci ve güçlü bir sınıf" doğmuştur.[272]

16. yüzyılda Osmanlı sultanı imparatorluğun her köşesindeki büyük-küçük görevlileri doğrudan doğruya tayin edip, her biri ile ilişkileri ayrı ayrı sürdürmektedir. Diyarbekir beylerbeyi Ömer Paşa örneğinden anlaşıldığına göre, 17. yüzyılda ise, sultan artık yalnızca eyaletin yönetiminde neredeyse tamamen serbest olan beylerbeyini muhatap kabul etmektedir. Paşa İstanbul'a caizesini gönderdikçe, sultanın gözü-kulağı kapıcıbaşını hoş tuttukça, kapı kethüdası yoluyla İstanbul'a sözünü duyurdukça, eyaleti içinde istediği dengeyi kurarak, istediği ile işbirliği yaparak görevini sürdürmektedir. Yetkileri artırılmış Osmanlı beylerbeyinin yerli ayanla işbirliği, 18. yüzyılda taşradaki siyasal dengelerin giderek değişmesine, ayanın kuvvetlenmesine yol açacaktır.

İnalcık bu süreçte, iki taşra görevlisinin -kadı ile defterdar- o güne kadar görülmemiş bir önem kazandığını belirtmektedir.

271 Mustafa Akdağ, "Genel Çizgileriyle XVII. Yüzyıl Türkiye Tarihi", s. 229-230.

272 Rhoads Murphey, beylerbeyliği mevkiinin artık "kutsal bir emanet olarak değil de, atama süresinde rüşvet ve caizeler için yapılan büyük masrafların görev süresince fazlasıyla telafi edileceği bir parasal yatırım olarak algılanmaya başladığını" belirtmektedir. Rhoads Murphey, *The Functioning of the Ottoman Army under Murad IV (1623-1639): Key to Understanding of the Relationship Between Center and Periphery in Seventeeth-Century Turkey*, Doktora Tezi, University of Chicago, 1979, s. 279'dan aktaran Karen Barkey, *a.g.k.*, s. 83, 86.

Valilerin suistimalleri, kadıları destek sağlamak için ayanlara yöneltmiş, kimi zaman da ayanlar kadıları valilere karşı işbirliğine zorlamıştır. Ayanlar merkeze dilekçe ya da temsilci göndererek şikayet akıtmışlardır. Bu süreçte, kadıların yavaş yavaş ayanı ve yerel çıkarları temsil eden görevliler haline dönüştükleri görülmektedir. Daha dikkat çekici olanı defterdarlık kurumundaki değişimdir. 16. yüzyılın sonunda, vergi toplamakla görevli *muhassılların* taşrada geniş yetkiler elde ettikleri bilinmektedir. Klasik dönemde eyalet defterdarı olarak bilinen görevlinin işlevlerini üstlenen ve doğrudan hazineye bağlı devlet gelirlerinin (miri mukataa) toplanmasından sorumlu olan muhassıllar, defterdarlardan daha geniş yetkilere sahiptir. 1593-1610 yılları arasındaki savaş ve isyan dönemi sonunda, geleneksel olarak sancakbeyleri haslarına aktarılan belirli gelirlerin mukataa olarak hazineye aktarılmasına karar verilmesi, bu mukataaların muhassılların denetimine girmesine neden olmuştur. Genişletilmiş yetkilerle güçlendirilen defterdarlık görevi ile birlikte mültezim ve müteselim kurumları aracılığıyla işlerini yürüten bazı askeri yöneticilerin görevlerini de üstlenen, zamanla valilerin yetkilerinden bir bölümünü daha ele geçiren "muhassıl paşa"lar, 18. yüzyıl ortalarına gelindiğinde ayanlar arasından atanmaya başlamıştır. Bu dönemde bazı sancaklar, hem buranın hazine gelirlerini toplayan hem de yönetimini üstlenen muhassıllar tarafından yönetilmeye başlanmıştır.[273] Örneğin, Mora, Saruhan, Menteşe ve Canik sancakları muhassıllık olarak idare edilmektedir.

1726'da taşra görevlilerinin atanmasına ilişkin köklü bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre beylerbeyliği, sancakbeyliği ve diğer idari görevlere yalnız kapıkulları (Enderun halkı) arasından atama yapılması kuralından vazgeçilerek, bu görevlere her eyalet ve sancağın kendi içinden "itibarlı ve kudretli" kişilerin atanması öngörülmüştür. Mustafa Akdağ, Osmanlı tarihinde yeni bir çağ açan bu olayın, iktisadi, toplumsal ve siyasal sonuçları itibariyle büyük önem taşıdığını belirtmektedir. Böylece "zorba-ayan valilerin dev-

273 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...ı*,s. 22; Orhan Kılıç, *a.g.k.*, s. 13.

let idaresini kendi kişisel çıkarlarına göre etkilemeleri biçiminde ifadelendirilen durum kurulu düzene dönüşmüştür."[274]

d. Taşra Egemenlerinin Güçlenmesi

Değişim döneminde "ayan ve eşraf" zümresi, yönetim kadrolarına girerek çeşitli sosyo-ekonomik işlevler yüklenmişti. Zengin tüccarlardan, esnafın yaşlı ve güngörmüşlerinden, ulema, imam, hatip gibi tanınmış din adamları ile ünlü tarikat şeyhlerinden oluşan ve *ileri gelenler* [vücuhu memleket] olarak ifade edilen bu grubun imparatorluğun geleneksel düzeninde de önemli bir rol oynadıkları bilinmektedir.[275] 16. yüzyıl belgelerinde 'ayan ve eşraf' olarak tanımlanan grubun Osmanlı şehir toplumunda devlet ve reaya arasındaki ilişkileri düzenlemek, hem reayanın temsilcisi durumunda bulunmak, hem de devlet emirlerinin uygulanmasında resmi görevlilere yardımcı olmak gibi işlevlere sahip oldukları görülmektedir. Ayanlığın en önemli özelliği, şehri ilgilendiren her konuda, özellikle devletle ilişkilerde reayanın temsilcisi olarak çalışmak üzere "şehir kethüdası" olarak atanmaktır.[276] Bununla birlikte ayanlar vakıfların yönetimi, fiyatların saptanması ve narh listelerinin hazırlanması gibi konularda kadı ile muhtesibe nezaret etmek, onarım harcamaları ya da hasat zamanının saptanması gibi konularda tanıklık gibi görevler de yerine getirmektedir. İnalcık'a göre, ayanların bu faaliyetleri, yerel nüfusun temsilcileri olarak davrandıklarını göstermektedir.[277] Ayan, esnaf loncaları içinde üretilen malların kalitesi ve fiyatının belirlenmesi sürecinde de daima etkilidir. 17. yüzyılda devletin resmi işlerde ayanı muhatap alması ve bunları vergi tahsilatıyla görevlendirmesi, bir sonraki yüzyılda bu kişilerin iktisadi ve siyasi bir güç olarak sivrilmeleri-

---

274 Mustafa Akdağ, *"Genel Çizgileriyle XVII. Yüzyıl Türkiye Tarihi"*, s. 241-242, 244.

275 Özer Ergenç, "Osmanlı Klasik Dönemindeki 'Eşraf ve Ayan' Üzerine Bazı Bilgiler", *Osmanlı Araştırmaları, III*, 1982, s. 105-106.

276 Örneğin, 1505'te Ankara'nın en büyük hanlarından Zağfirancı Hanını yaptıran Zağfirancı-zade ailesinden İbrahim Çelebi, Ankara'da uzun yıllar şehir kethüdalığı yapmıştır. Ankara'nın ileri gelen tüccarları arasında bulunan bu ailenin ayandan oldukları belirtilmektedir. *A.k.*, s. 107.

277 İnalcık, 17. yüzyıldan itibaren kamu hizmetini ilgilendiren fermanların, giderek artan bir şekilde lonca kethüda/kahyalarına gönderildiğini belirtmektedir. Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 44.

ni hızlandırmıştır.[278] Bunların bir bölümü devlete önemli sayıda asker sağlarken, bazılarına yüksek mevkiler verilmişti; ayan içinde beylerbeyi olanlar bile bulunmaktaydı. 18. yüzyıl sonlarına doğru taşrada tamamıyla ayan ve ağalara dayanan merkezi yönetim, bu güçler olmadan vergi toplayamaz, asker bulamaz, güvenliği sağlayamaz duruma geldi.

Değişim döneminde Osmanlı toplumunun en önemli unsuruna dönüşen ayan zümresi yerel bağları güçlü ailelerden çıkmakla birlikte, gerçekte homojen bir yapıya sahip değildir. Halil İnalcık, çeşitli kadı sicilleri ile Evliya Çelebi'nin anlattıklarına dayanarak "ayan ve eşraf"ı toplumsal kökenlerine göre şu şekilde sınıflandırmaktadır:[279]

Ulema, ilmiye sınıfının üyeleri: Molla, kadı, nakıb [seyyidlerin başı], müftü, müderris.
Kapıkulları: Ağa unvanını taşıyan kethüda-yeri, yeniçeri serdarı, çavuş, kapıcıbaşı, müteferrika [sarayda bulunan bir seçkin grubu], daha önceki dönemlerde kırsal bölgelerde önemli yönetsel işlevler üstlenen muhzirbaşı, mühtesib, pasbanbaşı, asesbaşı, dizdar, emekli vali kethüdaları, paşalar, beyler, tımar sahipleri, kapıkulu sipahileri, katipler.
Değerli mal ticareti yapanlar: Attar (ilaç), bezzaz (tekstil), kuyumcu (mücevher), sarraf (para), kervan ticareti yapan mültezimler, varlıklı kimseler, mali işlemler yapanlar.
Esnaf ustaları, lonca reisleri: Kethuda, kasapbaşı, bakkalbaşı, pazarbaşı, şehir kethüdası.

Görüldüğü gibi; ayan olarak anılan kişilerin bir bölümü, asker ve sivil yöneticiler ile din görevlilerinden, bir başka deyişle "askeri sınıf" üyelerinden oluşmaktadır. Üstelik bu özellik nesilden nesile aktarılmaktadır. Askeri sınıfa dahil olan ve çeşitli görevler alan bir kapıkulu belirli sürelerle ülkenin çeşitli bölgelerinde

278 1696-1698 yıllarına ait bir maliye ahkam defteri kaydında, devletin mali konularda eyalet ayanını muhatap aldığı görülmektedir. Bu belgede, Haleb, Şam, Adana, Antep ve Tokat taraflarındaki vilayet ayanının durumunun görüşüldüğü belirtilmektedir. Ayrıca, "18. yüzyılın son çeyreğinde devletin muhatap aldığı ayan içinde, Giresun'dan Rize'ye uzanan bölgede yaklaşık 26 ailenin adları yer almaktadır." Feridun M. Emecen, "Doğu Karadeniz'de Ayanlık: Tirebolulu Kethüdazade Mehmed Emin Ağa", *Belleten,* Cilt LXV, Sayı 242, Nisan 2001, s. 194.

279 Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 38.

görev yapmaktaydı. Ancak, askeriler zaman zaman yeni bir göreve atanmaz ve tekrar tayin edilene kadar statüsünde bir değişiklik olmadan beklerdi. Bu bekleme dönemlerinde askerilerin çoğu, tam bir özel girişimci gibi, ticaret ve benzer faaliyetlerle uğraşarak, kişisel servet biriktirebiliyordu. Bu kişiler yönetici zümre içinde yer almanın verdiği toplumsal güç ve otoritenin yanı sıra, ticari faaliyetleri ile de iktisadi güç elde ediyorlardı. Nitekim 17. yüzyıldan itibaren taşrada giderek güçlenen ailelerin çoğunun kökeni bu tür kimselere dayanmaktadır.[280] Buna benzer bir soyzincirsel bağ, askeri sınıfın ulema grubu için de geçerlidir. İnalcık, 18. yüzyılda yükselen bir dizi ayanın, gerçekte ikinci nesil ulema olduklarına dikkat çekmektedir. Anadolu şehirlerinde *kadızade, müftizade, müderrizade, hatibzade* isimleriyle anılan sayısız ikinci nesil ulema ailesi, babalarının varlığını ve nüfuzunu kullanarak 'ayan' kategorisine yükselmiştir.

Ayanların bir bölümünün kökeni ise, beylikler dönemindeki yerel güçlü ailelere dayanmaktadır. Bunların Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşundan yıkılışına dek geçen uzun sürede, taşra yönetiminde her zaman etkili oldukları bilinmektedir. Örneğin Karadeniz bölgesindeki ayan ailelerinin bir bölümünün (Giresun'a hakim olan Laçinoğulları, Dizdaroğulları, Tirebolu'da Kelalioğulları) kökeni, Osmanlı hakimiyeti kurulduğunda burada bulunan Çepni beylerine kadar inmektedir.[281] Bu beyler, Osmanlı egemenliğine girince eski mülklerini, tımarlarını ellerinde tutmaya devam etmişler ve bu statüleri Osmanlılarca tanınarak, tahrir kayıtlarında "müsellem" sınıfı içinde kabul edilmişlerdir.

Ayan sınıfına girebilmek için askeri ve dini unvanlara sahip olmak önemli olmakla birlikte, temel ölçütün servet sahipliği olduğu ortaya çıkıyor. Toplumsal konumunu güçlendirmek isteyen varlıklı kişiler için, bu dönemde unvan satın almak da zor değildir. Ayrıca askeri ve dini köklerden gelen (ağa, zaim, tımar sahipleri, seyyidler ve ulema) ayan ve eşraf da varlıklı kimselerdir. Kısaca, Osmanlı toplumunda askeri ve dini üst sınıf ile tüccar ve tefeci sınıfı büyük

280 Yaşar Yücel, "XVI.XVII. Yüzyıllarda Osmanlı İdari Yapısında Taşra Ümerasının...", s. 496.

281 Feridun M. Emecen, "Doğu Karadeniz'de Ayanlık..., s. 203.

ölçüde aynı kişilerden oluşmaktadır. İnalcık, askeri-dini görevliler ile "gerçek ayan"ların iltizam, mukataa, salgun ve salma gibi vergilerin toplanması, asker bölüklerinin oluşturulması, kârlı kredi işlemleri, tefecilik ve çiftliklerin kurulması gibi konularda iç içe geçtiklerini ve işbirliği yaptıklarını belirtmektedir.[282]

Değişim döneminde kapıkulu sınıfı reayaya, kul olmayanlara da açılmıştır. Bu gelişmenin bir nedeni rüşvetle üst düzey görevlilerin maiyetine girmenin yaygınlaşması, ikinci nedeni ise, taşra yönetiminde yerel unsurlara yer verilmeye başlanmasıdır. Devletin kapıkuluna karşı benimsediği bu yeni politikaya, eski kapıkulu sınıfı ve bürokratlar direnç göstermiştir. Bu nedenle kapıkulları ile "türedi" olarak adlandırılan reaya kökenli yeni sınıf arasındaki savaşım, 17. yüzyılın en önemli gerilimlerinden biridir.[283] Reaya kökenli kişiler, 17. yüzyılda nadiren "bey" ya da "paşa" olmaktadır; bu dönemde yerel unsurlar taşra yönetiminde daha çok paşa, bey ya da kapıkulu kökenli saray görevlilerinin "voyvoda", "subaşı" ve "mütesellim" unvanlı temsilcileri olarak karşımıza çıkmaktadır. 18. yüzyılda ise, mütesellim olarak hizmet eden ayan, kapıcıbaşı ya da mirmiran gibi üst düzey askeri görevlere de yükselecektir. Bir önceki yüzyılda az rastlanmakla birlikte, reaya kökenli ağalara gerçek bey ve paşa görevlerinin verilmeye başlanmasıyla birlikte, padişah otoritesinin doğrudan devri de gerçekleşmiş olacaktır. Böylece, merkezi Osmanlı rejimi parçalanırken, eyaletlerde güç dengesi ayan kökenli paşalar ve aileleri lehine değişmiştir.[284] Bu süreçte önemli rol oynayan bir başka unsur ise, yeniçeri serdarlarıdır. 16. yüzyıl sonundan itibaren "yeniçeri" unvanını elde edenlerin sayısı hızla artmış, 18. yüzyıla gelindiğinde de büyük şehirlerdeki sayıları binlerle ifade edilmeye başlanmıştır. Yeniçeri serdarları yerleştikleri şehirlerde 'ayan' unvanı taşıyarak servet ve güç elde etmişler, taşra yönetiminde söz sahibi olmuşlardır.

---

282 Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 41.

283 A.k., s. 39.

284 Halil İnalcık, 18. yüzyıl koşullarında yerel nüfusun temsilcisi olan "gerçek ayan" ile "ayan kökenli kamu görevlileri"ni karıştırmamak gerektiğini vurguluyor. İnalcık, bey ve paşa unvanları elde etmiş ayan ailelerinin gerçek ayan olarak değerlendirilemeyeceğini ve aynı bağlamda incelenemeyeceğini belirtmektedir.

17. yüzyılın sonundan itibaren Osmanlılarda toprak, merkezin denetiminden çıkarak fiilen beylerin, bir başka deyişle yerli güçlü ailelerin *malikaneleri* durumuna gelmeye başlamıştır. Osmanlı merkeziyetçiliğinin zayıflaması sonucunda, ortaya bir toprak aristokrasisi çıkmış ve bunlar saraya karşı bağımsızlık eğilimine girmiştir. Adana ve Payas yöresinde Küçük Alioğlu, Milas ve Menteşe çevresinde İlyasoğlu, Antalya'da Tekeli İbrahimoğlu, Rize dolaylarında Tuzcuoğlu, Trabzon'da Cemşitoğlu, Bilecik'te Kalyoncuoğlu, Uşak'ta Acemoğlu, Isparta'da Yılanlıoğlu ve İzmir'de Katipoğlu aileleri egemenliği ele geçirmişlerdir. Manisa ve çevresi Karaosmanoğlu ailesinin, Yozgat, Çorum, Ankara, Kayseri, Sivas, Amasya, Tokat çevresi Çapanoğlu sülalesinin denetimine girmiştir. Samsun ve çevresi ise, Canikli Ali Paşa yönetimindedir. Bu bölgelerde eyalet ve sancak yönetimleri, söz konusu ailelerin ileri gelenlerine verilmeye başlanmıştır. Musa Çadırcı, merkezi idarenin bu durumun farkında olmakla birlikte önlem alacak güçten ve bunların yerine görevlendirecek yeterli yöneticilerden yoksun olduğuna dikkat çekmektedir.[285]

Donald Quartet, merkez-taşra egemenlerinin ilişkilerinin 18. yüzyılda ne tür bir boyut kazandığını Şam eyaleti örneği ile açıklamaktadır.[286] Merkezi yönetimin, Şam'la ilgili düzenlemeleri, 1701 yılında Osmanlıların Avrupa sınırında uğradığı büyük bozgunlar ve Şam-Mekke hac yolunda gerçekleşen Bedevi saldırılarında otuz bin hacının öldürüldüğü olayların ardından başlamıştır. Merkezin öngördüğü yönetsel değişikliklerden biri, daha önce eyaletin çeşitli yöneticileri arasında bölüştürülmüş olan kimi yetkilerin (maliye, güvenlik, yerel hizmetler) tekrar valide toplanması, ikincisi ise valiliğe güçlü yerel bağlara sahip bir taşra egemeninin atanmasıdır. 1708 yılında, valiliğe Şam kökenli El-Azm ailesinden, diğer yerel egemenler arasında da kabul görmüş bir vali atanmıştır. Quartet, bu ailenin Şam ve Suriye siyasetinde halen etkili olduğunu belirtmektedir. El-azm ailesi, valiliği sürdürebilmek için İstanbul ile iyi geçinmek zorunda olduğundan bir

285 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin*...s. 13.

286 Karl K. Barbir, *Ottoman Rule in Damascus 1708-1758*, Princeton 1980'den aktaran Donald Quartet, *a.g.k.*, s. 159-161.

yandan merkezin bir parçası olarak çalışmış, diğer yandan da doğal olarak kendi yerel çıkarlarını gözetmiştir. Quartet'in Şam örneğinde somutlaşan merkez-taşra ilişkisi, imparatorluğun diğer eyaletleri için de büyük ölçüde geçerlidir. Şam örneği, devletin artık eyaletleri yönetmek üzere saray eğitimi içerisinden taşra yöneticilerini çıkarmak yerine, yerel güçlerle işbirliği yaptığı ve onları kendi bölgelerini merkez adına yönetmekle görevlendirdiği bir "pazarlık süreci"ne işaret etmektedir.[287] Quartet, bu pazarlık sürecini, merkez ile taşra egemenleri arasında, kimi zaman gergin ama sonuç olarak her iki tarafa da yarar sağlayan bir ortak yaşama (simbiyoz) olarak nitelendirmektedir.[288] Üçüncü önemli yönetsel değişiklik, valinin askeri sorumluluğunun yeniden tanımlanması ve bir savaşçı olarak değil de idareci olarak sınıflandırılmasıdır. Buna göre Şam valisinin artık savaş hizmeti yapması ve komutası altındaki askerleri sınır bölgelerine getirmesi gerekliliğine son verilmiştir. Bu değişiklik, artık genişlemeyen ve yeni gelir kaynakları ele geçirmeyen devletin, mevcut kaynakları korumak ve daha etkin kullanmak ihtiyacına bağlanmaktadır.

YEREL EGEMENLİĞİN HUKUKİLEŞTİRİLMESİ: SENEDİ İTTİFAK

Osmanlı taşra yönetimi 19. yüzyıla büyük bir karışıklık içinde girmiştir. Yüzyılın başında IV. Mustafa'nın on dört ay süren hükümdarlığı döneminde eyalet ve sancakların merkeze bağlılıkları tamamıyla zayıflamış, hatta Mısır, Halep, Maraş gibi merkeze uzak eyaletlerde denetim tamamen kaybedilmişti. Anadolu ve Rumeli topraklarında çeşitli kişi ve aileler yönetimi ele geçirmişlerdi. Bu dönemde mali, askeri ve idari karmaşa nedeniyle,

287 Donald Quartet, *a.g.k.*, s. 158.

288 *A.k.*, s. 168. Gerçekte bu pazarlığın geçmişi 17. yüzyılın başına kadar uzanmaktadır. Başbakanlık Osmanlı Arşivleri'nde bulunan bir mektup, devletle eşkıyalar arasındaki etkileşimi gözler önüne sermektedir. 1606 Mayıs'ında, Celali lideri Canboladoğlu, I. Ahmet'e mektup yazarak, padişahın kendisini Halep valisi yapması, yardımcılarına da başka mevkiler vermesi karşılığında, emrindeki eşkıya ordularını paralı asker olarak savaşa yollayabileceği önerisinde bulunmuştur. Mektubun kenarında padişahın kendisinin düştüğü çok çarpıcı bir not bulunmaktadır. I. Ahmet, "Bu kadarı da fazla. Bu kadar çok şey nasıl verilir?" diye yazmıştır. Belli ki padişah, eşkıyanın taleplerini dinlemeden reddetmek yerine pazarlığa oturmayı ve fiyat konusunda çekişmeyi tercih etmiştir. Bir değerlendirmeye göre devletin eşkıyaları bu türden anlaşmalar, pazarlıklar ve himaye ilişkileri aracılığıyla denetim altına almayı, manipüle etmeyi istemesi ve becerebilmesi, zayıflığının değil, gücünün kanıtıdır: Karen Barkey, *a.g.k.*, s. vi.

merkezi yönetimin yalnızca İstanbul çevresine hükmedebildiği söylenmektedir.

Böyle bir ortamda metruk toprakları da üretime açarak büyük çiftlikler elde edip dünya ekonomisine eklemlenme aşamasına gelen taşra egemeni eşraf ve ayan, padişah ile *Senedi İttifak* belgesini imzalayıp fiili-yerel egemenliklerini hukukileştirmeye girişti. Osmanlı tarihine ilişkin hemen her konuda olduğu gibi, Senedi İttifak'ın değerlendirilmesinde de birbirinden farklı görüşlerle karşılaşılmaktadır. Genellikle bir misak ya da sözleşme olarak nitelenen bu senet, kimilerine göre, *Magna Carta* benzeri bir özgürlük belgesidir, kimilerine göre de II. Mahmut'a zorla kabul ettirilen bir ademi merkeziyet sürecidir.[289] Doğan Avcıoğlu, bazı hukukçular tarafından "despot padişahın yetkilerini sınırlayan Türkiye'deki ilk kamu hukuku kaidesi" sayılan bu belgenin gerçekte "eşkıyalığın meşrulaştırılması"ndan başka bir şey olmadığını belirtmektedir.[290] Bülent Tanör, Senedi İttifak'ın ne içeriği ne de onu yaratan organ açısından geleneksel Osmanlı hukuk kaynaklarına ya da bilinen monarşik anayasal belgelere (fermani misak) benzediğine dikkat çekmektedir.[291] Tanör'e göre bu belge, merkez ile taşranın egemen güçleri arasındaki "geçici mutabakat" arayışları doğrultusunda, bugünkü deyimlerle bir "yuvarlak masa, bir ortak platform ya da konsensüs metni" özellikleri göstermektedir.

İttifak/sözleşme belgesi, 7 Ekim 1808 tarihinde, merkez bürokratları ile büyük taşra egemenleri arasında imzalanmıştır. İttifak'a bizzat katılmayan Arnavutluk ve Kuzey Yunanistan ayanı Tepedelenli Ali Paşa ile Mısır ayanı/valisi Mehmet Ali Paşa birer temsilci önderliğinde bir bölük asker göndermişlerdir. Senedin imzalanmasında adı geçenlerden padişahın vekili Sadrazam

289 Bu belgenin "sözleşme" ya da "misak" olarak tanımlandığı kaynaklardan bazıları: Halil İnalcık, "Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Humayunu", Belleten, 28/112, Ekim 1964, s. 606; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul Cilt I, s. 147; Recai Galip Okandan, *Amme Hukukumuzun Ana Hatları*, s. 57; Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, s. 121-122. Magna Carta ile benzerlik kuran kaynaklar: Sıddık Sami Onar, *a.g.k.*, s. 148; Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi*, İ.Ü. Hukuk Fakültesi, İstanbul 1973, s. 36, 38.

290 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, Birinci Kitap, s. 72.

291 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Der Yayınları, İstanbul 1992, s. 38-39.

Alemdar Mustafa Paşa, Silistre Valiliği, Tuna seraskerliği ve Rusçuk ayanlığından sadrazamlığa yükselmiş bir tarım kapitalistidir.[292] Mısır valisi Mehmet Ali Paşa tütün tüccarı, Tepedelenli Ali Paşa ise, Yanya mutasarrıflığından valiliğe ve 1812'de vezirliğe yükselen, iki yüzden fazla çiftliğe sahip bir taşra egemenidir.

Belgede ayanların durumlarının devletin keyfi uygulamalarına karşı emniyet altına alınması, kendilerine bağlı küçük ayan üzerinde hakimiyetlerinin onaylanması, her ayanın yönetim bölgesinin tecavüzden korunması ve ayanlık statüsünün babadan oğula geçmesi gibi hükümler yer almaktadır.[293] Devletin bu belge ile ayanların haklarını-ayrıcalıklarını tanımak ve vergilerin padişahın vekilleriyle bu hanedanlar arasında müzakere yoluyla kararlaştırılmasını kabul etmek zorunda kaldığı söylenmiştir. Gerçekte mevcut durumu saptamaktan başka bir yeniliği olmayan bu belgenin yansıttığı tek şey, merkez ve taşra egemenleri arasındaki koalisyonu yazılı olarak göstermesidir.[294] İttifak senedi, para ekonomisine evrilen sistemin yarattığı yeni sınıfların, çeşitli biçimlerde sisteme katıldığı iki yüz yıllık değişim dönemini resmileştirmekte ve bu dönem boyunca uygulanan merkez-taşra uzlaşmasını yeniden inşa etmektedir.[295] Senedi İttifak, Alemdar'ın ve ayan haki-

---

292 Rusçuk yeniçerilerinden birinin oğlu olan Alemdar, Rumeli ayanlarının en kurnazı ve cesuru olarak tanınan Tirsiniklioğlu İsmail Ağa'nın maiyetine girmiş ve Hezergrat ayanı olmuştur. Tirsinikli ölünce yerine, Rusçuk ayanlığına geçen Alemdar'a kısa bir süre sonra vezir rütbesi ile Silistre valiliği ve Tuna seraskerliği görevi kaydı hayat şartıyla verilmiştir. Tuna bölgesine atanacak yeni bir valinin Alemdar'a beğendirilemeyeceği düşüncesiyle, arabulucular ve ısrarlarla valilik görevi Alemdar'a kabul ettirilmiştir. Alemdar, kısa bir süre sonra yaklaşık 15 bin kişiden oluşan "ordusu" ile İstanbul'a girecek, Mustafa'yı indirip II. Mahmut'u tahta geçirecek, üstelik kendisini de sadrazam seçtirecektir. Alemdar, ilk iş olarak, Anadolu ve Rumeli ayanları ile hükümet arasında bir ittifak senedi imzalanmasını sağlamıştır.

293 Halil İnalcık, "Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Humayunu", s. 607-609.

294 Niyazi Berkes, *Türkiye İktisat Tarihi*, 2. Cilt, s. 317. "Sened-i İttifak denen vesika, ayan ve hanedanlar ile devletin bürokratik, militer ve adli temsilcileri arasında birbirlerini tanımak, birbirlerini tutmak, birbirlerine karşı militer eyleme geçmemek taahhütlerini bildiren ne İslam şeraitinde, ne Osmanlı kanun geleneğinde ne Batı anayasa modelinde eşi olmayan, hukuk açısından çorak ve hiçbir anayasa olma olanağı taşımayan bir vesikadır."

295 Cenk Reyhan, bu senetle yeniden inşa edilen merkez-taşra mutabakatının aynı zamanda "padişah merkezli klasik dönem dairel adalet kültürel hegemonyasının ortalama 17. ve 18. yüzyıllar boyunca belirsizleşmesi sorununu çözümlemeye" çalıştığını söylemektedir. Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 281.

miyetinin ortadan kaldırılması ile hükümsüz bir belge durumuna düşmüş ve unutulmuştur.

19. yüzyılda II. Mahmut'un imparatorluk genelinde merkezi denetimi sağlamak amacıyla taşradaki yerel güçlere karşı başlattığı mücadelede, devletin yanında yer alan bazı küçük ayan ailelerinin güçlerini artırdığı görülmektedir.[296] 1830'lu yıllarda ayanlarla mücadeleye yardım eden ayanlara, ödül olarak "kapıcıbaşılık" gibi resmi devlet görevliliği bahşedilecek ve bu kişilerin ayanlığı resmi rütbeye dönüştürülerek meşrulaştırılacaktır.[297] Hatta bu ayanların, Tanzimat'ın ilanı ile gelen yeni uygulamalardan uzun süre etkilenmedikleri, aksine daha da güçlenerek kaymakam, kadı, müftü gibi görevlileri etkileri altına aldıkları bilinmektedir.

Belirli bölgeler üzerinde yoğunlaşan tarih incelemelerinin sunduğu çeşitli örnekler, Tanzimat'ın uygulanmasından sonra taşranın yeni bir iktidar mücadelesine sahne olduğunu göstermektedir. Bu dönemde ayan ile diğer yerel güçler arasında gelişen iktidar mücadelesine ilişkin çarpıcı bir örnek 1843'te Doğu Karadeniz'de yaşanmıştır.[298] Tirebolu ayanı Emin Ağa, ayanlarla mücadelede devlete yardım eden bir voyvodadır. Bu yardımı neticesinde 1834'te Trabzon valisinin talebiyle kapıcıbaşı rütbesi almış, ayanlığı resmileştirilmiştir. Yaklaşık on yıl sonra, İstanbul'a Emin Ağa aleyhinde ve lehinde dilekçe yağmaya başlamıştır. Dilekçelerin bir bölümü, Emin Ağa'nın kaza halkının mallarını yağmaladığı ve bazı kimseleri katlettirdiği gibi şikayetler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Diğer bölümü ise, ağalarının, "gemilerine iş bulmak için ona garez eden sermayeli, zengin gemi kaptanları"nın iftirasına uğradığını belirten açıklamalar içermektedir. Meclis-i Vala'da görülen dava sonucunda, hakkındaki suçlamalar ispat edilemediği için Emin Ağa'nın bir süre görevden el çektirilmesine karar verilmiştir. İki yıl sonra 1845'te Şarkikarahisar kaymakamlığına atanan Emin

296 Örneğin 1833'te Tuzcuoğlu ailesine karşı mücadele eden Trabzon Valisi Şatıroğlu Osman Paşa'ya, Tonya ayanı Hacı Salihoğlu Ali ve Tirebolu voyvodası Kethüdazade Mehmet Emin Ağa yardım etmişlerdir. Feridun M. Emecen, "Doğu Karadeniz'de Ayanlık", s. 203-204.

297 Niyazi Berkes, merkeze karşı isyan eden ağaları *derebeyi* olarak tanımlamaktadır, bir başka deyişle derebeylik ağalığın/ayanlığın devlete başkaldırmış şeklidir.

298 Feridun M. Emecen, "Doğu Karadeniz'de Ayanlık", s. 205.

Ağa, 1849'da "usuli cedidei Tanzimata pek de vukufu bulunmayacağı" gerekçesiyle azledilmiştir.

Osmanlı tarihinde ayanın rolü üzerine yapılan değerlendirmelerde iki farklı görüş dikkat çekmektedir. İnalcık, bu yaklaşımlardan ilkini, "resmi Osmanlı tarihçiliğinde egemen olan ve merkeziyetçi Osmanlı politikalarını yansıtan olumsuz yaklaşım", ikincisini ise, "eski Osmanlı topraklarında ulusal devletlerin kurulmasıyla başlayan olumlu yaklaşım" şeklinde özetlemektedir. Buna göre, ilk yaklaşım, 18. yüzyıldaki ayan egemenliğini bir zorbalık ve anarşi dönemi olarak gösterirken, ikincisi bu dönemi yerel özerklik ve ulusal bağımsızlığın önünü açan bir dönem olarak değerlendirmektedir.[299] Feridun Emecen ise, ilk yaklaşımı "merkezi karakterli, koyu devletçi anlayışla bu zümrelerin 'mütegallibe' kategorisinde ele alınmaları", diğer görüşü de "daha serbest bir tarihçilik anlayışının etkisiyle konunun daha farklı bir çerçevede ele alınması" olarak görmektedir.[300] Bu iki farklı yaklaşımın günümüze kadar yansıdığını söylemek yanlış olmaz. Türkiye'de küresel kapitalizme uyarlanma süreci incelenirken de görüleceği gibi, söze konu olan ademi merkezileşme olduğunda, her zaman "özerk ve özgür yerel" karşısına, "merkeziyetçi ve despot devlet" yerleştirilecektir.

4. Yarı Sömürgeleşme Süreci

1820'lerden I. Dünya Savaşı'na kadar geçen yaklaşık yüz yıllık süre, Osmanlı iktisadi ve toplumsal düzeni için öncekilerden çok farklı bir dönem oluşturur. Bu dönemde Osmanlı Devleti Batı'nın iktisadi, askeri ve siyasal gücü ile karşı karşıya gelirken,

299 Kuşkusuz bu iki yaklaşımla birlikte, iyi ayan-kötü ayan şeklinde yapılan bir başka ayrımdan da söz etmek gerekir. İnalcık, II. Mahmut döneminde merkezi yönetim eyaletlerde belli bir denetim kurmaya başlayınca, ayanların "yasadışı yollarla reayayı sömüren"ler olarak görülmeye başlandığını ve daha önce yalnızca ayanların bir bölümünü nitelemek için kullanılan "mütegallibe" ya da "derebey" sözcüklerinin, bütün ayanlar için genelleştirildiğini belirtiyor. 19. yüzyılda toplumsal ve yönetsel hayatta önemini koruyan az sayıdaki ayan ise, uzun bir süre boyunca "müteayyinan" ve "vucuh-u ahali" olarak adlandırılmıştır. (Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 51-52.) Toplumsal kökeni ayan olan bu kişiler, hangi sözcükle nitelendirilmiş olursa olsun, sonuçta varlıklı ve nüfuzlu taşra egemenleridir.

300 Feridun M. Emecen, "Doğu Karadeniz'de Ayanlık", s. 193-216.

ekonomi Batı kaynaklı yeni bir iktisadi düzene -kapitalizme açılmıştır. Sanayi ve ticarette büyük bir gelişme içinde olan Avrupa ülkeleri ile Amerika'nın ucuz hammadde bulma girişimleri, mamul malları için pazar arayışları bu yüzyıl boyunca hız kazanmış, dünyanın siyasi haritası yeniden iktisadi çıkarlara göre şekillendirilmek istenmiştir. Fransız İhtilali'nin ortaya çıkardığı milliyetçilik akımı, Avrupa'da başlayan ayaklanmalar sonucunda krallıkların parçalanması ve ulus devletlerin kurulması, İngiliz sanayi devriminin Kıta Avrupasında da hızla yayılması gibi etkenler Osmanlı İmparatorluğu üzerinde yıkıcı etkiler yaratmıştır. Bu gelişmeler karşısında dünya ülkelerinin bir bölümü bağımsızlıklarını tamamen yitirerek, birer sömürge olurken, diğerleri ekonomik özgürlüklerini büyük ölçüde kaybederek, kapitalizmin gerekleri doğrultusunda siyasal bağımsızlıklarını sürdürmeye çalışmıştır. Osmanlı İmparatorluğu, emperyalistler arası rekabet koşullarında siyasal bağımsızlığını biçimsel olarak sürdürmekle birlikte, özellikle yüzyılın ortalarında yarı sömürgeleşme sürecine girmiştir.

Osmanlı ekonomisi üzerinde yarı sömürgeleştirme süreci, Batı Avrupa kapitalist ekonomisinin 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde ticaret, daha sonra da finans sermayesi ile ülkeye girmesiyle belirginleşmiştir.[301] Bu dönem, Avrupalı güçlerin kapitülasyonları sistemleştirmek doğrultusunda çok uzun zamandır sürdürdükleri çabaların kritik bir evresiydi. İlk kez Barış, Dostluk ve Ticaret Anlaşması ile Fransa'ya verilen ticari ayrıcalıkların (kapitülasyonların) daha sonra genişleyerek imparatorluğun ticari ve sınai yaşamına olumsuz etkiler yaptığı bilinmektedir. Ancak, bu tür ayrıcalıkların etkisi sınırlı olmuştu, ticaret sermayesine ve

301 "Yarı sömürge"nin belirleyici özelliği iktisadi yapının "dünya ekonomisi içinde hammadde ihracatçısı-sınai ürün ithalatçısı" şeklinde biçimlenmiş olmasıydı. Uluslararası uzmanlaşmanın bu klasik biçimi, 19. yüzyılın ilk on yılından başlayarak süregelen dönüşümler sonunda yerleşmiş ve Avrupa kökenli sınai ürünler iç piyasaya büyük ölçüde egemen olmuştu. Yüzyılın sonuna doğru, aslında birer tarımsal ürün sayılması gereken un ile şeker bile Avrupa ve Amerika'dan karşılanmaktaydı. Büyük bir hububat alanı olan İç Anadolu'dan İstanbul'a buğday nakletmek, New York'tan buğday ithal etmekten % 75 daha pahalıydı. Yarı sömürge düzeni, dünya kapitalizmi ile bağlantı noktalarını oluşturan İstanbul, İzmir ve Selanik gibi metropollerin ülkenin diğer bölgeleriyle bağlarını sınırlamıştı. Niyazi Berkes, *a.g.k.*, 2. Cilt, s. 320; Şevket Pamuk, *a.g.k.*, s. 237; Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1922*, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 28.

buna bağlı olarak sınai üretime öldürücü darbeyi indirecek olan 1838 tarihli İngiliz-Osmanlı ticaret anlaşmasıydı. Avrupa devletleri, Osmanlıların iktisadi bağımlılığını bu anlaşma (Baltalimanı Anlaşması) ile daha da pekiştirmişlerdi. Mısır valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın 1830'lardaki isyanı karşısında Osmanlılar, imtiyazlar vererek Avrupa'nın diplomatik ve askeri desteğini aramak zorunda kalmışlardı. Bu tür imtiyazlardan biri olan 1838 anlaşması ile dışa karşı korunma önlemi getirilmeden içerdeki sınırlamalar kaldırılmış, bu da ülkeyi Avrupa'nın açık pazarı haline getirmişti.[302] İngiliz tüccarı, Osmanlı toprakları üzerinde, her türlü ticaret serbestliğini kazanmış, yerli tüccarın sahip olduğu bütün haklara sahip olmuş, yerel vergi ve gümrüklerden kurtulmuştu. Bir yandan yerli sanayi çökerken, diğer yandan da dünya pazarı ile bütünleşmeyi sağlayan asalak bir aracı sınıf türemişti.[303] Bu anlaşmanın Batı kapitalizmi için kurduğu açık pazar düzeninin ihtiyacı olan idari ve mali değişim ise, *Tanzimat reformları* ile gerçekleştirilecekti.

"Devletin ve korunan memleketlerin iyi yönetilmesi" söylemine dayanan Tanzimat reformları iç ve dış dinamiklerin birlikte şekillendirdiği bir sürecin ürünü olarak ortaya çıkmıştı. Bir yandan taşradaki ayan sorunu ve Balkanlar'da hız kazanan bağımsızlık hareketleri, öte yandan Batı'nın artan gücü karşısında Osmanlı yönetimi bir dizi Batı türü reformu uygulamaya koyarak merkezileşmeye çalıştı. Kendi iç dinamikleri itibariyle Osmanlı monarşisinin yapmak istediği şey, yarım yüzyıl önce Batı'nın aydınlanmış monarşilerinin yapmak istediğinden farklı değildi: "Yerel feodal beylerin bireysel ayrıcalıklarına son vermek ve egemenliği tüm sınıfa

302 1838 anlaşmasından sonra Fransa (1838), Hansa Alman Birliği, Birleşik Devletler, Sardunya (1839), İsveç, Norveç, Hollanda, Prusya, Belçika (1840), Danimarka, Toskana (1841) ile yapılan anlaşmalar Osmanlı ticaretini 'dünyanın en liberal ticareti' durumuna getirmiştir. Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Birinci Kitap, s. 108; Reşat Kasaba, *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi: Ondokuzuncu Yüzyıl*, Belge, İstanbul 1988, s. 51.

303 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, Birinci Kitap, s. 54; İlhan Tekeli, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Bölgesel Politikası'nın Kökenleri", *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 107.

devretmek."[304] Bu amaçla düzenli bir mali sistem oluşturulmaya çalışılmış, egemenliğin kullanımı yerel meclislere verilmiştir. Dış dinamikler açısından ise, Tanzimat döneminin önemi kapitalizmin işleyişine yardımcı olmak üzere iktisadi ve toplumsal ilişkilerin batılı ilkeler doğrultusunda örgütlenmesini gerçekleştirmekti. Bu nedenle Batı kapitalizminin Osmanlı Devleti'nde yaslanmak istediği Rum ve Ermenilere imtiyazlı bir durum sağlanmak istenmiş, gayrimüslim cemaatlere çeşitli hak ve ayrıcalıkların getirildiği birçok düzenleme yapılmıştır. Bunlar elde ettikleri yabancı korumacılığı ve sağladıkları ekonomik fırsatlarla etkili bir toplumsal güç konumuna yükselirken, feodal sistemin ağa, bey, ayan, vb. unsurları da yeni düzen içinde "yerel meclis üyesi" kimliğiyle yerlerini alacaktır. Osmanlının kapitalizme açılış süreci, ülke içindeki egemen toplumsal güçlerle sanayileşmiş Avrupa ülkelerindeki egemen kesimler arasındaki çıkar birlikleri, çelişkiler, mücadeleler ve uzlaşmalarla ilerlemiştir.

Avrupa kökenli kapitalizm ile iç dinamiklerin karşılıklı etkileşimi, iktisadi ve toplumsal örgütlenmeyi hızla dönüştürmüştür. Tanzimat Fermanı'ndan başlayarak, 1850'lerden itibaren demiryolu yapımı konusunda yabancı sermayeye verilen imtiyazlar, 1854 yılında başlayan dış borçlanma, 1856 tarihli Islahat Fermanı, toprakta özel mülkiyeti yasallaştıran 1858 Arazi Kanunnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi, 1867 yılında yabancıların da İmparatorlukta toprak satın almalarına izin verilmesi ve 1881'de yürürlüğe giren Duyunu Umumiye sistemiyle Osmanlı kaynakları üzerinde yabancı kontrolünün açık bir statüye kavuşması bu sürecin önemli aşamalarını oluşturmaktadır.[305]

304 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 10-11.

305 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi, toprak hukuku alanında gerçekte mevcut uygulamaları kurallaştırmakla yetinmiş, çekingen bir tavır içinde ancak birkaç ufak yenilik yapmaya cesaret edebilmiştir. Bu nedenle Arazi Kanunnamesi, Avrupa sermayesinin hammadde kaynaklarının kontrolünü ele geçirme amacı çerçevesinde değerlendirilmelidir. Barkan'ın sözleriyle Osmanlı Devleti köklü bir toprak politikası izlemek yerine, "ecnebi devletlerin ve Hıristiyan tebaanın menfaatlerine uygun bir şekilde, kayıtsız ve şartsız bir liberal nizamın tahakkuku için çalıştı. Fiilkilka Türkiye'de toprak üzerinde spekülasyon yapmak ve siyasi maksatlarla toprak satın almak isteyen ecnebilerin ve ecnebi ajanlığı ve sermayesi sayesinde zenginleşen bir kısım gayrimüslim vatandaşların tahakkukunu talep ettikleri yeni hürriyetperver nizamdan bekledikleri büyük kârlar vardı." Kanunun uygulanmasını sağlamak üzere Avrupa devletleri, memleketin kadastrosunun yapılması

Osmanlı yöneticileri taşradaki unsurlar karşısında merkezi yönetimin gücünü artırmak, orduyu, maliyeyi ve idareyi güçlendirmek için başlatılan girişimlerin pek çoğunda, Avrupalı devletlerin desteğine başvurmak zorunda kalmış; Avrupa devletleri de reform girişimlerini desteklemiştir. Ancak, Osmanlı yöneticilerinin 19. yüzyılda kurmaya çalıştığı merkeziyetçilik, artık klasik dönemdeki gibi bağımsız bir merkeziyetçilik değildir. 19. yüzyıl merkeziyetçiliği, yarı sömürge koşullarında ve Avrupa kuvvetler dengesi çerçevesinde inşa edilmektedir. Örneğin, İngiltere merkezileşme reformları ve Osmanlı Devleti'nin güçlenmesi sayesinde Rusya'nın sıcak denizlere inmesini engelleyebileceğini düşünüyordu. Gerçekte Batı'yla olan ilişkileri, Osmanlı Devleti'ni içerde kuvvetli olduğu ölçüde dışarıda zayıf kılacak nitelikteydi. Avrupa devletleri reform girişimlerine sağladıkları mali ve siyasal destek karşılığında, Osmanlı ekonomisinin dışa daha fazla açılması doğrultusunda talepte bulunuyor, baskı yapıyorlardı. Bu nedenle reformlar ilk aşamalarından itibaren Avrupa devletlerine ekonominin dış ticarete ve yabancı sermayeye açılması doğrultusunda verilen ödünlerle el ele yürümüştür. Ekonomi dışa açıldıkça, Avrupa sermayesinin Osmanlı topraklarındaki gücü artmış; bu süreç I. Dünya Savaşı öncesinde İmparatorluğun birbirleriyle rekabet halindeki Avrupa devletleri arasında nüfuz bölgelerine ayrılmasına kadar uzanmıştır.[306]

Süreç, İmparatorluğun varlığını koruma çareleri aramasıyla koşuttur, bu nedenle Osmanlı yöneticileri atılan adımların uzun dönemli sonuçlarından çok, Avrupa devletlerinden kısa vadede sağladıkları siyasal ve mali desteği düşünmüşlerdir. Avrupa desteği ise, Osmanlı'nın zayıf tutularak bütünlüğünün korunması ilkesine dayanmaktadır. Bu nedenle eyaletlerin yönetilmesine dönük her yeni reform girişimi, çözülüşü biraz daha hızlandırmıştır.[307] Batı kapitalizmi ile Osmanlı'nın içsel dinamik-

---

için kredi vermişlerdir. Ömer Lütfi Barkan, "Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi", *Tanzimat*, Maarif Vekaleti Neşriyatı, İstanbul 1940, s. 99-100.

306 Şevket Pamuk, *a.g.k.*, s. 247.

307 "Paradoksal olarak, merkezi hükümet iradesini taşrada kabul ettirmeye çalıştıkça, Rum nüfus, devlet karşısında kendi özerkliğini sürdürme yönünde sürekli bir ge-

leri arasındaki gerilimin sergilendiği en çarpıcı örnek, yönetimde merkeziyetçiliği kurma ile merkeziyetçiliği hafifletme çabalarının iç içe geçmiş olmasıdır. Merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik modelleri, I. Dünya Savaşı'na kadar reformcuları meşgul etmiş ve tekrar tekrar yeniden tanımlanmıştır. Yüzyılın merkezileşme-ademi merkezileşme gerilimi, Cevdet Paşa'nın şu sözlerinde somutluk kazanmaktadır: [308]

> Osmanlı Devleti'nde eskiden merkeziyetçi bir idare usulü yürütülmediği halde, Tanzimatı Hayriye'nin icrasında bazı mertebe merkeziyetçi idare usulüne meylolunup, giderek bu usul bayağı galebe eder gibi oldu ise de, bunun taşralarca pek mahzurları görülmekle, sonradan tekrar eski usule avdet olunmuş ve bunun inzibat ve idarece faydaları görülmüş ise de sonradan yine merkeziyet usulüne meylolunup şimdi bir karışık halde gidiliyor. Halbuki bu esas kararlaştırılmadıkça idarece salim yola gidilemez...işte her şeyden önce bu karışık halden çıkılıp, ittihaz olunacak usuli esasiye kararlaştırıldıktan sonra memurların da derece derece görevleri ve sorumlulukları belirlenmelidir, bu da başlı başına bir iştir.

Yüzyılın ikinci yarısında yapılan yüksek faizli borçlanmalar, kısa sürede borcun borçla ödenmesini zorunlu kılan bir ekonomik kısır döngü yaratmıştı. 1875 yılına kadar on beş kez dış borçlanmaya giden Osmanlı Devleti, yüzyılın son çeyreğine ödeyemediği borçlar karşısında, alacaklı devletlerin baskısı altında girecektir. 1876 yılında Osmanlı Devleti'nin dış borç ödemelerini durdurduğunu ilan etmesinin ardından, Osmanlı hükümeti ile alacaklı ülkelerin temsilcileri arasında başlayan görüşmeler, 1881 yılının Aralık (hicri takvime göre Muharrem) ayında imzalanan bir anlaşma ile sonuçlanmıştı. Muharrem Kararnamesi olarak adlandırılan bu anlaşma ile ödeme koşulları yeniden düzenleniyor, buna karşılık Osmanlı Devleti, imparatorluk içinde yabancı alacaklıların temsilcisi olarak çalışacak ve devletin vergi gelirlerinin bir bölümünü bu alacaklılar adına toplayacak özerk bir örgütün kurulmasını kabul ediyordu. Osmanlı maliyesinin gelir kaynakları arasından tuz ve tütün tekelleri, damga resmi, ham ipekten toplanan öşür,

---

reksinim duyuyordu. Taşra reformları bu ayrılığı ortadan kaldırmayıp yalnızca daha fazla açığa çıkmasına yardımcı olmuştu." Gerasimos Augustinos, *a.g.k.*, s. 118.

308 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, Cilt VII, s. 159-160.

balıkçılık ve alkollü içkilerden alınan vergiler ile Doğu Rumeli vilayetinin ödediği yıllık vergi, Duyunu Umumiye (Genel Borçlar) İdaresi adı verilen ve yabancılar tarafından yönetilen bu kuruluşa devrediliyordu. Osmanlı İmparatorluğu, dış borçlanmalar, Duyunu Umumiye, sürekli imtiyazlar arayarak ülkeye giren yabancı sermaye yatırımları, giderek ağırlaşan ve yaygınlaşan kapitülasyonlar etkisiyle önce iktisadi, daha sonra siyasi alanlarda emperyalizmin denetimine girmiştir.

Tanzimat reformları, büyük toprak sahipleri ile üretici köylü arasındaki ilişkiye dokunmamıştır. İltizam sisteminin İmparatorluğun sonuna kadar devam ettiği göz önünde bulundurulursa, ayanın yerel ekonomide belirleyici role sahip olma gücünü 20. yüzyıla kadar koruduğunu söylemek mümkündür. Bu nedenle tarımsal üretim açısından 19. yüzyıl, daha önceki dönemlerden büyük farklılıklar göstermez. Bu yüzyılda küçük ve orta mülkiyetin yanı sıra, büyük toprak mülkiyeti de görülmektedir, ancak küçük köylü işletmeleri, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, bu yüzyıl boyunca da önemlerini korumuştur.[309] Büyük toprak sahipleri, topraklarını, ücretli işçiler kullanan kapitalist işletmeler biçiminde değil, ortakçılık yoluyla köylü hanelerine kiralayarak işletiyordu. Ücretli işçi çalıştıran büyük kapitalist işletmeler ise, Çukurova bölgesinin dışında yaygınlaşmamıştır. Bu nedenle küçük üreticilik ve esas olarak aile emeği ile bir çift öküze dayalı üretim süreci, birkaç yer dışında ağırlığını korumuştur. Bu dönemde gerçekleşen en önemli değişiklik, yüzyılın sonuna doğru pazar için üretimin yaygınlaşması ve Anadolu köylülerinin önceki dönemlerden çok daha güçlü bir biçimde pazar ilişkilerinin içine çekilmesidir. Önceki dönemle benzer bir şekilde bu yüzyılda da yaratılan tarımsal artığa el koyanlar, yalnızca devlet, mültezimler ve büyük toprak sahipleri değildi. Verimliliğin düşük olması, üretimin hava koşullarına bağlı olarak değişmesi, vergi oranlarının yüksekliği ve mültezimlerin baskısı hem kendi topraklarını işleyen küçük ve orta ölçekli üreticileri, hem de ağaların topraklarını işleyen kiracıları tefecilere bağımlı hale getirmişti. Tefecilik ise farklı bölgelerde, farklı kesimlerin elindeydi. Toprak ağalarının güçlü olduğu yörelerde, ağalar

309 Şevket Pamuk, *a.g.k.*, s. 259-262.

aynı zamanda faizle borç da veriyordu, böylece büyük toprak sahipleri yalnızca tarımsal artıktan daha büyük pay almakla kalmıyor, gerekirse tefecilik yoluyla kendilerine bağladıkları köylüleri topraklarında kiracı olarak kullanıyordu. Diğer bölgelerde ise, tefecilik faaliyetleri sarraf, tüccar ve mültezim gibi toplumsal kesimlerin elindeydi.

İmparatorluğun yarı sömürgeleşme, parçalanma ve ortadan kalkma sürecini oluşturan bu yüzyıl, toprağa dayalı örgütleniş bakımından iki alt döneme ayrılarak incelenecektir: II. Mahmut merkeziyetçiliği ile başlayıp, Tanzimat merkeziyetçiliği ile şekillenerek 1858'de kesilen ilk dönemi, 1860'lı yıllarda başlayan yeni bir dönem izlemektedir. 1850'li yılların ortalarına kadar devam eden ilk dönemde "eyalet idaresinin ıslahı" yönündeki talepler iki amaç çerçevesinde gelişmiştir: Taşradaki bireysel ayrıcalıklar üzerinde denetim kurmak ve mali sistemi düzenleyerek, feodal rantın yeni bir biçimde paylaşılmasını sağlamak. 1860'lı yıllarda başlayan ikinci dönem ise, imparatorluk topraklarının Avrupa ıslahat programı çerçevesinde yeniden örgütlenmesi ve eyaletlerin özerkleştirilmesine yönelik reformlarla ilerlemiştir.

Osmanlı'nın son yüzyılında devleti kontrol eden toplumsal sınıflar, 'batılılaşma' hareketini destekleyen ve alacaklı durumda bulunan sömürgeci devletlerin burjuvazisi, feodal devlet ricali ve ayan ile aracı nitelikteki bir ticaret burjuvazisidir. Bu egemen güçler arasında kurulan karmaşık ilişkiler sistemi, imparatorluk topraklarının her biri dışarıdan bir başka ülke ile bütünleşmiş etki alanlarına ayrılmasına neden olacaktır.[310] Bu bütünleşmenin eklemlerini oluşturan liman şehirleri ve bunların ard bölgesi hızla büyürken, Orta Anadolu ve Doğu Anadolu bölgeleri aynı hızla önemlerini kaybedecektir.[311] Emperyalist ilişkilerden doğan bölgelerarası dengesizlikler yanı başında ilerleyen merkezileşme çabaları, imparatorluk topraklarının parçalanmış yapısını ortadan kaldıramayacaktır. Devlet örgütlenmesine yönelik her müdahale,

310 I. Dünya Savaşı'ndan önce İstanbul'da altı Avrupa devletinin imparatorluğun çeşitli yerlerine bağlı postanesi bulunmaktaydı.

311 Tekeli, Türkiye'de ilk defa bu dönemde bölgelerarası dengesizliklerin inşa edildiğini söylemektedir: İlhan Tekeli, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Mekan Organizasyonunun Evrimi...", s. 111.

parçalanmayı biraz daha derinleştirerek, dışarıyla bütünleşmeyi kolaylaştıracaktır.

a. II. Mahmut ve Tanzimat Merkeziyetçiliği

III. Selim için hazırladığı layihada Tatarcık Abdullah Efendi Osmanlılığın kuzey, doğu, güney ve batı sınırlarından ağır ağır çekilen, koyulaşan ve zaman geçtikçe merkeze doğru toplanan bir sıvı gibi eteklerini çektiğini söylüyordu.[312] 1808'de tahta geçen II. Mahmut, otuz bir yıl süren saltanatı boyunca, bu geri çekilişi durdurmaya çalışacaktı. 19. yüzyılın başında taşrada ayan ve derebeylerin gücü doruğa ulaşmıştı. Pek çok bölgede merkezi yönetimden bağımsız olarak davranan bu güçler, geniş toprakların fiili denetimini ellerinde tutuyor ve vergi gelirlerinin büyük kısmına el koyuyordu. Bunun yanı sıra, 18. yüzyılda Anadolu'nun dış ticareti daha sınırlı kalırken, Balkan eyaletlerinin Batı Avrupa ile ticareti sürekli olarak gelişmişti. Bu gelişme Balkanlardaki gayrimüslim tüccarları güçlendirmiş ve Fransız Devrimi kaynaklı akımların da katkısıyla bu kesim ulusçuluk hareketlerinin önderliğini yapmaya başlamıştı. Avrupa ülkelerinin de desteğini alan bu hareketler, yüzyılın başlarında Sırbistan ve Yunanistan'ın bağımsızlığını kazanmasıyla sonuçlandı. II. Mahmut ve çevresindeki yöneticiler, imparatorluğun dağılma tehlikesi karşısında çözümü merkeziyetçi uygulamaların güçlenmesinde görüyorlardı. Bu nedenle merkezi yönetim hem Avrupalı ülkeler karşısında hem de imparatorluk içindeki yerel egemenler karşısında güçlendirilmeye çalışıldı. Ancak, her şeyden önce vergi gelirlerinin artırılması ve taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesi gerekiyordu.

Taşradaki ayanın iktisadi gücünün temeli, devlet adına vergi toplayabilmekti; II. Mahmut reformları taşradaki muhalefetin iktisadi ve mali temellerini ortadan kaldırmaya yönelmişti. Kırsal alanları daha yakından denetleyebilmek ve tarımsal artığın daha büyük bir kısmına el koyabilmek için merkezi bürokrasi, miri topraklar üzerindeki fiili mülkiyeti sınırlandırmak, ayanın elindeki çiftliklerin bir bölümünü müsadere etmek gibi girişimlerde bulundu. Örneğin 1813 yılında, Karaosmanoğlu ailesinin Batı

312 Tatarcık Abdullah Efendi layihası için Ahmet Rasim, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Reform Çabaları İçinde Batış Evreleri*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1987, s. 121.

Anadolu'da devlet adına vergi toplama tekelini kırmak amacıyla, bu aile dışından bir kişi yörenin vergi işlerinden sorumlu olarak atanmıştı. Ancak bu tür önlemlerin ne ölçüde başarılı olduğu bilinmiyor.

1832-1833 yıllarında, Mısır valisi Mehmet Ali Paşa yönetimindeki birliklerin, Suriye ve Şam'ı ele geçirdikten sonra, Anadolu içlerine kadar ilerlemeleri de taşra örgütlenmesine yönelik merkeziyetçi adımlar atılmasını hızlandırdı. Bu reform dalgasının karakteristik özelliği, imparatorluk topraklarının bir bütün olarak ele alınmamış olmasıydı. Anadolu ve Rumeli toprakları için farklı stratejiler geliştirildi. Anadolu topraklarında 1836 yılında Takvimi Vekayi ile ilan edilen yeni sistem, klasik dönemin sancak ve beylerbeyilik örgütlenmesini andırıyordu.[313] Yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra, ülkede düzenli ve eğitimli askeri birliklerin oluşturulması amacıyla, 1834 yılında eyaletlerde "redif" adı altında bölükler kurulmuş, bunlar da valilerin emrine verilmişti.[314] Bu karar gereğince, imparatorluğa bağlı bütün sancaklarda subayları ile birlikte 1400 kişilik birer tabur oluşturulmuştu. Subaylar, bölgenin "hanedan ve kişizadeleri" arasından, valilerce seçilip merkeze bildirilmekteydi. Bunların yönetim işlerine karışmamaları kural olmakla birlikte, eğer bir ayan veya voyvoda hem yönetim işlerini hem subaylığı bir arada yönetebilecek yetenekte görülürse, böylelerine olanak tanınması esastı. Çok dağınık olan redif taburlarını tek merkezden yönetmeyi amaçlayan 1836 tarihli düzenlemeyle, redif taburları takım takım toplatılarak, yönetimlerine *müşir* unvanıyla vezirlerden birer 'muktedir zevat' atanmıştır. Buna göre valilik unvanı da müşir olarak değiştirilmiştir. Askeri-idari örgütlenmede en büyük yönetsel kademe müşirliktir. Bunun

313 Eyaletlerin yönetimini üstlenen valiler, 1836 yılına kadar doğrudan sadrazama bağlıydı. İdari işleri sadrazam adına yürüten görevli ise sadaret kethüdası olarak adlandırılıyordu. Bu tarihte sadaret kethüdalığı, "Umuru Mülkiye Nezareti"ne çevrilmiştir. Aynı dönemde defterdarlıklar da kaldırılarak, bütün hazineler merkezde oluşturulan "Umuru Maliye Nezareti"ne bağlanmıştır. 1837 yılında Hariciye Nezareti kurulunca, Mülkiye Nezareti'nin adı "Dahiliye Nezareti" olarak değiştirilmiştir. Musa Çadırcı, "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", *Belleten*, Cilt 52, Sayı 203, Ağustos 1988, s. 604.

314 Musa Çadırcı, "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında..." s. 1220-1221; Tuncer Baykara, *a.g.k.*, s. 120-121.

bir alt birimi (sancak karşılığı) feriklikler olmuştur, bunların başında da ferik rütbeli askerler bulunmaktadır. Müşirlik olarak geniş eyaletler altında birleştirilen sancakların askeri, mülki ve mali işleri müşirin yönetimine verilmiştir.[315]

Anadolu'da Kanuni döneminden beri süregelen sancak taksimatını değiştiren yeni düzenlemeye göre, Hüdavendigar, Konya, Ankara, Aydın, Erzurum ve Edirne müşirliklerine atama yapılmıştı.[316] Askeri amaçlarla oluşturulan yeni eyaletler şöyleydi:

- Hüdavendigar (Bursa, Kocaeli, Bolu, Karesi, Eskişehir sancakları birleştirildi; Kütahya, Karahisar-ı Sahip sancakları feriklik olarak bağlandı)
- Konya (Konya, Akşehir, Beyşehir, İçel, Niğde, Aksaray sancakları birleştirildi; Teke, Hamid sancakları ile Türkmen aşiretleri hassı buraya bağlandı)
- Ankara (Ankara, Çankırı, Kastamonu, Safranbolu, Çorum)
- Aydın (Aydın, Saruhan, Sığla-İzmir, Menteşe)
- Erzurum (Erzurum, Van, Beyazıt sancakları birleştirildi, Çıldır ve Kars eyaletleri feriklik olarak buraya bağlandı)
- Edirne (Çirmen, Yanbolu, Kızanlık, Çırpan, Yeni ve Eski Zağra, Filibe, Pazarcı sancak ve kazaları birleştirildi)
- Kayseri, Bozok, Kırşehir sancakları ve Yeni İl voyvodalığı ise "Maden-i Humayun" kazaları ve "Has" kazalar oldukları için müstakil birer feriklik olarak değerlendirildiler.

Ancak bu uygulama ile de istenilen sonuç elde edilememiştir. Redif askerinin eğitimi derebeyi kökenli kişilerin elinde kaldığı gibi, sancak yöneticileri de müşirler tarafından geleneksel olarak derebeyleri arasından seçilmiştir. Çeşitli nedenlerle ayan ve voyvodalıktan alınmış kimseler ile aşiret beyleri redif taburları subaylıklarına getirilmişler, bunlar asker olmanın sağladığı imkanlardan da yararlanarak kendi çıkarları doğrultusunda çalışmaya devam etmişlerdir.[317]

Merkezi bürokrasinin İşkodra ve Yanya eyaletlerinden oluşan Arnavutluk toprakları için geliştirdiği merkezileşme stratejisi, bölgeyi küçük birimlere bölmek ve bu birimlerin yöneticilerini

315 Lütfi Tarihi, C. 5, s. 172'den aktaran Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 72-73.
316 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, s. 16.
317 Musa Çadırcı, "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında..." s. 1225.

de İstanbul'dan atamak şeklinde olmuştu. Arnavutluk, II. Mahmut dönemine kadar, yerel feodal beyler tarafından valiliğin babadan oğula geçtiği yarı-bağımsız bir sistemle yönetilmişti. Engelhardt, Babıâli'nin birkaç yüzyıldır devam eden bu yerel özerkliğe son vermek üzere, 1831 yılında başlattığı merkezileşme çabalarının sonuçsuz kaldığını söylemektedir.[318] Padişahın vali ve diğer taşra yöneticilerini merkezden göndermesi, bölgede tepkiyle karşılanmıştır. Arnavutlar, Babıâli'ye gönderdikleri bir dilekçede, kendilerine İstanbul'dan paşa gönderilmeye devam edilirse, isyan edeceklerini bildirmişlerdir. Merkezileşme politikasına yönelik tepkiler, Arnavutların bağlılığının, asırlardan beri alıştıkları özerklik korunduğu sürece devam edeceğini göstermiştir.

Sonuçta uzun bir süreç içerisinde olgunlaşarak yerleşmiş olan düzeni kökünden söküp atmak mümkün olmamış, II. Mahmut'un çabası merkeziyetçi bir yönetime dönüşü sağlayamamıştı.[319] Ayanın iktisadi güç kaynaklarını daraltma ve İstanbul'a ulaşan vergi gelirlerini artırma çabaları, Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla yeni bir evreye girdi. Bölüşümün temel aracı olan vergiler, mali yapının sürekliliği açısından oldukça önemliydi; merkezi denetimin kurulmasının temel amacı da, taşradan merkeze doğru gelir akışının güvence altına alınmasıydı. Bu nedenle Osmanlı yönetimi, iltizam düzenini kaldırıyor, tüm vergileri kendi memurları aracılığıyla toplamaya başlıyordu.[320] Bireysel ayrıcalıkların kaldırılarak, ayanın denetim altına alınması Avrupa devletlerince de desteklenıyordu. Yabancı tüccarların zarar görmemesi için bütün imtiyazların kaldırılması, piyasa ilişkilerine belirsizlik getiren haraç ve rüşvet gibi uygulamalara son verilmesi gerekiyordu.[321]

---

318 Edouard Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, Türkçesi: Ali Reşad (1910), Kaknüs Yayınları, İstanbul 1999, s. 418-419.

319 II. Mahmut döneminde mülki idarede yapılan asıl yenilik, köy ve mahalleler için muhtarlıkların kurulması olmuştur. Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyon...", s. 697.

320 Halil İnalcık, mali ıslahatın Tanzimat'ın temelini oluşturduğunu ve idari reformların mali merkeziyetçiliği kurmaya yönelik araçlar olarak kullanıldığını söylemektedir. Halil İnalcık, "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", *Belleten*, 28/112, Ekim 1964, s. 627.

321 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 106.

Yerel Meclis Sistemi: Feodal Egemenliğin Yeni Aracı

Mali reformun uygulanmasına merkezin kesin denetiminde bulunan yerlerde (Edirne, Bursa, Ankara, Aydın, İzmir, Konya, Sivas) başlanmış, sancaklara "muhassılı emval" adı ile doğrudan hükümetçe atanan kimseler gönderilmişti.[322] Meclisi Vala tarafından 25 Ocak 1840'da hazırlanan nizamname ile muhassılların atanma ve çalışma usulleri belirlenmişti.[323] Buna göre, muhassılların atandıkları sancak merkezlerinde birer meclis -*Muhassılık Meclisleri*- oluşturulması kararlaştırılmıştı.[324] Mali reform gereğince vergiye esas olacak emlak ve nüfusun sayımının yapılması, çeşitli adlarla alınan vergiler yerine, herkesin gücüne göre belirli ölçüde tek bir vergi ödemesi öngörülmekteydi. Bundan sonra her türlü gelir, doğrudan doğruya merkezi hazine adına toplanacak ve giderler de buradan karşılanacaktı. Daha önce de değindiğimiz gibi, Tanzimat yönetiminin gerçekleştirmek istediği mali reform, II. Mahmut döneminde başlayan birtakım yeni uygulamalara dayanmaktaydı. Örneğin, iltizamla yönetilen hazine gelirlerinin bir bölümü Tanzimat'tan önceki yıllarda doğrudan alınmaya başlanmış ve 1830 genel nüfus sayımından sonra mal-mülk yazımı yapılmıştı. Bir başka deyişle 'mali reform' düşüncesi Tanzimat'ın ilanıyla birlikte birdenbire ortaya çıkmamıştı.

Muhassılık meclislerinin, haftada iki üç gün toplanarak, vergilerle diğer bölge sorunlarını belirli kurallara göre tartışıp karara bağlaması ve uygulamaya koyması öngörülmekteydi. Bu meclisler muhassıl başkanlığında iki katip, kadı/naib, müftü, subay ve yöre ileri gelenlerinden dört kişi olmak üzere toplam on üyeden oluşmaktaydı. Bölgede Müslüman olmayan halk bulunması durumunda, onları temsilen metropolit ve kocabaşlarından iki kişinin de

322 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin*...s. 209.

323 Bu nizamnamenin yeni harflerle tam metni için bkz: Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, TTK, Ankara 1991, s. 237-245.

324 Bu meclisleri Fransız departement meclislerine benzeten Ubicini, bunları Gülhane Hatt Şerifi'nin Türkiye'ye getirdiği en liberal kurumlardan biri olarak nitelendirmektedir. *Letters On Turkey*, Fransızca'dan çeviren Lady Eastcope, Londra 1856, s. 31'den aktaran Halil İnalcık, "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", s. 627. Muhassılık meclislerinin kurulması, üyeleri, görevleri ve faaliyetleri Musa Çadırcı tarafından kapsamlı bir şekilde incelenmiştir: Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin*...,s. 212-218.

meclise üye olması kararlaştırılmıştı. Muhassılın oturduğu sancak merkezi dışında kalan yerlerde ise *küçük meclisler* oluşturulacak, bu meclislere muhassılın vekil olarak atayacağı kimseler başkanlık edecekti. Küçük meclisin üyeleri müftü, naib ve ileri gelenlerden oluşacaktı. Köylerde ise, büyüklüklerine göre bir veya iki muhtar seçilecek, bunlar imamla birlikte köyü ilgilendiren konuları görüşüp, karara bağlayacaklardı. Müslüman olmayan köylerde ise, işler kocabaşılar aracılığıyla yürütülecekti. Küçük meclislerde ve köylerde alınan kararlar, muhassıllık meclislerinin onayından geçtikten sonra yürürlüğe konulacaktı. Sancak merkezleri dışında kalan kasabalarda oluşturulan küçük meclisler, kısa bir süre sonra, 1841 yılı sonlarında kaldırılmıştır.[325] Bir yıllık uygulamanın vergi gelirlerinde azalmaya neden olması ve giderlerin artması, kaldırılmaya gerekçe olarak gösterilmiştir.

Tanzimat'ın ilanından sonra kurulan yerel meclis sistemi, merkez ve taşra egemenlerinin ilişkilerinin yönünü belirlemiştir.[326] Önceki dönemde padişah beratı ile tek tek bireylere (mültezim, voyvoda, mütesellim vb.) dağıtılan yerel egemenlik, bu kez meclisler içinde bir sınıf tarafından kullanılmak üzere veriliyordu. Böylece feodal rantın merkezi feodal beyler ile yerel feodal beyler arasında yeniden bölüştürülmesi sağlanıyor; yerel meclisler de bu değişimin kurumsal araçları olarak geliştiriliyordu. Yerel meclislere üye seçilebilmek için o bölgenin tanınmış, emlak sahibi, memleket ahvaline vakıf kişilerinden olmak gerekiyordu ki, bu özelliklerin aranması bunlara sahip olmayanların meclislerde temsil edilememesi anlamına geliyordu.[327] Böylece meclis sistemi, bireysel ayrıcalıkları sınıf ayrıcalığına dönüştüren bir mekanizma

325 Stanford Shaw, 1841 yılı Ocak ayında Avrupa ve Asya topraklarında 41 muhassıllık meclisi ve 580 küçük meclis bulunduğunu söylemektedir. Kaynak: Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin...*, s.210.

326 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 74-83.

327 "Bu nitelikteki kimselerin mahkemeye gidip, isimlerini deftere yazdırmaları, köyler halkının toplanarak aralarından beşer kişiyi kura ile seçip sancak merkezine göndermeleri, kaza halkının da kendi arasından emlak sahibi ve iktidar erbabından olanların da aynı şekilde toplanarak, büyük şehirlerde 50, orta büyüklükteki yerlerde 30, küçük kasabalarda ise 20 kişiyi temsilci seçip görevlendirmeleri kuralı getirilmiştir. Bunlar arasından kura ile meclis üyelerini seçecek kimseler belirlenecektir. Bunların da bir araya gelerek asıl üyeleri saptamaları gerekiyordu." Kaynak: Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s.74-83; Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, s.212-218

olarak işlev görecekti.

Bu dönemde Osmanlı Devleti, anayasa arayışına girmiş, aydınlanmış bir monarşidir. Yerel meclis sistemi de bu monarşinin merkezileşme çabasından doğmuştur.[328] Yerel meclislerin kurulması, güçler dengesinin baskısı altında, tamamen bürokrasinin tek taraflı tasarrufu ile gerçekleştirilmiştir: "...yerel meclisler, feodal yerel beyler, büyük tefeci ve tüccarlar için bir lütuf değil, tam tersine geleneksel egemenlik araçlarından, kısmen feodal sömürü ve yönetim yöntemlerinden vazgeçmeleri demekti. Yerel meclisler yalnızca bu kesimler içindi; dolayısıyla bu yeni kurumu lütuf olarak karşılayacak başka bir toplumsal zümre yoktu; hele geniş üretici kitle açısından yerel meclislerin hiçbir anlamı yoktu."[329] Kısaca bu meclisler, yerel halkı yönetime katmak ya da yerel yönetimi güçlendirmek gibi bir demokrasi idealine ulaşmak için kurulmamıştı.[330] Tanzimat'la birlikte gündeme gelen yeni bir mali sistemin uygulama aracı olarak doğan yerel meclisler, kısa süre sonra mevcut yönetim sistemine entegre olmuştur. Yerel meclis sistemi, devletin egemen toplumsal güçlerden oluşmuş parçası olarak, devletin toplumsal temelini meydana getirmiştir. Yerel meclis üyeleri, doğrudan doğruya hazineden para almanın yanı sıra, vergi salma yetkisine de sahiptir. Böylece büyük toprak sahipleri ile tefeci-tüccar-sarraflar, gayrimüslim ya da müslim ayırımı olmadan, yerel meclis üyesi olarak bütçeyi denetleme ve yerel halka vergi salma yetkisini kullanmışlardır.

Tanzimat öncesi yönetim düzeninin içinden gelen kişiler, yeni düzende meclis üyesi kimlikleriyle güçlerini sürdürecektir. 18. yüzyılda taşraya egemen olan ayanların çocukları ile torunları, 1840'dan sonra yerel meclislerin üyesi olarak karşımıza çıkacaktır. Örneğin 18. yüzyıldan beri Orta Anadolu'da yönetimi fiilen elinde bulunduran, çeşitli ayaklanmalara ve yolsuzluklara karışmış olan

328 İngiltere, Fransa ve Rusya'da da aydınlanmış monarşiler merkezileşebilmek için yerel meclis sistemini kullanmışlar, bireysel ayrıcalıklara son verip, bu ayrıcalıkları sınıfa devretmek üzere hareket etmişlerdi: Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE, Ankara 1998.

329 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler...*, s. 69.

330 Halil İnalcık, 18. yüzyılda kurulan ayan meclislerinin bile yerel yönetimin güçlendirilmesinde önemli bir rol oynadığını belirtiyor. Kaynak: Halil İnalcık, *"Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri"*, s.623-690.

meşhur Cebbarzade ailesi, Yozgat meclis üyeliklerini de ele geçirerek, taşradaki gücünü yeni düzende de korumuştur.[331] 1850 tarihli Vidin isyanı sonrasında yapılan soruşturmada, meclise ağaların hakim olduğu, memurları, kadı ve müftüyü kendilerine uydurarak, valinin otoritesini sıfıra indirdikleri söylenmiştir. Ziya Paşa da, Tanzimat'ın derebeyliği yalnızca sözde kaldırdığını, taşranın her yerinde derebeyliğin başka isimler altında devam ettiğini belirtmektedir. Paşa'ya göre eskinin derebeyi konsolos, meclis üyesi, vücuhu belde kimliğiyle, servet ve nüfuz sahipliğini korumaktaydı. 1841'den sonra büyük toprak sahipleri, Tanzimat'ın mülkiyet anlayışından yararlanarak, miri araziyi daha yoğun bir şekilde tasarrufları altına aldıkları gibi, bir taraftan da yerel meclislere hakim olduklarından İstanbul'dan gelen emirleri de kendi bildikleri gibi uygulamışlardır. İltizam sisteminin imparatorluğun sonuna kadar devam ettiği de göz önünde bulundurulursa, ayanın yerel ekonomideki belirleyici gücünü 20. yüzyıla kadar koruduğu görülür.[332]

Muhassıllık örgütünün kurulmasıyla, imparatorluğun kuruluşundan beri hem mali hem de idari-askeri görevler yüklenmiş olan vali, sancakbeyi ve daha sonra da mütesellimlerin mali yükümlülükleri kalmamış bulunuyordu. Vergi toplama işinin merkezden atanmış muhassıllara bırakılması, teorik olarak pek çok soruna çözüm olacak gibi görünmekle birlikte, uygulamada başarısız olmuştur. Muhasılların göreve başladığı 1840-1841 yıllarında, hazine gelirlerinde büyük azalma görüldüğü, hatta hasılatın miktarının dahi tam olarak saptanamadığı söylenmektedir. Nitekim 1842 yılında muhassıllık kaldırılarak, vergi toplamada yeniden eski usule dönülmüştür.[333] Eyaletlerin mali sorumlulu-

331 Halil İnalcık, "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", s. 635-648; Musa Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Ankara 1985, s. 267.

332 Donald Quartet, *a.g.k.*, s. 166.

333 Bu tarihten sonra sancak meclislerinin adı "küçük meclis" olarak değiştirilirken, eyalet merkezinde kurulan meclislere "büyük meclis" adı verilmiştir. Her iki meclis de bir arada genel olarak *"memleket meclisleri"* olarak anılmaya başlanmış, ancak yapı ve işleyişlerinde önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Vergi toplanmasında yolsuzlukların devam etmesi, valilerin görev ve yetkilerinde yapılan değişikliklere rağmen eski sorunların sürmesi, meclislerle ilgili şikayetler nedeniyle, Tanzimat'tan on yıl sonra ülke yönetiminde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenleme ile büyük meclisin adı "eyalet

ğu, müşirlere (valilere) yeniden verilmeyerek, bu iş *defterdarlara* bırakılırken, sancaklarda mali işler kaymakamlara verilmiştir. Çadırcı, başarısızlığın nedenini, bilgisizlik, ulaşım güçlükleri, uzun yıllardır hazineye hiç vergi ödememiş olanların çıkardıkları zorluklar ve çeşitli şikayetlere bağlamaktadır.[334] Gerçekte iltizam sisteminin kaldırılması, yerel feodal beyler ile tefecilerin feodal ranttan aldıkları payı tehdit ettiği için, sistem, kaldırıldıktan iki yıl sonra tekrar uygulamaya girmiştir. Tanzimat hareketinin büyük toprak sahipleri ile köylü arasındaki ilişkiye dokunmamış olması, bu kısa sürede toprak beyi ve zengin tüccarların bireysel ayrıcalıklara dayalı eski egemenlik biçimlerine dönmelerine olanak sağlamıştır. Sonuç olarak, "Osmanlı'da 1840 yılında kurulan Batı tipi yerel yönetimler, liberal demokratik yaşamı geliştirmek bir yana, toprak sahibi soyluluğun ve büyük tüccarların egemenlik araçları olmuş; feodal ilişkilerin sürdürülmesi için gerekli koşulları sağlamlaştırmaktan başka bir işlev görmemişlerdir... bu işleve bir de sömürgeci güçlerin gereksindiği, üretim alanlarından liman kentlerine uzanan yarı sömürgeleşme sürecini hızlandırma işlevi eklenmelidir."[335]

Kaza Kademesinin Oluşturulması

1842 yılında bir yandan iltizam usulüne dönülürken, diğer yandan da mülki yönetimde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Yönetsel bölümlemede idari ve mali bir birim olarak 'kaza' kademesi ilk kez bu dönemde gündeme gelmiştir. Bu düzenleme ile eyaletler sancaklara, sancaklar da kazalara bölünmüştür. Böylece sancak, eyaletin tek alt birimi olmanın yanı sıra, en küçük idari kademe olma özelliğini de yitirmiştir. Bu değişiklik, adli birim olan kaza ile idari birim olan kazanın birbirine karıştırılmaması için önemlidir. Kaza, beylik döneminde idari-adli, daha sonraki dönemlerde ise yalnızca adli bir birim olarak düzenlenmişti. Mahkemenin, kadı veya naibin bulunduğu her yerleşim bölgesi, eyalet merkezi, sancak veya voyvodalıkla yönetilen kasaba ve köyler topluluğu adli

meclisi" olarak değiştirilmiş, küçük meclislerin adı ise "sancak meclisi" olmuştur. Musa Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda ...", s. 265, 269.

334 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, s. 209-210.

335 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 10.

bir birim olarak Tanzimat'ın ilanına kadar *kaza* adı altında varlığını sürdürmüştü. Ancak, 1842 düzenlemesiyle yönetsel bölünüşe idari bir birim olarak kaza kademesi ekleniyordu. Bununla birlikte her eyaletin idari ve mali işleri valiye verilmekte, mali konularda valiye yardımcı olmak üzere de bir defterdar atanmaktaydı. Sancak yönetimi kaymakama, kaza yönetimi ise kaza müdürüne bırakılmıştı.[336]

İltizam uygulamasına dönüldükten hemen sonra kaza kademesi kurularak, taşradan merkeze doğru gelir akışı bir kez daha güvence altına alınmaya çalışılıyordu.[337] Bu nedenle kaza müdürlerinin en önemli görevi, kazalarına bağlı köylerden aşar ve benzeri vergilerin zamanında toplanmasını sağlamaktı. Kaza müdürünün, hanedan ve diğer ileri gelen aile mensubu kimseler arasından seçilmesi öngörülmüştü, ancak kimi durumlarda kaza müdürlerinin sancak kaymakamı tarafından seçildiği ya da doğrudan merkezden atandığı da oluyordu. Müdürler, kazalarında oluşturacakları *küçük meclisler* aracılığıyla, köylerde imam ve muhtarlar tarafından hazırlanarak gönderilen vergi dağıtım cetvellerini inceleyecekler, bir önceki yılın kayıtları ile karşılaştırıp, vergisi azalan veya artan köyler görülürse nedenlerine bakıp, yerinde olduğunu görürlerse onaylayacak ve kaymakamlara göndereceklerdi. Görüldüğü gibi, kaza müdürlerini birer mülki yönetici olarak değil de, kaza merkezlerinde devamlı oturan birer "tahsildar" olarak tanımlamak mümkündür. Tanzimat öncesi kimi yerleşim

336 Engelhardt, Paris'te uzun süre kalmış olan Mustafa Reşit Paşa'nın, Fransa'nın mülki taksimatını model aldığını söylemektedir. Buna göre eyalet merkezindeki görevlerin vali-komutan-defterdar arasında paylaştırılması, eyaletlerde birer sürekli idare meclisi kurulması da Fransa kaynaklı uygulamalardır. Engelhardt, *a.g.k.*,s. 449. İlber Ortaylı, vali-defterdar-muhafızdan oluşan yeni düzenlemenin, klasik devirdeki sancakbeyi-defterdar-kadı üçlüsünün yerine getirildiğini söylemektedir. İlber Ortaylı, *İmparatorluğun...*, s. 106-108.

337 Hasat döneminde aşarın toplanması için muhassılların çok sayıda kimseyi görevlendirmek zorunda kaldıkları, bunların ücretleriyle sebep oldukları kayıplarınsa devlete ödenen aşarın yarısına yakın olduğu belirtilmektedir. Ayrıca halkın da bu durumdan şikayetçi olduğuna dikkat çekilmektedir. Aşarı toplamakla görevlendirilen kişiler nedeniyle mahsulün zamanında kaldırılamadığı ve zarar edildiği söylenmektedir. Bu nedenle, her kaza merkezinde, ileri gelen aile mensupları arasından birinin *kaza müdürü* olarak seçilmesi, Meclisi Vala'da tartışılarak, oybirliği ile kabul edilmiş, Padişah da bu kararı onaylamıştır. Musa Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", *Belleten*, Cilt 53, Sayı 206, Nisan 1989, s. 238.

yerlerinde voyvodaların, çoğu yerde de ayanların yaptıkları hizmetler, Tanzimat'la birlikte kaza müdürlerine devredilmişti. Kaza müdürleri, kazalarına bağlı köy muhtarları ve imamların da yardımıyla bölgenin hazineye ödemekle yükümlü olduğu şeri vergileri toplama işini üstlenmişlerdi. Her mali yılın başında, kaza müdürlerinden sancak kaymakamlarına ve onlardan da eyalet defterdarlarına uzanan bir hiyerarşi izlenerek, yıllık muhasebe yapılmaktaydı. Muhasebe defterleri üzerindeki son inceleme, hiyerarşinin son halkası olan eyalet meclisleri tarafından gerçekleştiriliyordu.

Müdürlerin hazine gelirlerini zamanında ve eksiksiz olarak toplayıp teslim etmeleri için çeşitli önlemler alınmış olmasına rağmen, istenilen olumlu sonuç yine alınamamıştı. Çadırcı'nın verdiği bilgilere göre, kaza müdürlerinin hazine adına topladıkları vergileri kişisel servet gibi kullanma ve zimmete geçirme gibi aralıksız olarak devam eden olumsuz davranışları, sık sık görevden alınmalarına ve sürgün edilmelerine neden oluyordu.[338] Tanzimat'ın ilanından sonraki yıllarda, Doğu ve Güneydoğu eyaletlerinde yaşayan göçebe aşiretleri denetim altına alma ve yerleştirme amacıyla, aşiret reislerine maaş bağlanarak, kaza müdürlüğü görevi verilmişti.[339] Ancak bu uygulama da aşiret halkını vergi verme ve asker olmaya ikna edememişti. 1850'li yılların sonundan itibaren gündeme gelen değişikliklerle zaman içinde müdürlük kurumu kaldırılmış, yerine kaza yöneticisi olarak hükümet tarafından kaymakam atanmaya başlanmıştır.

Taşra yöneticilerinin görevlerini düzenleyen 22 Eylül 1858 tarihli talimatname ile kaza müdürlerinin yetki ve sorumlulukları genişletilmişti.[340] 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile her kazada idari, mali işler ile güvenlik işlerini yürütmek üzere devlet tarafından görevlendirilen bir müdür bulunması öngörülmüştü.

338 Musa Çadırcı, 1842 yılından itibaren hangi kaza müdürlerinin, ne tür suçlara adlarının karıştığını, çeşitli örneklerle ortaya koymaktadır: *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, s. 243-248.

339 Çadırcı'nın verdiği bilgilere göre, 1849 yılından başlanarak, Haydaranlı aşiretinden Abdal Ağa'ya 500, Otmanlı (Odamanlı?) ağası Ali'ye 200, Boylı Ağası Yakub'a 300, Şebdilli Ağası Suud'a 200 kuruş aylık bağlanmış, Yezidi reislerinden Cano'ya 200, Hasananlı Aşireti Ağası Zerko'ya 500 kuruş maaş ödenmesi kararlaştırılmıştı. Musa Çadırcı, *a.g.k.*, s. 196.

340 Musa Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi...", s. 248-250.

Müdür başkanlığında merkez kazasının hakimi, kaza müftüsü ile Müslüman olmayanların ruhani reisleri, kaza katibi ve seçilmiş dört üyeden (ikisi gayrimüslim) oluşan bir idare meclisi kurulacaktı. Bu nizamnamede, yönetici olarak müdür aynı unvanla işbaşında kalmakta, ancak yargı işleri, başkanlığını kaza hakiminin yapacağı ayrı bir meclise bırakılmaktaydı. 1867 Vilayet Nizamnamesi'nde kaza yöneticiliğine hükümetçe atanan kişiye kaymakam adı verilmiş, sancak yöneticisi ise mutasarrıf olarak adlandırılmıştır. Bu düzenleme ile belirlenen kaza birimi ve onun yöneticisi olarak kaymakam statüsü, imparatorluğun sonuna kadar uygulamada kalmıştır.

Eyalet ve Sancak Taksimatındaki Değişiklikler

19. yüzyılın ilk yarısında imparatorluğun idari taksimatı devamlı olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin bir bölümü, ülkenin ulaşım ağı ve dış ticaret kanallarının değişmesine bağlı olarak, üretim ve kontrol merkezlerinin değişmesi nedeniyle gündeme gelmiştir.[341] Sanayide yaşanan çökme ve imparatorluğun Batı pazarlarına açılması, geleneksel ticaret yollarının değişmesi ve yeni bir ulaştırma sisteminin doğması ile sonuçlanmıştır. Ulaştırma sisteminin Avrupa pazarına göre şekillenmesi, yeni iktisadi merkezlerin ortaya çıkmasına neden olurken, önemleri kaybolacak şehirleri de belirleyecektir. Bu dönemde büyüyen şehirlerin dikkat çeken özelliği, ulaşım sistemindeki değişikliklerin ortaya çıkardığı kırılma noktalarında olmalarıdır. Örneğin, klasik dönemde Aydın eyaletinin toplayıcı ve dağıtıcı fonksiyonlara sahip kontrol merkezi Aydın şehri iken, ulaşım ağının ve kontrol merkezinin İzmir'e kaymasıyla 1851'de eyalet merkezi buraya nakledilmiştir. 19. yüzyılda ücretli işçi çalıştıran büyük kapitalist işletmelerin yaygınlaştığı Çukurova, bir iktisadi kontrol merkezi haline geldiği için Adana sancağı eyalet yapılmıştır. Basra ve Bağdat bölgesinin iki eyalete ayrılması, Maraş ve Adana bölgesinin Halep eyaletinden ayrılması da benzer nedenlere dayanmaktadır. Karayolu ağının geliştirilmesi, posta şebekesinin ıslahı, telgraf hatlarının kurulması, vapur kumpanyalarının faaliyete

341 İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler...*, s. 5-6.

geçmesi ve demiryollarının döşenmeye başlaması gibi altyapı yatırımları da idari taksimatın değiştirilmesinde etkili olmuştur.[342] Bunun yanı sıra, yerel egemenlerin gücünü azaltmak ve valilerin yetkilerini sınırlandırmak amacıyla da bazı bölgelerde eyalet sınırlarının değiştirildiği görülmektedir.

Tanzimat'ın ülke genelinde uygulanması amacıyla başlatılan "merkezileşme stratejisi"nin en dikkat çeken özelliği yeni eyaletler kurulmasıdır. Uygulamaya, eyaletlerin sınırlarında değişiklikler yapılarak başlanmış, bazı sancaklar bağlı bulundukları eyaletlerden alınarak yeni eyaletler oluşturulmuştur. Örneğin, 1840 yılında Ankara ve Çankırı sancaklarından oluşan Ankara eyaletine Bozok, Kastamonu ve Kayseri sancakları da bağlanmıştır.[343] İki yıl sonra Kastamonu ve Viranşehir sancakları Ankara eyaletinden, Kocaeli ve Bolu sancakları ise Bursa eyaletinden alınarak Bolu eyaleti kurulmuştur. Osmanlı topraklarının 19. yüzyıldaki yönetsel bölünüşü, 1846 yılından itibaren basılan devlet salnamelerinden izlenebilmektedir.[344] İlk salnameye göre, Osmanlı İmparatorluğu'nda 39 eyalet ve bunlara bağlı 76 liva bulunmaktaydı.[345] Belgrat eyaleti ile Varna livası *muhafızlık* olarak, Eflak, Buğdan ve Sırp eyaletleri vezir rütbesinde *voyvodalıklarla*, Mısır eyaleti de *sadrazam seviyesinde vali* ile yönetilmekteydi. Bazı eyalet valileri vezir, bazıları da müşir rütbesindeydi. Rumeli, Ankara ve Bozok eyaletlerinde ise, mirimiran rütbesinde mutasarrıf bulunmaktaydı. Ülke topraklarının bölündüğü eyalet-sancak-kaza-nahiye kademeleri ilk kez 1850 yılında listelenmişti. 1846-1860 dönemine ait devlet salnameleri karşılaştırıldığında, hükümetin eyalet sınırlarını zaman zaman değiştirdiği

342 Demiryolları, liman şehirlerinden içeriye doğru uzanan ve sömürgeci yapıyı kanıtlayan bir ağaç şeması halinde gelişmişti. Demiryollarının limanları bağladığı hinterlandlar, yabancı ülkelerin açık kontrol sahaları haline geldi. Her yabancı ülkenin etki sahasını koruması için bu hatların iç ağları kurulmadı. Tevfik Çavdar, *Osmanlıların Yarı Sömürge Oluşu*, Ant Yayınları, İstanbul 1970, s. 145.

343 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin*...s. 191.

344 Tuncer Baykara, *a.g.k.*, s. 126-127.

345 Tanzimat döneminde Osmanlı toprakları 35 eyalet, 142 livaya bölünmüştü. Bunlardan 15 eyalet 42 liva Avrupa topraklarında, 17 eyalet 83 liva Asya topraklarında ve 3 eyalet 17 liva Afrika topraklarındaydı. Eflak ve Boğdan, Sırbistan, Mısır özerk, Tunus ve Trablusgarp yarı özerk bir statüye sahipti. İstanbul içinse özel bir yönetim söz konusuydu. Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 215.

görülmektedir.[346]

Eyalet örgütlenmesi açısından dikkate değer bir gelişme 1847 yılında gündeme gelmiş ve 13 Aralık tarihli Takvimi Vekayi'de Kürdistan Eyaleti'nin kurulduğu duyurulmuştu.[347] Buna göre, Diyarbekir eyaleti ile Van, Muş, Hakkari sancakları ve Cizre, Bohtan ve Mardin kazaları *Kürdistan Eyaletini* oluşturmaktadır. Birer yıl aralıklarla, Diyarbekir önce Kürdistan'dan alınarak Harput'a bağlanmış, ardından Harput'tan alınarak tekrar Kürdistan'a bağlanmıştır. Aynı yıl Kürdistan'da Dersim livası kurulmuştur. 1849'da Hakkari sancağı eyalet yapılmıştır. 1851'de Van ve Mardin Kürdistan'dan alınarak, yeni kurulan Hakkari eyaletine bağlanmıştır. 1856 Salnamesi'ne göre Kürdistan Eyaleti Diyarbekir, Mardin ve Siirt sancakları ile birlikte 49 kazadan oluşmaktadır. Yaklaşık on yıl sonra bu eyalet 1864-1867 düzenlemeleri ile ortadan kaldırılacaktır.

Tuncer Baykara, Tanzimat'ın ilanının ardından, Kürdistan eyaletinin kurulmasını, Osmanlı toprakları üzerindeki Avrupa siyasetinin bir parçası olarak değerlendirmektedir.[348] Gerçekten de Kürt eyaletinin kuruluşu, bölgede başlayan bir isyan hareketinin, İngiltere'nin desteğiyle bastırılması sürecine denk gelmektedir. Tanzimat'ın uygulanması, özellikle Doğu eyaletlerinde tepki yaratmış, çeşitli yerlerde isyanlar çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemde Cizre ve Hakkari bölgesinde Bedirhan Bey önderliğinde başlayan isyan, hem imparatorluğun içinde hem de dışında büyük yankılar uyandırmıştır. Bu isyanın bastırılmasından sonraki karar süreci, devletin toprak üzerindeki hareketini sergileyen çarpıcı bir örnektir.[349] Yüzyıllar boyu bölgeyi yönetmiş bir aileden

346 Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 108.

347 Tuncer Baykara, *a.g.k.*, s. 122. Baykara, benzer bir durumun, 1849 Devlet Salnamesi'ndeki Gönye sancağının adının, 1850'den sonra Lazistan olarak değiştirilmesinde de görüldüğünü söylemektedir. Baykara, Batılı seyyahların daha önceki yüzyıllarda Türkmen Ülkesi (Turccomania) olarak adlandırdıkları Doğu Anadolu Bölgesi'nden, 19. yüzyılda Ermenistan (Armania) olarak söz edilmeye başlandığına da dikkat çekmektedir.

348 Tuncer Baykara, Osmanlı topraklarındaki Hristiyanlar gibi, Müslümanları da ayırıp, gerek birbirlerine, gerekse Osmanlı gücüne karşı kullanabilmek için aranan etnik köken imkanları arasında Kürtler'in dikkat çektiğini söylemektedir. Tuncer Baykara, *a.g.k.*, s. 122.

349 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, s. 194-195. Musa Çadırcı, Bedirhan Bey İsyanı ile ilgili bilgileri şu kaynaktan aktarmaktadır: N. Sevgen,

gelen Bedirhan Bey, Tanzimat'tan önce aynı bölgede müteselimlik yapmış, Redif Teşkilatı'nın kurulması ile de redif miralayı olmuştur. Bedirhan Bey isyanının kaynağı, Cizre, Midyat ve çevresinin Diyarbekir ve Musul eyaletlerinden birine bağlanması konusundaki farklı isteklere dayandırılmaktadır. Musul valisi Mehmet Paşa, bu bölgenin kendi eyaletine bağlanmasını istemekte, bölge halkı ise Bedirhan Bey'in önderliğinde Diyarbekir'e bağlı kalmayı tercih etmektedir. Ancak 1842 yılında Mehmet Paşa'nın isteği doğrultusunda bölge Musul'a bağlanınca, Bedirhan Bey, valinin bölgeye girmesini önlemek için hazırlıklara girişmiştir. Bu yıllarda konu ile ilgili olarak, Diyarbekir ve Musul valileri, Bedirhan Bey ve hükümet merkezi arasında sürdürülen karşılıklı yazışmalardan olumlu bir sonuç alınamadığı belirtilmektedir. İsyan, Sultan Abdülmecit'in emri ile bastırıldıktan sonra, Bedirhan Bey, iki oğlu ve arkadaşlarıyla birlikte teslim olarak İstanbul'a gönderilmiş, Padişah'ın huzuruna kabul edildikten sonra, 1847 yılında Girit'e sürülmüştür. Gerek isyanın bastırılmasında gerek Bedirhan Bey'in cezalandırılmasında İngiltere'nin baskısı etkili olmuştur.

İsyan bastırıldıktan kısa bir süre sonra, bölgeye yeni bir idari düzenleme getirilerek, Tanzimat'ın uygulanmasına da geçilmiştir.[350] Diyarbekir eyaleti Van, Muş, Hakkari sancakları ile Cizre, Bohtan ve Mardin kazalarından oluşan "Kürdistan Eyaleti"ne dönüştürülmüştür. Bu eyalet, yeniden fethedilmiş bir bölge gibi kabul edilerek, atanacak memurların güvenilir ve bilgili kimseler olmasına özen gösterilmiştir. İran sınırında güvenliğin sağlanması için gerekli önlemler alınmış, Erzurum-Van karayolunun bakım ve onarımı için gerekli ödenek çıkarılmıştır. Bu dönemde Abdülmecit'e Meclisi Vala tarafından "Kürdistan Fatihi" unvanı verilerek, olayın önemi vurgulanacaktır. Bedirhan Bey'den sonra Hakkari ve çevresinde ayaklanan Nuri Bey'in üzerine de Anadolu ordusundan asker gönderilerek isyan kısa sürede bastırılmıştır. Bu olaydan sonra

---

"Kürtler", *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi*, Sayı 11-18, 1968-1969.

350 Bedirhan Bey isyanının, Diyarbakır eyaletinde uygulanmaya başlayan Tanzimat hükümleri nedeniyle çıktığı söylenmekle birlikte, yöre halkının ve Bedirhan Bey'in bu durumda neden Diyarbakır eyaletine bağlı kalmak istedikleri açıklanmamaktadır. Bedirhan Bey isyanı, 'reforma tepki' özelliği ve açıklanamayan soruları itibariyle önemli bir araştırma konusudur.

da "bölgenin doğrudan merkezi yönetimin denetimine geçmesi için" 1849 yılında Hakkari sancağı eyalet haline getirilecektir.

1847-1851 yılları arasında birçok yeni liva/sancak kurulmuş ve yönetsel bağlantı değişikliği yapılmıştır:

1847-1848'de Tırnova, Somako, Serez, Drama, Karahisarısahip, Erdek, Karesi, Menteşe, Alaiye, Nevşehir livaları muhassıllıklar eline bırakılmıştır. Zaptiye Nezareti tarafından yönetilen Silivri livası, Edirne eyaletine bağlanmıştır. Girit eyaletinde Resmu adıyla bir liva kurulmuştur. Saruhan eyaleti kaldırılarak, bu eyalete bağlı Ayvalık, Sığla ve Karesi livaları Hüdavendigar eyaletine, Saruhan merkez livası Aydın eyaletine bağlanmıştır. Kayseri livası Bozok eyaletinden alınarak, Bozok bir sene mutasarrıflık olarak bırakılmıştır. Sivas'ta Yenil, Trabzon'da Gümüşhane ve Ordu livaları kurulmuştur. Diyarbekir eyaleti Kürdistan eyaletine verilirken, Diyarbekir livası da bu eyalete bağlanmıştır. Harput eyaletinde Maadin, Sayda eyaletinde Lazkıye ve Trablusşam'da Hama, Musul'da Mardin, Bağdat'ta Süleymaniye, Hareminebevide Medine livaları kurulmuş ve Medine muhafızlıkla yönetilmeye başlanmıştır.

1848-1849'da ise Sığla, Hüdavendigar eyaletinden alınarak Aydın'a, Maraş mutasarrıflığı ise kaldırılarak Adana'ya bağlanmıştır. Adana'da Karaisalı livası kurulmuş, Kayseri ise yeniden Bozok'a bağlanmıştır. Trablusgarp'ta Cebeli Garbiye ve Humus livaları kurulmuştur.

1849-1850'de Rumeli eyaletinde Nadire livası kurulmuş, Cezayir'de Rodos livası kaldırılmıştır. Ankara eyaleti kaldırılarak, livası olan Çankırı ile birlikte Bozok eyaletine bağlanmıştır. Şam'da Aclun, Bağdat'ta Basra, Habeş'te Necid livaları kurulmuştur.

1850-1851'de Vidin'de Lom, Ziştoy, Lofca; Karaman'da Burdur, Konya, Niğde, Bozok'ta Cihanbeyli, Sivas'ta Tokat, Musul'da Revanduz livaları kurulmuştur. Üsküp, liva olurken, Prezrin eyalet yapılmıştır. Kıbrıs, Cezayiri Bahri Sefit'ten ayrılarak, müstakil eyalet yapılmıştır. Hakkari adı ile yeni bir eyalet kurulmuştur. Ayrıca Cizre livası kurulmuştur. Hama ve Ebuariş adı ile iki liva oluşturularak, Yemen eyaleti kurulmuştur.

1859-1860 yılında Meclisi Vala tarafından kabul edilen bir karar doğrultusunda, mülki ve mali ıslahatın bir parçası olarak, "mevki ve yönetimi bakımından ele geçirilmiş olan, önem arzetmeyen" bazı eyalet valilikleri "müstakil (mutasarrıflığa) livaya"

dönüştürülmüştür.[351] Aynı düzenleme ile bazı livaların da bağlılıkları değiştirilmiştir. Kırk eyaletten oluşan mülki örgütlenme, 1864 düzenlemesine kadar değiştirilmeyecektir.

Bitmeyen Sorun: Eyaletlerin Yönetimi

19. yüzyıl boyunca Osmanlı Devleti'nin uğraştığı en önemli sorun, eyaletlerin yönetimidir.[352] Dönem, merkezileşme-ademi merkezileşme uygulamaları açısından bir gelgit sürecidir. Bir yanda II. Mahmut ve Tanzimat reformlarıyla somutlaşan merkezileşme eğilimi ağır basmakta, öte yanda imparatorluğun parçalanması ile sonuçlanacak ademi merkezileşme uygulamaları yer almaktadır. Tanzimat'ın ilk yıllarında valilerin yetkilerinin sınırlandırılması, olumlu sonuç alınmayınca da, 1852'den itibaren yeniden onlara geniş yetkiler verilmeye başlanması bu gerilimi sergileyen en iyi örnektir.

1849 yılında vali, kaymakam, kaza müdürü, defterdar ve diğer taşra yöneticilerinin atanma usulleri ile çalışma koşullarını belirleyen, yerel meclislerin çalışma biçimlerini yeni ilkelere bağlayan bir yönetmelik çıkarılmıştır.[353] "Tanzimat hükümlerinin uygulanmasında başarı sağlamak için Edirne eyaletinden başlayarak ülke yönetimini yeniden düzenlemeyi" amaçlayan yönetmelikle daha önce vali, mütesellim, ayan ve eşraf tarafından ayrı ayrı yürütülen işler, bir bütün olarak meclis çatısı altında toplanmaktaydı.

---

351 Buna göre, Edirne, Silistre, Vidin, Niş, Üsküp, Bosna, Rumeli, Yanya, Selanik, Girit, Aydın, Karaman, Trabzon, Erzurum, Kürdistan, Halep, Sayda, Şam, Bağdat, Mısır, Habeş, Trablusgarp ve Tunus eyaletleri valilik olarak bırakılmakta, Cezayiri Bahri Sefid, Hüdavendigar, Adana, Ankara, Kastamonu, Sivas, Van, Harput, Cebeli Lübnan, Şehri Zor ve Yemen mutasarrıflığa indirilmekte, Buğdan, Eflak ve Sırp eyaletleri eskisi gibi voyvodalık, Belgrad muhafızlık, Mekke şerafetle, Haremi şeyhülharemlikle yönetilmektedir. Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 149.

352 "Vilayetlerin idaresinin Türk devlet yapısının en zayıf noktası olduğu ve bu alanda yapılacak bir reformun çok zor, belki de mümkün olmadığı konusunda herkes çoktan beri fikir birliği içindedir." Andreas David Mortmann, *İstanbul ve Yeni Osmanlılar, Bir Osmanlı'dan Siyasi, Sosyal ve Biyografik Manzaralar*, (Çev. Gertraude Songu-Habermann), Pera Yayıncılık, İstanbul 1999, s. 185.

353 Bu yönetmelik, resmi olarak "eyalet meclislerine verilecek talimatı seniyye" şeklinde adlandırılmakla birlikte, gerçekte ülkenin taşra yönetimini yeniden düzenleyen bir "Vilayet Nizamnamesi"dir. Bir giriş, dokuz fasıl ve 68 madde şeklinde düzenlenmiş olan ve 1 Ocak 1849 tarihinde yürürlüğe giren bu yönetmelik, ilk kez Musa Çadırcı tarafından incelenmiştir. Musa Çadırcı, *Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler (1826-1856)*, Yayımlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara 1979, s. 171-193.

Valilere Tanzimat öncesinde tanınmış olan geniş yetkiler kısıtlanıyordu; bu düzenlemeye göre valilerin meclisteki yerleri sıradan üyelikti. Meclis başkanlarının doğrudan doğruya merkezden atanmasına karar verilmesi, valileri meclis faaliyetlerini izleyen ve alınan kararları yürüten bir devlet temsilcisine dönüştürüyordu. Eyalet meclislerine, yönetim, yargı, denetleme, sağlık ve eğitim alanları ile ilgili görevler verilmişti.[354] Sancaklarda kurulan meclislerde, yalnızca o yörenin basit ve küçük sorunları tartışılıp, çözümlenebilecek, büyük ve önemli sorunlar, eyalet meclisine havale edilecekti. Bu meclislerin, haftanın belli günlerinde toplanarak sancağın yönetim, maliye, eğitim, belediye hizmetleri ile ilgili sorunlarını görüşüp kararlaştırmaları öngörülmüştü.

Egemenlikleri altındaki bölgelerde, çeşitli yönetim kademelerinde bulunarak, yıllarca kendilerine tanınan bireysel ayrıcalıklardan yararlanan kimselerin meclis üyesi olması, meclislerin denetleme görevini yapamaz hale gelmelerine, yapılan şikayetler ile verilen cezaların sonuçsuz kalmasına neden olmuştur. Çadırcı'ya göre, "valilere Tanzimat öncesinde tanınmış olan geniş yetkilerin kısıtlanarak, onların alınan kararları yürüten birer görevli durumuna düşürülmeleri, devlet hizmetinin gerektirdiği hızlı karar verme olanağını ortadan kaldırmıştı." Ayrıca kimi valiler ve kaymakamlar yetkilerini kötüye kullanmışlar, çeşitli olayların çıkmasına neden olmuşlardı. Bu sistem de "vergilerin zamanında toplanması, can ve mal güvenliğinin sağlanması ve yolsuzluklara son verilmesi" gibi sorunlara çözüm olamadığı için eyaletler yönetiminin yeniden düzenlenmesi gündeme geldi. 1852 yılından itibaren, valilerin yetkilerini artırma yoluna gidilerek, meclis başkanlarının merkezden atanması uygulamasından tamamen vazgeçildi. On yıllık uygulamadan sonra, valilere yeniden askeri ve mali sorumluluklar verilmeye başlandı.[355] 1852 tarihli düzenleme ile

354 Eyalet meclislerinin görev ve yetkileri şu kaynakta ayrıntılı bir biçimde işlenmiştir: Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, s. 218-224.

355 Vülatı İzam ve Muatasrrıfını Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat, Düstur I. Tertib, C.1, s. 559; Engelhardt, *a.g.k.*, s. 450. Bu talimatta, eyalet, sancak ve kaza yöneticilerinin görevleriyle, güvenlik ve adalet işlerinin nasıl yürütüleceği belirlenmektedir. Talat Mümtaz Yaman, fermanın padişaha Mehmet Ali Paşa tarafından imzalattırıldığını söylemektedir. Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 124-125.

eyaletlerdeki memurların bir bölümü (muhassıllar, mal müdürleri, kaza ve nahiye meclisleri üyeleri, zaptiye zabitanı) valilerin emir ve idareleri altına verilerek, bu memurların fiil ve hareketlerinden valiler sorumlu tutulmuştu. Aynı zamanda valilere, kendi idaresi altındaki bu memurları azletmek yetkisi de verilmiştir. Valilerin yetkilerini genişleten 1852 düzenlemesi, devletin toprağa dayalı örgütlenişi bakımından, on yıl önce getirilen sistemi korumaktadır. Buna göre, ülke toprağı eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklar kazalara bölünmüştür. Sancakların bir bölümü ise herhangi bir eyalete değil, doğrudan doğruya merkeze bağlanmıştır. "Müstakil" olarak adlandırılan bu sancakların yönetimi mutasarrıflara verilirken, eyaletlere bağlı sancakların yönetimi kaymakamlara bırakılmıştır.

Valilerin yetki ve sorumluluklarının genişletilmesine yönelik eğilim, taşra yöneticilerinin görevlerini belirleyen 22 Eylül 1858 tarihli talimatname ile sürdürülmüştür.[356] Bu talimatname ile ülke eyalet, liva, kaza ve köylere ayrılmıştır.[357] Eyaletin yönetimi valilere, merkeze bağlı müstakil livaların yönetimi mutasarrıflara, bir eyalete bağlı livaların yönetimi kaymakamlara, kazaların yönetimi de müdürlere bırakılmıştır. Ülkenin idari taksimatına ilişkin herhangi bir değişiklik, iradei seniyeye, yani padişah kararnamesine bağlı kılınmıştır. Bu düzenleme ile vali, yalnızca Dahiliye Nezareti'nin memuru değil, hükümetin bütün dairelerinin (şeri, askeri, mali, zaptiye ve vakıf) temsilcisi durumuna getirilmiştir.[358] Müstakil sancaklar (mutasarrıflıklar), birer mutasarrıf yönetimine verilmiş ve doğrudan merkeze bağlı kılınmıştır. Mutasarrıflar da valiler ile aynı yetki ve görevlere sahiptir. Ancak bu düzenleme,

356 Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 139-146. "Vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimat", 22 Eylül 1858.

357 Osmanlı kayıtlarında köy yerine genellikle, "iskan edilen yer" anlamında *karye* sözcüğünün kullanıldığı görülmektedir. Karye, köy ya da en az elli hanelik kasaba mahallerini anlatmaktadır. Vecihi Tönük, *a.g.k.*, s. 116.

358 Takvimi Vekayi, 26 Safer 1275. 19. yüzyıl ortalarına gelindiğinde, Dahiliye Nezareti, eyaletler üzerinde merkezi denetimi ve düzenli yazışma akımını sağlayabilmiş, memurların maaş, terfi, tayin ve özlük işlerini yürütebilir duruma gelmiştir. Böylece taşra yöneticilerinin eyaletin gelir ve giderlerini yarı bağımsız, hatta tam bağımsız yönettiği devir sona ermiştir. Dahiliye Nezareti sadrazamlık bünyesinden çıkıp, kendi örgütünü kurmuştur. İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 98.

bütün eyaletlerde aynı şekilde uygulanamamış ve eyaletlerin yönetiminde karışıklıklar devam etmiştir.

1830'lu yıllardan itibaren taşradan merkeze doğru vergi akışı güvence altına alınmaya çalışılmıştı. Ancak gerek sistemin kendi içindeki aksaklıklar, gerek yeni egemenlik araçlarının feodal düzene uyum sağlaması nedeniyle bu hedefi gerçekleştirmek mümkün olmadı. Üstelik Batı kapitalizminin artık sanayi aşamasını da aşarak mali emperyalizmi ile Osmanlı İmparatorluğunu hükmü altına almasından sonra, Avrupa sanayi ve maliyesi karşısında II. Mahmut devletçiliği ile Tanzimat merkeziyetçiliğinin hayata geçirilme şansı ortadan kalkmıştı. 1860'lı yıllara girilirken, Avrupa cephesinden "eyalet reformu" talepleri yükselmeye başladı.

b. Avrupa Islahat Programı: İmparatorluk Topraklarının Yeniden Örgütlenmesi

Müslüman olmayan Osmanlı uyruğu halkların eyalet, sancak ve kaza meclislerinde yeterince temsil edilmediklerini ve bunlara tanınan hakların yetersiz olduğunu savunan Avrupa devletlerinin baskısı, 1856 tarihli Islahat Fermanı'nın hazırlanmasında büyük ölçüde etkili olmuştu.[359] Fermanın hükümleri, Fransa ve İngiltere elçileri ile Ali Paşa arasında İstanbul'da yapılan toplantılar sonunda belirlenmiş ve Paris Anlaşması'nın imzalanmasından altı hafta önce ilan edilmişti. Yirmi maddeden oluşan Ferman'ın üç maddesi eyaletlerin yönetimini düzenliyordu. Buna göre iltizam usulünün kaldırılması ve vergilerin doğrudan devletçe tahsil edilmesi, kamu hizmetleri ile askerlik hizmetlerine bütün tebaanın kabulü, vilayet ve liva meclisleri ile Meclisi Ahkamı Adliye'de gayrimüslim cemaatlerin de temsil edilmesi öngörülüyordu. "Hıristiyan halkın yeni ihtiyaçlarının gerektirdiği önlemlerin alınması amacıyla" hazırlanan

359 Fermanın hazırlanış yöntemi, içerdiği maddeler ve devletlerarası bir anlaşmada da anılması, Avrupa etkisini açıkça göstermektedir. E. Z. Karal'a göre "Islahat Fermanı, yabancı devletlerin hazırladığı ve Babıâli'nin kabul etmek zorunda kaldığı bir ıslahat programıdır. Osmanlı Devleti, bu fermanı kendiliğinden ilan ettiğini dünyaya açıklamakla, hükümranlık haklarını yalnız şekil yönünden kurtarmış oluyordu. Gerçekte ise, Osmanlı İmparatorluğu'nun hıristiyan tebaasının refahını düşünmek ve bu konuda gereken kararları almak Avrupa büyük devletlerinin eline geçmiş idi." Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, Cilt VII, s. 331. Engelhardt da 1856 Fermanı'nın tamamen yabancı devletlerin müdahale ve yardımıyla ortaya çıktığını belirtmektedir.

Ferman'ın bütün hükümlerinin uygulanabilmesi için, Osmanlı topraklarının yönetim tarzının değişmesi gerektiği belirtilmişti.[360] Bu nedenle Ferman'ı izleyen yıllar, taşra yönetiminde yeni düzenlemelere konu olacaktı.

Bu dönemde Rumeli, Lübnan ve Suriye'de çeşitli ayaklanmalar baş göstermişti. Girit'te vergiden kaynaklanan isyan, Bosna'da Müslüman toprakbeylerine karşı Hıristiyan köylülerin ayaklanması, Rum ruhban sınıfı yerine kiliselerinde kendi vatandaşlarını görmek isteyen Bulgarların talepleri, Hersek'e yönelik Karadağ saldırıları, Arap-Kürt ve Yezidi aşiretlerin Musul'da yarattığı karmaşa bunlardan yalnızca birkaçıydı. Eyalet karışıklıkları ve merkezi otoritenin zayıflaması, taşra reformu düşüncesini hızlandırmıştır. Özellikle Rusya, Balkanlar'da yaşanan rahatsızlıklarla ilgili bir soruşturma komisyonunun kurulmasında ısrar etmekteydi. Avrupa devletlerinin İstanbul'daki elçileri, Osmanlı Devleti'ne 5 Ekim 1859 tarihinde, Islahat Fermanı'ndaki vaatlerin acilen yerine getirilmesi konusunda ısrar eden bir nota sundular. Birbirini izleyen ve kimi yerlerde iç savaşa dönüşen ayaklanmalar, asker gönderilerek bastırılmış, ancak bu eyaletleri imparatorluk bünyesinde tutabilmek için yerel güçlere yeni haklar ve imtiyazlar verilmesi gündeme gelmiştir.[361] Bu nedenle Karadağ'a idari ve siyasi özerklik tanınırken, Eflak ve Boğdan eyaletlerinin "Romanya" adı altında bir prenslik kurmalarına karar verilmişti. Sırbistan'daki kaleler Sırp beyliğine bırakılmış, Müslüman halkın çoğunlukta bulunduğu Mısır'da valinin imtiyazları genişletilerek, 1867 yılında paşa yerine "Hidiv" unvanı verilmişti. Aynı dönemde Lübnan mutasarrıflığı ile Tunus ve Girit eyaletleri de ayrıcalıklı ve bağımsız bir statü elde etmişlerdir. Avrupa devletlerine müdahale etme olanağı yaratan hareketlerin bastırılması, özerk olan eyaletlerin özerkliklerini genişletmek, özerk olmayanlara da özerklik vermek yoluyla sağlanabilmişti. Böylece, birçok eyalet ile imparatorluk arasındaki bağlar gevşemişti. Osmanlı Devleti, bu eyaletlerin sınırlarını değiştiremediği gibi, mülki idare sistemlerine de herhangi bir müdahalede bulunamıyordu.

360 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 135, 151.
361 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, Cilt VII, s. 341; Cilt VIII, s. 313-315.

Osmanlılar tarafından Cebeli Lübnan olarak adlandırılan bölge, 19. yüzyılda etnik ve dini unsurlar açısından tam bir mozaik sergilemekteydi.[362] "Hıristiyan Maruniler, Müslüman Dürziler, Rum Katolikleri ve Ortodoksları, Ermeni ve Yahudi cemaatlerinin bir arada yaşadığı bölge, Avrupa kapitalizminin içine çekildikçe, toplumsal iktidar kalıpları şekil değiştirmiş ve daha önce örneğine rastlanmayan bir şekilde din kavgaları yapılmaya başlanmıştı."[363] Hıristiyan Marunilerin, Mısırlılar ve Batılı tüccarlarla ortaklık kurarak elde ettikleri güç karşısında, Dürziler gittikçe toplumsal sınıfların altına itilmişlerdi. Maruniler artan siyasal güçlerine bağlı olarak, eskiden Dürzilere ait topraklara yerleşmeye de başlamışlardı. Marunileri destekleyen Fransızların bölgede etkili olmaya başlaması, bölgeye yeni adım atan İngilizlerin Dürzilere yaklaşması ile sonuçlanmıştı. 1840'lı yıllarda, iki kesimin silahlanması ve birbirine saldırması ile ilerleyen çatışmayı yatıştırmak ve bölgede dengeyi sağlamak üzere çeşitli önlemler alınmıştı. Büyük ölçüde Batılı devletlerin müdahaleleriyle biçimlenen önlemler, kısa süreli dengeler sağlamakla birlikte, karışıklıklar devam etmişti. 1860 yılında Dürziler ile Maruniler arasında tekrar alevlenen kanlı çatışmalar üzerine İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı İmparatorluğu'nun dışişleri temsilcilerinden oluşan komisyon, bir yıl sonra "Lübnan Nizamnamesi"ni hazırlamıştı.[364]

Batılı devletler tarafından kaleme alınan ve Osmanlı'ya dikte ettirilen bu nizamname ile Lübnan, ayrıcalıklı ve özerk bir statü elde

362 1516 yılında Yavuz Sultan Selim tarafından Osmanlı topraklarına katılan Suriye bölgesi, 16. yüzyılda dört eyalete bölünmüştü. 1516-1517'de Şam Eyaleti (Cebeli Lübnan ve Kudüs), 1521'de Halep Eyaleti, 1570'de Trablusşam Eyaleti ve 1594'te Rakka Eyaleti kurulmuştu. Bölge Osmanlı topraklarına katıldığında, Tanukh-Butur sülalesinin Lübnan egemenliği sona ermiş ve Maan ailesi geniş ayrıcalıklarla Lübnan'ın başına geçirilmişti. Bölgenin yönetimi 17. yüzyılın sonuna kadar bu ailenin elinde kalmış, 1697'de emirlik Şihab ailesine bırakılmıştır. 18. yüzyılda timar sisteminin yerini malikane uygulamasının almasıyla, mukataacı ailelerin sayısı artmıştır. Bu tarihten sonra Lübnan, mukataacı aileler tarafından seçilen ve Sultan tarafından onaylanan bir emir tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Lübnan emiri bir yandan Trablus ve Şam valilerine, diğer yandan bölgedeki mukataacı ailelere karşı sorumludur. Erkan Tural, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Vilayet Nizamnamesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, Nisan 2005, s. 70-71.

363 Erkan Tural, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi...", s. 66.

364 M. Tayyip Gökbilgin, "1840'tan 1861'e kadar Cebeli Lübnan Meselesi ve Dürziler", *Belleten* X, 1946, s. 641-703.

etmiştir.[365] Vali (mutasarrıf), Osmanlı hükümetince Katolikler arasından seçilip atanacaktı. Ancak, Avrupa devletleri de valiyi uygun görüp onaylayacaklar ve gerek gördüklerinde denetleyeceklerdi. Mutasarrıfın yanına her cemaatten birer vekil atanacak ve her cemaat tarafından seçilmiş ikişer üyeden kurulu merkezi bir meclis bulunacaktı. Lübnan, altı kazaya bölünecek, her birinde çeşitli cemaatleri temsil etmek üzere 3-6 üyeli bir meclis oluşturulacaktı. Kazalar, mümkün olduğu kadar aynı unsura mensup halktan oluşmak üzere, nahiyelere bölünecekti. Hıristiyan mutasarrıf, Suriye ve Beyrut'taki valilerden bağımsız ve yıllık bir vergi ödemek dışında merkeze karşı başka yükümlülüğü olmayan bir statüye sahip kılınmıştı. Böylece Lübnan, cemaatlerin temsili esasına dayanan, özerk bir mutasarrıflık haline dönüşmüştür.[366] Nizamname metni 1864 Eylülünde tekrar gözden geçirilerek yeniden düzenlenecek ve süreç Lübnan devletinin ortaya çıkışı ile noktalanacaktır.

Lübnan'daki gelişme, imparatorluk içindeki diğer azınlıklar için örnek oluşturmuştur. Üstelik bu tarihten sonra Avrupa devletleri, bütün Osmanlı eyaletlerinde, Lübnan örneğine benzer özerk yönetimler görmek istediklerini açıklayacaklardır.[367] Bundan sonra herhangi bir eyalette meydana gelen yerel bir karışıklık, Avrupalı devletler tarafından "kötü yönetim biçimi"ne atfedilecek ve art arda ıslahat projelerinin sunulmasına neden olacaktır.

Büyük Bölgeli Eyalet Sistemine Geçiş: Özerk Vilayetler

Tanzimat reformlarının merkezileşme ve ademi merkezileşme gerilimi arasında sıkışmış çelişkili yapısına daha önce değinilmişti. Yüzyılın ikinci yarısında da bu gerilim devam etti. Bir yandan devletin gelirlerini artırmak ve ayrılıkçı güçleri yatıştırmak için bölgeler üzerinde merkezi denetimin kurulması istenmekteydi,

365 Engelhardt, *a.g.k*, s. 170.

366 Bölgede Marunilere ayrıcalıklar vermek isteyen Fransız talepleri ile Ortodoks hakların istismar edileceğini savunan Rusların talepleri çakışmaktadır. Dürzileri destekleyen ve kışkırtan İngiltere ise Fransa ve Rusya'nın durumdan kazançlı çıkmasına engel olmaya çalışıyordu. İngiltere, Fuat Paşa'ya, Lübnan'ın da içinde bulunduğu "büyük Suriye vilayeti"nin oluşturulması yönünde bir teklif sunmuş, ancak bu öneri Paşa'nın girişimleri sonucunda rafa kaldırılmıştır. Cebeli Lübnan Mutasarrıflığının bağımsız sancak olarak kuruluşu ve iç düzeni Fransa'nın önerisine dayanmaktadır. Erkan Tural, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi...", s. 83.

367 İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, s. 39.

öte yandan Avrupa'dan gelen baskılar ademi merkezileşme yönünde kararlar alınmasına neden oluyordu. Reformları hazırlayıp, uygulamaya koyan devlet adamlarının yaklaşımlarında da bu çelişkinin izlerine rastlamak mümkündü. Örneğin, Sadrazam Fuat Paşa eyalet ve sancakların ölçeğinin büyütülmesi, valiliklere deneyimli ve yetenekli kişiler atanarak, yetkilerinin genişletilmesi ve yalnızca önemli işler nedeniyle merkeze başvurulmasını sağlayan bir düzenlemeden yanaydı.[368] Cevdet Paşa ise, Osmanlı eyaletlerinin coğrafya şartları ve nüfus unsuru itibariyle birbirinden farklı özellikler taşıdıklarına dikkat çekiyordu. Bu nedenle, mülki ıslahata başlamadan önce, her bölgenin özel koşulları ve geçirdiği tarihi gelişim göz önünde bulundurulmalıydı. Paşa, böyle bir ıslahatı gerçekleştirebilmek için daha çok bilgi, yetenek ve zamana ihtiyaç olduğu görüşündeydi.

Ancak, gerçekte Osmanlı devlet adamları taşra teşkilatına yeni bir düzen verme konusunda bağımsız politika geliştirme özgürlüğüne sahip değildi.[369] Avrupa devletleri, Islahat Fermanı'ndaki ilkelere dayanarak, Babıâli'yi ayrı ayrı veya birlikte yaptıkları müdahalelerle sürekli baskı altında bulunduruyorlardı. 1860 yılında Rusya, Niş sancağında gayrimüslim halka zulüm yapıldığı iddiasıyla, bölgede incelemelerde bulunmak üzere uluslararası bir teftiş komisyonu kurulmasını önerdi.[370] Bu teklif Babıâli tarafından reddedildi. Ancak, aynı yıl Avrupa devletleri Osmanlı İmparatorluğu'nun Avrupa eyaletlerinde devletlerarası bir komisyon tarafından inceleme yapılmasını teklif ettiler. Özellikle Fransa'nın baskısıyla sadrazam Kıbrıslı Mehmet Ali Paşa, 31 Mayıs 1860'da üç Türk, iki Rum ve iki Ermeni'den oluşan yedi

368 Cevdet Paşa, *Maruzat*, Tarihi Osmani Encümeni Mecmuası, 10/87, s. 269'dan aktaran Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 152-153. Cevdet Paşa'ya göre, mali işler, mülki işlerin bir parçasıdır, bu nedenle esas olan mülki idarenin ıslahatıdır. Paşa bu görüşünü şu şekilde örneklendirmektedir: "...İdarei maliye, bir bahçenin meyvelerini toplamaktır. İdarei mülkiye, o bahçeyi imar etmektir. Halbuki bahçeye ne kadar güzel bakılırsa, mahsul o kadar çok olur. Bu nedenle her şeyden önce mülki idarenin ıslah edilmesi gerekir."

369 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 152-153.

370 Hüdai Şentürk, "Tuna Vilayetinin Teşkiline, Karadağ ve Hersek Vukuatına (1861) Dair Cevdet Paşa Tarafından Kaleme Alınan Layiha," *Belleten*, Cilt 59, Sayı 226, Aralık 1995, s. 716-717.

kişilik bir heyetle birlikte Balkan eyaletlerinde teftiş gezisine çıktı. Sadrazam üç ay süren inceleme sonunda padişaha sunduğu raporda, Hıristiyan halk ile Müslüman halk arasında her toplumda ortaya çıkan kötülüklerden başka ciddi bir sorun olmadığını bildiriyordu. Üstelik teftiş sırasında, gayrimüslimlerin şikayetlerinin büyük bölümünün ruhani liderlerin olumsuz davranışlarından kaynaklandığı da görülmüştü. Ali Paşa, sunduğu raporda idari ve mali konularda yeni düzenlemeler yapılması gerektiğini belirtiyordu. Kıbrıslı Mehmet Ali Paşa başkanlığındaki teftiş heyetinin taşrada geçirdiği birkaç ay, 1864 yılındaki vilayet deneyimine zemin hazırlamaya yetmişti.[371]

Aynı dönemde padişah olan Abdülaziz de "mülki idarenin Tanzimat ve Islahat Fermanları hükümlerine göre düzenlenmesi için, herkesin üzerine düşen görevi hakkıyla yapacağını vadeden" bir ferman yayınlamıştı.[372] Böylece "eyaletlerin iyi yönetimi"ni gerçekleştirmek üzere ıslahat hareketlerine başlanabilirdi.

3 Haziran 1863 tarihinde sadrazamlık koltuğuna oturan Fuat Paşa, Lübnan, Hersek, Bulgaristan ve Anadolu'nun bazı yerlerindeki toplumsal rahatsızlıkları yerinde görmek ve soruşturmak üzere teftiş heyetleri kurulmasına karar vermişti. Bu doğrultuda Hüdavendigar (Bursa), Canik (Samsun), Rumeli ve Bosna-Hersek eyaletlerine teftiş heyetleri gönderilmiş, heyetlerin merkeze gönderecekleri raporları değerlendirmek üzere de İstanbul'da bir özel komisyon oluşturulmuştu. Dönemin önde gelen yöneticilerinden

371 *Türkiye ve Reformları* başlığı ile Türkçe'ye çevrilen 1866 tarihli kitabında Eugene Morel, Babıâli'nin o yıllarda "beş altı genel valilik ya da alt krallık kurarak bir ademi merkeziyetçilik denemesine" girişmekte olduğunu yazmaktadır. Morel'in bu bilgiye ulaştığı kaynak (Georges Nogués, Constantinople en 1864) "1864'te İstanbul" başlıklı Fransızca bir kitaptır. "Bunların her birinde valinin yanı sıra genellikle Hıristiyanlar arasından seçilmiş, anlaşmalardan doğan her türlü sorunda yönetim ile yabancı temsilciler arasındaki ilişkileri sağlamakla yükümlü bir çeşit politik memur olan bir görevli bulunacaktır." Yazar, bu genel valiliklerin kurulmasının kaynaşma işini hızlandıracağı, hatta Osmanlı İmparatorluğu'nun ancak bu işin tamamlanması ile kurtulabileceği görüşündedir. Yazar, genel valilik uygulaması ile "aynı siyasal yaşamı sürdüren, aynı törelerle ve çıkarlarla birleşmiş, aynı tapınakta değilse de aynı dilde ve aynı yürekle hükümdarları ve yurtları için dua eden tek bir halk"ın görüleceğine inanmaktadır. Peki Babıâli'nin "ciddiyetle dikkate aldığı" bu tasarı gerçekte hayata geçirildi mi? Morel'in aktardığı gelişme, 1864 Vilayetler Nizamnamesi olabilir mi? Eugene Morel, *Türkiye ve Reformları*, (Çev. S. Belli), Ütopya Yayınları, (ilk baskı Süreç Yayınları, 1984), Ankara 2000, s. 5; 16.

372 Düstur, Tertibi evvel, C.1, S. 14, Vecihi Tönük, *a.g.k.*, s. 133.

Ahmet Cevdet Paşa'nın, yaklaşık on sekiz ay süren Bosna-Hersek teftişi ile Lübnan ve Suriye isyanlarını bastırmakla görevli Fuat Paşa'nın gözlemlerinin, vilayet nizamnamesinin biçimlendirilmesinde önemli bir rol oynadığı ileri sürülmektedir.[373] Fuat Paşa'nın, Silistre, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilerek *Tuna* adıyla bir vilayet kurulmasını ve Tuna deneyiminin eksiklikleri belli olduktan sonra, diğer eyaletlere de uygulanmasını öngören kararı Heyeti Vükela'da kabul edilmiştir. Tuna valiliği, 1861 yılında Niş valiliğine getirildikten sonra başarılı uygulamalarıyla dikkat çeken Mithat Paşa'ya verilmiştir. Heyeti Vükela kararı padişahın onayına sunulduktan sonra, Fuat Paşa ile Mithat Paşa birlikte *Vilayet Nizamnamesi*'ni hazırlamışlardır. Aynı tarihte Rumeli'deki şartlar göz önüne alınarak *Tuna Vilayeti* için ayrı bir nizamname düzenlenmiştir.[374]

TUNA BÖLGESİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ

Yeni örgütlenmeye Silistre, Niş ve Vidin eyaletlerinde başlanmasının nedeni, bölgede gelişen milliyetçilik akımlarına bağlanmaktadır.[375] Bu açıklamaya göre, Tuna vilayetinin sınırları içinde yaşayan halkın çoğunluğunu oluşturan Bulgarlar'ın, 1848'den beri devlet otoritesine karşı zaman zaman ayaklanmaları, benzer hareketlerin 1860'lı yıllarda Sırbistan, Bosna-Hersek, Karadağ, Boğdan ve Lübnan'da da meydana gelmesi devleti yeni önlemler almak zorunda bırakmıştır. Nitekim Babıâli'nin imparatorluk topraklarındaki otoritesinin, yüzyılın başındaki duruma göre daha sarsılmış olduğuna dikkat çekilmektedir.

Ancak, Babıâli'nin Avrupa devletlerinden "gizli nasihatler-aleni

373 Ahmet Cevdet Paşa, önce İstanbul'daki özel komisyona başkan olarak atanmış, kısa bir süre sonra Ziya Bey'in yerine, Bosna-Hersek Teftiş Heyeti başkanlığına getirilmiştir. Erkan Tural, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s. 101; Roderic H. Davison, *a.g.k.*, s. 123.

374 Tuna vilayeti namıyla bu kere teşkil olunan dairenin idarei umumiye ve rüsumiyesine ve tayin olunacak memurlarının suveri intihaplarıyla vezaifi daimesine dair nizamname, Matbaai Amire, İstanbul 1864. Nizamname metni şu yazıda yer almaktadır: Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri: Tuna Vilayeti Nizamnamesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1996, s. 70-81. 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, Düstur, I. Tertip, C.1, s. 608-624'de yer almaktadır. Nizamname metnine şu yazıda yer verilmiştir: Erkan Tural, "1861 Hersek İsyanı...", s. 110-121.

375 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 155.

alkışlar" isteyerek ilerlediği bu dönemde büyük bölgeli vilayet sistemini öncelikle Tuna'da uygulamasını "devlet otoritesini yeniden kurmak" amacıyla açıklamak doğru görünmemektedir.[376] Büyük bölgeli vilayet sisteminin Osmanlı gündemine gelişi ve Tuna'nın önemi, Paris Konferansı öncesinde İngiliz Büyükelçisi Canning tarafından Lord Clarendon'a gönderilen bir mektupta ortaya konmuştur.[377] Büyükelçi bu mektupta Rusya'nın yaratacağı tehditlere karşı Asya ile Avrupa arasında bağımsız devlet ya da eyaletlerin kurulmasından başka çare olmadığına dikkat çekiyordu. Canning, Tuna bölgesi serbest ticarete açıldığı ve bir çeşit uluslararası kontrol altına sokulduğu taktirde, bunun hem İngiltere hem de müttefikleri için faydalı olacağını söylüyordu. Böylece, Avrupa devletlerinin 1850'li yılların sonunda başlayan müdahalesiyle, Tuna vilayeti pilot bölge seçilerek, imparatorluğun taşra örgütlenmesine yeni bir biçim verilmişti. Rusya, Balkanlar'daki Osmanlı eyaletlerine özgürlük ve bağımsızlık vaat ederek, bu bölgeyi kendi yönetimi altında toplamak ve sınırlarını Akdeniz'e kadar genişletmek istiyordu. Bu nedenle Fransa ve İngiltere, Rusya'ya karşı bölgedeki Osmanlı yönetiminin yeniden düzenlenmesini talep ediyorlardı. Bu bölgede Avusturya'nın da çıkarları ve beklentileri vardı. Dolayısıyla 19. yüzyılda Balkanlar'daki halkların geleceği ve Osmanlı yönetimi, bir yandan Rus emperyalizminin çıkarları, öte yandan Avrupa devletlerince Rusya'ya karşı oluşturulan stratejiler bağlamında şekillendi. Cevdet Paşa'nın deyimiyle, "Bulgaristan vilayeti, politika memurlarına bir yarış meydanı olmuştu."[378] Bu durumda, 1860'lı yıllarda inşa edilen vilayet sisteminin ülke gerçeklerinden çok Avrupalı devletlerin beklentilerini yansıttığını

376 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 261. Engelhardt, Babıâli'nin Tanzimat'ın bu döneminde, müttefik ve dostlardan "gizli nasihatler, aleni alkışlar" istediğini belirtmektedir. Islahat hareketlerinde Babıâll'nin görevi, Avrupa devletleri tarafından yapılan teklifleri, uygulamaktan ibarettir. Oysa Babıâll "her türlü ıslahat ve icraatı, sadece kendi girişimi ile uygulamaya koyuyormuş gibi görünmekten başka bir şey istememektedir."

377 Stanley Lane Poole, *Lord Stratford Canning'in Türkiye Anıları*, Çev. Can Yücel, Yurt Yayınları, Ankara 1988, s. 166-168. Poole'a göre, "Islahat Fermanı'nın her satırında Stratford'un kaleminin izi görülür. Bütün bunlar yıllardır, Babıâll'ye kabul ettirmeye çalıştığı ve bir kısmını önceden kabul ettirdiği devrimlerdir. Bu belge bütün bir meslek hayatının toplamıdır."

378 Hüdai Şentürk, *a.g.k.*, s. 732. On dört yıl sonra, 1878'de Tuna vilayeti toprakları üzerinde Bulgaristan özerk eyaleti kurulmuştur.

söylemek yanlış olmaz.[379] 1864 vilayet düzenlemesi ile taşra örgütlenmesinde büyük bölgeli eyalet sistemine geçilmesi, yabancılara tanınan hakların genişletilmesi ve iktisadi imtiyazlar verilmesiyle birlikte yürümüştür.[380] Bir başka deyişle, devlet örgütlenmesinde ademi merkezileşme ile yabancılaşma simbiyotik bir ilişki içinde, birbirini besleyerek gelişmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi ve Tuna Vilayeti Nizamnamesi arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır:[381] 1) Vilayet Nizamnamesi'nde "kaymakam" olarak adlandırılan kaza yöneticisi Tuna nizamnamesinde "müdür", Vilayet Nizamnamesi'nde "mutasarrıf" olarak adlandırılan liva yöneticisi Tuna düzenlemesinde "kaymakam" olarak adlandırılmıştı; 2) Vilayet defterdarı Tuna düzenlemesinde "vilayet muhasebecisi" unvanı ile karşılanmıştı, livadaki mali görevliye ise "mal müdürü" adı verilmişti; 3) İdare meclislerinde halkın temsil oranı Vilayet Nizamnamesi'nde dört (ikisi Müslüman, ikisi gayrimüslim) ile sınırlandırılırken, Tuna'da bu sayı üçerden altıya çıkarılmıştır.

Tuna vilayeti nizamnamesine göre, ikinci ordu dairesinin Edirne eyaleti dışında kalan yerleri, bir mülki idare birimi olarak belirlenmiş ve bu bölgeye *Tuna Vilayeti* adı verilmişti.[382] Yeni vilayet, "Balkan dağlarıyla ayrılan Sofya bölgesini de kapsayan, coğrafi olarak yönetimi güç ve oldukça geniş bir bölgede kurulmakta, sınırları itibariyle hemen hemen bugünkü Bulgaristan'ı kaplamaktadır."[383] Bölgede yeni bir mülki örgütlenmeye gidilerek vilayet yedi livaya, livalar kırk sekiz kazaya, kazalar da nahiye ve köylere bölünmüştür. Köyler, nahiye ve kazalar, bulundukları yerin gereklerine göre, yeni bir düzenlemeye tabi tutularak, fek ve

379 Tuncer Baykara, *a.g.k.*, s. 130.

380 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 339.

381 Aynı tarihte kaleme alınan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Tuna Vilayeti Nizamnamesi arasındaki farklılıklar için bkz: Erkan Tural, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 3, Temmuz 2004, s. 97-98.

382 Georges Cléanthe Scalieri, *La décentralisation et la réforme administrative en Turquie*, Constantinople 1911'den aktaran: Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 169.

383 Roderic H. Davison, *a.g.k*, s. 172, 177. Davison'a göre, Tuna Vilayeti'nin toprak büyüklüğü, yönetimin etkili olmasını önlemiştir. Davison, birçok gözlemcinin, daha küçük birimlerin daha iyi yönetileceğinden emin olduğunu söylemektedir.

ilhaklar yapılmıştır. Köylerin coğrafi konumları itibariyle diğerleri ile olan ilişki ve yakınlıkları göz önünde bulundurularak, gerekli durumlarda bağlantısı değiştirilmiştir. Tuna vilayeti olarak birleştirilen üç eyalet kapsamında altı bin köy bulunduğu belirtilmektedir. Kasaba ve şehirlerde en az elli hane bir mahalledir ve her bir mahalle bir karye (köy) hükmündedir.

1864 Nizamnamesi ile Cumhuriyet dönemine kadar devam edecek olan "büyük vilayetler taksimatı" kurularak, eyaletler kaldırılmıştır. 1864 Nizamnamesi'nin giriş cümlesinde bundan sonra ülkenin liva bağlılıkları esasına göre bölüneceği, bu bölümlere de *vilayet* adı verileceği belirtilmektedir.[384] Vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar da (kura) köylere bölünmüştür. Her köyün bir belediye idaresi olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca birkaç köyün birleşmesinden oluşan, ancak kendi başına bir kaza olamayan yerlerin, bir kazaya bağlı olarak yönetileceği ve nahiye olarak adlandırılacağı belirtilmiştir. Son olarak kasaba ve şehirlerde, elli hanenin bir mahalle, her mahallenin de bir köy sayılacağı hükmüne yer verilmektedir. Böylece imparatorluk toprakları, kalın çizgilerle vilayet, liva, kaza, köy birimlerine bölünürken, nahiye ve mahalle bölümlemeleri için oldukça genel ifadeler kullanılmıştır.

Yeni düzenlemenin önce Anadolu ve Rumeli'de uygulanması, daha sonra tüm ülkeye yaygınlaştırılması kararlaştırılmıştı. Padişahtan kırsal topluluğa kadar uzanan yönetim hiyerarşisinin,

---

384 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu için hazırlanan encümen mazbatasında, 1864 Nizamnamesi ile eyaletlerin kaldırıldığı bilgisi yer almaktadır. (İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 15.) Osmanlı Devleti'nin merkezileşme döneminde, sancaklar üzerinde yer alan idari birim için "beylerbeyilik" ya da genel olarak yönetsel bölge anlamında "vilayet" teriminin kullanıldığı görülmektedir. "Vilayet" teriminin erken devirlerden itibaren büyük-küçük herhangi bir idari birim için kullanıldığı söylenebilir. 15. ve 16. yüzyıllarda, "vilayet" ve "vali" sözcüklerinin kullanımına ilişkin bir karışıklık ortaya çıkmaktadır. Daha sonraki dönemlerde bu terimler, eyalet ve beylerbeyi ile eş anlama gelir olmuşsa da 15. yüzyılda vilayet, nahiyenin karşılığı olarak da kullanılmıştır. "Bir şeyi kudretle elde etme"/ "bir şey üzerinde hakimiyet" anlamı taşıyan vilayet sözcüğü, Cumhuriyet döneminde "il"in karşılığı olarak kullanılacaktır. Vilayet sözcüğü, yöre, memleket anlamında da kullanılmaktadır. Örneğin 12. ve 13. yüzyıllarda Anadolu'yu anlatmak için "Rum vilayeti" tabiri kullanılmıştır. Türkçe'deki el/il sözcüğü, bu anlamı ile vilayet sözcüğüne karşılık gelmektedir. Vilayet'in çoğulu "vilayat"tır. "Vilayeti Selase (üç vilayet)", Osmanlı İmparatorluğu'nda Selanik, Manastır ve Kosova vilayetlerine verilen isimdir. "Vilayeti sitte (altı vilayet)", Osmanlı İmparatorluğu'nda Erzurum, Van, Harput, Sivas, Bitlis ve Diyarbakır'ı içine alan altı vilayete verilen isimdir. Ferit Develioğlu, *a.g.k.*, s. 1151.

en yüksek üç biriminin yöneticileri (vali, mutasarrıf ve kaymakam) merkezden atanmaktaydı. Vilayet merkezinde validen başka, *Müfettişi Hükkamı Vilayet* adıyla bir şeri işler memuru, vilayetin yazı işlerine bakmak üzere mektupçu, mali işler için defterdar (hesap işlerinde Maliye Nezareti'ne karşı sorumludur), hükümet ile yabancı memurlar arasındaki ilişkiye aracı olmak üzere umuru ecnebiye müdürü, bayındırlık işleri için nafıa müdürü ve mühendisler, ziraat işleri için ziraat müdürü bulunacaktı.

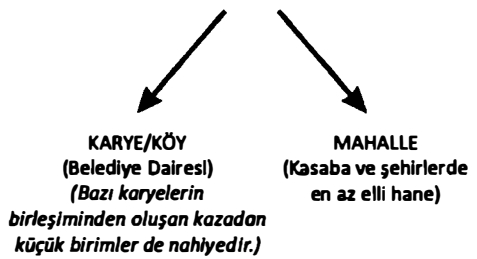
Vilayet, liva ve kaza kademelerinin her birinde bir idare meclisi kurulmaktaydı. *Vilayet İdare Meclisi,* valinin başkanlığı altında şeri işler müdürü, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ile birlikte ikisi müslim, ikisi gayrimüslim halk arasından seçilen kişilerden oluşuyordu. Bunun dışında, vilayetlerde yılda bir kez, kırk gün süreyle toplanmak üzere *Vilayet Umumi Meclisi* bulunacaktı. Bu meclis, her sancak tarafından seçilen ikisi Müslüman, diğer ikisi gayrimüslim olan üyelerden oluşacak ve valinin başkanlığında toplanacaktı.[385]

Vilayet genel meclisi, vilayet sınırları içindeki yolların düzeltilmesi ve bakımı, resmi binaların yapımı ve korunması, tarım ve ticaretin kolaylaştırılması, geliştirilmesi ile vergi işleri konusunda görüş bildirecekti. Çalışma süresi yılda bir kez ve kırk günü aşmayacak şekilde düzenlenen meclislerin, kendi gündemini oluşturmasına izin verilmemişti. Üyelerin görüşleri önce valiye bildirilecek, valinin uygun göreceği konular mecliste görüşülecekti. Livalardan gelen temsilciler, bölgelerinin sorunlarını valinin huzuruna taşıyacak ve görüş bildirmek amacıyla meclisin gündemine getirecekti. Meclisin görüşmeye yetkili olduğu konular hakkındaki kararını gösteren mazbatalar vali tarafından İstanbul'a gönderilerek, hükümet iradesi alındığı (onaylandığı) takdirde uygulanacaktı. Aksi takdirde kararlar hükümsüz kalmaktaydı, yani bu meclislerin yürütücü nitelikte karar alma yetkileri yoktu. Nizamnamede "vilayetin hususi işleri" başlıklı bir bölüm düzenlenmiş ve bu bölümde vilayetin yerel işleri ile vilayet umumi

385 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi,* VII. Cilt, s. 154-155. Tuna Vilayeti Meclisi Umumisi'nde 14 Müslüman ve 14 Hristiyan üye bulunmaktadır. Vilayet İdare Meclisi ise 7 Müslüman ve 4 Hristiyan üyeden oluşmaktadır. Bu vilayetin nüfusunun üç milyonun üzerinde olduğu söylenmektedir. Hüdai Şentürk, "Tuna Vilayetinin Teşkiline...", s. 721.

meclisleri arasında bir bağlantı kurulmuştur. 1871 yılından itibaren bütün vilayetlerde faaliyete geçen bu meclislerin, aldıkları karar ve önerileri hükümete ileterek uygulanması için çaba gösterdikleri görülmektedir.[386] Umumi meclislerin bu durumu, II. Meşrutiyet'e kadar devam etmiş, 1913 düzenlemesi ile bu meclislere "Vilayet Hususi İdaresi" adı ile tüzel kişilik verilmiştir. Bu tarihten sonra vilayet umumi meclisleri görev, yetki ve kaynak bakımından daha geniş olanaklara kavuşturulmuştur.

Livalarda mutasarrıftan başka mal müdürü ve tahrirat müdürü bulunacak, mutasarrıf başkanlığında, hukuki işlerden azade kılınmış bir *idare meclisi* kurulacaktı. Bu meclis, livanın idari, mali, güvenlik, ticari, zirai, tapu ve ihale işlerinden sorumluydu.[387] Liva idare meclisleri, resmi memurlar dışında, ikişer müslim ve gayrimüslim üyenin katılımıyla oluşturulmaktaydı. Kaymakam yönetimindeki kaza idare meclislerinin ise kaza hakimi, müftüsü ve ruhani liderleri ile halk arasından seçilecek üyelerden oluşmasına karar verilmişti. Bu meclislerin işlevi kaza düzeyinde eşrafla taşra bürokratlarının işbirliği yapmalarını sağlamaktı.



Seçim yoluyla vilayet meclislerine girebilmek için, devlete yılda en az 500 kuruş vergi vermek, itibar sahibi ve okuryazar olmak gerekmekteydi. Liva ve kaza meclislerine seçilebilmek için aranan vergi miktarı daha az olmakla birlikte, diğer koşullar bu meclislere

386 Musa Çadırcı, bu kurulların çalışma şekilleri ve aldıkları kararlar hakkında çok sayıda örnek vermektedir: Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*,s. 262-268.

387 *A.k.*, s. 259.

seçilecek üyeler için de geçerliydi. Musa Çadırcı, vilayet, liva ve kaza ileri gelenlerinin nüfuz ve güçlerine göre saptadıkları adayları, yöneticilere ve hükümete kabul ettirdiklerini, böylece bu koşulların bile kağıt üzerinde kaldığını belirtmektedir.[388]

Heyeti Vükela'nın kararına göre vilayet usulü Tuna'da başarılı olursa, diğer eyaletlere de uygulanacaktı. Buna göre Tuna vilayetinin kurulmasından bir yıl sonra, 1865'te Rumeli, Anadolu ve Arabistan'daki eyaletlerde de bu usulün uygulanmasına karar verildi.[389] Bu tarihten sonra, Rumeli'de Bosna ve Hersek eyaletleri *Bosna Vilayeti*[390] adıyla, Arabistan'da Şam ve Sayda eyaletleri *Suriye Vilayeti* adıyla birleştirilerek, Erzurum eyaleti ise yalnız başına bir vilayet olarak yeniden örgütlendi.[391] 1867 yılında bu şekilde on üç vilayet kurulmuştur. Vilayet sınırları içinde de sancak ve kazalar itibariyle, coğrafi koşullar ve idari gereklilikler dikkate alınarak bağlantı değişiklikleri yapılmıştır.

1866 yılında ortaya çıkan Girit isyanı karşısında, Avrupa devletleri, Islahat Fermanı'nın on yıllık uygulanma sürecine ve gelecek reform programına ilişkin notalar vermeye başlamıştı.[392] Fransa tarafından Osmanlı hükümetine iletilmek üzere hazırlanan 22 Şubat 1867 tarihli ıslahat planında, Tuna vilayeti için kabul edilmiş olan mülki taksimat ve yönetim ilkelerinin imparatorluğun bütününe yaygınlaştırılması istenmekteydi. Islahat Planı'nda

---

388 Vilayet ve liva meclislerine üye seçimi, birkaç aşamadan oluşan, karmaşık bir süreçte gerçekleşmektedir: Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, s. 261.

389 Vecihi Tönük, *a.g.k.*, s. 143-146; Tuncer Baykara, *a.g.k.*, s. 130-131.

390 Bosna vilayetini kuran nizamnamede, Tuna deneyiminden yararlanılarak üç değişikliğe gidilmişti. İlk olarak bu bölgede Maarifi Umumiye Müdürlüğü kurulmuştu. İkincisi, Tuna'da kazalar nahiyelere, nahiyeler köylere ayrıldığı halde, Bosna'da kazalar cemaatlere, cemaatler yaftelere ve bunlar da köylere bölünmüştü. Bu taksimat, yerel ihtiyaç ve gerekler göz önünde bulundurularak yapılmıştı. Üçüncüsü, vilayet ve sancak merkezinde kurulmuş olan cinayet, hukuk ve temyiz meclisleri Bosna'da birleştirilmişti. (Bosna vilayeti namıyla bu kere teşkil olunan dairenin idarei umumiye ve hususiyesine ve tayin olunacak memurların suveri intihaplarıyla vezaifi daimesine dair nizamname.)

391 Haleb Vilayeti Namiyle Bu Kere Teşkil Olunan Dairenin İdare-i Umumiye ve Hususiyesine ve Tayin Olunacak Memurlarının Suver-i İntihablarıyla Vezaifi Daimesine Dair Nizamname, İstanbul 1866; Erzurum Vilayeti Namıyla Teşkil Olunan Dairenin İdare-i Umumiye ve Hususiyesine ve Tayin Olunacak Memurlarının Suver-i İntihablarıyla Vezaifi Daimesine Dair Nizamname, Matbaai Amire, İstanbul 1866.

392 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 481.

Fransa'nın iktisadi ve mali konulara ilişkin talepleri de sıralanmaktaydı. Buna göre, Fransa vakıf mülklerine ilişkin sistemin iyileştirilmesi, mülkiyet haklarının geliştirilmesi, vergi sisteminin ıslahı, iç gümrüklerin tamamen kaldırılması, kredi kurumlarının kurulması, genel bütçe yöntemlerinin iyileştirilmesi, yabancı sermayeye ilişkin teşvik edici koşulların sağlanması ve güven verici önlemler alınması, yabancıların imparatorlukta mülk sahibi olmaları için gerekli şartların sağlanması gibi isteklerde bulunmuştu. Rusya dışında, Avrupalı devletlerin Fransa'nın Osmanlı ıslahatına müdahalesi konusunda uzlaştıkları söylenmektedir. Hatta İngiltere, Sultan Abdülaziz'e Fransa'nın önerilerinin dikkate alınmasını tavsiye etmiştir. İngiltere'nin İstanbul elçisi Londra'ya gönderdiği 16 Mart 1867 tarihli yazıda, Babıâli'nin mülki idarede *büyük eyaletlerin* kurulmasına yönelik hazırlık içinde olduğunu haber vermektedir. Nitekim aynı tarihte Takvimi Vekayi'de yayımlanan bir beyanname, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin tüm imparatorlukta uygulamaya konduğunu belirtmektedir.[393]

Hariciye Nazırı Fuat Paşa, Avrupa devletlerine hitaben yazılmış, 15 Mayıs 1867 tarihli bir muhtırada, İmparatorluğun "ülkenin ihtiyaçlarına, halkların adetlerine ve İmparatorluğa her yönden baskı yapan uygarlık düşüncesi taleplerine tümüyle denk düşen bir idare biçimi" kurduğunu söylemekteydi.[394] Fuat Paşa, yeni sistemin birkaç hafta içinde bütün eyaletlere uygulanacağını bildirmişti. Aynı yıl, 1864 Vilayet Nizamnamesi, bütün vilayetler için geçerli olmak üzere, bazı küçük değişikliklerle gözden geçirilmiştir.[395] Yeni düzenleme, "Vilayet Nizamnamesi" adıyla

393 Takvimi Vekayi, Sayı 875, 10 Zilkade 1283 (16 Mart 1867). Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 176.

394 Roderic H. Davison, *a.g.k.*, s. 178. Muhtıra, Babıâli'ye reform vaatlerini yerine getirmesini hatırlatan Fransız ve Rus notalarına karşılık olarak yazılmıştı.

395 Kaynaklar, 1867 yılında Vilayet Kanunu'nun gözden geçirilip, geçirilmediğine ilişkin çelişkili bilgiler vermektedir. 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nden söz eden kaynaklar: Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 177; Vecihi Tönük, *a.g.k.*, s. 146-147; Roderic H. Davison, *a.g.k.*, s. 178; Mehmet Seyitdanhoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", s. 89; Nizamname metninin bu çalışmaların hiçbirinde incelenmemiş olması ilginçtir. Bu tür bir düzenlemeye değinmeyen kaynaklar da vardır: Erkan Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdaret Umumiyyei Vilayat Talimatnamesi", s. 71-91. Ancak 1868-1869 yıllarında basılan birkaç yasal metin, bu dönemde 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin gözden geçirilmiş olabileceğini göstermektedir:

1867 yılı içinde Avrupa devletlerine resmen iletilmiştir. Rumeli'de Manastır, Selanik, Yanya, Tırhala eyaletleri birleştirilerek *Selanik* ve *Yanya* adıyla iki yeni vilayet kurulmuştur. Anadolu'da Kürdistan ve Mamuretülaziz eyaletleri birleştirilerek *Diyarbekir Vilayeti* kurulmuş; Hüdavendigar, Konya, Ankara, Sivas, Kastamonu, İzmir, Trabzon ve Üsküp eyaletleri de bir bölümünde bazı livalar katılarak, bir bölümünde ise değişiklik yapılmadan vilayet olarak yeniden düzenlenmiştir.[396] 1868 yılında Halep ve Adana eyaletleri ile Kozan, Maraş, Urfa ve Zor sancakları birleştirilerek *Halep Vilayeti* kurulmuş; valiliğine de üç yıl önce Kozan sancağını teftişle görevlendirilen Cevdet Paşa atanmıştır.[397]

1868 yılına gelindiğinde bütün imparatorluk, Bağdat ve Yemen dışında, vilayet tarzında örgütlenmişti. Cebeli Lübnan özel statüsü, Cezayiri Bahri Sefid (Ege adaları), Mısır ve Girit özerk durumları, İstanbul ise başkent olması nedeniyle bu düzenlemenin dışında bırakılmıştı.[398] Bağdat ve Ege adaları, 1869'dan sonra vilayet

Vilayetlerin İdare-i Mahsusası ve Nizamatının İcraiyesi Hakkında Talimatı Umumiyedir, Bosna Vilayet Matbaası, 1867; *Usuli İdarei Vilayet*, Amire Matbaası, İstanbul 1868; *Vilayet Nizamnamesi*, Kulalı Evangelinos Misailidis Matbaası, İstanbul 1869. Selda Kılıç Kaya, 1867 tarihli düzenlemenin bir nizamname değil, talimatname olduğunu belirtmektedir. 21 Haziran 1867 tarihli talimat, 22 maddeden oluşmaktadır. Giriş bölümünde, daha önce yapılmış ıslahat hareketinden herkes memnun olduğu için, bu usulün bütün ülkede yaygınlaştırılmasından söz edilmektedir. Yönetsel kademeler arasında nahiye birimine ilk kez bu talimatnamede yer verilmiştir. Selda Kılıç Kaya, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de İl Yönetimi*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1995.

396 Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k*, s. 177; Vecihi Tönük, *a.g.k*, s. 146-147.

397 Kozan, Kuzey'de Sivas, güneyde Adana eyaleti, Doğu'da Maraş, Batı'da Kayseri ve Niğde sancaklarıyla çevrili büyük bir sancaktı. Halkının çoğunluğunu Selçuklu Türkleri oluşturmaktaydı. Sancak, yerel bir derebeylik olarak, Kozanoğulları'nın yönetimindeydi. Kırım Savaşı sırasında, fazla askere ihtiyaç duyulunca, Mustafa Reşit Paşa, Kozanoğulları'nın da savaşa çağrılmasını düşünmüş, ancak İngilizlerin Kozanoğlu ile ilişkiye geçerek, onu desteklemeleri üzerine bu düşüncesinden vazgeçmiştir. Mustafa Reşit, "vakıa Kozan'da şimdiye kadar devletin emirleri cari olmamış ise de haricen tanınmış bir hükümet değildir. Ama ecnebi müdahalesi olursa o da başımıza bela olur. Şimdi sırası değil, lakin ileride Kozan'ı zabt ve rabt altına almalıyız" diyerek, bu sorunun gelecekte çözümlenmesi gereğine dikkat çekmişti. Ahmet Cevdet Paşa, sözde teftiş, fakat gerçekte bir askeri tümenin başında komiser olarak bu bölgeyi denetim altına almakla görevlendirilmişti. Böylece Paşa'nın çabaları sonucunda Kozan'da devlet otoritesi kurulabilmişti. Hüdal Şentürk, "Tuna Vilayetinin Teşkiline...", s. 721; Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 163.

398 Mısır'da Mehmet Ali Paşa, 1841 yılında Sultan Abdülmecid'den aldığı bir fermanla Mısır valiliği unvanını kendi ailesindeki erkeklere aktarma hakkını elde etmişti.

sistemi içine katılmıştır. Ege adaları vilayet olarak yeniden düzenlendiğinde Biga, Midilli, Sakız, Rodos, İstanköy ve Kıbrıs sancakları, Çanakkale merkez olmak üzere, *Cezayiri Bahri Sefid Vilayeti* altında toplanmıştı. Kıbrıs ve diğer Ege adalarında yaşayanları en küçük hukuki olayda Çanakkale'ye gitmek zorunda bırakan yeni sistem, kısa süre içerisinde tekrar gözden geçirilmek zorunda kalmıştır. Bağdat ise, Musul'dan Basra'ya uzanan toprak genişliği ve Kürt-Arap aşiretlerinin etkisi nedeniyle Osmanlı eyaletleri içinde yönetilmesi en zor olanlardan biriydi. Bölgede vilayet sistemine geçişi, 1869 yılında Bağdat valiliğine atanan Mithat Paşa sağlamıştır.

Böylece sayısı otuz ikiden kırka kadar değişen eski *eyalet*lerin yerine, 1864-1869 döneminde toplam yirmi altı *vilayet* kurulmuştur. 1869 yılı itibariyle Osmanlı toprağı Rumeli'de 10 vilayet 44 liva, Asya'da 15 vilayet 74 liva (İstanbul ve Cebelilübnan hariç), Afrika'da 1 vilayet 5 liva olmak üzere toplam 26 vilayet 123 livaya bölünmüştü.[399] Vilayetlerin çoğu, öncekilere kıyasla *daha büyük bölgelerde* kurulmuştur. Yönetsel kademelenmede eyaletlerin adı vilayet, sancakların adı liva olarak değiştirilmiş, livaların yönetimini üstlenen yöneticiler mutasarrıf olarak adlandırılmıştır. Üçüncü kademe olan kaza varlığını korurken, 1842'den beri yerel egemenlerce seçilen kaza müdürü yerine, hükümetçe atanan kaymakamlar görevlendirilmiştir. 1870/1871 yılında idari bölünüşe nahiyeler eklenerek, yönetsel kademe sayısı beşe çıkarılmıştır. Nahiye kademesi, 1875 yılında Avrupa devletlerinin müdahaleleri çerçevesinde, merkezi yönetimin denetiminden uzak kalacak biçimde yeniden düzenlenmiştir. Son kademe eskiden olduğu gibi köylerden oluşmaktadır.

Bu dönemde kaza ve nahiyelerden bir bölümü kaldırılmıştır. Örneğin, 1868 Salnamesi'nde Aydın eyaletinin 92 olan kaza sayısı

Roderic H. Davison, *a.g.k.*, s. 216.

399 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 229, 239; Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 156-158; İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 19. Bir başka sınıflandırmada 26 eyalet, 2 özerk eyalet, 2 mümtaz eyalet, 4 mülhak liva olmak üzere 34 eyalet olduğu belirtilmektedir: M. Saveci Eyüboğlu, "Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları, *İdare Dergisi*, Yıl 22, Sayı 211, Temmuz-Ağustos 1951, s. 141-196. Vilayet sayısı, 1869 Salnamesi'nde 27 olarak gösterilmektedir; vilayet sözcüğü Devlet Salnamesi'ne ilk kez 1869 yılında girmiştir.

***TABLO I.4** 1864 ve 1870 Düzenlemelerinden Sonra Kurulan Vilayetler **

	Vilayetler	Livalar
1	Edirne	*Edirne,* Filibe, Gelibolu, Tekfurdağı, İslimiye
2	Tuna	*Rusçuk,* Tulça, Vidin, Sofya, Tırnova, Niş, Varna
3	Buğdan	**(eyaleti mümtaze)**
4	Eflak	**(eyaleti mümtaze)** Büyük Eflak, Küçük Eflak
5	Sırp	**(eyaleti mümtaze)** 20 kazası var
6	Bosna	*Saray Bosna,* Yenipazar, Benaluka, İzvornik, Bihke, Hersek, Travnik.
7	İşkodra	*İşkodra,* Prizren, Debre
8	Yanya	*Yanya,* Ergeri, Berat, Preveze, Yenişehir
9	Selanik	*Selanik,* Manastır, Serez, Drama, Üsküp
10	Girit	*Hanya,* Kandiye, Resmo, İsfakya, Laşit
11	Cezayiri Bahrisefid	*Biga,* Sakız, Midilli, Rodos, Kıbrıs.
12	Hüdavendigar	*Hüdavendigar,* Karesi, Kocaeli, Karahisarı Sahib, Kütahya
13	Aydın	*İzmir,* Saruhan, Aydın, Menteşe
14	Konya	*Konya,* İçel, Niğde, Isparta, Teke.
15	Ankara	*Ankara,* Bozok, Kayserlye, Yozgat, Kırşehir
16	Kastamonu	*Kastamonu,* Sinop, Çankırı, Bolu
17	Sivas	*Sivas,* Amasya, Karahisarışarkl
18	Trabzon	*Trabzon,* Giresun, Canik, Rize, Of, Tirebolu
19	Erzurum	*Erzurum,* Çıldır, Kars, Beyazıt, Hakkari Van, Muş, Erzincan
20	Diyarbakır	*Diyarıbekir,* Mamuretilaziz, Mardin, Siirt,
21	Halep	Halep, Kozan, Payas, Urfa, Maraş, Adana
22	Suriye	*Şam,* Trablusşam, Hama, Havran, Berut, Akka, Kudsüşerif, Belka
23	Bağdat	*Bağdat,* Kerbela, Horasan, Dellm, Ammare, Hanikin, Samıra, Bedre, Divaniye, Bihre, Revanduz, Süleymaniye, Şahrizor, Musul
24	Trablusgarp	*Trablusgarp,* Bingazi, Fizan, Cebeli Garbiye, Hams
25	Hicaz	Mekke-Medine
26	Yemen	EYALET
27	Cebeli lübnan	**Özerk mutasarrıflık**
28	Mısır Hidivliği	**(eyaleti mümtaze)**
29	Tunus	**(eyaleti mümtaze)**

* İstanbul özel bir yönetime bağlıdır, bu nedenle listelerde yer almamaktadır. 5 özerk eyalet, 1 özerk mutasarrıflık ve 23 vilayet içeren bu listeye müstakil sancaklar da dahil edilmemiştir. Enver Ziya Karal, aynı döneme ilişkin 27 vilayet, 123 sancaktan oluşan farklı bir liste vermektedir. Osmanlı Tarihi, VII. Cilt, s. 156-158.

bir yıl sonra 31'e, Kastamonu eyaletinin 93 olan kaza sayısı da 18'e indirilmişti. Dönemin salnamelerinden de anlaşılacağı gibi, ülkenin idari taksimatı sürekli bir değişim içindedir. 1868 salnamesinde Denizli sancağı yoktur, Denizli bir kaza olarak Menteşe sancağına bağlanmış ve Menteşe'nin adı Menteşe-Denizli olmuştur. 1869 salnamesinde Denizli, Aydın sancağına bağlı bir kazadır. 1881'de Denizli Buldan, Sarayköy ve Tavas kazalarını içeren bir sancağa dönüşecektir.

Fransız Sistemi - 1864 Nizamnamesi: Algılar ve Gerçekler

1864 Nizamnamesi ile kurulan Osmanlı vilayet sistemi üzerine yapılan değerlendirmelerde "devletin merkezileşmesini amaçlayan bu düzenlemenin Fransa departement sistemi model alınarak oluşturulduğu" söylenmiştir. Mülki idare tarihini konu alan bütün çalışmalarda da il sisteminin başlangıcı aynı nizamnameye dayandırılmıştır.[400] Bu çalışmalarda devrim yaşamayan bir imparatorluğun, neden Fransa'nın yönetim kurumlarını mo-

400 Bu düzenleme hakkındaki yaygın kanı, Vilayet Nizamnamesi'nin aşağı yukarı bütün maddelerinin, Fransa idare usulü temel alınarak oluşturulduğu, hatta yeni vilayetlerin Fransa departmanlarının aynısı olduğu şeklindedir. Yazarların bu değerlendirmeyi, genellikle aynı kaynaklardan aktararak sürdürdüğü görülmektedir. Bu nedenle Osmanlı eyaletlerini vilayet olarak değiştiren düzenlemeye ilişkin kabüller, her yeni çalışmada bir kez daha tekrarlanarak, günümüze kadar gelmiş ve yerleşmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile "eyalet yönetimi"nden "vilayet yönetimi"ne geçişi, ülke yönetiminde Fransız usulü departement yönetimine geçiş olarak değerlendiren çok sayıda çalışma vardır. Bunlardan birkaçı şu şekilde sıralanabilir: Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, s. 185; Talat Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma...*, s. 175-177; Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi...*, s. 146-147; İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 96; Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, s. 384; Carter V. Findley, *Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform*, s. 154; Bilal Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s. 296; Mustafa Tosun, *Türkiye'de Valilik Sistemi*, s. 11; Mustafa Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 7; Atilla Nalbant, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, s. 125. Engelhardt, 1864 nizamnamesinin getirdiği şekliyle vilayetin, Fransa departmanları gibi, sancaklara, sancakların kazalara, kazaların da nahiyelere bölündüğünü söylemektedir. Vecihi Tönük, *Vilayetler Teşkilatı* başlıklı bölüme şu değerlendirme ile başlamaktadır: "Bugünkü vilayetlerin teşkilat ve idaresinin temeli Tanzimatı Hayriyeyi müteakip tanzim ve ilan olunan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile atılmış bulunmaktadır. Bundan önce ülke, eyalet tarzında yönetilmekteydi." İlber Ortaylı'ya göre, "Fransız departement sistemi, Osmanlı taşra yönetiminin temeli olmuştur." Nalbant'a göre, Fransız Yönetim Modeli'nin *departement kurumu* örnek alınarak, vilayeti ana mülki idare birimi olarak kabul eden bir model benimsenmiştir.

del aldığı sorusu cevapsızdır.[401] Konuya ilişkin sınırlı sayıdaki değerlendirmenin de sorunu açıklama gücüne sahip olmadığı görülmektedir. Birçok çalışmada Fransa ile yakın ilişkiler vurgulanmış ve Osmanlı devlet adamlarının en iyi bildikleri ülke yönetiminin Fransa olduğu söylenmiştir. Bir başka görüşe göre de "Osmanlı İmparatorluğu'nun idari kurumları, sağlıklı bir evrimle düzelecek niteliğe sahip değildir, buna rağmen devrim koşulları da oluşmamıştır. Üstelik İngiltere veya herhangi bir monarşinin kurumları köklü değişiklik yapmak isteyenlere model olabilecek nitelikte değildir, onlar bir evrimle ve tutucu bir değişimle biçimlenmiş özgün kurumlardır. Bu durumda, Osmanlı Devleti, idari reformu radikal bir biçimde uygulayan Fransa'yı örnek almak durumunda kalmıştır."[402] Büyük olasılıkla, bu değerlendirmeler vilayet umumi meclislerinin Fransız modelinden uyarlanmış olmasına dayanmaktadır. Ancak ilk bakışta Fransa'daki durumu andıran değişiklikler, hem gündeme geliş süreci hem de sonuçları itibariyle Fransız sisteminden farklılaşmaktadır. Bu nedenle önce Fransız departement sisteminin kuruluş ve işleyiş özelliklerini kısaca tanımak, daha sonra iki sistem arasındaki temel farklara dikkat çekmek açıklayıcı olacaktır.

Fransa'daki yeni örgütlenmenin amacı, geleneksel kurumlarda yuvalanmış yerleşik çıkarların gücünü kırma ve ulusun burjuva birliğini sağlamaktı. Bu nedenle Fransa topraklarını ağ gibi saran tekbiçimli bir sistem inşa edilmişti. Devrimden önce Fransa'nın yönetsel yapısı karmaşık bir görünüme ulaşmış ve ülke özel ayrıcalıklara sahip yönetim birimlerine bölünmüştü: généreliatés, gouvernements, élections, sénéchaussées, bailliages, jurisdictions, parlementaires, marches, departements de l'impot, villes royales... vb.[403] Bu birimlerden en önemlisi, kral tarafından atanan ve yalnız krala karşı sorumlu olan *indentant* adı verilen ayrıcalıklı

401 Ahmet Midhat, 1877 tarihli kitabında, Fuat Paşa ile Mithat Paşa'nın Tuna Nizamnamesi'ni hazırlarken, Fransız mevzuatından yararlanıp yararlanmadıklarına ilişkin kesin bir açıklamaya ulaşamadığını belirtmektedir. Ahmed Midhat, *Üssi İnkılap*, Takvimi Vekayi Matbaası, İstanbul 1877, s. 102-103'dan aktaran Roderic H. Davison, *a.g.k.*, 1. Cilt, s. 191.

402 İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s. 96.

403 Malcolm Anderson, *Frontiers: Territory and State Formation...*, s. 108.

yüksek memurlar tarafından yönetilen 'generealite'lerdi. Bu anlamda ülke 34 bölgeye ayrılmıştı. Indendant, kendi bölgesi içinde daha küçük birimlerde görev yapan yardımcıları ile birlikte çalışmakta, bölgede mali, idari, adli ve güvenlikle ilgili temel devlet görevlerini yerine getirmekteydi. Yönetim her bölgeye göre farklılık gösterdiğinden, bu yöneticilerin faaliyetlerinde birlik ve benzerlik de söz konusu değildi. 17. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan generalite birimlerinin yanı sıra vergi bölgeleri, yargı bölgeleri, askeri bölgeler ve geçmişi Roma İmparatorluğu dönemine uzanan kilise bölgeleri çeşitli ayrıcalıklara sahip olarak bir arada bulunmaktaydı. 18. yüzyılın sonuna gelindiğinde Naverre ayrı bir krallık, Bretagne ve Languedoc ise özerk birer devlet gibi yönetilmekteydi.[404]

Fransa'da 1789 Devrimi ile açılan yeni dönemde siyasal iktidarlar, ekonomik ilişkilerin özgürce gelişebileceği bir ortam yaratmak amacıyla gerekli düzenlemeleri birkaç yıl içinde gerçekleştirmişlerdi.[405] İç gümrükler, çok sayıdaki devlet vergileri ile tüm feodal vergiler kaldırılmış, bunların yerine yalın bir vergi sistemi getirilmiş, böylece üretim ve dağıtımın ulusal ölçekte gerçekleştirilmesine olanak verilmişti. Bununla birlikte özgür bir işgücü pazarı yaratılması, üretim üzerindeki standart sınırlamaların kısıtlayıcı etkilerine son verilmesi, ağırlık ve ölçü birimlerinde metrik sisteme geçilmesi, ticaret hukukunun bütün ülke yüzeyinde geçerli olmak üzere elden geçirilmesi ve bütün özel ayrıcalıklara son verilmesi ulusal bütünleşmeyi sağlamıştı. Ele alınan ilk konu toprağa dayalı örgütlenme olmuştu.

4 Ağustos 1789 günü Kurucu Meclis, bütün yerel birimlerin özel ayrıcalıklarının sonsuza kadar kaldırıldığını ilan etmişti. "Geleneksel kurumlarda yuvalanmış yerleşik çıkarların gücünü kırma ve ulusun burjuva birliğini sağlama amacı" yeni bir kurumlaşmanın yaşama geçmesinde belirleyici olmuştu.[406] Buna göre geleneksel yönetim sınırları değiştirilerek, yukarıdan aşağıya

404 William Bennet Munro, "Fransa'nın Taşra İdaresi", (Çev. Vecihi Tönük), *İdare*, Yıl 16, Sayı 177, Kasım-Aralık 1945, s. 160.

405 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 45-46.

406 Charles Tilly, *Avrupa'da Devrimler 1492-1992*, AFA, İstanbul 1995, s. 235; Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler...*, s. 45.

département (il), arrondissement (ilçe), canton (bucak) ve commune (belediye) olmak üzere dört kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmuştu. Sonuçta ne çok küçük (birden fazla ilçeyi içeren) ne de çok büyük (eyaletlerden çok daha küçük) bir yönetsel birim ortaya çıkmıştı: *Départément*. Fransa haritasını yeniden düzenleyen bu doğrudan yönetim sisteminde iller ilçelere, ilçeler de bucaklara ayrılmıştı. Bucaklar ise en küçük yerel yönetim birimi olan komünlerden meydana gelmekteydi.[407] Ancak, bucakların kendi yönetim organları olmadığı için daha baştan ölü doğdukları söylenmektedir. 17 Şubat 1800'den başlayıp 1815'e kadar devam eden dönemde Bonapart yönetiminde illerin sayısı 83'ten 89'a çıkarılmış, 1871'de 86'ya indirilmiş, 1918'de ise tekrar 89'a çıkarılarak büyüklükleri değiştirilmişti.[408]

Yeni örgütlenmenin felsefesi, "bir il merkezinden sınırları içindeki bütün idari birimlere güneşin doğuşu ile batışı arasındaki zaman zarfında ulaşabilme" ilkesine dayanmaktaydı.[409] 1790'da bu uzaklığı belirlemek için, merkezden hareket eden bir zabıta kuvvetinin at yolculuğuyla bir günde katedeceği mesafe belirlenmişti. Bu ilkeden hareketle ülke 83 ile bölünmüştü. Bu bölümlemede bazı eyaletlerin tarihsel sınırları aynı kalmakla birlikte, eyaletler kendi içinde illere bölünerek eski güçleri kırılmıştı. Örneğin, Languedoc taşra devletçiği sınırları, kendi içinde yedi ile bölünmüştü. Provence ve Franchon üç ile, Brittany ve Normandy her biri beş ile bölünmüş, bazı küçük eyaletler ise doğrudan ile dönüştürülmüştü. İl altındaki yönetsel kademelenme, merkeze bir günün yarısı uzaklıkta olan ilçelerin kurulmasıyla gerçekleştirilmişti.[410] Bu şekilde inşa edilen il sistemi, ulusal birliğin sağlanmasının en

---

407 William Bennet Munro, *a.g.k., s.* 167; Atilla Nalbant, *a.g.k.*, s. 81-82.

408 Munro, Fransa'da orta seviyeli vatandaşların hayatında hiçbir değişiklik yapmaksızın cumhuriyetten imparatorluğa geçilebileceğini, ancak 89 valilik kaldırılırsa ülkenin bir hafta içinde alt-üst olacağını belirtmektedir. Fransa'da günümüzde 100 il bulunmaktadır.

409 Ekrem Ergüven, "Fransa'da Yeni Teşkilatlanma Cereyanları", *İdare Dergisi*, Yıl 17, Sayı 183, Kasım-Aralık 1946, s. 3-15.

410 Munro'nun değerlendirmesine göre İhtilal Meclisi, ülkeyi, tarihsel gerçekleri, gelenekleri, halkın düşünce ve hislerini dikkate almadan, bir gayrimenkulün plan ve kadastrosunu yapar gibi kalem ve cetvelle parçalara ayırmıştır. William Bennet Munro, *a.g.k.*, s. 160.

önemli araçlarından biri haline gelmiştir. Fransa topraklarını bir ağ gibi saran bu tekbiçimli sistem, şehirler arasındaki iktisadi ve siyasal güç ilişkilerini de değiştirmişti.[411] Mende ve Niort gibi ticarileşmemiş kırsal bölgeler, önemli bir ticari büyüklüğe sahip gelişmiş Lyon ve Bordeaux kentleri ile idari bakımdan aynı düzeye yerleşmişti.[412] Böylece Eski Rejim'de feodal ayrıcalıklara göre özerk bölge yönetimleri temelinde biçimlenen karmaşık örgütlenme yerine, sınırları kalın çizgilerle belirlenmiş, tek merkezden idare edilen bir yönetim sistemi getirilmişti. Devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde departement ölçeği, cumhuriyet geleneğinin bir parçası haline gelmiş ve birçok üniter devletin kuruluşunda temel alınmıştır.[413]

Devrimin ürünü olarak ortaya çıkan ve geliştirilen Fransız taşra sistemi ile Osmanlı uygulaması arasındaki farklar, benzerliklerden daha fazladır. Öncelikle Osmanlı vilayetleri ile Fransız departmanları ölçek itibariyle aynı büyüklüğe sahip değildir; Fransız departmanları ölçek olarak Osmanlı livalarına karşılık gelmektedir.[414] Osmanlı vilayetleri genel kanının aksine, alan büyüklüğü bakımından Osmanlı eyaletlerine göre de daha geniş bir toprağa sahiptir. Toplam sayıları 27 olan Osmanlı vilayetleri oluşturulurken ya birkaç eyalet birleştirilmiş ya da mevcut eyaletlerin büyüklükleri aynen korunarak, bunlar vilayet olarak yeniden düzenlenmiştir. Fransa, ancak birkaç Osmanlı vilayeti genişliğinde olmasına

411 Charles Tilly, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletleri'nin Oluşumu*, s. 191.

412 Devrimciler, kırsal bölgelerde Eski Rejim'in temsilcilerini kolaylıkla bastırabilirken, Marsilya ve Lyon gibi ticari merkezlerde muhalif hareketlerle karşılaşmışlardır. Ticari konumları, idari konumlarını geride bırakan şehirlerde federalist hareket kök salmıştır. Fransız bir yazar 1931 tarihli kitabında, bölgeciliğin Fransa'da hala varlığını koruduğunu belirtmekte ve günün birinde bu hareketin başarılı olacağına ilişkin umudunu dile getirmektedir. R. K. Gococh, *Regionalism in France*, New York 1931; Anderson ise il sistemine karşı gelişen "tarihsel eyaletlerin restorasyonu düşüncesi"nin, tepkisel (karşı-devrimci) bir rüya olarak 20. yüzyıl ortasına kadar korunduğunu ve Vichy rejiminin 1941 bölge reformuna yol açtığını söylemektedir. Malcolm Anderson, *a.g.k.*, s. 110.

413 Malcolm Anderson, *a.g.k.*, s. 108.

414 Hukuk Mektebi'nde öğretim üyeliği yapan, diplomatlık ve sadrazamlık görevlerinde bulunan İbrahim Hakkı Paşa, 1895 tarihli Hukuku İdare kitabında, Fransız département'larının büyüklük ve önem bakımından Osmanlı "liva"larına daha çok benzediğini belirtmektedir. İbrahim Hakkı, *Hukuku İdare*, Karabet Matbaası, İstanbul 1895. (Eserin ilk baskısı 1890 yılına aittir) İbrahim Hakkı'dan aktaran Carter Findley, *a.g.k.*, s. 218-219.

rağmen, 86 departemente ayrıldığı ve ortalama olarak da bir departementin genişliği 6 bin kilometrekare tuttuğu halde, Osmanlı vilayetlerinin yüzölçümleri genel olarak 30 bin ile 100 bin kilometrekare arasında değişmektedir. Bu genel duruma istisna oluşturan Trablusgarp ise 1 milyon kilometrekareye yaklaşan toprak büyüklüğü ile Fransa topraklarını ikiye katlamaktadır.[415] Fransa'nın yeni örgütlenmesinde Osmanlı vilayetine karşılık gelen bir kademe yoktur. Zaten yabancı gözlemcilerin de Osmanlı vilayeti için, bölge/eyalet anlamında *province* sözcüğünü, buna karşılık liva için *departement* sözcüğünü kullandıkları görülmektedir.[416] Fransa modeli, toprak üzerindeki örgütlenmeyi "sıkılaştıran" bir uygulama sergilerken, Osmanlı örneğinde devletin toprağa dayalı örgütlenmesi "gevşetilmiş"tir.[417] Nitekim Enver Ziya Karal, merkezileşme politikası uygulayan Fransa'dan çok daha geniş sınırlara sahip Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezi bir politika izlemesinin güçlüğüne dikkat çekmektedir.[418] Fransa "devletin ülkesi ve ulusuyla tekliği ve bölünmezliği ilkesi" temelinde bir ulusal devlet olarak örgütlenmişti. Osmanlı İmparatorluğu ise, tarihi gelişmeleri farklı olan ve içerdiği halk toplulukları ile birbirine benzemeyen eyaletlerden oluşmaktaydı. Çeşitli etnik ve dinsel topluluklara dayanan bu eyaletlerin halkları bir ulusal birlik oluşturamayacağı gibi,

---

415 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VIII. Cilt, s. 317.

416 Vital Cuinet, *La Turquie D'Asie, Geographie Administrative Statistique Descriptive et raisonnée de chaque Province*, Paris 1890.

417 Eyalet-vilayet ölçeklerine ilişkin bu farklılık çok az çalışmada vurgulanmıştır. Ancak, bu çalışmalarda da neden büyük bölgeli vilayet sistemine geçildiği konusunda bir değerlendirme yapılmamıştır: Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VII. Cilt, s. 342-343; Hüdai Şentürk, "Tuna Vilayetinin Teşkiline...", s. 720; Huriye Küpeli, *Türkiye'nin Taşra Yönetimi ve Sorunları*, Yayımlanmamış Kaymakamlık Tezi, Bilecik-İnhisar 2002. Cevdet Paşa, 1894 yılında II. Abdülhamit'e sunduğu layihada, iki-üç eyaletin bir vilayet olarak örgütlenmesini, ödenek yetersizliğine bağlamaktadır. Paşa'nın açıklamasına göre, yeni düzenlemeyi bütün vilayetlerde uygulayabilmek için vilayet ve sancak sayıları azaltılmıştır: Hüdai Şentürk, *a.g.k.*, s. 720, 732. İlber Ortaylı bu değişikliği, yanlış bir yorumla, "taşrayı daha yakından kontrol edebilmek için eyaletlerin fiziki sınırlarının daraltılması ve bunlara vilayet adının verilmesi" şeklinde açıklamaktadır. Ortaylı'ya göre Tanzimat ile başlayan bu gelenek, II. Meşrutiyet döneminde de devam etmiş ve Cumhuriyet başında eski sancaklar vilayet haline getirilmiştir. İlber Ortaylı, *İmparatorluğun...*, s. 102.

418 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VI. Cilt, s. 283; VIII. Cilt, s. 316-317. Karal, "Fransa'dan hazır elbise gibi alınan mülki idare sisteminin Osmanlı İmparatorluğu'nun yapısına uymaması ve bazı hallerde, tatbikat bakımından güçlükler yaratması"nın doğal olduğunu belirtmektedir.

üstelik ayrıcalıklı eyaletler adı altında, tamamıyla merkezi yönetimden özerk olarak varlığını sürdüren bölgeler de bulunmaktaydı. Bu özellikleri taşıyan bir imparatorluğun geniş sınırları içinde tekbiçim bir mülki idare kurmak oldukça zordu. Nitekim daha ileri bir tarihte, 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu tasarısı üzerine çalışan Meclisi Mebusan Encümen Raporu'nda, mülki idare bölümlerinin "küçük bir krallık" oluşturacak kadar büyük olmaması savunulacak, daha küçük yönetim birimlerine yönelinerek vilayetlerin kaldırılması gerektiği dile getirilecekti. Toprağa dayalı örgütlenmede esas alınan ölçek itibariyle Fransız departman usulü, yerleşik kabullerin aksine, 19. yüzyıl Osmanlısında değil, ulusal devletin kurulma sürecinde milli mücadele döneminde benimsenmiş ve cumhuriyet kadroları tarafından hayata geçirilmiştir.

İkinci olarak Fransa'da ilin hem genel yönetimin taşra birimi hem de yerel yönetim durumuna gelmesi 19. yüzyılda, karmaşık bir evrim geçirerek gerçekleşmiştir. Burada da benzerlikler farklılıklardan daha azdır. 1789 kararnamesinde il örgütlenmesi seçimle gelen *il meclisi*, bu meclis içinden seçilen ve sürekli toplantı durumunda olan *yürütme kurulu* ve yasaların uygulanması ile görevli, yasaların uygulanmasını gözeten bir *genel temsilci* (procureur-général syndic) olmak üzere üç organa dayanmaktaydı.[419] İlçelerde de benzer bir yapı kurulmuştu. Fransız modelinde genel temsilci, merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görev yapmakla birlikte, seçimle gelmekteydi. Bu nedenle devrimden hemen sonra ilde doğrudan merkezden atanan hiçbir temsilci kalmamıştı. İl organlarının temel işlevi, krallığın genel yönetimine ilişkin hizmetleri yürütmekti. Bunlar hastanelerin denetimi, kolluk hizmetleri, temizlik gibi etkinlikleri kapsamaktaydı. Devrimden sonraki yıllarda feodal hak ve ayrıcalıklar ilkece kaldırılmış, ama uygulamada varlıklarının devamına engel olunamamıştı. Ağustos 1792'de Jakobenlerin iktidara gelmesiyle, soylular ile büyük burjuvazinin elinde bulunan il yönetimlerinin yetkileri önemli oranda kısıtlanmış ve il meclisleri kaldırılmıştı. İki yıl sonra Thermidor döneminde Jakobenlerin ilçelere kaydırdıkları güç yeniden illere verilmiş,

419 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 46; Atilla Nalbant, *Üniter Devlet*, s. 82-87; 94-95.

ama meclis yerine beş kişilik bir kurul oluşturulmuştu.

Taşra yönetim organları ile belediyelerin merkeze bağlanması, Bonapart döneminde 17 Şubat 1800 tarihli yasa ile gerçekleştirilmişti. Bu tarihten sonra her departementin başına bir prefet (vali), her arrondissement'in başına bir sous-prefet (kaymakam) ve her commune'e (belediye-köy) ise bir maire (başkan) atanmıştı.[420] Vali ve kaymakamlar doğrudan imparator tarafından, belediye başkanları ise büyük belediyelerde valinin önerisi üzerine İçişleri Bakanı'nca, küçüklerde doğrudan vali tarafından atanıyordu. Napolyon merkezileşmesinin temel öğesini oluşturan valilik kurumu, eski rejimin *intendant*larına benziyordu. Bütün bakanlarla doğrudan ilişki kuran valiler, ilçelerin yürütme organı olan kaymakamların ve belediye başkanlarının hiyerarşik üstüydü. İllerde iki meclis kurulmuştu; verginin ilçeler arasında bölüştürülmesini görüşen 16-24 üyeli conseil general (il genel meclisi) ile yönetsel yargı organı olarak vergi ve yönetsel işlemlere karşı şikayetleri inceleyen 3-5 üyeli conseil de prefecture (il idare kurulu).[421] Bir il içinde ortalama dört ilçe bulunuyordu, bu ilçelerde kaymakam gerçek tek güçtü. Conceil d'arraundissement (ilçe idare kurulu) üç yıl için seçilen, yılda bir kez on beş gün süreyle toplanan ve ilçeye bağlı belediyeler arasında vergi yükünün paylaşılmasını görüşme yetkisi olan karar organıydı. Meclis üyelerinin seçimi, mülkiyete dayalı olmaktan çıkarılmıştı, her yönetim biriminde seçmenlerin onda birinin isimlerini içeren listeler hazırlanıyordu. Bu listeler, meclis üyeliği ile diğer görevlere atanacak kişilerin seçilmesine temel oluyordu, seçim ise hükümet tarafından yapılıyordu. Napolyon döneminde kurumsallaşan bu yapı, seçim sistemi dışında, bugüne kadar genel olarak değişmeden varlığını sürdürmüştür. 1815-1830 yılları arasında Bourbon Krallığı'nın yeniden kurulmasıyla, siyasal sistemi yalnızca büyük toprak sahiplerine açan mülkiyete dayalı seçim sistemine dönülmüştür.

---

420 Prefect (vali) sözcüğü, Roma'da imparatorun sağ kolu anlamına gelen, "prefectus urbi" deyiminden alınmıştır.

421 Her iki meclisin üyeleri de büyük toprak sahipleri ile kralcı bilinen kişilerden oluşuyordu. Brian Chapman, *The Prefects and Provincial France*, Allen and Unwin, London 1955, s. 14-22; A. Aulard, Fransa İnkılabının Siyasi Tarihi, C.I, TTK, İkinci Baskı, Ankara 1987, s. 988-989'dan aktaran Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 50.

1866 ve 1867 yıllarında çıkarılan yasalarla, il genel meclislerinin yetkileri artırılmış ve bu organların işlemleri üzerindeki denetim kaldırılmıştır. İl kademesine bir yerel yönetim birimi olarak 1838 yılında tüzel kişilik tanınırken, il yerel yönetimleri sınırlı olarak genel yetkiye 1871 yılından sonra kavuşmuştur. 1926 yılında ise il genel meclisi, genel yetkili kılınarak, birçok konuda son karar merci durumuna gelmiştir.

Son olarak bu değerlendirmelerde, 1864 tarihli nizamnamenin hazırlanışında, 1840'dan beri uygulanmakta olan kuralların dikkate alındığı ve hatta 1864 düzenlemesinin özünü 1842 yılında yayımlanan yönetmeliğin oluşturduğu göz ardı edilmektedir. Oysa 1864'te hazırlanan ve daha sonraki yıllarda genişletilen vilayet kanunları, gerçekte II. Mahmut sonrası yılların deneyim ve deneyleri sonucunda ortaya çıkmıştı.[422] Musa Çadırcı, yapılan ekler ve değiştirilen kimi hükümlerde, Avrupa'daki değişme ve gelişmelerden izler olmasının doğal olduğunu, ancak bu düzenlemede "model olarak Fransız ülke yönetimi biçimi"nin alındığını ileri sürmenin gerçeklerle bağdaşmadığını dile getirmektedir. Aslında, dönem yöneticilerinin çoğunun Avrupa'yı görmüş oldukları, özellikle Fransa ile yakın ilişkiler sonucu departement sistemi hakkında bilgi sahibi de oldukları göz önünde bulundurulduğunda, yapılan düzenlemelerde Fransa'dan izlere rastlamak doğaldır. Ancak, bu izlerin 1864 gibi geç bir tarihte değil, 19. yüzyılın ilk yarısında başlayan bir dizi düzenlemede ortaya çıktığı, Fransa'dan etkilenmenin de bu anlamda daha önceki yıllara dayandığı söylenebilir. Bu saptamaya ilişkin en çarpıcı örnek, 1864 yılına ait bir yenilik sayılan kaza kademesinin gerçekte 1842 düzenlemesi ile kurulmuş olmasıdır.

1871 Vilayet Nizamnamesi ve Özerk Nahiye Modeli

Taşrada görevli memurların ve yerel meclislerin yetkilerini daha açık hale getirerek, 1864 Nizamnamesi'nin bazı eksikliklerini gidermek üzere, 1871 yılında yeni bir vilayet yasası

422 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, ,s. 251; Roderic H. Davison, *a.g.k.*, Cilt I, s. 160.

çıkarılmıştır.[423] Kırk iki yıl uygulamada kalacak olan bu düzenlemede nahiye, kaza ile köy arasında bir kademe olarak yeniden tanımlanmıştır. Böylece imparatorluğun yönetsel bölünüşü beş kademeye yükselmiştir: Vilayet-liva-kaza-nahiye-köy. Özerk statü kazanmış topraklar bu düzenlemenin dışında bırakılmıştır: Lübnan, Mısır, Bosna, Girit, Hicaz ve Yemen.

Yasada nahiye yönetimine 24 madde ayrılmıştı. Nahiye birimi, kaza sınırları içindeki köy ve çiftliklerin yakınlıkları ile ilişkileri göz önünde tutularak belirlenecekti. Buna göre nüfusu beş yüzü aşan köy ve çiftlikler nahiye olabilecekti.[424] Nahiye müdürü, bağlı köyler ihtiyar heyeti üyelerinden en çok dörder kişinin katılımıyla oluşturulacak *nahiye meclisine* danışarak yönetim işlerini yerine getirecekti. Nahiye müdürlerine, hükümet ile halk arasında önceki dönemlerde ayanların yaptıkları *aracılık* işine benzer bir görev yüklenmişti. Buna göre nahiye müdürleri, yasal düzenlemeleri bölge halkına duyurmak, köy muhtarı ile ihtiyar meclislerini denetlemek, vergi toplanması konusundaki şikayetleri soruşturmak ve kaymakama iletmek, vergi tahsildarlarının işlerini kolaylaştırmakla yükümlüydü. Nahiye müdürü ve nahiye meclis üyelerine maaş verilmeyecekti, bu görevlileri seçmek ve bu görevlere seçilebilmek için belirli miktarda vergi vermek zorunluydu. Özellikle Doğu Anadolu'da aşiret reislerine müdür unvanı verilerek, aşiret örgütünün nahiyeleşmesine -merkezin denetimine girmesine çalışılmış, ancak bu uygulamadan da olumlu sonuç alınamamıştı.

Valiye, vilayet ve alt kademelerdeki memurlar üzerinde öncekinden daha geniş yetkiler tanınmıştı. Valinin görev ve yetkilerinin sıralandığı bir listeye, vilayetinde yılda bir-iki kez teftiş

---

423 Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s. 89-99; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri-II, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996; 89-99; Erkan Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdarei Umumiyyei Vilayat Talimatnamesi", s. 71-91. Nizamname metninin transkripsiyon çevirisi Seyitdanlıoğlu'nun makalelerine eklenmiştir.

424 Kazaların idare meclisleri, nahiyelerin merkez ve sınırlarını belirleyerek Liva idare meclislerine sunacak, uygun görüldükten sonra vilayet umum meclisine bildirilecekti. Karar, liva meclisince onaylandıktan sonra padişahın bilgisine sunularak, gerekli izin alınacaktı.

gezisine çıkma talimatı eklenmişti. Vilayet umumi meclisinin görüşeceği işler vilayet sınırları içinde eğitimin yaygınlaştırılması, sanayinin geliştirilmesi, yol ve köprülerin yapım ve onarımı, hastane ve ıslahhanelerin yenilenmesi ve bunların yönetimi, tahıl tohumunun ve hayvan cinslerinin ıslahı, meydan-çayır-mesire gibi kamu mallarının alım ve satımı, vergi oranlarının saptanması gibi eklerle genişletilmişti. Genel meclis vilayetin yıllık vergilerinin bölüşümü ve kamu mallarına ilişkin olarak liva idare meclislerinden gelen kararları, vergi oranları artırıldığında yapılan zammın bölüşümü konusunda hükümet tarafından gönderilen emirleri de görüşecekti. 1871 nizamnamesi vilayetteki çeşitli milletlerin özel işlerinin genel meclisten ayrı hususi kurullarda görüşülebileceğine ilişkin bir hüküm de getirmiştir. Ancak, bunlara vali veya vali tarafından atanacak resmi bir görevlinin başkanlık etmesi şart koşulmuştur. Ayrıca bu düzenleme ile vali yardımcılığı, vilayet maarif müdürlüğü, tarık eminliği, emlak ve nüfus müdürlüğü, evkaf müdürlüğü gibi bazı yeni görevler de getirilmişti. 1871 nizamnamesi, yerel halk sağlığı, bayındırlık hizmetleri ve benzeri sorunlarla ilgilenmek üzere bir başkanı ve meclisi olan belediye örgütü kuruyordu; ancak yasanın bu bölümü uygulamaya geçmemiştir. Son olarak bu dönemde adliye teşkilatının yönetimi için *Mehakimi Nizamiye Nizamnamesi* çıkarıldığı ve Adliye Nezareti ayrı bir bakanlık olarak düzenlendiği için, 1871 düzenlemesinde adli örgütlenmeye ilişkin bir hükme yer verilmemişti. Böylece adli yönetim ile mülki yönetim birbirinden tamamen ayrılmıştır. Nizamname, askeri ve mülki hiyerarşileri de vilayet temelinde birbirinden ayırarak, ancak olağanüstü durumlarda askeri yetkilerin valinin otoritesi kapsamına alınabileceği hükmünü getirmişti. 1871 düzenlemesi, yerel meclislerin üye yapısı ve seçim yöntemleri hakkında bir hüküm içermemektedir. Dolayısıyla 1864 Nizamnamesi'nin bu iki konuya ilişkin hükümleri, 1871 sonrasında da yürürlükte kalmıştır. Bu nedenle yeni yasanın, 1864 tarihli düzenlemeyi tamamen yürürlükten kaldırmadığı, bazı noktalarda onu tamamlayan bir özellik taşıdığı anlaşılmaktadır.

Bu dönemde Avrupa devletlerinin, nahiye kademesi ile yakından ilgilendikleri ve bu konuda sık sık öneriler getirdikleri

görülmektedir. Nitekim 1876 yılında hazırlanan bir nizamname (İdarei Nevahi Nizamnamesi) ile nahiye meclislerinde etnik ve dini grupların belirli oranlarda temsil edilmeleri, müdürlerin seçimle işbaşına gelmeleri ve seçme seçilme şartlarının yeniden düzenlenmesi söz konusu olmuştu. Bu nizamnamenin gündeme gelişi, Avusturya Hariciye Nazırı Kont Andrassy tarafından hazırlanan ve Osmanlı Devleti'ne gayri resmi olarak sunulan beş maddelik bir notaya bağlanmaktadır.[425] Buna göre; 1) Hersek'teki kanlı mücadelelere, isyan çıkan vilayetlerin gerçek ihtiyaçlarını Osmanlı hukuku ile uzlaştırabilecek ıslahatlar aracılığıyla son verilmesi, 2) Bu bölgede Hıristiyanların fiilen ve kanunen İslam dinine mensup olanlarla eşit hale getirilmesi, 3) Vergilerin toplanması ile ilgili usulün değiştirilmesi, 4) Islahat programının uygulanmasının paşalara bırakılmaması, bu bölgede ıslahatın yerel halk tarafından seçilmiş bir komisyon tarafından izlenmesi, 5) Vergilerin bir bölümünün vilayetlerin yerel ihtiyaçlarına tahsis edilerek, yerinde harcanması istenmekteydi. Osmanlı Devleti, Paris sözleşmesini imzalamış olan devletlerin de onayladıkları bu notanın ilk dört maddesini kabul etmiş, yalnızca vergilerin yerinde harcanmasına ilişkin öneri değiştirilmişti. Bu notadan başka Rusya da İstanbul'daki elçisi aracılığıyla, Bulgaristan'daki köylerin özerk nahiyelere dönüştürülmesini isteyen bir nota sunmuştu.

Nizamnameye göre nahiye kademesi, kazalara bağlı köy ve çiftliklerin, coğrafi yakınlık ve aralarındaki ilişkiye göre birleştirilmesi ile oluşturulacaktı.[426] Nahiyeler, ayrı (münferiden) ya da toplu (müctemian) olarak kurulmalarına göre ikiye ayrılmaktaydı: Buna göre, iki yüz haneli bir köy, bir nahiyedir. İki yüz haneyi oluşturmak üzere birkaç köy ve mahallenin bir araya gelmesiyle de ikinci tür nahiyeler kurulmaktadır. Nizamnamede elliden fazla haneye sahip köylerin, yıllık ödeneği karşılamaları halinde, bir nahiye

425 İsmail Hakkı Göreli, "Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış", *İdare Dergisi*, Sayı 173, Mart-Nisan 1975, s. 146-169. (1945 yılında Danıştay Başkanı olan İsmail Hakkı Göreli'nin, 23 Aralık 1944 tarihinde Türk Hukuk Kurumu adına DTCF'de verdiği konferans metnidir) Ocak 1875 tarihinde iletilen nota, 11 Şubat 1876'da Osmanlı Devleti tarafından resmen kabul edilmiştir.

426 16 Nisan 1876 tarihli nizamname metninin transkripsiyonu şu kaynakta yer almaktadır: Cenk Reyhan, "Yerel Yönetim Metinleri: İdarei Nevahi Nizamnamesidir", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11, Sayı 2, Nisan 2002, s. 107-111.

olabilecekleri belirtilmekle birlikte, elli haneden daha az olan köylerin ayrı bir nahiye olamayacakları, bunların diğerleriyle birleşmek zorunda oldukları söylenmişti.

Her nahiye, bir müdür ve üye sayısı sekizi geçmemek üzere, dört üyenin seçimle geldiği bir meclis tarafından yönetilecekti. Üyelerden biri müdür yardımcısı olarak görev yapacak ve meclise bir de katip atanacaktı. Otuz yaşını geçmiş ve yıllık yüz kuruş vergi veren, okuma yazma bilen Osmanlı uyrukları nahiye müdürü ve meclis üyesi olabilecekti, seçmenler için de aynı şartlar geçerliydi. Meclis üyelerinin yarısı her yıl, müdürler ise iki yılda bir değişecekti. Bu görevler için maaş verilmeyecekti. Nahiye halkı tarafından seçilecek müdürlerin memuriyetleri kaza-liva-vilayet hiyerarşisi içinde onaylanacaktı. İmam ve papaz gibi dini görevliler, öğretmenler ve devlet memurlarının müdür olamayacakları belirtilmişti. Nahiyede yaşayanların çoğunluğu gayrimüslim ise müdür onlardan, muavin Müslümanlar arasından seçilecekti; aynı kural tersi için de geçerliydi. Nahiye meclislerinin görevi, halkın iyi geçinmesi için gerekli ortamı sağlamak, küçük hukuk davalarını sulhen çözmek, vergileri tahsil ederek hükümete teslim etmek, yıl sonunda bütün tahsilatın ve kaza mal sandığına gönderilen teslimatın hesabını vermekti. Avrupa'nın baskısı ve çıkarılan yeni düzenlemelere rağmen nahiye örgütlenmesinin yaygınlaşmadığı söylenmektedir.[427]

Bu düzenlemenin amacı, "yerel hizmetler ile devlet

427 Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin...*, s. 253. Nahiye yönetiminin yaygınlaşması konusunda görüşler çeşitlidir: Osmanlı dönemi hukukçularından İbrahim Hakkı Paşa, 1896 tarihli *Hukuku İdare* kitabında, nahiye düzenlemesinin yalnız bir iki vilayette uygulanabildiğini belirtmektedir. İbrahim Hakkı Göreli, *İl İdaresi* başlıklı kitabında bu nizamnamenin Mahmut Nedim Paşa'nın sadaretten çekilmesi üzerine uygulanamadığını belirtmektedir. Talat Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma* başlıklı çalışmasında, bu nizamnamenin uygulanması sonucunda kurulan nahiyelerin uzun bir listesini vererek, bu nizamnamenin ülkenin her yerinde uygulandığı kanaatinde olduğunu göstermektedir. Vecihi Tönük de Talat Mümtaz Yaman'ın saptamasını paylaşmaktadır. 1876 yılından sonraki salnamelerde de nahiye bilgisi verilmeye başlanmıştır. Osmanlı salnamelerinden yararlanan Vital Cuinet'e göre Osmanlı ülkesinin Asya topraklarında toplam 1093 nahiye bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nin ilk istatistik yıllığına göre 1897 tarihinde Osmanlı ülkesinde bulunan nahiyelerin sayısı Avrupa topraklarında 257, Asya topraklarında 1131 ve Afrika topraklarında 32 olmak üzere toplam 1420'yi bulmaktadır. *Osmanlı Devletinin İlk İstatistik Yıllığı 1897*, Hazırlayan: Tevfik Güran, DİE, Ankara 1997, s. 15.

hizmetlerinin daha iyi yürütülmesini sağlamak" şeklinde açıklanmıştı. Gerçekte merkezi bürokrasi vergilerin taşradan merkeze doğru aktarılmasını güvence altına alabilmek için yüzyılın başından itibaren birçok egemenlik aracı geliştirmişti. Yüzyılın son çeyreğinde getirilen nahiye örgütlenmesini de bu çerçevede düşünmek doğru olur. Avrupa devletlerinin özerk nahiye modeline verdikleri destek ise, gayrimüslim cemaatleri koruma örtüsü altında Osmanlı topraklarına doğrudan nüfuz ederek, vergi kaynaklarına yerinde el koyma isteği ile açıklanabilir. Ana hatlarıyla bu süreç, 1850'lerin sonundan I. Dünya Savaşı'na kadarki yarım yüzyılda Avrupa emperyalizminin Anadolu'ya ve İmparatorluğun diğer bölgelerine girişinde gözlenebilir.[428] Bu yıllarda Avrupa sermayesi, dış borçlar dışındaki alanlarda da yatırım yapmıştı. Yatırım yapmak isteyen Avrupalı sermayedarlar, Osmanlı hükümetine başvurarak gerekli imtiyazı elde ediyor ve bir anonim şirket olarak örgütleniyorlardı. I. Dünya Savaşı'na kadarki dönemde dış borçlar dışındaki alanlara yetmiş beş milyon İngiliz sterlini dolaylarında yabancı sermaye yatırılmıştı ki bu miktar, Osmanlı dış borçlarına yatırılan yabancı sermayenin yaklaşık yarısı kadardı. Örneğin 1860'ların başında İzmir-Aydın demiryolunun, daha sonra da İzmir-Kasaba hattının yapımı, Batı Anadolu'da İngiliz sermayesini güçlendirmişti. Demiryollarının yapımından sonra bölgenin İngiltere ile olan ticareti hızla büyümüş, İngiliz sermayedarlar madencilik, sanayi ve belediye hizmetleri alanlarında yatırımlara yönelmişlerdi. Yine aynı dönemde İngilizler, İzmir ve çevresinde büyük tarım toprakları satın almışlardı. Dolayısıyla Avrupa devletlerinin Osmanlı ülke yönetimine ilişkin talep ve önerilerini, daha geniş bir çerçevede, nüfuz ettikleri bölge örnekleri temelinde, kurulan iktisadi ve mali ilişkiler bağlamında değerlendirmek gerektiği açıktır.

Anayasal Sisteme Geçiş: Ademi Merkeziyetçi Yönetim İlkeleri

12 Ekim 1876 tarihinde Saffet Paşa, Avrupa devletlerinin elçilerine bir genelge göndermişti.[429] Genelgede, yaklaşık on yıl

428 Şevket Pamuk, *a.g.k.*, s. 289.
429 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 360.

önce uygulamaya konulan vilayet teşkilatının, bütün vatandaşların hükümet işlerine katılmaları ilkesini getirmekle birlikte, beklenen sonuçları gerçekleştiremediği dile getiriliyordu.[430] Saffet Paşa, kamu hizmetlerindeki kararsızlık ve bütün vilayetlerde yaşanmakta olan karışıklıkların, merkezi yönetimin özel durumundan kaynaklandığını söylüyordu. Bu nedenle, vilayetlerde ve başkentte, halk tarafından seçilen üyelerden oluşan genel bir meclisin her yıl İstanbul'da toplanarak, devletin kanunlarını, vergilerini ve bütçesini görüşmesine karar verildiğini açıklıyordu. Bu genelgenin ardından, 23 Aralık 1876'da Osmanlı Devleti'nin ilk anayasası *Kanuni Esasi* ilan edildi. Kanuni Esasi'nin birinci maddesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun bağımsızlığı ve toprak bütünlüğünün korunmasına vurgu yapmaktaydı. Buna göre, imparatorluğun, ayrıcalıklı eyaletler dahil, hiçbir zaman ve hangi nedenle olursa olsun, bölünemeyecek bir bütün oluşturan memleketlerden (memalik) meydana geldiği belirtiliyordu. Padişahın yetkilerini sayan ve halk için bir haklar bildirisi sunan Anayasa, hepsi kendi nezaretlerinden sorumlu Heyeti Vükela, atamayla gelen Ayan Meclisi, seçime dayalı Mebusan Meclisi, bağımsız bir adli sistem, bütçeye parlamento denetimi, taşrada büyük ölçüde ademi merkezileşme ve bütün Müslümanlar için zorunlu ilk eğitim koşulu getiriyordu.

Kanuni Esasi'nin 108. maddesinde vilayetlerin yönetimi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif [yetki genişliği ve görevler ayrılığı] ilkelerine bağlanmıştı. Avrupa devletlerinin yerel özerklik talebi, Mithat Paşa'nın da özerklikten yana olması nedeniyle Kanuni Esasi'de vilayet yönetimine bir bölüm ayrıldığı, bu bölümün de anahtar maddesinin 108. madde olduğu ileri sürülmektedir.[431] Kanuni Esasi ile birlikte vilayetlerdeki kurul tipli meclis, tevsii mezuniyet kavramının, genel meclis ise tefriki vezaif kavramının

430 21 Şubat 1876 yılında çıkarılan bir talimat (İdarei Umumiyei Vilayat Hakkında Talimat) ile valilerin görevleri, "vezaifi ıslahiye" ve "vezaifi daimiye" olmak üzere ikiye ayrılmış, bu görevlerin yerine getirilmesini sağlamak üzere de yetkileri genişletilmiştir. Toplam kırk maddeden oluşan bu düzenlemede, valilerin yanı sıra mutasarrıf ve kaymakamlar ile idare meclislerinin görevleri de sıralanmaktadır. Talimat, idare taksimatına ilişkin bir değişiklik getirmemiştir. Vecihi Tönük, *a.g.k.*, 212-219.

431 R. Devereux, *The First Ottoman Constitution*, Baltimore 1963, s. 77-78'den aktaran Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul 1982, s. 61.

organları olarak biçimlenmiştir. Tevsi; genişletmeyi, mezuniyet ise bir konuda selahiyet sahibi olmayı, yetkili bulunmayı anlatmaktadır. Bu nedenle tevsii mezuniyetin karşılığı olarak *yetki genişliği* terimi kullanılmaktadır. Günümüzde "yetki genişliği", merkeziyet sistemi içinde, bu sistemin sakıncalarını azaltan bir usul iken, 19. yüzyılın son çeyreğinde ve 20. yüzyılın başlarında "tevsii mezuniyet", ademi merkeziyetle eş anlamlı olarak kullanılmıştır.[432] *Görevler ayrılığı* anlamına gelen "tefriki vezaif" ilkesi ise, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görevlerin paylaşılması esasına dayanmaktadır. Her iki kavram birlikte ademi merkeziyet anlamı taşımaktadır. Kanuni Esasi'nin Fransızca metninde de bu iki ilkenin karşılığı olarak decentralisation/ademi merkeziyet sözcüğü kullanılmıştır.[433]

109. maddede Osmanlı ülkesinin mülki idare bölümleri vilayet, liva ve kaza şeklinde sıralanmış; bu birimlerde seçimle oluşan idare meclislerinin ve yılda bir kez toplanan vilayet umumi meclisinin bulunduğu belirtilmişti. Anayasa'nın 110. maddesinde vilayet umumi meclislerinin görevleri sayılmıştı. Buna göre genel meclisler bayındırlık, sanayi, eğitim, ticaret ve mali konularda görüşmeler yapma ve görüşlerini ilgili makamlara bildirme yetkisine sahipti. Umumi meclislere seçilme ilkeleri ile bu meclislere verilecek görevlerin özel yasalarla düzenleneceği belirtilmişti. 111. madde, dinsel toplulukların cemaat meclislerini ve yetkilerini düzenlemekteydi. Buna göre her kazada, her milletin bir cemaat meclisi bulunacak, bu meclisler ilgili millet içinden seçilen üyelerden oluşacaktı. Meclisler vakıf malları, yetim malları ya da vasiyetnamelerin düzenlenmesi ile görevliydi. 112. maddede ise belediye işlerinin seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yürütüleceği, belediyelerin seçim usulü ile görevlerinin özel bir yasayla belirleneceği hükme bağlanmıştı. Kanuni Esasi'de "ayrıcalıklı eyaletler" konusu da düzenlenmişti. "Eyaleti mümtaze" olarak adlandırılan bu eyaletlerin ayrıcalık koşullarına uygun olarak yönetilmesi hak-

---

432 Günümüzde Dünya Bankası'nın dört aşamalı ademi merkezileşme tanımında yetki genişliği, ilk aşamayı oluşturmaktadır.

433 Ahmet Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler,* Tan Matbaası, İstanbul 1945, s. 170.

kının padişaha ait olduğu belirtilmekteydi.[434]

19 Mart 1877 tarihinde Meclisi Mebusan'ın açılış töreninde, II. Abdülhamit adına mabeyn başkatibi Sait Bey tarafından okunan nutukta, vilayetler ve nahiyeler idaresi ile belediye dairelerini düzenleyen yasa tasarılarının kısa sürede meclis gündemine getirileceği bildirilmiştir.[435] 101 maddeden oluşan Teşkili Vilayat Kanunu, Mebusan Meclisi'nde görüşülmüş ve kabul edilmiştir. Ancak hükümet tarafından meclise iade edilen tasarı, meclisin 13 Şubat 1878 tarihinde süresiz tatil edilmesi ve bir daha açılmaması nedeniyle yasalaşamamıştır.[436]

Osmanlı Toprak Bütünlüğünün Kaybedilmesi

1876 sonlarına doğru İstanbul'da Avrupa delegelerinin katılımıyla oluşan bir konferans toplanmıştır.[437] Delegeler, Babıâli ile ilişki kurmayıp, Osmanlı topraklarında uygulanacak temel düzenlemeler konusunda kendi aralarında anlaşmaya varmıştı. Avrupa devletlerinin talebi halkın yönetim işlerine katılması, Müslümanlarla Hıristiyanların tam eşitliği ilkesine dayalı bir seçim düzeni getirilmesi ve vilayetlere özerklik verilmesi konularında yoğunlaşmaktaydı. Konferans sonunda, Bosna-Hersek ve Bulgaristan için yerel ayrıcalıklar getiren iki nizamname hazırlanmıştı. Her iki bölge için de yerel ordu kurulması ve uluslararası bir komisyonun geçici gözetimi öngörülmekteydi. Bu gelişmeler karşısında Osmanlı Devleti, 1856 tarihinden itibaren Avrupa devletleri tarafından "ıslahat adı altında teklif edilen bütün önlemlerin vilayet ve tebaanın ayrılması esasına" dayalı olmasının büyük bir

434 Yıldızhan Yayla, ayrıcalıklı eyaletler usulünün, vilayetlerin yönetim ilkeleri ile ilgisi bulunmadığını, dolayısıyla bu uygulamaya bakarak tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerine içerik kazandırmanın mümkün olmadığını söylüyor. Bu eyaletler arasında Mısır, Girit ve Sisam Osmanlı Devleti'nden ayrı dil, maliye, yargı ve hatta askeri güce sahip olmaları nedeniyle siyasi ademi merkeziyet örneğidir. Cebeli Lübnan, Tunus, Şarki Rumeli eyaletlerinde ise siyasi ademi merkeziyete yakın bir idari özerklik söz konusudur. Bulgaristan ise neredeyse ayrı bir devlet statüsündedir. Yıldızhan Yayla, *a.g.k.*, s. 100.

435 1877 yılında vilayet belediyelerini düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır: Vilayat Belediye Kanunu, 1877. Bu kanunda, her şehir ve kasabada bir belediye meclisi kurulması, büyükşehirlerin birden fazla belediye dairesine ayrılması öngörülmektedir.

436 Vecihi Tönük, *a.g.k.*, s. 219; İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul 1985, s. 88-89.

437 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 367-370.

haksızlık olduğunu açıklamıştır.[438] Osmanlı yönetiminin İstanbul Konferansı'nda alınan kararların büyük bir bölümünü reddetmesi üzerine, Avrupa delegeleri 20 Ocak 1877'de İstanbul'dan ayrılmıştır.

İstanbul Konferansı'nda ortaya koyulan Avrupa Islahat Programı'nı tekrar görüşmek üzere Mart ayında Londra'da yeni bir konferans toplanmıştır.[439] Mart ayının sonunda imzalanan Londra Protokolü'ne karşı Saffet Paşa, 9 Nisan 1877'de bir genelge yayımlamıştır. Bu genelgede söz verilen ıslahatın yapılacağı, ancak bu konuda vilayet, din ve sınıf farklılıklarının hiçbir şekilde dikkate alınmayacağı açıklanmıştı. Eğer Rusya silahlanmayı bırakırsa, Osmanlı Devleti'nin de askerini dağıtacağı, ancak Avrupa'nın Paris Anlaşması ve devletler hukukuna aykırı olarak kabul ettirmeye çalıştığı "hakarete benzer nasihatlere" de şiddetle karşı çıkılacağı bildirilmişti. Bu açıklamadan birkaç gün sonra Rusya İmparatoru ordusuna *"Düveli Muazzama'nın ortak çalışmaları ve gönül hoşnutluğuyla elde edilemeyen şeyi zorla elde etmek üzere"* Osmanlı sınırlarını aşmasını emretti.

Genel olarak 93 Harbi olarak bilinen ve iki cephede -Kafkaslar ve Tuna- süren savaş, Osmanlı ordularının yenilgisi ile sonuçlanmıştır. 1878 yılında iki devlet arasında Osmanlı için çok ağır hükümler taşıyan, ancak uygulanamayacak olan Ayastefanos Anlaşması imzalanmıştır.[440] Anlaşma ilk olarak Osmanlı Devleti'ne bağlı, özerk ve sınırları çok geniş bir *Bulgar Prensliği* kurmaktaydı. İkinci olarak Romanya, Sırbistan ve Karadağ'a bağımsızlık tanınmakta, Bosna-Hersek'te ise Rus-Avusturya ortak denetiminde reform yapılması öngörülmekteydi. Bunların yanında Rusya, Doğu Anadolu'da Kars, Ardahan, Batum, Eleşkirt ve Beyazıt bölgelerini de topraklarına katmaktaydı. Bu anlaşmaya yönelik en büyük tepki, Rusya'nın Balkanlar ve Doğu Anadolu bölgesinde üstün konuma

438 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 348-350; 385-386. 18 Ocak 1877'de gayrimüslim milletlerin temsilcileri dahil yaklaşık 237 kişinin katılımıyla olağanüstü bir meclisi umumi toplantısı yapılmıştır. Bu toplantı sonunda büyük devletlerin taleplerinin reddedilmesi ve iç reformlar için bağımsız hareket etme hakkının saklı tutulması kararı alınmış, karar Abdülhamit tarafından onaylanmıştır. Roderic H. Davison, *a.g.k.*, 2. Cilt, s. 171-172.

439 Engelhardt, *a.g.k.*, s. 371.

440 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VIII. Cilt, s. 64-66.

geçmesini önlemek isteyen İngiltere ile Balkanlar'daki çıkarlarını korumayı amaçlayan Avusturya'dan gelmiştir. Ayastefanos'un değiştirilmesi yönündeki baskılar sonucunda, Osmanlı Devleti ile Rusya arasında 13 Temmuz 1878 tarihinde Berlin Barış Anlaşması imzalanmıştır.[441] Berlin Anlaşması ile Bulgaristan'ın sınırları daraltılmış ve Bosna-Hersek Avusturya'nın işgal ve yönetimine bırakılmıştır. Böylece Rusya'nın Osmanlı başkentinden uzak olan bu iki vilayette kurmak istediği özerk hükümet yerine, Avusturya geçmiştir. Bir önceki anlaşmada yer alan Romanya, Sırbistan ve Karadağ'ın bağımsızlık hükümleri aynen korunmuş, Rusya Doğu Anadolu'da Eleşkirt ve Beyazıt'ı Osmanlı Devleti'ne geri vermiştir. Girit adasının özerkliği onaylanırken, Kıbrıs adası geçici olarak İngiltere'ye bırakılmıştır.

Berlin Anlaşması, Osmanlı Avrupası'nda, büyük devletlerin çıkarlarına uygun yeni bir denge kurmaktaydı. Kaybedilen topraklarla birlikte, vilayetlerin yönetimi konusunda Babıâli'den talep edilen siyasal ve yönetsel haklar da dikkate değerdir. Nitekim Osmanlı padişahı, Avrupa'daki vilayetlerin hemen hemen tümünde ve İngiltere yönetimine verilen Kıbrıs'ta örgütlenme hakkından vazgeçmiş ve yeni Bulgaristan'a temel yasalarını hazırlama ve uygulama özerkliği verilmiştir. Doğu Rumeli ile Makedonya bölgesi, ıslahat yapılması şartıyla, Osmanlı İmparatorluğu'na iade edilmiştir. Doğu Rumeli Vilayeti'nin kuruluşu ile sınırlarını belirleyen Berlin Anlaşması'nda, bu vilayetin nizamnamesinin uluslararası bir komisyon tarafından hazırlanmasına ve diğer vilayetlerin yönetimine ilişkin olarak hazırlanacak düzenlemelerin de, aynı komisyon tarafından incelenmesine karar verilmiştir.[442]

---

441 Osmanlı Devleti Berlin Anlaşması ile 287.510 kilometrekare toprak kaybederken, Ayestefanos Anlaşması'nda terk ettiği topraklardan 102.938 kilometrekaresini geri almıştır. Anlaşma, 13 Haziran 1878'de toplanan Berlin Kongresi sonucunda imzalanmıştır. Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi,* VIII. Cilt, s. 76-78; Engelhardt, *a.g.k*, s. 381.

442 Doğu Rumeli tabiri ilk defa, Ayastefenos Anlaşması'nın Rusya ile İngiltere arasında sebep olduğu anlaşmazlık sonunda, İngiltere Başbakanı tarafından kullanılmıştı. İngiltere'nin büyük bir Bulgaristan kurulmasına karşı çıkması üzerine, Rusya Bulgaristan topraklarının bir bölümünün "Doğu Rumeli" adıyla, özerk bir vilayet haline getirilmesini kabul etmişti. Süleyman Oğuz, Osmanlı *Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti, 1878-1885,* Gazi Üniversitesi, Ankara 1986, s. 59-65; Doğu Rumeli Vilayeti'nin kuruluşu ve örgütlenmesine ilişkin ayrıntılı bir çalışma: Mahir Aydın, *Şarki Rumeli Vilayeti,* TTK, Ankara 1992.

Osmanlı Devleti, Asya'da Ermenilerin yaşadıkları vilayetlerde uygulamaya koyulacak ıslahat önlemlerini önce İngiltere ile görüşecek, bunun yanı sıra vilayetlere yönelik bütün ıslahat girişimleri hakkında Avrupa devletlerine bilgi verecektir. İmtiyazlı eyaletlerin özerk, merkeze bağlı eyaletlerin imtiyazlı duruma getirilmesini sağlayan Berlin Anlaşması, hem mülki taksimatı değiştiren hem de yerel yönetimlere özerklik veren hükümleri ile bu tarihten sonraki idari reformların temelini oluşturacaktır.[443] Osmanlı topraklarını parçalayan Berlin düzenlemesi, Paris antlaşmasında kabul edilen "Osmanlı topraklarının bütünlüğüne saygı" ilkesine yer vermeyerek geriye kalan toprakların paylaşımı için de açık kapı bırakmıştır.[444] Nitekim bu tarihten sonra İngiltere ve Avusturya, Osmanlı Devleti'nin toprak bütünlüğünü koruma politikasını terk edecektir.

Doğu Rumeli adıyla kurulacak özerk vilayetin yönetim esaslarının, bir uluslararası komisyon tarafından belirlenmesine karar verilmiştir. Doğu Rumeli valisi beş yıllık bir süre için, uluslararası komisyonun onayıyla, Babıâli tarafından seçilip, atanacak ve Hıristiyan olacaktır. Vilayet meclisi (seçimle gelen otuz altı üye, farklı mezheplerin ruhani reisleri ile memurlardan oluşan on doğal üye ve vali tarafından atanacak on üye) elli altı kişiden oluşacaktır. Valinin atayacağı on üye vilayetin en zengin yüz kişisi, mülki idare memurları, hakimler ve vilayetteki yüksek öğrenim görmüş seçkinler arasından belirlenecekti.[445] Genel meclisin başkanı, meclisin seçeceği iki kişi arasından valinin belirleyeceği isim olacaktı. Vali, Doğu Rumeli ile ilgili yasa tasarıları hazırlayarak, bunları meclisin onayına sunabilecekti. Vilayet genel meclisi tarafından hazırlanacak yasalar, onaylanması için padişaha sunulacaktı. Meclis toplantı halinde olmadığı zamanlarda, vali geçici

443 Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi* VIII. Cilt, s. 324.

444 *A.k.*, s. 78.

445 Engelhardt, *a.g.k*, s. 387-388. Vecihi Tönük, Türkiye'nin yönetim teşkilatını konu alan kitabında, Rumeli Şarki Nizamnamesi'nin içeriğini "siyasi bir özellik taşıdığı" gerekçesiyle incelememiştir. Tönük, bu nizamnamenin, "siyasi bir özerk yönetim" oluşturduğunu, bu nedenle idare tarihimizden ziyade siyasi tarihimizi ilgilendirdiği kanısındadır. Siyaset-yönetim ayırımına ilişkin genel yaklaşımın bir yansıması olan bu tercih, ne yazık ki idare tarihini konu alan birçok çalışmada eksik ve yanlış değerlendirmeler yapılmasına neden olmuştur. Vecihi Tönük, *a.g.k*, s. 220-221.

kanun çıkarma yetkisine de sahip kılınmıştı. Vilayetteki hakimlerin, memurların, müstahdemlerin atamaları da vali tarafından yapılacaktı. Doğu Rumeli Vilayeti genel meclisinde, Hıristiyanların Müslümanlara büyük bir üstünlük sağladıkları belirtilmektedir. Vilayet, mülki bölünüş itibariyle 6 sancak (Filibe, Tatar-Pazarcık, Hasköy, Eski Zagra, Burgaz, İslimye) ve 28 kazaya ayrılmıştır. Kazaların altında nahiye ve köyler yer almaktadır. Doğu Rumeli düzenlemesiyle Osmanlı Devleti bölgedeki kontrolünü kaybetmiş ve 1885 yılında başlayan Filibe İsyanı sonrasında Doğu Rumeli Bulgaristan tarafından ele geçirilmiştir.

Berlin Anlaşması'nın 23. maddesine dayanarak, 3 Ekim 1878 tarihinde Girit vilayeti genel meclisi temsilcileri ile Osmanlı Devleti'ni temsil eden Gazi Ahmed Muhtar Paşa tarafından bir nizamname hazırlanmıştır. Bu düzenlemeye göre, vilayet genel meclisi, 49'u Hıristiyan, 31'i Müslüman olmak üzere toplam 80 üyeden oluşacaktır. Girit valisi, mutasarrıf ve kaymakamlar gibi Hıristiyan olabilecektir. Geniş bir yasama yetkisi tanınan genel meclisin görüşmeleri yalnızca Rumca yapılacaktır. Yerel hizmetlerde daima yerliler tercih edilecektir. Merkezi yönetim tarafından verilen emirler, mahkemelerin bağımsızlığına, yürürlükte olan kanunlara ve temel nizamnameye aykırı olursa, uygulanmayacaktır. Engelhardt'ın sözleriyle Babıâli, "gösterdiği cömertlik üzerine Girit'teki tebaasının artık bir diyeceği kalmayacağını, hiç olmazsa bu bölgede bir isyan tehlikesinin uzun zaman önünün alınmış olacağını umuyor, üç sene sonra aynı tebaanın Girit'i vergiden özerk bir hükümet yapmak isteyeceğini aklına bile getirmiyordu."[446]

12 Haziran 1880 tarihinde Avrupa devletlerinin elçileri Babıâli'ye ayrı ayrı, fakat aynı içeriğe sahip birer nota verdiler.[447] Bu notada Osmanlı Devleti'nin Berlin Anlaşması'nda verdiği taahhütleri yerine getirmesi istenmekteydi. Avrupa devletleri, özellikle Ermeni nüfusun yoğun olduğu vilayetlerde yerel ihtiyaçların gerektirdiği idari ıslahatın yapılmasını talep ediyordu. Bu ıslahat temel olarak iki unsura dayanmaktaydı; valilerin yetkilerinin genişletilmesi, vilayetlerde seçilmiş üyelerden oluşan meclislerin

446 Engelhardt, *a.g.k*, s. 390.
447 *A.k.*, s. 403.

görev yapması. Kritik yerlere Hıristiyan vali atanabildiği göz önünde bulundurulursa, bu taleplerin arkasındaki politik özü anlamak kolaylaşır.

Berlin Anlaşması'nda doğrudan doğruya Osmanlı yönetimine bırakılan Rumeli vilayetleri (Edirne, Selanik, Kosova, Manastır ve Yanya) için bir nizamname hazırlanması da öngörülmüştü. Bu nedenle, 1880 yılında İstanbul'da toplanan uluslararası komisyon tarafından "idari ademi merkeziyet" ilkesine dayanan bir tasarı (Rumeli Vilayetleri Nizamnamesi) hazırlanmıştı. İsmail Hakkı Göreli ve Vecihi Tönük, 449 maddeden oluşan tasarının, 23 Ağustos 1880 tarihinde yayımlandığını, ancak Düstur'da bulunmadığını belirtmektedir.[448] Engelhardt, söz konusu tasarının 1864 ve 1870 nizamnamelerini büyük ölçüde değiştirdiğini, ancak padişah tarafından onaylanmadığını söylemektedir.[449] Sait Paşa hatıratında, anlaşma devletlerinin delegeleri tarafından hazırlanan tasarının, devlet yararına aykırı olan hükümleri çıkarıldıktan sonra yerel komisyonlarda görüşüldüğünü ve öncelikle Edirne vilayetinde uygulandığını söylemektedir.[450]

Berlin Kongresi'nde gündeme gelen bir başka konu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu vilayetlerini kapsayan bir ıslahat programının hazırlanmasına ilişkindi. İngiltere, Fransa ve Rusya tarafından hazırlanarak Osmanlı Devleti'ne sunulan 11 Mayıs 1895 tarihli "Anadolu ıslahatı projesi"nde Erzurum, Sivas, Van, Bitlis, Mamurat-ul Aziz ve Diyarbekir vilayetlerinin bir *genel valilik* altında birleştirilmesi öngörülüyordu.[451] Vali Müslüman ise yardımcısı Hıristiyan, vali Hıristiyan ise yardımcısı Müslüman olacaktı. Hıristiyan halkın çoğunlukta olduğu liva ve kazalarda, mutasarrıf ile kaymakamlar da Hıristiyan olacaktı. Tasarı, Osmanlı nazırlarından oluşan bir komisyon tarafından incelendikten sonra, bazı

448 Vecihi Tönük, *a.g.k*, s. 220-221; İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 9.

449 Engelhardt, *a.g.k*, s. 430.

450 Vecihi Tönük, *a.g.k*, s. 220.

451 İngiltere, Ermeni sorunu ile iç içe geçen bu ıslahat programı konusunda, 1878-1881 yılları arasında çeşitli tasarılar sunup, notalar vererek Babıâli'yi baskı altına almaya çalışmış, ancak girişimleri sonuçsuz kalmıştır. İngiltere, Rusya'nın Mezopotamya istikametinde ilerlemesini durdurmak amacıyla, Doğu Anadolu'da Karadeniz ile İran sınırı arasında Trabzon-Van-Bitlis eyaletlerini içine alan özerk bir Ermenistan kurmayı tasarlamıştı. Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, VIII. Cilt, s. 326.

maddelerin düzeltilmesine, bazılarının da çıkarılmasına karar verilmiştir.[452] Doğu Anadolu'daki Ermeni meselesi ile iç içe geçen ıslahatın uygulanmasını denetlemek üzere, II. Abdülhamit'in yaveri Ekrem Müşir Ahmet Şakir Paşa görevlendirilmişti.[453] 1895-1899 yılları arasında Anadolu Vilayatı Umum Müfettişi olarak görev yapan Şakir Paşa'nın yanında bir de Teftiş Heyeti bulunmaktaydı. Doğrudan padişaha bağlı olan müfettiş, adli, idari, mali ve iktisadi konularla imar, bayındırlık, ulaşım, eğitim gibi alanlarda yetkili kılınmıştı.

İmparatorluk topraklarının büyük bölümü Abdülhamit döneminde (1876-1909) kaybedilmiştir. Ruslar, Batum, Kars ve Ardahan'ı alarak Anadolu'da ilerlemiş, İngilizler Kıbrıs'tan sonra Mısır'a yerleşmiş, Sudan, Kuveyt, Sina yarımadası ve Akabe bölgesinde egemenlik kurmuşlardı. Fransızlar ise, Tunus'a el koymuştu. Karadağ, Sırbistan ve Romanya bağımsızlık kazanmış, Bulgaristan fiilen bağımsız olmuştu. Avusturya Bosna-Hersek'i işgal etmişti. Teselya Yunanistan'a verilmişti. Girit fiilen Osmanlı denetiminden çıkmıştı. 1907 yılı sonuna gelindiğinde Avrupa devletlerinin Makedonya vilayetlerinin geleceğine ilişkin reform planları da belli bir biçim almıştı. İngiliz Hükümeti 3 Mart 1908'de "vilayatı selase" (üç vilayet) olarak adlandırılan Kosova, Manastır ve Selanik'in nasıl yönetileceğine ilişkin bir plan sunmuştur. İngilizlerin planına göre bu vilayetler görev süresi önceden belirlenmiş ve ancak Avrupa devletleri onaylarlarsa görevden alınabilecek bir "genel vali" tarafından yönetilecekti. Bu vali, yabancı subaylar ve askerlerden oluşan birlikler ile desteklenecekti. Kamu görevlilerinin de yerli Hıristiyanlar arasından seçilerek, genel vali tarafından atanması öngörülüyordu. Görüldüğü gibi, bu planın amacı söz konusu

452 Tasarının ilk hali ile üzerindeki değişiklikleri ve II. Abdülhamit'in tasarıya ilişkin görüşlerini Selda Kılıç Kaya ayrıntılı bir şekilde vermektedir. Selda Kılıç Kaya, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de İl Yönetimi*, s. 190-205; Selçuk Akşin Somel, "Osman Nuri Paşa'nın 17 Temmuz 1885 Tarihli Hicaz Raporu", Tarih *Araştırmaları Dergisi*, Sayı 29, 1996'dan aktaran Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim, İstanbul 2003, s. 25-26.

453 Ali Karaca, *Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)*, Eren Yayıncılık, İstanbul 1993.

üç vilayeti özerkleştirerek, Makedonya bölgesi ile İstanbul arasındaki bağları tümüyle koparmaktı.[454]

c. *İkinci Meşrutiyet Uygulamaları*

II. Abdülhamit'in Kanunu Esasi'yi uygulamadan kaldırarak mutlak monarşiye dönmesi üzerine, Jöntürk hareketi bu rejimin yıkılması için faaliyet göstermeye başlamıştı. Jöntürkler bir devrimle yıkılmasını istedikleri rejim yerine nasıl bir yönetim sistemi getirileceği konusunda iki farklı gruba ayrılmıştı: Ahmet Rıza Bey liderliğindeki *Terakki ve İttihad Cemiyeti* ile Prens Sabahaddin liderliğindeki *Teşebbüsü Şahsi ve Ademimerkeziyet Cemiyeti.* İttihatçılar, Osmanlı toplumunu oluşturan bütün unsurların birleşmesini ve birleşik kalmasını sağlamak için yönetimde merkeziyetçiliği savunurken, teşebbüsü şahsiciler vilayetlerin ademi merkeziyet ilkesine göre yönetilmesinden yanaydı.

Prens Sabahaddin, 11 Temmuz 1907 tarihinde Terakki Gazetesi'nde "Vilayetler Ahalisine Bir Davet" başlığı altında yayımlanan yazısında taşra örgütlenmesi hakkındaki düşüncelerini açıklamıştı:[455]

> ...varlığımızı merkezden ziyade vilayetlerde tesise çalışmak lazım! Merkez tek bir şehir, vilayetler tekmil vatan! Demek ki vilayetler merkez için değil, merkez vilayetler için!...Halbuki payitahtın nazarında vilayetlerin bir hayvan sürüsünden farkı yok. Yıldız, bunları yolunmak için yaratılmış bir sürü addediyor ve hakkında bir hayvan sürüsüne de edilmeyecek muameleyi reva görüyor... Kasaptan kurtulmak için evvela koyunluktan çıkmak lazım. Hükümet bizi teşkilatıyla eziyor. Ezilmemek için biz de aynı teşkilatı ihdasa çalışalım.

Prens Sabahaddin, yetkilerin merkezin taşra örgütü olan mülki sistem yerine, gücün yerel halka teslim edilmesi anlamına gelen özel idarelere devredilmesini savunuyordu. İttihatçılar, Prens'in formülüne "vilayet yerel halkı"nın sosyolojik çözümlemesini yaparak karşı çıkıyorlardı. Buna göre vilayetlerde egemen unsur, feodal beyler, Müslüman olmayan azınlıklar, şıhlık sistemi üzerine

---

454 Aykut Kansu, *1908 Devrimi*, (Çev. Ayda Erbal), İletişim, İstanbul 1995, s. 120; Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılabı Tarihi*, I. Cilt, Üçüncü Baskı, TTK, Ankara 1983, s. 215.

455 Yusuf Hikmet Bayur, *a.g.k.*, s. 314.

kurulu tekke örgütlenmesi, bunlarla birlikte hareket etme alışkanlığı yüksek yabancı devlet konsolosluklarından oluşan bloktu.

23 Temmuz 1908'de İttihatçılar Selanik'te denetimi ele geçirerek, yeni rejimin kuruluşunu ilan ettiler. Sultan Abdülhamit, 24 Temmuz günü Kanuni Esasi uyarınca Meclisi Mebusan'ın açılmasını ve hemen seçime gidilmesini emreden bir duyuru yayımlamak zorunda kaldı. Böylece Osmanlı İmparatorluğu'nda mutlak monarşi yerini meşruti monarşiye bırakmış oluyordu.[456] Ancak meşruti monarşi de toprak ağalarının kalıtsal egemenliğinin politik ifadesinden başka bir şey değildi. 1908'de devleti yöneten bir avuç toprak sahibi feodali temsil eden Babıâli iktidarı yenilmiş, ama resmen kaldırılamamıştı. Toprak feodallerinin büyük mülkiyetine ise dokunulmamıştı. Bu nedenle II. Meşrutiyet'in ilanı 1923'e kadar sürecek devrim sürecinin başlangıcı olarak, bürokratik aristokrasinin iktidardan uzaklaştırılması ve modern bir kapitalist devletin gelişiminin yalnızca ilk adımını oluşturmuştur.[457] Siyasi bağımsızlık sorununun kesin bir biçimde çözülmesini, bürokratik aristokrasinin siyasi iktidardan uzaklaştırılmasını ve kapitalizmin yasal-kurumsal yapısının inşasını Kemalist Devrim sağlayacaktır. Bu dönemde sultanın ve bürokratik aristokrasinin devlet örgütü ve toplumsal kaynaklar üzerindeki egemenliğini küçük darbeler ve kemirmelerle ortadan kaldırmaya yönelik adımlar atılmıştı: Devlet örgütünün yeniden düzenlenmesine yönelik çok sayıda kanun ve kararname,[458] saray personeline ve sultana verilen ödeneklerin kısılması, askeri ve mülki kadrolara sarayın himayesinde yerleşmiş kişilerin topluca tasfiyesi, sendikalaşmayı yasaklayıp grev hakkını kısıtlayan Tatili Eşgal Kanunu, yerli sermayenin sanayi yatırımlarına bir dizi ayrıcalık tanıyan Teşviki Sanayi Kanunu... Kapitalistleşme yolunda gerçekleşen bu anti-feodal oluşumlar 1919'da İstanbul'dan Anadolu'ya kayacaktı.

---

456 24 Temmuz 1908'de meşrutiyet'in ilanı ile sonuçlanan sürece nasıl gelindiği ve Makedonya'daki hareket hakkında Aykut Kansu, *a.g.k.*, s. 120-136.

457 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)*, s. 142. Boratav, Kemalist devrimin, bu anlamda, 1908 devrimini tamamlayan ikinci bir dalga olduğunu belirtmektedir.

458 İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde İttihat ve Terakki yaklaşık 1000 kanunu muvakkat çıkarmıştır. Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul 1975, s. 113.

Toprağa dayalı örgütlenme açısından da milli mücadele ve Cumhuriyet dönemlerinde gerçekleştirilecek düzenlemelerin düşünsel altyapısı bu yıllarda hazırlanmış görünmektedir.[459] Ülke topraklarının yönetsel bölünüşünü düzenlemek için oluşturulan inceleme kurulları, livaların/sancakların vilayetlerden ayrılarak müstakil duruma getirilmesi, toprağa dayalı örgütlenmede liva kademesinin esas alınmasına ilişkin tartışmalar ile vilayetlerin genel ve yerel yönetim usullerini belirleyen geçici kanun hükümleri Osmanlı'dan Cumhuriyete devreden yönetim mirasını oluşturmuştur.

1913 Geçici Kanunu: Son Osmanlı Vilayet Düzenlemesi

Hıristiyan cemaatler, İttihat ve Terakki'nin siyasal programını hazırlarken göz önüne almasını istedikleri konuları içeren önerilerini birer rapor olarak sunmuşlardı. Makedonya'daki Rum cemaati isteklerini biçimlendirerek, 26 Ağustos 1908 tarihinde İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin Selanik'teki merkezine resmi olarak bildirmişti. Fener Rum Patrikhanesi'ne tanınmış olan tüm ayrıcalıkların güvence altına alınarak korunması ve kaldırılmış olan ayrıcalıkların da geri verilmesi üzerinde ısrarla duran cemaat, yerel yönetimlerle ilgili taleplerini de iletmişti. Cemaat, liva ve vilayet meclislerinin yetki alanlarının genişletilmesini, bu meclislerdeki atanmış memur sayısının meclis üye sayısının üçte birini geçmeyecek şekilde sınırlandırılmasını, böylece yerel meclislerin merkezi yönetimden daha bağımsız hale getirilmesini önermekteydi.

459 Tarık Zafer Tunaya, II. Meşrutiyet dönemini Cumhuriyet'in "siyaset laboratuarı" olarak nitelendirmektedir. Sina Akşin, II. Meşrutiyet ve İttihat Terakki dönemini, Kurtuluş Savaşı'nın ve Cumhuriyet devriminin "organik, sosyolojik, ideolojik ve siyasal kökü" olarak değerlendirmektedir. Akşin'e göre, II. Meşrutiyet'in birçok hastalık ve çarpıklıklarını taşımamakla birlikte, yine de Cumhuriyet döneminin başarısını değerlendirebilmek ve anlayabilmek için 1908-1918 arasındaki dönemi iyi bilmek gerekir. Bülent Tanör'e göre, 1918'den sonra meydana gelen önemli dönüşümler, kimi özellikleri itibariyle II. Meşrutiyet dönemiyle iç içe geçmektedir. Çünkü kurtuluş kadroları ve ideolojisi köklerini bu dönemde bulmaktadır. Dolayısıyla 1918'de başlayan yeni oluşumlar, eski düzenle birlikte, ama onunla hesaplaşarak yola çıkacaklardır. Tanör, milli mücadele döneminin, kendisine "bekleme odası görevi" de yapmış olan II. Meşrutiyet'le birlikte ele alınması ve yakın köklerinin burada aranması gerektiğini savunmaktadır. Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*, İstanbul 1960, s. 97-99; Sina Akşin, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İmge, Ankara 1998, s. 42, s. 465; Bülent Tanör, *Kurtuluş (1918-1923)*, Yenigün Haber Ajansı, İstanbul 1997, s. 10.

Sunulan öneriler arasında, yerel yönetimlere mali özerklik sağlayacak düzenlemelere gidilmesi ve cemaate bir takım vergileri koyma ve bunları toplama yetkisi verilmesi de yer almaktaydı. Ayrıca resmi yazışmalarda ve mahkemelerde, bölge nüfusunun çoğunluğunca konuşulan dilin esas alınması da talep edilmişti. Sunulan öneriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Rum cemaatinin "dini ve etnik temele dayalı tam özerklik"ten başka bir şey istemediği açıkça görülmektedir.[460]

İttihat ve Terakki'nin yönetici kadrosu, azınlıkları kendilerinden tamamıyla uzaklaştırmamak amacıyla uzlaşma yolları aramış ve seçim programlarının dördüncü maddesiyle yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesini kabul etmişlerdi.[461] Bir değerlendirmeye göre, bu, bilinçli olarak muğlak bırakılmış maddelerden biriydi.[462] Programdaki ifade, yerel yönetimlere daha fazla özerklik getirileceği anlamını taşıyor gibi görünmekle birlikte, gerçekte valilere daha fazla yetki verilerek, Hıristiyan cemaatlerin isteklerinin tam tersine merkezi otoritenin gücü artırılmaktaydı. Kuşkusuz azınlık sorunu, dönemin en önemli tartışma konularından biriydi. İttihatçılar, "herkesin eşit hak ve yükümlülüklerinin olacağı yeni bir vatandaşlık kavramı yerleştirerek, dinsel ve etnik ayrıcalıkları ortadan kaldırmayı" istiyordu. Nitekim İttihatçıların yarı-resmi organı *Tanin* de "eski rejimin ademi merkeziyetçilik yaklaşımının tersine, merkeziyetçi bir sistemi desteklemekteydi." Bu durum, mutlakiyetçi rejimden en fazla yararlanan Rum cemaatinin karşı çıkışlarına neden olmuştur. Fener Rum Patriği Joachim Efendi, yeni rejimin kendi cemaatinin ayrıcalıkları için bir tehdit oluşturduğunu anlayınca, Patrikhane'nin yüzyıllardır sahip olduğu ayrıcalıkların korunmasında ısrar etmek amacıyla bir bildiri yayımlamıştır. Ayrıca Patrik'in büyük devletlere başvuracağı ve bütün Rumların yaklaşan genel seçimlere katılmalarını yasaklayacağı söylentileri de yayılmıştı. Bu gergin ortamda Rum cemaatine yaklaşan ve cemaatin taleplerine sahip çıkan *Teşebbüsü Şahsi ve*

460 Aykut Kansu, *a.g.k.*, s. 224-225.

461 "Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 1324 (1908) Senesinde Kabul Edilen Siyasal Programı", Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler, İkinci Meşrutiyet Dönemi*, s. 65-67.

462 Aykut Kansu, *a.g.k.*, s. 226, 241.

Ademi Merkeziyet Cemiyeti olacaktı. Cemiyetin önde gelen temsilcileri ve Prens Sabahaddin art arda Joachim Efendi'yi ziyaret ederek, cemaati destekleyeceklerini dile getirmişlerdi. Böylece araları zaten gergin olan İT ile TŞAMC arasındaki köprüler bütünüyle yıkılacaktı.[463]

Hüseyin Cahid (Yalçın) Tanin'deki bir yazısında TŞAMC ile Fener Rum Patrikhanesi arasındaki ilişkiyi şöyle açıklamıştı:[464] *"Sabahaddin Bey'in fırkası, Fırka-i Ahrar demek, Patrikhane nazarında ademi merkeziyet demektir. Ademi merkeziyet ise Midilli'nin, Sakız'ın vesair adaların hep Girit olması, hep Yunan agusuna (kucağına) atılması için bir hazırlık demektir."*

1908 yılında Ahrar Fırkası'nın kurulmasıyla, muhalif etnik ve dinsel grupların hepsinin İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne karşı örgütlü bir biçimde ve bir parti çatısı altında birleşmesi gerçekleşmişti. Fırka'nın lideri olan Prens Sabahaddin, 1906 yılında, Arnavut milliyetçisi İsmail Kemal Bey ile sürgünde yaşadığı Paris'te Teşebbüsü Şahsi ve Ademi Merkeziyet Cemiyeti'ni kurmuştu.[465] Cemiyet'in programında izlenecek ıslahat politikasının "İmparatorluğun bütün sınıf ve tebaasını kapsamak üzere, vilayetlerin ademi merkeziyet ve yetki genişliği ilkesine göre yönetilmesi esasına dayalı olacağı" belirtilmekteydi. Prens Sabahaddin'in ayrı bütçeleri ve seçilmiş yöneticileri olan yarı özerk bölge yönetimleri kurulması anlamına gelen ademi merkeziyetçilik usulü üzerine Eylül 1908'de açıkladığı düşünceler, özellikle Rumlar, Araplar ve Ermenilerce memnuniyetle karşılanmıştı.[466] Ancak, gayrimüslimler arasında ulusçuluk hareketi güçlenirken ve hemen her yerde imparatorluğu parçalamak, paylaşmak emelleri kol gezerken,

---

463 *A.k.*, s. 243-244.

464 Hüseyin Cahid Yalçın, "Teşebbüs-i Şahsi ve Ademi Merkeziyet Hakkında", *Tanin*, 24 Şubat 1324/9 Mart 1909'dan aktaran Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler*, s. 145.

465 İttihat ve Terakki hareketi, 1902 yılında Paris'te toplanan ilk Jön Türk Kongresi'nden sonra iki gruba ayrılmıştır: "Teşebbüsü şahsi ve ademi merkeziyet" ismi altındaki Prens Sebahaddin Bey grubu ile ismini "Terakki ve İttihad Cemiyeti" olarak değiştiren Ahmet Rıza Bey grubu. TŞAMC'nin on maddeden oluşan programı, "Şurayı Ümmet" Gazetesi'nin 1906 tarih ve 95 numaralı sayısında yayımlanmıştır. Ahmet Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve İttihat Terakki*, Tan Matbaası, İstanbul 1948, s. 234-235.

466 Aykut Kansu, *a.g.k.*, s. 265.

ademi merkeziyeti istemek gerçekte devletten vazgeçmek demekti. Meşrutiyetin ikinci yılında Prens Sabahaddin ile Dr. Nihat Reşat, ademi merkeziyet ilkesinin uygulanması amacıyla bir idari ıslahat projesi hazırlamışlardı. Projede mülki bölünüş ve vilayet yönetimi usulünün köklü bir biçimde değiştirilmesi öngörülmekteydi. Buna göre vilayet sınırları, iklim koşulları ile iktisadi bağlılık ölçütleri gözetilerek yeniden belirlenecek ve vilayet ölçeği küçültülecekti. Bunun yanı sıra, iktisadi bölge yönetimleri oluşturularak, birkaç vilayeti içine alan genel valilikler kurulacaktı. Bölge yönetimlerine iktisadi ve kültürel özerklik tanınacaktı. Her bölge için bir düzenleyici kurul (Heyeti Tanzimiye) oluşturulacak ve bu kurullarda da İngiliz danışmanlar bulundurulacaktı.[467] Ahmet Bedevi Kuran, bu ıslahat önerisinin İttihat ve Terakki yönetimi tarafından kabul görmediğini söylemektedir.[468]

Babıâli'de Şurayı Devlet Reisi'nin başkanlığında özel bir komisyon oluşturularak, yasa hazırlıklarına başlanmıştır.[469] Daha önceki nizamnameler ile yasa taslaklarını ve vilayetlerden alınan görüşleri değerlendiren komisyon, hazırladığı tasarıyı (İdarei Umumiyei Vilayat Kanun Layihası) 6 Aralık 1910 tarihinde Meclisi Mebusan'a sunmuştur.[470] Bu tasarıyı inceleyen meclis encümeni, Kanuni Esasi'nin tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri çerçevesinde vilayetlerin yönetimini "idarei umumiyei vilayet" ve "idarei hususiyei vilayet" şeklinde iki bölüme ayırmıştır. Encümen raporundan anlaşıldığına göre, yönetsel bölünüş üzerinde hükümet ile encümen arasında görüş ayrılığı çıkmıştır. Hükümet, Osmanlı ülkesini mevcut vilayetlerin yarısı kadar, geniş eyaletlere/bölgelere bölmeyi isterken, encümen, vilayetlerin kaldırılmasını, livaların doğrudan doğruya merkeze bağlanmasını savunmuştur. Encümen,

467 Yıldızhan Yayla, *a.g.k.*, s. 117.

468 Kuran'a göre Prens Sabahaddin'in önerilerini dikkate almayan İttihat ve Terakki yönetimi, "kendi dar düşünüş ve kısa görüşleri, daha doğrusu hisleri ile İmparatorluğu idare etmek gafletine düşmüşlerdir." Ahmet Bedevi Kuran, *İnkılap Tarihimiz ve İttihat Terakki*, s. 263-264.

469 Kanuni Esasi, II. Meşrutiyet döneminde bazı değişikliklere uğramıştır, ancak vilayetlerin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine göre yönetilmesini düzenleyen 108-112. maddelere dokunulmamıştır.

470 MMZC, D.3, İ. 1, 24 Teşrinisani 1326/1910, s. 351'den aktaran Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 76.

idare meclislerinde seçimle gelen üyelerin varlığına da karşı çıkmıştır. Meclis Genel Kurulu'na (Meclisi Umumi Heyeti) sevkedilen tasarının yasalaşma süreci, Balkan Savaşı nedeniyle kesintiye uğramıştır. Kanuni Esasi'nin değişik 36. maddesi gereğince, genel meclis toplanamadığı zamanlarda Heyeti Vükela kararları geçici olarak kanun hükmünde sayılmaktaydı. Bu nedenle tasarının vilayet özel idarelerine ilişkin ikinci bölümü, 6 Nisan 1912 tarihinde 1871 tarihli İdarei Umumiyei Vilayet Nizamnamesi'ne ek olarak geçici kanun şeklinde yayımlanmıştır. Kanun, hem vilayet genel yönetimi hem de vilayet yerel yönetimine ilişkin hükümleriyle birlikte, bir bütün olarak 13 Mart 1913 tarihli hükümet kararı ile "geçici kanun" olarak yürürlüğe girmiştir.[471]

Toprağın mülki bölünüşü bakımından 1913 düzenlemesi önemli bir değişiklik getirmemiştir.[472] Yasada imparatorluk topraklarının vilayet-liva-kaza-nahiye ve karye (köy) kademelerinden oluşan bir örgütlenmeye sahip olduğu, bu örgütlenmeye ilişkin sınır-bağlantı değişikliklerinin vilayet genel meclislerinin kararı, İçişleri Bakanlığı'nın oluru ve Padişahın onayı ile uygulanacağı belirtilmiştir. Bu yasanın ardından bazı yönetsel birimlerin isimleri ve bağlantıları değiştirilmiş, teşkilatları yeniden düzenlenmiştir.[473] Yasanın ikinci maddesinde "bir vilayete ilhak edilmemiş, bağlanmamış bütün (müstakil) livaların vilayet hükmünde olduğu" belirtilmiştir.

Yasanın girişinde "vilayetlerin yönetiminde benimsenen ilkelerin, yetkilerin genişletilip yaygınlaştırılması (yetki genişliği) ile görevlerin ayrılması (görevler ayrılığı) kuralına dayandığı" belirtilmekteydi. Anayasal düzlemde 1876 tarihli Kanuni Esasi ile Osmanlı yönetim sistemine giren bu ilkeler, ilk kez 1913 tarihli yasanın hazırlık sürecinde kapsamlı bir biçimde tanımlanmıştı. 1913 tarihli geçici kanun için hazırlanan encümen mazbatasında,

---

471 İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 17, 21.

472 1912 tarihli devlet salnamesinde 29 vilayet, 6 mümtaz eyalet, 12 müstakil sancak bulunmaktadır.

473 1913 yılında Edirne Vilayeti genel yönetiminde gerçekleştirilen değişiklikleri gösteren liste TBTK'da bulunmaktadır: 1329 Senesi Zarfında Nam ve İrtibatları Tebdil ve Teşkilatları Tadil Olunan Mahaller: Edirne Vilayetinin Teşkilatı Umumiyesini Müşir Cetveldir, Hilal Matbaası, 1914.

tevsii mezuniyet merkezi yönetime ilişkin karar ve yürütme gücünün bir bölümünün alt kademedeki memurlara devredilmesi olarak tanımlanmıştır.[474] Örneğin bir bakana ait yetkinin, kanunun öngördüğü yasal sınırlar içinde, vali ya da mutasarrıfa bırakılması *tevsii mezuniyet* demektir. Fransızca *deconcentration* teriminin karşılığı olarak kullanılan ve günümüz diline *yetki genişliği* olarak çevrilen bu ilkenin, yalnızca memurlara ilişkin bir ilke olduğu, buna karşılık *tefriki vezaif* (görevler ayrılığı) ilkesinin halkla ilgili olduğu söylenmiştir. Mazbata, *tefriki vezaif* ilkesini, *"bir devlette hükümetin üstlendiği görevleri önem derecesine göre belirli parçalara ayırmak, bunlardan bir bölümünü hükümet merkezine vermek, geri kalanını ise vilayetlere ve belediyelere bırakmak"* olarak tanımlamaktadır.

Mazbatada, Kanuni Esasi'den kaynaklanan bu iki ilkenin, uygulanma şekline bağlı olarak, hem yararlı hem de zararlı sonuçlar doğurabileceğine dikkat çekilmiştir. Buna göre, genişletilen yetkiyi kullanan görevliler "memuriyet bağı" ile merkezi yönetime bağlandıkları için bu idare şeklinin tartışma dışında kalması mümkündür. Ancak *görevler ayrılığı* ilkesi ciddi olarak incelenmeli, araştırılmalıdır. Meselenin ruhu, görevleri devlete faydalı olacak bir şekilde ayırabilmektir. Bu nedenle toplumsal ve siyasal açıdan önemli olan görevler ayrılığı değil, ayrılacak görevlerdir. Bu görevlerden hangisinin merkeze bırakılacağı, hangilerinin vilayet ve belediyelere (yerel yönetimlere) devredileceği ve devredilen görevlerin kapsamı büyük önem taşır. Mazbatada, görevler ayrılığı ilkesinin, uygulamaya bağlı olarak, ülkenin iktisadi ve düşünsel gelişimini sağlayıp, genel (kamu) çıkarın en büyük dayanağı haline gelebileceği gibi, siyasi ademi merkeziyete dönüşebileceğine de dikkat çekilmektedir. Bu nedenle görevler ayrılığı ilkesi bir idari ve siyasi esasa uygun olmalıdır. Bu esas, siyasi devlet görevleri ile idari devlet görevlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Mazbatada, siyasi merkeziyet ile idari merkeziyetin birbirinden ayrı oldukları önemle vurgulanmaktadır. Mazbataya göre, siyasi devlet görevleri

474 Mazbata metni, İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 11-16'da yer almaktadır. Encümen Raporu, Meclisi Mebusan Hususi Encümeni Ferit Bey tarafından kaleme alınmıştır.

hiçbir şekilde bölünme kabul etmez, bu nedenle siyasette merkeziyet şarttır.[475] İdarede görevler ayrılığı ise, yararlı bir uygulamadır.

Mazbatada devletin dışişleri, savunma, adliye, maliye ve güvenlik alanlarındaki görevleri siyasi sayılmıştır. Bunların dışında kalan tarım, sanayi, ticaret, ilköğretim, yerel bayındırlık işleri, belediye işleri ve sosyal yardım işleri ise merkeziyetçi yönetimden zarar görecek idari görevler olarak tanımlanmaktadır. Buna göre devletin siyasi görevleri genel çıkara, devlet tüzel kişiliğine, diğerleri ise yerel çıkara ve yerel yönetimlere (teferrüatı idare) aittir.

Mazbatada *görevler ayrılığı* ilkesinin, meşruti bir ülkede halkın siyasal eğitimi ve özellikle yerel yönetime katılması bakımından çok faydalı olduğu belirtilmektedir. Halk, vilayet ve nahiye yerel yönetimlerinin, yani gördüğü ve bildiği hizmetlerin seçimine katılarak, hürriyet idaresini bizzat yaşayacak, meşrutiyetin yararlarını anlayacak ve meşruti bir millet haline gelecektir. Bir başka deyişle, "yerel yönetimler vatandaşın ilk okulu olacaktır."[476] Görevler ayrılığı ilkesi yalnızca halk ve yerel yönetim kurumları için değil, aynı zamanda merkezi yönetim açısından da faydalıdır. Devlet ayrıntılı, küçük işlerle uğraşmaktan kurtularak, önemli işlere yoğunlaşacak, böylece merkezi yönetim güçlenecektir. Mazbatada vilayet, belediye ve nahiye meclislerinin, Meclisi Mebusan ile birlikte meşrutiyet yönetimini tamamlayacağı ve böylece *memleketin memleket ile idaresinin* gerçekleşeceği belirtilmiştir. Buna göre, vilayetlerin görevlerinin ayrılması ve bu görevlerin yürütülmesi, vilayetlerin öz gelirleri ile sağlanmalıdır.

Toplam 146 maddeden oluşan yeni yasa, "İdarei Umumiyei Vilayat" ve "İdarei Hususiyei Vilayat" olmak üzere iki bölümden oluşuyordu. Yasanın birinci bölümünü oluşturan ilk 74 maddesi vilayetlerin genel idare kuruluşu ve işleyişine ilişkin hükümleri kapsamakta, vilayet genel yönetiminden sorumlu valilere geniş yetkiler verilmekteydi. Her vilayet merkezinde valinin ya da yardımcısının başkanlığında naip, defterdar, mektupçu, maarif

475 "...Vatanı Osmani yek vücut mümteniuttaksimdir. Bu mevcudu siyasinin bir reisi, bir uzuv hakimi olmak ve heyeti mecmuası ona tebaiyet etmek iktiza eder. Merkezden verilecek bir emir ta hudutlara vasıl oluncaya kadar diğer bir merkezi tefekkür ve teemmüle tesadüf etmemelidir."

476 "...müessesatı mahalliye vatandaşın mektebi iptidadisidir."

müdürü, bayındırlık başmühendisi, ziraat müdürü, müftü ve diğer ruhani liderlerle seçilmiş üyelerden oluşan bir *"İdare Meclisi"*nin oluşturulması öngörülmüştü.[477] İdare meclisleri, liva ve kaza meclislerinde de kurulmaktaydı. Yasanın 74-146. maddeleri arasında yer alan ikinci bölümü vilayet yerel yönetimlerini düzenlemekteydi. Buna göre, vilayet içerisindeki yolların yapımı-bakımı-onarımı, ormancılık, tarım, hayvancılık ve sanayinin geliştirilmesiyle ilgili görevler, vilayete ait gayrimenkullerin yönetimi ve eğitim-sağlık hizmetlerinin yönetimi vilayet yerel yönetimlerine bırakılmıştı.[478] Yasada, her vilayette bir *genel meclis* bulunması öngörülmüştü. Meclis üyeleri, kazalar tarafından "her 12.500 erkek nüfus için bir üye" kuralına göre seçilecekti. Üyeler, son milletvekili seçimlerindeki ikinci seçmenlerle kaza merkezi belediye meclisi üyelerinden oluşan bir grup tarafından seçilmekteydi. Vilayet genel meclisi, yılda bir kez 40 gün süreyle toplanacaktı. Meclise vali başkanlık edecekti. Vilayet umumi meclisinde, temsilin müslim-gayrimüslim olarak ayrılmasına son verilmişti. Her toplantı yılı sonunda vilayet genel meclisi üyeleri kendi aralarından dört üye seçecek, bunlar da vilayet encümenini oluşturacaktı. 1913 düzenlemesi, umumi meclislere "Vilayet Hususi İdaresi" adıyla tüzel kişilik vermiştir; "Vilayet menkul ve gayrimenkul malları bulunan, işbu kanunda sayılıp sınırlandırılan yerel görevlerden sorumlu bir tüzel kişiliktir (md. 75)". Yasada vilayet bütçesi adi ve olağanüstü bütçe olmak üzere ikiye ayrılmış; her iki bütçenin gelir kısmını oluşturan kaynaklar ayrıntılı bir biçimde sıralanmıştır. Vilayet yönetimine ilişkin durumu gösteren 1914 tarihli bir rapor, vilayet genel meclisi üyelerinin sosyo-ekonomik kökenlerine ilişkin bilgi de içermektedir.[479] Buna göre, vilayet genel meclisleri, tüccar, büyük

---

477 Vilayet İdare Meclisi'nde, bugünkü deyişle valilik sistemi içinde yer alan il idare kurulunda ruhani liderlerin temsiline hukuken 1926 yılında son verilmiştir.

478 Bu dönemde İçişleri Bakanlığı vilayetlerin yerel yönetimlerince yürütülen faaliyetleri konu alan senelik bir dergi yayımlamaktadır. *Dahiliye Nezaret Umuru Mahalliyeyi Vilayat Mecmuayı Seneviyesi* başlıklı bu dergi, İdarei Vilayat Kanunu'nun uygulanması dolayısıyla 1914 yılı içinde Osmanlı vilayetlerinde meydana gelen gelişmeyi ve imar faaliyetlerini göstermektedir. 1914-1915 yıllarında yayımlanan eser, dört ciltten oluşmaktadır. Dördüncü cilt resimlidir. EHTBEB, Milli Kütüphane Başkanlığı, Ankara 2001.

479 Tevfik Çavdar, "1329 (1313) İdare-i Vilayat Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, Mart 1983, s. 10-22.

toprak sahibi, yerel bürokrat ve eşraf gibi iktisadi ve toplumsal yapıya egemen olan grupların temsilcilerinden oluşmaktaydı.[480] Vilayetlere özerk karar alma olanağı sağlayan 1913 tarihli yasanın uygulanması, I. Dünya Savaşı nedeniyle kesintiye uğrayacaktır.

1913 düzenlemesi, merkezi yönetimin doğal uzantısı olan taşra yönetimini değil, genel olarak vilayetler yönetimini düzenlemektedir. Vilayetleri görevleri bakımından alanlarını belirleyerek, merkezi yönetim karşısında özerk kılan yasa, yönetim kaynaklarını da merkezi yönetimden bölgesel kademeye geçirmektedir. "Bu kademede ise yönetim yerel/bölgesel egemenlerin tekeline doğru kaymakta, zaten tanınmış olan cemaat ayrıcalıkları genişlemekte, sonuçta dış bağlantılarla birlikte ayrılıkçı eğilimler güçlenmektedir."[481] Gerçekte ademi merkeziyetçiliğin temel esaslarını benimseyerek ortaya çıkan bu yasayı, çeşitli milletlerden

480 II. Meşrutiyet'in ilanından sonra, taşradaki memurlar ile yerel seçilmişleri bir araya getiren vilayet genel meclislerinin yetkilerinin genişletilmesi sorunu, 1909-1911 yılları arasında yayımlanan Mülkiye Mecmuası'nda üzerinde en çok durulan konulardan biridir. Mülkiye yazarlarının bir bölümü, yerel güçlerin nüfuzu kısıtlanmadığı sürece, bu meclislerin yetkilerinin genişletilmesine karşı olduklarını belirtmektedir. Taşrada çeşitli mülki görevlerde bulunan yöneticilerden oluşan bu yazarlar, vilayet meclislerine egemen olan yerel iktidar odaklarının gücüne dikkat çekmektedir. Abdülgani Seni, taşra yöneticilerinin eşrafla iyi geçinmek ya da kanunları uygulamak arasında seçim yapmak zorunda kaldığını, eşrafın çeşitli talepleri karşısında yasalar çerçevesinde hareket etmeye devam edenlerin çeşitli şikayetlere uğradığını, haklarında soruşturma açıldığını ve hatta kimi zaman başka yere nakledildiklerini -mülki yöneticilerinse bunlara karşı hep sabır ve savunma içinde olduğunu anlatmaktadır. Yazar, vilayet meclislerindeki nüfuzlu kişilerin memurları da yönlendirdiğini, beğenmedikleri vergiyi bile kaldırabildiklerini belirtmektedir (Abdülgani Seni, "Taşrada İdare Memurlarının Hal ve Mevkii", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 1, Şubat 1909, s. 58-59). Birçok vilayette eski derebeylik usulünün bütün kötülükleriyle yürürlükte olduğunu belirten Bedii Nuri'ye göre, okullu idare memurlarının azline sebep olan olayların başında eşrafla kavgaları gelmektedir ki bu durum iyi incelenmelidir. Bedii Nuri, bazı vilayetlerdeki eşrafın konaklarında hükümet dairesi gibi işlerin yürütüldüğünü, ceza verildiğini, bunun gerçekte hükümet işlerine müdahale olduğunu söylemektedir. Yazar, çıkarlarını zedeleyen en ufak bir gelişme karşısında eşrafın tahriklere kalkıştığını belirtmektedir (Bedii Nuri, "Vazifelerimiz", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 4, Mayıs 1909, s. 46-62). Bazı yazarlar ise, yerel projelerin daha kolay hayata geçirileceği iddiasıyla, vilayet meclislerine özellikle imar işleri ve ek vergiler konusunda daha geniş yetkiler tanınmasını istemektedir. (Abdullah Cemal, "Vilayet-i Mecalis-i Umumiyesi", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 16, Mayıs 1910, s. 45-48). 1910'lu yılların başında bazı taşra yöneticilerini kaygılandıran bu sorun, cumhuriyet dönemi boyunca ilgi görmemesine ve incelenmemesine rağmen, günümüzde de dikkate alınması gereken toplumsal bir gerçektir.

481 Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 19.

kurulu bir imparatorluğu yaşatma çabasının ürünü olarak değerlendirmek gerekir. Osmanlı İmparatorluğu'nda vilayet özel idarelerinin doğuşu, *özerk eyaletler* ile *siyasi ademi merkeziyet* anlamında bir federasyon kurulması şeklindeki teklif ve müdahaleleri önlemek için, azınlıkların da söz sahibi olabileceği, yerel ihtiyaçların yine yerel imkanlarla giderilebileceği bir sistem oluşturma amacına dayanmaktadır.

Kararnamenin ilin genel yönetimini (idarei umumiyei vilayet), bir başka deyişle il ve ilçelerdeki mülki sistemi düzenleyen ilk bölümü, 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kararnamenin ilin yerel yönetimini (idarei hususiyei vilayet) düzenleyen ikinci bölümü ise, 1921'den günümüze otuz kez değişikliğe uğramış, yasaya ilişkin en kapsamlı değişiklik 1987 yılında yapılmış ve metnin adı *İl Özel İdaresi Kanunu* olarak değiştirilmiştir. İllerin yerel yönetimi, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeni bir düzenlemeye konu olmuştur.

Toprağa Dayalı Örgütlenmede Müstakil Liva Modeli

Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılın ikinci yarısında biçimlenen toprağa dayalı örgütlenme düzeni içinde vilayetler livalara, livalar kazalara bölünmüştü. Bu sistemde *elviyei gayri mülhaka* (müstakil liva) olarak adlandırılan bazı livalar idari bakımdan doğrudan merkeze bağlanmıştı. Eyalet/vilayetlere bağlı livalar ise *mülhak* olarak anılmaktaydı. Müstakil livalarda mutasarrıf, valinin yetkilerine sahip olduğu gibi, liva idare meclisi de vilayet idare meclisinin görev ve yetkilerine sahip kılınmıştı.[482] Her müstakil livada, vilayetlerde olduğu gibi bir de umumi meclis bulunmaktaydı. Bir başka deyişle, vilayetlerden daha dar alanlarda örgütlenen müstakil livalar, yönetsel düzeyde vilayete eşdeğer sayılmıştı.[483] İzleyebildiğimiz kadarıyla müstakil-mülhak liva ayırımı ilk kez 1852 tarihli düzenlemede gündeme gelmiş, herhangi bir eyalete değil, doğrudan doğruya merkeze bağlanan müstakil livaların

482 İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete*..., s. 61-62.

483 Bürokratik işleyiş ve İstanbul ile yazışmalar da müstakil sancakların vilayetlerle eşdeğer olduğunu göstermektedir: Vilayat ile elviye-i müstakileye yapılan tebligata dair. BOA: 23.Ş.1304, DH.MKT/105/1420.

yöneticileri "mutasarrıf" olarak adlandırılmıştır. Bir eyalete bağlı-mülhak livaların yöneticisine ise kaymakam adı verilmiştir. Bu ayrım, 1858 tarihli talimatnamede de korunmuş, mutasarrıfların valilerle aynı görev ve yetkilere sahip olduğu belirtilmiştir. 1864 nizamnamesinden itibaren ise müstakil-mülhak bütün livaların yöneticilerine mutasarrıf denilmeye başlanacaktır.

Talat Mümtaz Yaman, 1860 yılında Meclisi Vala tarafından alınan karar gereğince mülki ve mali ıslahatın parçası olarak, "mevki ve yönetimi bakımından ele geçirilmiş (sağlam/korunmuş) olan, önem arzetmeyen" bazı eyalet valiliklerinin "müstakil (mutasarrıflığa) livaya" dönüştürüldüğü bilgisini vermektedir.[484] Bu karara göre, Cezayiri Bahri Sefid, Hüdavendigar, Adana, Ankara, Kastamonu, Sivas, Van, Harput, Cebeli Lübnan, Şehri Zor ve Yemen müstakil olarak yönetilecektir. Daha sonraki yıllarda ise kimi livalar "bulunduğu yerin özelliği" ya da "payitahtı saltanatı seniyeye/İstanbul'a yakınlığı" gerekçeleriyle bu uygulama kapsamına alınmıştır. 1875-1891 yılları arasındaki çeşitli Devlet Salnameleri'nde Canik (Samsun), İzmit, Zor, Çatalca, Urfa, Bolu, Çanakkale, Karesi, Medine, Bingazi (Libya), Beyrut, Kudüs, Cebeli Lübnan livaları müstakil olarak gösterilmektedir.[485] 1908 yılına ait salnamede ise müstakil liva listesinde Cebeli Lübnan, Kudüs, Bingazi (Libya), Zor, İzmit, Biga ve Çatalca yer almaktadır.[486] Bu bilgiler ışığında müstakil liva uygulamasına ilişkin iki saptama yapmak mümkündür. Birincisi salnamelerde yer alan farklı isimler,

---

484 "Umuru mülkiye ve maliyenin derdest bulunan ıslahat cümlesinden olmak üzere, ehemmiyeti olmayan ve mevki ve idarece mazbutiyeti ve idaresi kabil olan bazı eyalet valiliklerinin mutasarrıflığa tahvil edildiği"...Buna göre Edirne, Silistre, Vidin, Niş, Üsküp, Bosna, Rumeli, Yanya, Selanik, Girit, Aydın, Karaman, Trabzon, Erzurum, Kürdistan, Halep, Sayda, Şam, Bağdat, Mısır, Habeş, Trablusgarp ve Tunus eyaletleri valilik olarak bırakılmakta, Buğdan, Eflak ve Sırp eyaletleri eskisi gibi voyvodalık, Belgrad muhafızlık, Mekke şerafetle, Haremi şeyhülharemlikle yönetilmektedir. Talat Mümtaz Yaman, *a.g.k.*, s. 149.

485 Başbakanlık Osmanlı Arşivi'nde yer alan kararlar: Zor sancağının Haleb vilayetinden ayrılarak müstakilen idaresi (1883), Medine'nin Hicaz vilayetinden fekk-i irtibatıyla müstakilen idare olunur mutasarrıflıklar sırasına geçirilmesi (1886), Çatalca sancağının Şehremaneti'nden ayrılarak müstakilen idaresi masraflarının karşılanması için gerekenin icrası (1889).

486 Nursevil Kirişçioğlu, vd., *Osmanlı Asırlarında Türk Devletinin Mülki İdare Taksimatı ve Yer İsimlerinin Mukayeseli Tahlili*, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 1989.

kimi livalar için bu statüye son verildiğini, bir başka deyişle "müstakil liva" statüsünün bir kez kazanıldıktan sonra geri alınabildiğini göstermektedir. İkincisi, müstakil livalara ilişkin listelerde Cebeli Lübnan özerk yönetiminin de sayılması, bu uygulamanın Osmanlı yönetim düzeni içinde iki farklı modele dayandığını göstermektedir. Buna göre müstakil livaları, Avrupa devletlerinin müdahaleleri sonucunda özerk bir yönetim düzeni getirilen sancaklar (Cebeli Lübnan) ve Osmanlı hükümetlerinin kendi iradesi doğrultusunda müstakil olarak yönetilen sancaklar olmak üzere iki ayrı olgu şeklinde değerlendirmek gerektiği ortaya çıkmaktadır.[487] Bu livalardan ilki Osmanlı merkezinden özerkleştirilmekte, ikincisi ise bağlı olduğu vilayetten ayrılarak Osmanlı merkezine bağlanmaktadır. Cebeli Lübnan'a verilen özerk statü önceki bölümde ayrıntılı bir biçimde işlenmişti, bu noktada ikinci modeli bir örnek -müstakil Canik livası- üzerinden anlatmak açıklayıcı olacaktır.

1870'li yılların başında Canik sancağında Müslüman, Rum, Ermenilerden oluşan yerli nüfusun yanı sıra, Rus istila ve baskısı nedeniyle Kafkasya-Kırım üzerinden gelen muhacirlerle birlikte kozmopolit bir toplumsal yapı ortaya çıkmıştı. Canik sancağının merkezi olan Samsun, gerek Karadeniz üzerinden gelip iç bölgelere giden, gerekse Orta ve Güneydoğu Anadolu'dan gelip Karadeniz yoluyla çıkacak olanların kavşak noktasıydı. Bu özelliğiyle de ticari faaliyetlerin yoğun olduğu bir bölgeydi. Ancak Samsun, vilayet merkezi Trabzon'a dönemin koşullarında karayolu ile 180 saat (7-8 gün) uzaklıktaydı. Bu uzun mesafenin merkezi yönetimin Canik sancağına ulaşmasını güçleştirdiği gerekçesiyle, 1872 yılında Çarşamba, Bafra, Fatsa, Ünye, Terme ve Niksar kazalarından oluşan Canik, Trabzon vilayetinden ayrılarak müstakil livaya dönüştürülmüştü.[488] Ancak beş yıllık uygulamanın ardından Canik yeniden Trabzon'a bağlanmış, 1910 yılına kadar da bu şekilde yönetilmiştir. Bu değişiklik, Trabzon vilayetinin egemen güçleri ile Canik livasının egemen güçleri arasındaki mücadelede birincilerin

487 Nedim İpek, "Müstakil Sancaktan Vilayete Kayseri'nin İdari Taksimatı", *IV. Kayseri ve Yöresi Tarih Sempozyumu Bildirileri* (10-11 Nisan 2003), Kayseri 2003, s. 299-300.

488 Rıza Karagöz, "II. Meşrutiyet Döneminde Canik Sancağı'nda İdari Yapılanma", www.samsun.bel.tr/hizmet_birimleri/kulturwebsite/samsem2006/doc, s. 67-71.

galip geldiğini göstermektedir. Canik sancağının kazalarıyla birlikte Trabzon vilayetinden ayrılması, vilayet sınırlarının daralması, vilayete egemen güçlerin etki sahalarının küçülmesi, vilayet gelirlerinin azalması demektir. Buna karşılık, Canik egemenlerinin de müstakil yönetim statüsü ile elde ettikleri imkanı kaybetmek istemeyecekleri açıktır. Nitekim II. Meşrutiyet'in ilanını izleyen günlerde, Canik sancağının "mevkii ve ticari önemine binaen" Trabzon vilayetinden ayrılarak, müstakil mutasarrıflık olarak yönetilmesine ilişkin mektup ve dilekçeler dikkat çekmektedir. Samsun ileri gelenleri ile mebusları tarafından Meclisi Mebusan başkanlığına hitaben kaleme alınan bu yazılarda, Samsun'un gösterdiği önemli gelişme vurgulanmakta ve müstakillik talepleri dile getirilmektedir. Samsun Belediye Reisi Necip Bey tarafından gönderilen 1909 tarihli yazıda, Trabzon'a bağlı kalmanın Canik sancağının zirai, iktisadi ve sınai gelişmesine engel olduğu belirtilmektedir. Dahiliye Nezareti, "mevkiinin derkar olan ehemmiyetine binaen" Canik sancağının müstakil olarak yönetilmesi görüşündedir, Şurayı Devlet Mülkiye Dairesi de bu konuda olumlu görüş bildirmiştir. Dahiliye Nezareti, Canik'in müstakil olarak yönetilmesinin askeri açıdan sakınca taşıyıp taşımadığı konusunda Harbiye Nezareti'nden de görüş istemiştir. Harbiye Nezareti, Canik'in müstakil şekilde idaresinin askeri yönden bir sakıncası olmadığını bildirmiştir. Bu değişikliğin mali açıdan bütçeye ek yük getirmeyeceğinin de bildirilmesiyle, Mart 1910 tarihinde Canik'in müstakil olarak yönetilmesine karar verilmiştir.[489]

Aslında 20 Ocak 1909 tarihli bir talimatla bazı livaların müstakil olarak yönetilmesi ilke olarak kabul edilmişti.[490] Talimatın 12. maddesine göre "coğrafi durumu" nedeniyle müstakil olarak yönetilmesi gereken (bir vilayete bağlı) mülhak livalar, bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak müstakil duruma getirilecekti. Daha önce müstakil olarak yönetilen livalar ise bu talimata göre yine müstakil olarak yönetilmeye devam edilecekti. Konu, 1909 yılında

489 1916 yılında Trabzon'un Ruslar tarafından işgal edilmesi üzerine, bu vilayete bağlı Ordu, Giresun, Tirebolu kazalarının "ahvali harbiye ilcasıyla" [savaş durumunun zorlamasıyla] seferberlik sonuna kadar genel idare bakımından Canik mutasarrıflığına bağlanmasına karar verilmiştir.

490 Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 158-159, 169.

İstanbul vilayetinin kurulmasına ilişkin yasa tasarısının Meclisi Mebusan'a sunulmasının ardından da gündeme gelmiştir.[491] Tasarıya göre İstanbul Vilayeti Beyoğlu, Üsküdar, İzmit ve Çatalca sancaklarından oluşmaktadır. Dahiliye Encümeni, tasarıda yaptığı değişiklikle müstakil mutasarrıflık olarak yönetilen İzmit ve Çatalca'yı dışarıda bırakmıştır. Encümen gerekçe olarak, *vilayetlerin yavaş yavaş kaldırılması ve livaların doğrudan doğruya Dahiliye Nezareti'ne bağlanması* yönündeki eğilimi göstermiştir. Böylece İzmit ve Çatalca, İstanbul vilayetine bağlanmayarak, müstakil mutasarrıflık olarak yönetilmeye devam etmiştir. Ancak vilayetlerin kaldırılması yönündeki eğilime rağmen 1913 tarihli İdarei Vilayat Kanunu'nda dört kademeden oluşan yönetsel bölümleme korunmuştur. Bununla birlikte yasanın ikinci maddesinde "bir vilayete ilhak edilmemiş, bağlanmamış bütün livaların vilayet hükmünde olduğu" belirtilmiştir.[492] Müstakil olarak bırakılan livaların hangi gerekçelere dayanarak bu statüde bırakıldıkları şöyle özetlenmektedir: "İdari mekanı daraltıp asayiş ve güvenliğin temininde kolaylık sağlamak, verimli arazileri daha ekonomik bir şekilde kullanmak, yerel hizmetleri mahalli idarelere bırakarak sancaklarda bayındırlık, imar ve şenlendirme masraflarının vilayet yerine mutasarrıflıkça tayin ve sarfına imkan tanımak, vilayet ve sancak arasında aşılması zor tabii engellerin (dağ, nehir, vb.) yol açtığı olumsuzlukları azaltmak, nüfusun çokluğu ve etnik çeşitlilik."[493] II.

491 İstanbul Vilayeti Teşkiline Dair Layiha, MM ZC, Levayih ve Tekalifi Kanuniyye ve Encümen Mazbataları, 1324-1325 (1908-1909), D.1, İ.1, s. 224-225. Tasarı, Dahiliye Encümeni'nin tadil ettiği biçimde kabul edilince, İstanbul ayrıcalıklı başkent statüsünü kaybetmiş ve Osmanlı mülki sistemi içine dahil olmuştur. Fethinden itibaren İmparatorluk'un başkenti olan İstanbul, II. Meşrutiyet dönemine kadar mülki bir kademe oluşturmamıştır. 14 Ağustos 1909'da kabul edilen bu kanunla İstanbul merkez olmak üzere, İstanbul adı ile bir vilayet kurulmuştur. Aynı kanunla kurulan Üsküdar ve Beyoğlu sancakları ile daha önce İstanbul şehremanetine bağlı olan altı kaza da bu vilayete bağlanmıştır.

492 1913 tarihli bir talimatname vilayet sıhhiye müdürleri ile müstakil livalarda görev yapan merkez tabiplerinin görevlerini düzenlemektedir: *Vilayat Sıhhiye Müdir ve Elviyei Müstakile Merkez Tabipleri Veziafi Hakkında Talimatname*, Matbaai Hayriye ve Şürekası, İstanbul 1913. Bir başka talimatname de ise orman ve meralar düzenlenmektedir: *Orman ve Mera Kanunu'nun Neşr ve İlanına Kadar Teşkilatı İcra Olunan Vilayat ve Elviyei Müstakile Ormanlarında Tatbik Edilmek Üzere Talimatname*, Matbaai Amire, İstanbul 1912.

493 Nedim İpek, *a.g.k.*, s. 299-300.

Meşrutiyet döneminde Menteşe (Muğla), Teke (Antalya), Erzincan ve Kayseri sancakları geçici kanunla müstakil liva haline getirilmiştir. 1911-1914 yılları arasında 14 sancak müstakil olarak yönetilmektedir, bu sayı TBMM'nin kurulduğu tarihte 17 olacaktır.

Toprağa dayalı örgütlenmede ikinci kademeyi oluşturan livanın (sancak), vilayetin yerine birinci kademe haline getirilmesine ilişkin tartışmaların, II. Meşrutiyet döneminde başladığı görülmektedir. Aslında bu konuya ilişkin ilk öneri, 19. yüzyıl sonunda (1880-1889) kaleme alınan bir layihada dile getirilmişti.[494] Askeri Teftiş Komisyonu Katibi Şemseddin Sami tarafından yazılan layiha, idari taksimat ve vilayetlerin yönetimi üzerineydi. Yazar, vilayet-liva-kaza-nahiye şeklindeki kademelenmenin işlerin uzamasına ve memur sayısının artmasına neden olduğunu ileri sürmekteydi. Bu sakıncalı durumun düzeltilebilmesi için de ülkenin vilayetlere, vilayetlerin kazalara ayrılmasını ve livaların kaldırılmasını önermişti. Buna göre Osmanlı ülkesi, toplam elli vilayete bölünmeli, her vilayet de kendi içinde beşer kazaya ayrılmalıydı. Şemseddin Sami'nin bir başka önerisi, umumi müfettişlikler kurulmasına ilişkindi.

Vilayetlerin yönetimi ve mülki taksimat konusu, 1909-1911 yılları arasında yayımlanan *Mülkiye* dergisinde bir yazı dizisi olarak işlenmiştir.[495] Hasan Hamid, Bedii Nuri, Abdülgani Seni, Es-Seyyid Mehmet Emin, Abdullah Cemal gibi taşra bürokratı kimliği taşıyan yazarlar konuya ilişkin değerlendirmelerini, diğer yazılardaki saptamaları da dikkate alarak ve kimi zaman bunları eleştirerek ortaya koymuşlardır. Bu konudaki ilkyazı, ismi 1902 tarihli bir belgede Memurin-i Mülkiye Komisyonu azası olarak geçen, Hasan Hamid Bey'e aittir.[496] "Vilayetlerin Yönetimi" başlıklı yazı Nisan 1909 tarihinde derginin üçüncü sayısında yayımlanmıştır.[497]

---

494 Selda Kaya Kılıç, "Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi ile İlgili Layihası", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 2, Haziran 1995, s. 119-135.

495 Hasan Hamid, "İdare-i Vilayat", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 3, Nisan 1909, s. 1-10; Bedii Nuri, "İdarei Vilayat", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 6, Temmuz 1909; Abdülgani Seni, "İdare-i Vilayat ve Taksimatı Mülkiye", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 7, Ağustos 1909, s. 15-30; Es-Seyyid Mehmet Emin, "İdare-i Vilayat", *Mülkiye*, Sayı 8, Eylül 1909, s. 39-40; Bedii Nuri, "İdare-i Vilayat ve İzah", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 9, Ekim 1909, s. 41-45.

496 Başbakanlık Osmanlı Arşivi, İ.TAL/1318-C057/227, 14.C.1318, 1902.

497 Hasan Hamid, "İdare-i Vilayat", *Mülkiye*, Sayı 3, Nisan 1909, s. 1-10.

Hasan Hamid Bey, Osmanlı Devleti'nin toprağa dayalı örgütlenişinde liva/sancak kademesinin esas alınmasını, bunların da doğrudan doğruya Dahiliye Nezareti'ne bağlanmasını önermektedir. Hasan Hamid Bey'e göre mevcut idari taksimatla Osmanlı topraklarının iyi yönetilmesi mümkün değildir; bir şeyi iyi yönetebilmek için o şeyi ihtiyaçlara göre yeniden düzenlemek gerekir. Yazar, toprağa dayalı örgütlenişin kusurlarını şöyle sıralamaktadır: Vilayet ölçeği büyüktür, iktisadi ve ticari ilişkisi olmayan yerler aynı merkeze bağlanmıştır, vilayetler kendi içinde ihtiyaca göre bölünmemiştir, idari taksimatta ulaşım koşulları dikkate alınmamıştır. Hasan Hamid Bey, bazı vilayetlerin kimi ülkelerden daha geniş toprağa sahip olduğuna dikkat çekmekte, nüfusu 1.5 milyonu geçen Hüdavendigar [Bursa] vilayetinin bir valinin gayret ve çabası ile yönetilemeyeceğini dile getirmektedir.[498] Hasan Hamid Bey'e göre vilayetler kaldırılmalı ve liva ölçeği esas alınarak ülke 120 yönetsel parçaya bölünmelidir. Bunu yapabilmek için de iyi eğitim almış, Osmanlı topraklarını gezmiş, bu konuda çeşitli incelemelerde bulunmuş mülki ve askeri yöneticilerden oluşan bir heyet kurulmalı, bu heyet ayrıntılı bir layiha hazırlamalıdır. Yazar, bu çalışmaya temel oluşturmak üzere ülkenin kadastro haritasının çıkarılması ve eksiksiz bir nüfus sayımı yapılması gerektiğine dikkat çekmektedir.

Temmuz 1909 tarihli altıncı sayıda Bedii Nuri'nin, bir sonraki sayıda ise Abdülgani Seni'nin yazıları yayımlanmıştır.[499] Livanın temel yönetsel birim olarak esas alınmasına -en azından şimdilik karşı çıkan bu yazarlar, Irak gibi uzak bölgelerde liva gibi küçük idari birimlerin ihtiyaçları için Bağdat ya da Basra yerine İstanbul'a başvurmalarının yalnızca gecikmeye yol açacağını düşünmektedir. Bedii Nuri, eski fikirlerle eski çevrelerinden kurtulamayan mülki idarecilerin yetki genişliği usulünü benimseyemediklerini ve uygulayamadıklarını söylemekte; bu durumu itirazına

498 Yirminci yüzyılın başında Bursa vilayeti 71.878 kilometrekare üzerinde 1.691 bin nüfusa sahip, büyük bir idari bölgedir. Bilecik, Kütahya, Afyon, Balıkesir, Kocaeli gibi bugün hepsi ayrı birer il olan sancaklardan oluşmaktadır. Milli mücadele döneminde bu sancaklardan her biri il merkezi olmuştur.

499 Bedii Nuri, "İdare-i Vilayat", *Mülkiye*, Sayı 6, Temmuz 1909, s. 1-12; Abdülgani Seni, "İdare-i Vilayat ve Taksimat-ı Mülkiye", *Mülkiye*, Sayı 7, Ağustos 1909, s. 15-30.

gerekçe olarak göstermektedir. Yazar, ilk makalesinde dile getirdiği düşüncelerin bazı kesimlerce yanlış anlaşıldığını gördüğü için "Vilayetlerin Yönetimi ve Açıklama" başlıklı ikinci bir yazı kaleme almıştır.[500] İdari bölünüşte liva kademesinin esas alınmasına karşı olmadığını belirten yazar, bu hedefe doğru hareket etmek gerektiğini, ancak bunun birdenbire gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını söylemektedir. Ona göre, bütün livaları merkeze/İstanbul'a bağlayacak bir kararın alınabilmesi için idari teşkilatta, vergilerde, ulaştırma sisteminde köklü değişikliklere ihtiyaç vardır.

Abdülgani Seni, "Vilayetlerin Yönetimi ve Mülki Bölünüş" başlıklı yazısında Hasan Hamid Bey'in toprağa dayalı örgütlenişte livalar esas alınmalı önerisinin, Fransa'daki departement teşkilatına dayandığını belirtmektedir. Yazara göre, Fransız teşkilatının sağladığı kolaylık ve getirdiği yönetim düzeni göz önünde bulundurulduğunda, "livalar esas alınsın" fikrini temeli ve içeriği itibariyle eleştirmek mümkün değildir. Ancak, Fransa ve Osmanlı toprakları yüzölçümü-nüfus bakımından birbiriyle karşılaştırıldığında, söz konusu önerinin uygulanamaz olduğu ortaya çıkmaktadır. Fransa'nın 536 bin kilometrekarede 39 milyon nüfusa sahip bir ülke olduğunu hatırlatan A. Seni, Osmanlı Devleti'nin yalnız doğrudan doğruya yönetilmekte olan parçaları toplamının 2.987.100 kilometrekareye yayıldığını, bu topraklar üzerinde ise yalnızca 24 milyon nüfus barındığını, bunların da çok dağınık olduğunu belirtmektedir. Bu tarihte Yemen mektupçusu olan yazar, "İstanbul'dan cevap almak için üç aydan fazla beklemek gerektiğini, buna karşın Yemen'deki vilayet merkezine sorulan bir hususa cevap almanın on ya da yirmi gün sürdüğünü" söylemektedir.

Savlarını on beş senelik taşra deneyimine dayandıran Abdülgani Seni'ye göre yönetsel bölünüşün ikinci kademesini oluşturan livaları merkezi yönetime bağlamak, pirince giderken bulgurdan olma ile sonuçlanacaktır. Bedii Nuri de yolları bozuk livaları teftiş etmenin zorluğu giderilmeden, livaları sıkı bir kontrol altında bulunduracak teşkilat kurulmadan ve taşrada eşrafın nüfuzuna karşı önlem alınmadan Osmanlı mülki sistemini departement usulüne göre örgütlemenin doğru olmayacağı kanısındadır. 1864'ten kırk

500 Bedii Nuri, "İdare-i Vilayat ve İzah", *Mülkiye*, Sayı 9, Ekim 1909, s. 41-45.

beş yıl sonra *Mülkiye Mecmuası*'nda yürütülen tartışmalar, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin Fransız departement usulüne dayandığı yönündeki yerleşik kabulün sorgulanması ve tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini göstermektedir.

II. Meşrutiyet döneminde vilayetlerin yeniden düzenlenmesi gündeme geldiğinde, ölçek sorunu üzerinde de durulmuş ve vilayetlerin küçültülmesi konusunda fikir birliğine varılmıştır. Ancak bu düzenlemenin nasıl gerçekleştirileceği konusunda iki farklı yaklaşım ortaya çıkmıştır. Mevcut vilayetlerin sayıca artırılarak sancakların kaldırılmasını savunanların karşısında, vilayetlerin kaldırılarak sancakların merkeze bağlanmasını isteyenler yer almaktaydı. Bir değerlendirmeye göre, bazı livaların müstakil kılınarak merkeze bağlanmaları, bu iki farklı yaklaşım arasında bir denge sağlamıştı. Böylece "bir kısım sancaklar vilayetleri aşmış ve vilayetler küçülmüştü."[501]

İttihat ve Terakki Fırkası'nın 1916 programında, kamu işlerinin yürütülmesini yavaşlattığı gerekçesiyle, mülki teşkilatın vilayet-kaza-nahiye biçiminde düzenleneceği belirtilmişti.[502] 1917 yılına gelindiğinde İttihatçı hükümet, meclise mülhak (bir vilayete bağlı) livalar ile ilgili bir kanun tasarısı sunmuştur.[503] Bu tasarıda bütün mülhak livaların merkezden yönetilmesi ve livalara vilayet unvanı verilmesi öngörülmektedir. Gerekçede, yönetsel bölümlemenin vilayet-kaza-nahiye olarak üç dereceli olmasının uygun görüldüğü, bu nedenle Meşrutiyet'in başlangıcından itibaren 16 müstakil (bir vilayete bağlı olmayan) liva oluşturulduğu söylenmektedir.[504] Gerekçeye göre mülhak livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak müstakil kılınmaları, karar verme gücü, iktisadi gelişme

501 Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 161.

502 Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasi Partiler 1859-1952*, Arba Yayınları, İstanbul 1992, s. 225-226.

503 1334 Senesi Martından İtibaren Bilimum Elviyei Mülhakatın Doğrudan Doğruya Merkezden İdaresi ve Elviyeye Vilayet Unvanı İtası Hakkında Layihai Kanuniyye, MMZC, Meclisi Mebusan Encümen Mazbataları ve Levahı Kanuiyye, No. 321-427, Cilt 1, D. 3, İ. 4, s. 200-201; 420-425.

504 Bu dönemde Urfa, İzmit, İçel, Eskişehir, Bolu, Teke, Canik, Çatalca, Karesi, Çanakkale, Karesi, Şebinkarahisar, Kütahya, Menteşe, Maraş, Niğde, Cebelilübnan, Zor, Asir, Kudüs, Medine olmak üzere 21 müstakil mutasarrıflık bulunmaktadır. Bunlardan İzmit, Çatalca, Çebelilübnan, Zor ve Kudüs II. Meşrutiyet'ten önce de müstakil livadır. M. Saveci Eyüboğlu, *a.g.k.*, s. 141-196.

yeteneği ve yerel yönetimlere tanınan yetki nedeniyle eğitim, sanayi ve ticaretin gelişmesi ile sonuçlanmaktadır. Ancak yasa tasarısında livalardan bir bölümünün, savaş sonuna kadar özel idareleri bakımından bağımsız olmak üzere, genel idarelerinin ve askeri iaşe işlemlerinin bir vilayete bağlı olarak yönetilmesi istenmiştir. Tasarı üzerinde kimi değişiklikler yapan Dahiliye Encümeni, geçici olarak bir vilayete bağlanan livaların, savaş sonunda müstakil olacaklarına dair bir hüküm eklemiştir. Encümen, mülhak livaların doğrudan doğruya merkeze bağlanmalarını uygun görmekle beraber, Anayasa'nın 109. maddesini dayanak göstererek, livaların vilayet unvanına sahip olamayacaklarını belirtmiştir. Bu nedenle, vilayet yerine *müstakil mutasarrıflık* adı verilmesi önerilmiştir. Tasarının birinci maddesi de buna göre "bilimum mülhak livalar, müstakil mutasarrıflıklara kalb edilmiştir" şeklinde değiştirilmiştir.

Maliye Encümeni, bütün livaları bağımsız hale getirmeye çalışan hükümet kararına karşı, müstakil yapılacak liva sayısını 20 ile sınırlandırmıştır. Sadrazam ve Dahiliye Vekili Talat Paşa, yasa tasarısına ilişkin meclis görüşmelerinde yaptığı konuşmada mülki bölünüşteki üç kademeden birinin kaldırılması sorununun hükümet programında da yer aldığını, ancak Kanuni Esasi'nin buna izin vermediğini belirtmiştir. Talat Paşa, görüşülmekte olan tasarının bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olduğunu ve gelecekte bütün livaların müstakil yapılacağını söylemiştir. Tasarı Mebusan Meclisi'nde yapılan iki oylama sonucunda kabul edilmiş ve Ayan Meclisi'ne gönderilmiştir. Ancak Ayan Meclisi, tasarıyı görüşemeden her iki meclis de dağılmıştır. Milli mücadele döneminde ise liva/il ölçeği esas alınarak, vilayetler kaldırılmış ve yönetsel altyapı "sıkılaştırılmıştır."[505]

505 Bernard Lewis, *a.g.k.*, s. 390-392; Carter Findley, *a.g.k.*, s. 266. Bu araştırma kapsamında yapılan taramada, doğrudan müstakil liva uygulamasını konu alan bir çalışmaya ulaşılamamıştır. Çeşitli kaynaklarda yer verilen açıklamalar ise bu uygulamaya ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapmayı sağlayacak niteliğe sahip değildir. Enver Ziya Karal, müstakil sancakların hangi amaçlarla kuruldukları, ne gibi idari ve mülki özelliklere sahip olduklarının bilinmediğine dikkat çekmektedir. İlber Ortaylı, bazı sancakların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak merkeze bağlanmasını, dönemin merkeziyetçilik anlayışının bir göstergesi olarak değerlendirmektedir. Milli mücadele döneminde de karşımıza çıkacak olan bu konu, derinlemesine çözümleme gerektiren önemli araştırma başlıklarından birini oluşturmaktadır.

II

ULUSAL BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE TOPRAĞA DAYALI ÖRGÜTLENME

§

Türkiye, Osmanlı Devleti'nin parçalanmasının ardından 1920'de kurtuluş savaşı sonunda ulusal egemenliğini, 1923'te cumhuriyet yapısını, 1928'de devletin resmi dinini gösteren anayasal ilkenin kaldırılmasıyla laikliği ilanla bir "modern devlet" olarak doğmuştur. Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenme politikası, Osmanlı dönemine bir tepki olarak gelişmiş ve henüz milli mücadele döneminde il ölçeği esas alınarak Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır. 1920-1926 yılları arasında yapılan düzenlemeler sonunda ülke 63 il, 317 ilçe ve 640 bucaktan oluşan bir yapıya kavuşmuştur. Cumhuriyet rejimi, 1913 tarihli geçici yasayı, kısmi değişiklikler dışında olduğu gibi devralmıştır. Ancak, Osmanlı'dan devralınan özellikleri itibariyle illerin yönetimi, "sömürgeleşme çemberinin kırılması, kapitalistleşmeye yönelik politikaların bir bütün olarak ortaya konulması ve yeni bir siyasal rejimin benimsenmesi" nedeniyle biçimsel kalmıştır.[506] Yasanın illerin genel yönetimine ilişkin ilk bölümü 1929 yılında kabul edilen *Vilayet İdaresi Kanunu* ile ilga edilirken, il yerel yönetimini düzenleyen ikinci bölümü 1984 yılına kadar önemli bir değişikliğe uğramamış, 2005 yılına kadar da yürürlükte kalmıştır. Cumhuriyet tarihi boyunca bir yandan il kademesi üzerinde bölge yönetimi oluşturulması, öte yandan yeni

506 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 135. Güler'in Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim mirası için yaptığı bu saptama il sistemi için de geçerlidir.

bir il yerel yönetimi yasası çıkarılmasına ilişkin arayışlar sürekli gündemde kalmıştır.

Türkiye'de milli mücadele yıllarından 1970'li yıllara uzanan dönem, feodal üretim tarzından kapitalist üretim tarzına geçiş süreci olarak iki üretim tarzının bir arada bulunduğu zaman dilimidir. Ekonomik, toplumsal, siyasal-yönetsel düzlemlerde geleneksel olanı tasfiye ile çağdaş olanı inşa süreçlerinin aynı anda gerçekleştiği kapitalistleşme sürecinde iki dinamik belirleyicidir. Bunlardan ilki feodal unsurlar ile yeni toplumsal güçler arasındaki savaşım, ikincisi ise çeşitli sermaye gruplarının kendi aralarındaki bölüşüm/iktidar ilişkileridir.[507] Sosyo-ekonomik zeminde feodal üretim ilişkileri ile feodal kalıntıların varlığı, kapitalizme geçiş sürecine öncülük eden devletin yapısını doğrudan etkilemiştir. 1980'li yıllara kadar bu dönem, Türkiye'de siyasal iktidarın feodal unsurların denetiminden kurtarıldığı ve devlet aygıtının yukarıdan aşağıya yeniden yapılandırıldığı bir süreçtir. Ağır bir merkeziyetçilik altında feodal unsurlar ekonomik ve toplumsal düzlemlerden tasfiye edilmiş, sanayileşme sürecine girilmiştir.

Merkeziyetçi örgütlenme milli mücadele döneminde Osmanlı yönetim bölümlemesinin terki ile başlamış; 1924 Anayasası'ndan sonra adım adım uygulamaya giren aşamalarla yaygınlaşmıştır. Toplumda iktisadi ve idari denetim mekanizmalarını kurabilme arzusu, merkeziyetçiliği bir ana ilke biçiminde egemen kılmıştır.[508] 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ile birlikte yönetsel düzeyde kabul edilen başka yasaları da (Köy Kanunu, Umumi Müfettişlikler Kanunu, Belediyeler Kanunu) bu çerçevede değerlendirmek gerekir.[509] Cumhuriyet rejiminin yeni bir devlet düzeni kurmaya yönelirken güvenceli bir zemine sahip olma arzusu öncelikle yönetsel kontrolün sistemleştirilmesine yol açmış, bu gelişme devletin iktisadi kontrolü (ulusal pazarın bütünleştirilmesi)

507 *A.k.*, s. 156-157.

508 Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Cilt (1929-1932)*, AÜ SBF Yayını, Ankara 1988, s. L.

509 1426 sayılı Vilayetler İdaresi Kanunu, Cumhuriyetin kamu yönetimi alanına sistem getiren ilk büyük çaplı düzenlemelerden biridir; yirmi yıl uygulamada kalmıştır. Bu yasa uygulandığı dönemde bazı değişikliklere uğramıştır. Valilerin yetkilerinin daraltılmış olduğu yönündeki eleştiriler, yeni bir kanunun oluşturulması yönündeki baskıyı artırmıştır.

gerçekleştirebilmesine elverişli bir ortam hazırlamıştır.

Ekonomide ve yönetimde merkezi karar ve kontrol düzeni, özel kesimin rızası dışında oluşmuş bir şey değildir. Bu yıllarda merkezileşme sermaye kesimince akılcı denetim sağlayan bir düzen olarak kabul edilmiştir. İktisadi politikalar ile yapılmak istenen ne ise, yönetsel süreçler de buna koşut olarak işletilmiştir. Böylece yeni "iktisadi durumun" içinde varlığını sürdürebileceği siyasal-yönetsel koşullar yaratılmıştır. 1923-1980 dönemi, iktisadi politikalar bakımından, genellikle birbirinden farklı dört alt-döneme ayrılarak incelenmektedir: 1923-1929 liberal döneminde özel sektör eliyle ve iç kaynaklarla kalkınmaya çalışılmış, 1930-1946 döneminde devletçilik uygulanmış, 1946-1960 döneminde tekrar bir liberal ekonomi denemesine girilerek özel sektör ve dış yardımlara dayalı kalkınma yolu seçilmiş ve 1960'tan sonra da planlı ekonomi dönemine geçilmiştir. Bütün bu dönemlerde hangi yönüne ağırlık verilirse verilsin bir karma ekonomi uygulaması görülmüştür. Bu nedenle "kamu kesimi yatırımlarının mekansal dağılımındaki politika büyük ölçüde sabit kalmış", il sistemi de köklü bir değişikliğe uğramamıştır.[510] Bu dönem hem yönetsel kademelenme hem de valilik kurumu-il yerel yönetimi dengesi bakımından kendi içinde bir bütünlüğe sahiptir. Hükümet değişiklikleri ya da askeri müdahaleler, egemen sınıfların ekonomik iktidarını değiştirmeye yönelik bir programa sahip değildir, temel amaç kapitalizmin yaygınlaşmasıdır. Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenmesine yönelik müdahale kapitalizmin yeni bir evreye girdiği 1980'den sonraki yıllarda gündeme gelecek, iktidar sahipleri kurulu düzenin değişmesini talep edecektir.

Bu bölüm, milli mücadele yıllarında başlayan ve 1980'e kadar devam eden kapitalizme geçiş ya da bir başka deyişle merkezileşme sürecini konu almaktadır. Dönemin toprağa dayalı örgütleniş politikası yönetsel kademelenme, valilik kurumu-il yerel yönetimi dengesi ve bölge yönetimi uygulamaları başlıkları altında incelenmektedir. Cumhuriyet olgusuna yaklaşım sorunu çerçevesin-

510 İlhan Tekeli, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Mekan Organizasyonunun Evrimi...", s. 112.

de yapılacak bir değerlendirme, toprak üzerindeki kurumlaşmayı anlamayı ve açıklamayı kolaylaştıracaktır.

1. Cumhuriyet Olgusuna Yaklaşım

Avrupa kaynaklı ve Weberci liberal analiz çerçeveleri, Cumhuriyet tarihi çalışmalarına da damgasını vurmuştur. Bu yaklaşımlarda Osmanlı tarihi için kullanılan merkez-çevre karşıtlığı, Türkiye için de geçerli bir kavramsal araç olarak sunulmaktadır. Buna göre Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkımı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile sonuçlanan toplumsal dönüşüm "Batıcı, modernleştirici, seçkin bürokratlar"ın tarihi olarak yorumlanmaktadır. Bu açıklamalarda Cumhuriyet'in ilk çeyreği bürokratların kendi iktidarlarını pekiştirdikleri bir dönem olarak resmedilirken, 1950'de Demokrat Parti'nin (DP) iktidara gelişi çevresel güçlerin yıllardır biriken tepkisinin ürünü olarak gösterilmektedir.[511] Bu anlatıda darbeler, Osmanlı geleneğine uygun bir şekilde, kendini toplumdaki tek meşruluk kaynağı olarak görmek isteyen askeri bürokratların tepkisi ile açıklanmaktadır.[512] 1980'den sonra uygulanmaya başlanan neoliberal program ise sivil toplumun devlet üzerinde, çevrenin merkeziyetçi bürokrasi üzerinde egemenlik kurması şeklinde yorumlanmaktadır. Böylece toplumdaki temel çelişkilerin üstü soyut bir kurgu ile örtülmekte, devletin ademi merkeziyetçilik ilkesi temelinde yeniden yapılandırılması demokrasi hareketi olarak sunulabilmektedir. Ancak, merkez-yerel karşıtlığı üzerinden kurgulanan demokrasi söylemi, gerçekte sermaye kesimlerinin çıkarlarının korunmasından başka bir amaca hizmet etmemektedir.

Bu bölüm, liberal yaklaşımlarca genel kabul görür hale getirilen baskıcı merkez/yönetenler-ezilen çevre/yönetilenler kurgusunun, toplumdaki temel çelişkilerin üstünü örterek egemen sınıflar lehine işlediğini ortaya koymaya çalışmaktadır.

511 Demet Dinler, *a.g.k.*, s. 39.
512 Ahmet İnsel, *Düzen ve Kalkınma Kıskacında Türkiye*, Ayrıntı, İstanbul 1996.

a. *Devlet-Toplum Karşıtlığına Dayalı Tezlerin Eleştirisi*

Kuramsal kaynakları ve inceleme ölçütleri farklılaşmakla birlikte, Osmanlı açıklamalarında olduğu gibi Türkiye tarihine ilişkin çeşitli yaklaşımlar da analitik bir benzerlik içindedir. Weberci analizlere göre, Cumhuriyet'in ilanıyla merkezdeki geleneksel unsurlar, yani padişah ve ulema tasfiye edilmiş, sivil bürokrasinin eski rejime bağlı olan kesimi ise etkisizleştirilmiştir.[513] Merkezin Osmanlı modernleşmesinden gelen ve esas olarak Kurtuluş Savaşı'nı sürükleyen unsuru, çoğu asker kökenli, Batı yanlısı, milliyetçi-bürokrat seçkinler ise yerlerini sağlamlaştırıp merkeze hakim olmuşlardır. Rejimin tek partisi CHP, başlangıçtan beri merkezin partisi olarak tasarlanmış ve işlev görmüştür. Bürokratik seçkinler, daha sonra Kemalizm olarak adlandırılacak bir dizi modernist ilkenin tanımlayıcısı, taşıyıcısı ve yeri geldiğinde de koruyucusu olacaktır. Ancak, Osmanlı toplumunda eskiden beri var olan merkezdeki seçkinlerle çevredeki kitle arasındaki gerilim Cumhuriyet döneminde artarak devam edecektir. Kemalist seçkinlerin merkezi değer sistemi olarak İslam'ın yerine Kemalizmi ikame etmeye çalışması, bu gerilimin zaman zaman tırmanmasına neden olacak ve sonuçta 1950 yılında çevrenin temsilcisi DP iktidara gelecektir. Ancak, çevrenin ilerlediği dönemleri hemen hemen istisnasız olarak bürokrasinin rövanş dönemleri izleyecektir; 1960, 1971 ve 1980 askeri darbeleri, bu nitelikte bürokratik-askeri rövanş hareketleri olarak görülmektedir. Buna göre, tüm Türkiye tarihi devletin/merkezin topluma uyguladığı baskılar, toplumun/çevrenin tepki duyması ve devletin bu tepkiyi bastırması şeklinde özetlenebilecek bir kısır döngü ile açıklanmaktadır.

Devlet ve Sınıflar başlıklı çalışmasında Çağlar Keyder de modernleştirici seçkinler modeline yakın bir yaklaşım getirmektedir.[514] Savlarını bürokrasi/burjuvazi ya da devlet/toplum karşıtlığı

513 Metin Heper, Şerif Mardin, Ersin Kalaycıoğlu, Ali Kazancıgil'in çalışmaları bu kapsamda akla ilk gelen örneklerdir. Merkez-çevre yaklaşımına ilişkin bir kavramsal gözden geçirme: Levent Gönenç, "2000'li Yıllarda Merkez-Çevre İlişkilerini Yeniden Düşünmek", *Toplum ve Bilim*, Sayı 105, 2006, s. 129-152.

514 Devlet/bürokrasi sınıfı, Osmanlı toplumunu ATÜT olarak gören okulun mensupları tarafından imparatorluğun temel sınıflarından biri olarak kabul edilmektedir; Keyder de bu okulun bir üyesidir. Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, (Sekizinci Baskı), İstanbul 2003.

üzerinden kurgulayan Keyder, bürokrasiyi de ayrı bir sınıf olarak görmektedir. Yazar, Osmanlı toplumunda "köylülerin ürettiği artığa vergi biçiminde el konulmasına dayanan bir üretim tarzı içindeki yapısal konumları nedeniyle, memurların bir sınıf (devlet sınıfı) oluşturdukları"nı söylemektedir.[515] Keyder'e göre gerek Jön Türk gerekse Cumhuriyet bürokrasisi Osmanlı İmparatorluğu'nun geleneksel "devlet sınıfı"nın 20. yüzyıla kesintisiz ve doğrudan bir uzantısıdır. Kapitalist dönüşümü yönlendiren bürokrasinin perspektifi, "devleti kurtarmak" endişesinin ortaya koyduğu gibi, herşeyden önce devlete dönüktür. Keyder devleti kurtarma endişesini, "devletin varlık nedenleri uğruna yurttaş haklarını, mali güç uğruna iktisadi gücü ve önderleri arkasında kenetlenme uğruna katılım ve demokrasiyi feda eden bütün gerekçelerin bir özeti" olarak tanımlamaktadır. Keyder'in anlatımında burjuvazinin tarihi boyunca mücadele alanına hiç çıkmamış olması Türkiye'nin ideolojik evrenini tanımlayan başlıca faktördür. "Kayıp burjuvazi" hantal bir bürokratik geleneğe karşı mücadele etme ihtiyacını ancak II. Dünya Savaşı'ndan sonra hissedecektir.

Aslında Keyder temel çözümleme birimi olarak toplumsal sınıfları ele aldığını söylemekle birlikte, tarihsel materyalist bir sınıf analizi yapmamaktadır. Keyder'in sınıf çözümlemesi "sağlam, tutarlı ve berrak bir kavramsal çerçeveye oturmadığı"ndan özellikle Cumhuriyet bürokrasisini ele alışında kimi çelişkiler yaratmaktadır.[516] Bu çelişkili durum, 20. yüzyıl Türkiye toplumunun egemen ve yönetici sınıf(lar)ının tanımlanmasında da ortaya çıkmaktadır. Keyder'in kavramsallaştırmasındaki biçimiyle

---

515 Atatürk ve çevresindekiler harp okullarından çıkıp, devlet hizmetinde görev aldılar diye bürokrat olmamışlardır. Harbiye'de devrimciliği benimsemişler ve küçük burjuva devrimcileri olarak ulusal devrim peşinde koşmuşlardır. Yani feodal bürokrasiye ve bürokratlara karşı çıkmışlardır. Bu konuya ilişkin olarak Doğan Avcıoğlu çarpıcı bir örnek vermektedir: "Amerikalı Dr. Frank Tachau'nun 1963 mahalli seçimleriyle ilgili olarak yaptığı araştırmaya göre, AP adayları arasında devlet memurluğundan gelenler çok yüksek orandadır. Bu oran bürokratların partisi denilen CHP'de ise çok daha düşüktür. AP'de bu oran yüzde 75, TİP'de yüzde 40 ve CHP'de yüzde 59'dur. Memur aday çokluğuna bakıp, AP'ye bürokratların partisi demek ne kadar yanlışsa, milliyetçi devrimcilere bürokrat demek o ölçüde yanlıştır." Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, İkinci Kitap, s. 1218.

516 Korkut Boratav, Keyder'in tezlerine karşı güçlü bir eleştiri yöneltmiştir: "Türkiye'de Devlet, Sınıflar ve Bürokrasi: Çağlar Keyder'in Kitabının Düşündürdükleri", *Marksizm ve Gelecek*, Sayı 3, (Kış 1990), s. 61-73.

bürokrasinin bir "sınıf" olarak Osmanlı'dan 1980'lere kadar varlığını koruduğunu öne sürmek, ikincil bölüşüm ilişkileri temelinde oluşan ara tabakalar ile üretim ilişkileri (temel bölüşüm ilişkileri) temelinde oluşan sınıfları karıştırmak anlamına gelmektedir. Bu sav, siyaset ve ekonomiyi kontrol eden bürokratların hızla üretim ilişkileri alanına atlayarak sınıf değiştirecekleri gerçeğini ihmal etmektedir. "Bürokrasi sınıfı" varsayımı, ancak bürokrasinin bir kast olarak örgütlendiği ve miras yoluyla babadan oğula geçtiği bir sistemde, o da belli ölçüler içinde geçerli olabilir.[517]

Yönetici sınıf olarak bürokrasi-yönetilen halk biçiminde kurgulanan karşıtlık, devleti tam olarak ele geçirmek ve kendi dar sınıf çıkarlarının aracı haline getirmek isteyen kesimlerin istemlerini yansıtan bir görüş olarak doğmuştur. Halk kitleleri ile egemen sınıflar arasındaki gerçek karşıtlığı gizleyen bu söylem, liberal yaklaşımlarca işlenmiş ve genel kabul görür hale getirilmiştir. Bu yaklaşım DP yöneticilerinden Samet Ağaoğlu'nun sözlerinde şöyle somutlaşmaktadır:[518]

> Demokrat Parti'nin halk hakimiyeti şuurunu uyandırmak yolunda verdiği ilk karar, yüzyıllar boyu devletin halk gözünde en değişmez sembolü sayılan kırbacı parçalamak oldu. Bu kırbaç devletin çeşitli ellerindeydi. Polis, jandarma, asker sırtını devlete dayamış, köy ve şehir ağa ve beyleri imparatorluğun saray ve Babıalisi yerine geçmiş bir teşekkülün, Halk Partisi'nin derece derece yöneticileri! Demokrat Parti, köylü, işçi, esnaf bir kelimeyle halkın sırtından baskı kırbacını uzaklaştırırken, bir yandan da değişik yollarla idareyi halka yaklaştırıyor, köye giriyor, en uzak dağ başlarındaki çoban kulübesine kadar bir fikri maharetle aşılıyordu: "Devlet halkın içinden çıkar, halkın isteklerine göre hareket eder, halkın hayrına çalışır."

Devlet ve bürokrasiyi, egemen sınıfların dışında ve üstünde "başlı başına bir sınıf" sayan bu yaklaşım, Cumhuriyet'in devrimci kadrolarını "kırbaçlı bürokrasi" şeklinde tanımlayarak, üretim araçlarını elinde tutan sınıfların varlığını ve kırbacın gerçekte

---

517 Sınıflar ve bürokrasi benzeri ara tabakalar ile temel bölüşüm ilişkileri ve ikincil bölüşüm ilişkileri arasındaki ilişki için: Korkut Boratav, *1980'li yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2005.

518 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, İkinci Kitap, s. 1195.

kimin çıkarına işlediğini gizlemektedir. Böylece egemen sınıflar koalisyonu lehine ustaca bir tez ortaya konmuş olmaktadır. Halkı ezen bürokrasi suçlanmakta, ama bu baskıdan hangi sınıfların yararlandığı saklanmaktadır.[519] Egemen sınıflar lehine işleyen ve onlar tarafından bir propaganda aracı olarak kullanılan bu kurgunun, solda yer aldığını iddia eden bilim adamları ve politikacılar tarafından da benimsenmiş olması şaşırtıcıdır. Doğan Avcıoğlu'nun sözleriyle "üretim araçlarının mülkiyetini elinde tutan sınıflar dışında ve üstünde bir devlet düşünemeyen ve toplumdaki temel çelişkiyi üretim araçlarının mülkiyetine sahip bulunanlarla bundan yoksun olanlar arasındaki çatışmada gören sosyalist düşüncenin *ceberut devlet-halk* teorisiyle bağdaşamayacağı açıktır." 80'li yıllardan itibaren liberal-sol kılıf içinde geliştirilen bu açıklamalarda, 20. yüzyıl Türkiye tarihi devlet (bürokrasi) ve sivil toplum (burjuvazi) arasında süregelen mücadelenin tarihi olarak yorumlanmaktadır. Bu yorum, Türkiye toplumunun emekçi sınıfları ile sermaye arasındaki çelişkileri örterken, geniş halk kesimlerine öncülüğü daima burjuvazide kalmış bulunan -"sivil toplum"dan yana güçleri desteklemeye görevi vermektedir.

Görüldüğü gibi Cumhuriyet tarihine ilişkin her iki yaklaşım da yüzyıllar süren Osmanlı tarihi ve Cumhuriyet dönemi arasında bir ayırım yapmamakta ve bu uzun tarih dilimi içinde devlet mekanizmasını yönetenleri niteliksel bir dönüşüm saptamadan ele almaktadır. 15. yüzyıldan 20. yüzyılın sonuna kadar varlığını sürdüren "yönetici sınıf olarak bürokrasi" hikâyesinin en büyük sorunu aşırı basitliğidir. Bu hikâye "altı yüzyıllık tarih kesitini bir buldozer gibi taramakta; bütün girintileri ve çıkıntıları düzleştirmekte ve her

519 Egemen toplumsal sınıfları görmezden gelen "baskıcı devlet-ezilen halk" kurgusunun tutarsızlığını göstermek için birçok örnek verilebilir: "Çok partili hayat ve DP'nin iktidara gelişiyle birlikte bürokrasinin sert tutumunun yumuşadığı doğrudur, ancak bu yumuşama, Ağaoğlu'nun iddia ettiği gibi, DP ile *halk iktidarı*nın kurulmasının değil, çok partili hayat ve genel oyun sonucudur. Nitekim 1961'de *kırbaçlı bürokrasi*nin partisi CHP'nin iktidara gelmesiyle jandarma zulmü yeniden başlamış değildir. Toprak reformu aleyhindeki AP'nin iktidara gelmesiyle jandarma baskısı belki de bir parça çoğalmıştır. [DP döneminde] köylü ve işçi kitleleri, bürokratik baskının azalması gibi bazı tavizler elde ederken, komprador-ağa-tüccar koalisyonu devlet üzerinde tam egemenliğini kurmuştur. Fakat bu egemenlik, tutucu güçlerin tek bir partide toplanması biçiminde de ortaya çıkmış değildir. CHP'den çıkar sağlayan egemenlerin önemli bir kısmı partide kalmıştır." Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, İkinci Kitap, s. 1195.

soruyu yanıtlamaktadır. Dolayısıyla, her şeyi açıkladığı için hiçbir şeyi açıklamayan ve aslında gerçek bir içerikten yoksun olan o sihirli formüllerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır."[520] Böylece karmaşık toplumsal ilişkiler dokusunun üstü, Cumhuriyet döneminde de merkeziyetçi bürokrasi miti ile örtülmüş olmaktadır.[521] Tarihi, toplum yerine devletin belirlediğini savunan bu yaklaşım, merkez ve çevre/kenar kavramlarına tarih boyunca değişmeyen işlevler tanıyarak, metafizik roller yüklemektedir. Devlet ve toplum arasındaki diyalektiği kavrayamayan bir açıklama, merkez ve taşra arasındaki diyalektiği de görememektedir. Oysa tarihi toplumun gelişmesinden, sınıflardan ve sınıfların tarihi rollerinden soyutlayarak "merkez-kenar" gibi toplumda maddileştirilemeyen soyut kavramlarla açıklamak mümkün değildir.

Bu tablo içinden bakınca devletin toprağa dayalı örgütlenişine ilişkin birçok soru yanıtsız kalmaktadır. Örneğin, Cumhuriyet rejimi toprak üzerinde örgütlenirken, eyalet ölçekli yönetim kademesini kontrol edebilen "en büyük" egemen güçler dışında, neden yerleşik çıkarlara dokunulmamıştı? 1913 tarihli geçici yasanın il yerel yönetimlerini düzenleyen ikinci bölümü neden değiştirilmedi? Buna karşın illerin genel yönetimi CHP iktidarında yirmi yıl arayla neden iki farklı yasaya konu oldu? 1949 tarihli İl İdaresi Yasası neden DP iktidarında ya da 12 Eylül döneminde değiştirilmedi? Cumhuriyet tarihi boyunca farklı biçimlere giren, ama sürekli gündemde kalan bölge arayışlarını nasıl yorumlamak gerekir?

Türkiye'nin 20. yüzyıl boyunca yaşadığı karmaşık süreçlerin "yönetici sınıf olarak bürokrasi" hikâyesiyle açıklanamayacağı ortadadır. Bu dönemde devletin toprağa dayalı örgütlenmesini kavramak için, ulus-devletin kurulması ve kapitalizmin gelişmesinin Osmanlı'dan daha farklı bir olgu olduğunu ve yeni tabiiyet

520 Korkut Boratav, "Türkiye'de Devlet, Sınıflar ve Bürokrasi...", s. 67-68.

521 "Merkeziyetçi hantal bürokrasi" geleneğine dayalı açıklamalar, Osmanlı döneminin ayan ve eşraf sınıfının sürekliliğine ilişkin bir şey söylemezler. Oysa Osmanlı'nın büyük toprak sahipleri, Cumhuriyet döneminde nüfuzlu toprak ağaları, daha sonra da büyük tarım kapitalistleri durumuna gelmediler mi? Üstelik II. Dünya Savaşı'ndan sonra bunlar yalnızca siyasal güç sahibi olmakla da kalmadılar, tarımdan ticarete, bankacılığa ve sanayi kesimine sermaye aktarmaya başladılar.

ilişkilerinin kurulmasının gerekliliğini düşünmek gerekir. "Bu kuruluş sürecinin kendi başına bir seçkin grubun değil de farklı toplumsal grupları içine alan siyasi projelerin ürünü olduğunu; bu nedenle de çatışan farklı sınıflara yönelik politikalar geliştirildiğini görmek gerekir."[522] Nasıl bakıldığı olgulardan çıkarılacak sonuçları da etkilediği için, merkezileştirme politikaları devletin kendi gücünü pekiştirmesi olarak görülmüştür. Peki, ama hangi devletin? Merkezileştirme ulus-devletin kurulmasını, daha önce özerk yaşayan grupların tabi kılınmasını sağladığı; kapitalist bir birikimin koşullarını oluşturduğu ölçüde yeni bir devletin ve buna denk düşen yeni güç ilişkilerinin de pekişmesini sağlamıştır. Ülke topraklarına nüfuz etme gücünü de beraberinde getiren merkezileşmeyi sağlamaya aday siyasi iktidarın ne kadar ve nasıl başarılı olacağı ise yeni güç ilişkilerinde konumlanan toplumsal gruplar arası mücadeleler tarafından belirlenmiştir; merkez-çevre gerilimi üzerinden değil.

Genel olarak toplumsal kuruluşların normal evrimleri içinde ekonomik bakımdan egemen olan sınıf -yani artığa el koyan başlıca sınıf- devleti de kontrol eder.[523] Egemen sınıfın alt grupları arasında değişen güç dengeleri siyasal iktidarın biçimini ve içeriğini belirler; bu sorun da sınıf-içi çatışma, pazarlık ve uzlaşmaların alanını oluşturur. Artığa el koyan farklı sınıflar arasında devletin kontrolü için koalisyonlar da oluşabilir; ancak bu tür uzlaşmalar istikrarsız ve geçici durumlardır. Aynı tezin daha geliştirilmiş bir biçimi, belli anlar için devletin göreli özerkliği olgusunu vurgular: Devlet katında ekonomik bakımdan egemen olan sınıflardan bağımsız, göreli olarak geniş bir hareket alanının varlığı anlamına gelen bu özerkliğin kapsamı büyük toplumsal krizlerde veya bir üretim biçiminden diğerine geçiş dönemlerinde genişleyecektir. Bu anlamda Cumhuriyet tarihi, imparatorluğun çöküşüne tekabül eden -ve devletin göreli özerkliğinin genişlediği- dönemde devlet çarkına el koyan küçük burjuva kökenli kadroların zaman içinde burjuvalaşması ve devletin ekonomik bakımdan egemen bir

522 Demet Dinler, *a.g.k*, s. 30-31.
523 Korkut Boratav, "Türkiye'de Devlet, Sınıflar ve Bürokrasi...", s. 66.

sınıflar bloku tarafından giderek fethedilmesi sürecidir.[524]

Toplumsal ilişkilerin kamu politikaları üzerindeki etkilerini gösteren örnekler, Cumhuriyet tarihinin "bürokratlar ve modernleştirici elitler" tarihi dışında neredeyse her şekilde yazılabileceğini gösteriyor. Bu nedenle soyut kavram ikilikleri yerine, somut iktidar ilişkilerinin devlet örgütlenmesine yansımalarını araştırmak gerekiyor. Bunu yapabilmek için de Avrupa merkezci ve Weberci analiz çerçeveleri ile toplumsal çelişkilere yer vermeyen Amerikan tipi araştırmaların dışına çıkarak, kuruluş ve değişim sürecini daha iyi anlamamıza yardımcı olacak başka araçlar geliştirmemiz gerekiyor. Ancak, toplumsal dönüşümleri devlet ve sınıf ilişkisi analizi temelinde, somut örnek incelemeleri ile açıklayabilmek, bunu yaparken de egemen bakış açısını kırabilmek çok daha uzun soluklu, kolektif ve çokdisiplinli bir çabayı gerekli kılıyor.

b. Kapitalistleşme Süreci ve İktidar Savaşında Sınıflar

Yirminci yüzyılın başlarından itibaren Türkiye'deki süreç kapitalizme geçiş çerçevesinde işlemiştir. İmparatorluğun iktisadi yapısı, 1909-1922 yılları arasında da tarıma dayalı, sanayide oldukça geri, dış ticarette ise dışa bağımlı niteliklerini korumuştur. İkinci Meşrutiyet döneminde benimsenen iktisat politikaları ve 1914-1918 yılları arasında süren I. Dünya Savaşı, imparatorluk kalıntıları arasından büyük toprak sahipleri ile ticaret sınıfını kazançlı çıkarmıştır. Dört yıllık savaş döneminden (artan fiyatların etkisiyle) zenginleşerek çıkan bu grup, kazandıklarını kaybetmemek için milli mücadeleyi desteklemişlerdir. I. Dünya Savaşı boyunca güçlenen Müslüman kökenli ticaret burjuvazisi, dünya sistemi ile bütünleşme işlevini o döneme kadar yürütmüş olan azınlık kökenli ticaret burjuvazisinin yerini devralmaya adaydır. Bununla birlikte, geleneksel yapının diğer egemen sınıfı olan toprak sahibi eşraf da yitirilme tehdidi altındaki topraklarını korumak amacındadır. Görüldüğü gibi milli mücadele sırasında egemen sınıflar işçiler ile orta ve yoksul köylüleri çeşitli mekanizmalarla sömüren feodal ağalar, tüccarlar, tefeciler ve cılız bir sanayiciler koalisyonudur. Bunun dışında Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da aşiret ilişkileri de

524 *A.k.*, s. 69.

varlığını sürdürmektedir.

Milli kurtuluş hareketleri ister istemez askeri bir boyut taşırlar, askeri bir hareket ise ya gerilla çeteleri ile ya da düzenli bir ordu ile yapılır. Anadolu'da milli mücadele hareketi, Kuvayi Milliye müfrezelerinin yürüttüğü bir gerilla savaşı ile başlamış, düzenli bir ordu sayesinde başarıya ulaşmıştır. Kuvayi Milliye müfrezelerini daha çok subaylar ve eşraf örgütlemiştir. Daha az sayıda olmakla birlikte sivil bürokrasi kökenli Kuvayi Milliye kumandanları da bulunmaktadır. Bu nedenle milli mücadele hareketini, küçük burjuvazi ve yarı feodal ağalar öncülüğünde yürütülen bir savaş olarak tanımlamak mümkündür. Öncü küçük burjuvazi, bir bölümü itibariyle işbirlikçi Osmanlı Devleti'ne başkaldırmış asker-sivil aydınlardan, diğer bölümüyle de Anadolu tüccarından oluşmaktadır. Milli mücadelenin askeri kadrosu incelenirse, başta Mustafa Kemal olmak üzere liderlerin çok büyük çoğunluğunun orta halli veya yoksul ailelerden geldikleri görülür. Bunlar, milli mücadelenin başından itibaren egemen sınıflarla bir ittifak aramışlardır. Nitekim ağaların ve eşrafın toplumsal yapıdaki yerini iyi bilen Mustafa Kemal, Erzurum Kongresi'nden sonra özel mektuplar yazarak kendilerini bulundukları yerde milli teşkilatın kurulması ve zararlı telkinlerin önlenmesi konusunda yardıma çağırmıştır.[525] Milli mücadelenin sınıfsal niteliği, devlet aygıtının niteliğini de belirlemiştir.

Milli mücadele döneminde egemen sınıfların devlet anlayışları Osmanlı Devleti'dir; başka bir deyişle Osmanlı Devleti'nin feodal yapısının korunmasıdır. Bunun için her şeyden önce saltanat ve hilafet makamlarını saklı tutmak gerektiği düşünülmektedir. Bununla beraber, asker-sivil zümrenin Mustafa Kemal'in liderliğindeki küçük burjuva radikalleri olarak isimlendirebileceğimiz kesimi devrimi daha ileri götürmek ve Cumhuriyeti ilan etmek azmindedir. Mustafa Kemal'in silah arkadaşları arasında bile saltanat ve hilafet özlemi içinde muhalefete geçen ve iktidar mücadelesine katılanlar görülecektir. Türk Devrimi'nin iktidar mücadelesi, Mustafa Kemal'in BMM'yi feshederek bu arada örgütlenen CHF ile

525 Sabahattin Selek, *Anadolu İhtilali*, C. I, İstanbul 1963, s. 105'ten aktaran Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, İmge, Ankara 1993, s. 18.

bir an önce seçimlere gitmesi, seçimlerde İkinci Grup'tan kimsenin kazanamaması ile farklı bir aşamaya evrilmiştir. İktidar mücadelesinin çözümü, İslami-feodal nitelikte bir karşı devrim hareketi olan Şeyh Sait İsyanı'nın bastırılması ve Takriri Sükun kanunuyla gerçekleşmiştir. Bu arada Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası da kapatılmıştır.[526] *Takriri Sükun Yasası*, milli mücadele yıllarından itibaren devam eden iktidar kavgasının sonudur. İktidarın kontrolü, Mustafa Kemal liderliğinde küçük burjuva kökenli asker-sivil devrimcilerin eline geçmiştir. Ancak esas olarak bürokrasi kökenli kişilerden oluşan ve devlet mekanizmasının kilit noktalarına egemen olan yeni kadrolar, bir sınıf olmadıkları için Kurtuluş Savaşı'nın başından beri ittifak halinde bulundukları egemen sınıflara tekrar yaslanmak zorunda kalmışlardır. Tarihin belli anları, özellikle büyük dönüşüm ve çöküntü zamanları için asker-sivil bürokrasiyi "egemen sınıf" sayan görüşler yaygınlık kazanır.[527] Ancak siyasi ve yönetici kadrolarla bir ülkenin egemen sınıfları arasındaki ilişki, ilk bakışta görülemeyecek ince bağlarla örülen karmaşık bir niteliğe sahiptir. Milli mücadele yıllarında lider kadro ile Anadolu eşrafı arasında bir ittifak oluşmuştu, ancak savaş sona erdiğinde ittifak şartları birçok yeni sorunla karşılaşacaktı. Üstelik, Kuvayi Milliye kadrosu İstanbul ve İzmir gibi iktisadi merkezlerin egemen çevreleri ile henüz yüz yüze gelmemişti. Egemen güçlerle yeni Türk devletinin genç siyasi kadroları arasındaki ilişkiler sistemi 1920'li yıllarda şekillenecektir. Milli Türk Ticaret Birliği, İzmir İktisat Kongresi, İş Bankası, bazı şirketlerin yabancı sermaye ile ortaklık girişimleri iktidarın sermaye çevrelerine yaslanma hareketinin aşamalarını oluşturacaktır.

---

526 Saflarında İkinci Grup'un üyeleri ile emperyalizme bağlı İttihatçıları toplayan bu parti, yedek bir çözüm yolunu elinin altında bulundurmak isteyen büyük burjuvazi ile ulema kalıntılarının ve vakıf mülklerine bağlı dini hiyerarşinin de yakınlığını sağlamıştı. 17 Kasım 1924'te kurulan Terakkiperver Fırka'nın başkanı, İstanbul burjuvazisinin İzmir İktisat Kongresi başkanlığına getirdiği General Kazım Karabekir'dir. Karabekir Paşa bu görevi başarıyla yerine getirmiş ve liberalizm esası üzerine bir İktisadi Misak'ın kabulünde büyük bir rol oynamıştır. Fırka programı, bir yandan devlet mekanizmasını zayıflatmayı ve onu tam bir sınıf aracı haline getirmeyi öngören tedbirleri sıralarken, öte yandan yabancı sermayeye kapıları açmaktadır. Programa göre, devlet vazifeleri asgari hadde indirilecektir ve idari ademi merkeziyetçilik ilkesi benimsenecektir.

527 Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1974, s. 23.

Yeni devletin daha kurulma sürecinde iken topladığı İzmir İktisat Kongresi, ülke içindeki toplumsal-siyasal dengeleri belirlemiştir. Mustafa Kemal'in kongreyi açış konuşmasında ortaya koyduğu şekliyle "ekonomik bağımsızlık" ve "hızlı kalkınma" hedefi doğrultusunda toplumsal güçlerin dengelenmesi gerekiyordu. Sosyal sınıflar sözünü ağza almamak gibi bir ilkeden yola çıkılarak, kongreye bütün mesleki zümreler çağrılmıştı. Ancak, kongrede temsil edilenler yalnızca egemen sınıflardı. Kongre, toprak sahiplerinin ve ticaret sermayesinin egemenliği altında geçmiş ve onların istekleri doğrultusunda kararlar alınmıştır. Bir yandan ticaret burjuvazisi diğer yandan büyük toprak sahipleri ile ittifak halinde bulunan siyasi iktidarın programı da bir burjuva programıdır: Tarımda kapitalizmi geliştirmek ve ticaret burjuvazisini sanayi burjuvazisi haline dönüştürmek. Siyasal iktidar, Türk toplumunun kapitalist bir üretim biçimine mümkün olduğu kadar hızla geçmesini sağlamak amacıyla sermaye birikimini ticaret ve toprak burjuvazisinin yararına hızlandırmayı taahhüt etmiştir.[528] Cumhuriyet döneminde bir yandan ulusal burjuvazinin desteklenmesi, diğer yandan devlet aygıtını elinde tutan kişilerin burjuvalaş(tırıl)ması yoluyla kapitalist üretici güçler devlet eliyle geliştirilmiştir.[529] Bu dönemde devlet desteğiyle yerli sermayedar yetiştirme uygulamasının en yaygın yöntemi, devlet tekellerinin imtiyazlı özel kişi ve yerli/yabancı şirketlerce işletilmesidir. Devlet tekellerini işleten şirketlerin pek çoğunda, siyasi kadrolardan ve bürokrasiden önemli kişilerin ortak ve hissedar olduğu bilinmektedir. Yerli ve yabancı sermaye ile siyasi iktidar çevrelerinin bütünleşme sürecinde, 1924 yılında kurulan İş Bankası önemli bir rol oynamıştır. Bu dönemde, çeşitli iktisat politikası kararlarının sermaye lehine yönlendirilmesinde İş Bankası etkili olmuştur.

1929 buhranı dış ticaret kanalıyla Türk ticaret burjuvazisinin ve büyük toprak sahiplerinin durumunu sarsınca, iktidar koalisyonunda esasen ağır basan devrimci kadro daha da güçlü hale gelmiştir. 1923-1929 döneminde çeşitli desteklemelerle burjuvazi yaratma çabaları da başarısız kaldığından, devletin iktisadi

528 Stefanos Yerasimos, *a.g.k.*, s. 1251.
529 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi*, s. 30-31.

hayata daha geniş ölçüde atılmasının psikolojik temeli de hazırlanmıştır. Bu anlamda 1923-1929 arasındaki yıllar liberalizm dönemidir, 1930'dan sonraki yıllar ise devletçilik damgasını taşır. Ancak, ne kadar güçlü olursa olsun, yönetici zümre hareket motiflerini üretim sürecindeki yerlerinden alan kişilerden oluşan bir sınıf olmadığı için, 1930'lu yıllarda da siyasal iktidarın toplumsal tabanı Cumhuriyet yönetiminin ana kadrosunu oluşturan askersivil bürokrasi ile iktisaden egemen sınıfların ortaklığına dayanmaya devam etmiştir. Tek parti rejimi ve bu rejime özgü seçim sistemi ile bu koalisyon büyük çatışmalara meydan vermeden ülkeyi yönetmiştir.[530] Gerek dünya buhranı gibi uluslararası etkilerden gerekse iktisadi kalkınma konusundaki ayrılıklardan doğan bazı kısa süreli çatışmalar yaşanmakla birlikte, bunlar yeni uzlaşmalarla sonuçlanmıştır.[531]

Bir değerlendirmeye göre sınıf çelişkilerinin keskinleşmediği bu dönemde Mustafa Kemal "orta sınıf radikalizminin temsilcisi" olmuştur.[532] Dönemin koşulları içinde egemen sınıflarla işbirliği yapmak zorunda kalmıştır, ancak hiçbir zaman siyasi iktidarı egemen sınıfların bir aracı haline getirmemiştir. Bu çerçevede Cumhuriyet'in ilk çeyreğinde devletin Bonapartist özelliğinin ağır bastığı söylenmektedir. Bonapartizm, Marx ve Engels'in yazılarında kapitalist toplumdaki bir yönetim biçimini anlatır.[533] İç Savaş'ta Marx, III. Napolyon'un İkinci İmparatorluğu Fransa-Prusya savaşındaki yenilginin etkisiyle çöktükten sonra Bonapartizmin "ulusu yönetme beceri ve araçlarını burjuvazinin kaybettiği ve işçi sınıfının da henüz kazanmadığı bir zamandaki mümkün tek yönetim

530 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 31; Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası*, s. XXXII, LV. Kuruç'a göre "yeni rejimi kurmaya apayrı bir öncelik veren siyasal kadro ile toplumda kontrol mevzilerine ve iktidar parçalarına sahip olanlar arasında yerine ve zamanına göre özdeşlikler, farklılıklar, uzlaşmalar ve ayrılmalar olmaktadır."

531 Örneğin 1932 yılında Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası gibi kuruluşlarla özel sektörü de kontrol etmek üzere başlatılan halkçı-plancı devletçilik uygulaması, iş çevrelerinin sert tepkisiyle karşılaşmış ve bir yıl içinde bu kurumların tasfiye edilmesi ile sonuçlanmıştır. Bu tarihten sonra uygulanan devletçilik modeli, piyasacı devletçiliktir. Bkz: Birgül A. Güler, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939*, A.Ü. SBF KAYAUM, Ankara 2007, s. 10.

532 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 103.

533 *Marksist Düşünce Sözlüğü*, s. 95-96.

biçimi" olduğunu söylemiştir. Mücadele halindeki sınıfların denge tutmaya yaklaştıkları öyle bazı dönemler olur ki, devlet gücü, bir zaman için bu sınıflara karşı belirli bir bağımsızlık durumunu muhafaza eder.[534] Bu yönetim biçiminde devletin yürütme gücü, tek bireyin egemenliği altında, devletin diğer kesimleri ve tüm toplum üzerinde otoriter bir güç elde eder. Bonapartist devletin gerçek görevi, burjuva toplumun güvenliğini ve istikrarını güvence altına almak, kapitalizmin hızlı gelişimini olanaklı kılmaktır. Türkiye'de 1923-1945 yılları arasında iktisaden egemen sınıflardan göreli bir bağımsızlığa sahip olan yönetici zümre, devrim kanunlarının koruyucusu olmuş, aynı zamanda otoriter bir idare kurmuştur.

Türkiye 1939-1945 yılları arasındaki dönemde II. Dünya Savaşı'nın içinde doğrudan yer almamakla birlikte, bir savaş ekonomisi deneyimi geçirecektir. Ülke dışında süren savaşın ve ülke içinde yer alan seferberlik ortamının ekonomik etkileri, toplumsal yapıdaki sonuçları açısından önemlidir. II. Dünya Savaşı sırasında kaynaklarını seferberlik harcamalarına yönelten devlet, sınaî sermaye birikimini aksatmak zorunda kalmıştır. Gerçekte savaş yıllarında egemen sınıflar açısından devletin böyle bir işlev üstlenmesine gerek de kalmamıştır. Savaşın yarattığı kıtlık, karaborsa ve vurgunculuk ortamında ticaret burjuvazisi ve piyasaya yönelik toprak unsurları, iktisadi bakımdan daha da güçlenmiştir.[535] Üstelik bu dönemde sayılarının epeyce kabarık olduğu anlaşılan bir memur grubu da, bazen ticaret çevreleri ile işbirliği yaparak, bazen de doğrudan doğruya iş hayatına atılarak "savaş zenginleri" kategorisine girmeyi başarmıştır.[536] Savaş bittiğinde yönetici kadro, savaş zenginlerinin iktidar talebi ile karşı karşıya kalmıştır.

Cumhuriyet döneminde büyük burjuvazinin etkili bir güç konumunda ortaya çıkışı, ticaret ve toprak kesiminden öncü bir grubun sanayi burjuvazisine dönüşümü şeklinde gerçekleşmiştir. 1950'lerin ortalarına doğru başlayan ve 1960'tan sonra egemen politika durumuna gelen içe dönük sanayileşme modeli, iktidar bloğunu

534 Lenin, *Devlet ve İhtilal,* (Çev. Süleyman Arslan), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara 1978, s. 20-21.

535 Korkut Boratav, *Türkiye'de Devletçilik,* s. 357.

536 Taner Timur, *Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş,* İletişim Yayınları, İstanbul 1994, s. 22.

da yeniden biçimlendirmiştir. "Kapitalist sanayileşme için gerekli iç pazar büyütüldükten sonra, hızla ön plana çıkan sanayi burjuvazisi bu kez tarım ve ticaret burjuvazisi üstünde kendi egemenliğini yoğunlaştırma savaşına girişmiştir."[537] 1970'lere doğru holding biçiminde örgütlenmiş, hemen her sektörde faaliyet yürütebilen, banka sahipliği ile bütünleşen, yabancı sermaye ile ortaklıklara giren İstanbul merkezli bir sermaye oluşmuştur. Yerli ve yabancı sermayenin 1950'li yıllardan başlayarak yürüttüğü sınıf mücadelesi, 1980'li yıllara gelindiğinde netlik kazanmıştır. Bu tarihten sonra sermaye sahibi bir azınlığın israfı ile üretici çoğunluğun artan sefaleti arasındaki uçurum, demokrasi söylemiyle gündeme gelen neoliberal politikalar ile örtülmeye başlanmıştır.

c. *Toprak Mülkiyetinin Niteliği ve Yarı-Feodal İlişkilerin Kapsamı*

Türkiye'de devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde il sisteminin benimsenme nedeni, 18. yüzyıl Fransa deneyimine atıfla, küçük toprak mülkiyetinin yaygınlığı ile açıklanmıştır.[538] Bu açıklamada küçük üreticiliğin ve ufalanmış bir mülkiyet yapısının toplumsal dokuda egemen olmasıyla güçlü bir merkezi yönetimin ortaya çıkışı arasında nedensellik ilişkisi kurulmaktadır. Buna göre ufak ve parçalanmış, birbirinden bağımsız köy yönetimleri, önce ilçe sonra il şeklinde birleştirilerek Cumhuriyet yönetimi merkezileştirilmiştir. Sistem, II. Dünya Savaşı'ndan sonra merkeziyetçiliğin temelini oluşturan küçük mülkiyet yapısının çözülme sürecine girmesiyle birlikte değişmeye başlamıştır. Bu süreç içinde küçük aile işletmeleri büyük işletmelerce yutulmuş, tarım sermayesi yoğunlaşıp merkezileşmiş ve böylece eski merkezcilik anlayışı ve uygulaması toplumsal dayanaktan yoksun kalmıştır. 1945'lerden sonra özellikle tarım ve ticaret kesimlerinde kapitalist dönüşüm bir bakıma tamamlanma çizgisine girmiştir. Bu oluşumla birlikte, hem toplumsal yapı köklü değişmeler geçirmiş hem de yönetim sistemi içinde yeni yapı ihtiyaçları belirmiştir. Bölgesel

---

537 Ali Gevgilili, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar,* Bağlam Yayınları, İstanbul 1989, s. 92-93.

538 Kurthan Fişek (ed), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki idare Amirliği, Sistem ve Sorunlar,* Türk İdareciler Derneği, Ankara 1976, s. 251, 260.

***Tablo II.1** Osmanlı Toprak Dağılımı, 1913*

	Aile Sayısı (bin)	Çiftçi Aile Yüzdesi	Toprak Yüzdesi
Derebeyi	10	1	39
Toprak ağası	40	4	26
Orta ve az topraklı köylü	870	87	35
Topraksız köylü	80	8	-
Toplam	1000	100	100

Kaynak: DİE, Türkiye'de Ekonomik ve Toplumsal Gelişmenin 50 Yılı, Ankara 1973, s. 24.

örgütlenmeye gidilmesi zorunluluk haline gelmiştir. Bu saptamaya ilişkin sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden mülkiyet yapısı ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında bu yapının nasıl değiştiğine bakmak gerekir.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden toprak mülkiyetinin nasıl bir dağılıma sahip olduğu tam olarak bilinmemektedir.[539] Buna karşın, güvenilirliği kuşkulu olmakla birlikte, 1913 yılındaki toprak dağılımını gösteren bir tablo genel fikir edinmek açısından yararlı olabilir.[540] Tabloya göre tarım topraklarının % 65'i derebeyi ve toprak ağası olarak adlandırılan toplumsal kesimin mülkiyetindedir, geri kalanı ise orta ve az topraklı olarak sınıflandırılan köylü ailelerin elindedir.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden tarımsal topraklar mülkiyet açısından devlet mülkü (miri mülk) topraklar, özel mülk topraklar, vakıf topraklar ve aşiret topluluğuna ait topraklar olmak üzere dörde ayrılabilir. İmparatorlukta toprak genel olarak mülkiyet açısından büyük parçalara, işletme açısından küçük parçala-

539 Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfusun dörtte üçünden fazlası köylerde oturmaktadır ve üretim esas olarak tarıma dayalıdır. Toplam istihdam içinde de tarım kesiminin payı % 80'in üstündedir. İlk nüfus sayımı, 1927 yılında yapılmıştı, buna göre ülkede 13 milyon 648 bin kişi yaşıyordu. Nüfusun % 75'i kırsal alanda, % 24'ü kentlerde yaşıyordu. Bu oranlar 1955 yılına kadar hemen hemen aynı düzeyde kalmıştır. 1955 yılında kırsal nüfus oranı % 71'e düşerken, kentsel nüfus oranı % 28,8'e yükselmiştir. 1980 yılında ülke nüfusu 44.736.957'e yükselmiştir. Nüfusun % 56'sı kırsal alanda, % 43,9'u kentlerde yaşamaktadır.

540 Sayıların nasıl elde edildiği ve bölgesel kapsamı bilinmemektedir. Tablo, Yakup Kepenek-Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, İstanbul 2001, s. 14'ten alınmıştır.

ra bölünmüştü.[541] Mülkiyeti devlete ait olan topraklardaki küçük işletmelerin bir bölümü üretici köylünün kendi mülkü haline dönüşerek; bir bölümü ise, miras ve satış yoluyla küçük parçalara bölünmediği sürece, büyük özel mülkler olarak Cumhuriyet'e devretmiştir. Üretici köylü, ikincisinde ortakçı durumuna gelmiştir. Vakıf topraklar, daha çok parçalı olarak özel mülk topraklara dönüşmüştür. Bunlar genellikle varlıklı kişilerin eline geçerek bir bölüm köylünün topraksızlaşmasına neden olurken, varlıklı köylülerin topraklarını büyütmelerine yol açmıştır. Aşiret toprakları ise aşiret reisinin feodal egemenliği altında işletme olarak küçük parçalara bölünmüş durumdadır. Kısaca, Cumhuriyet kurulduğunda mülkiyet farklı büyüklüklerde olmakla birlikte (büyük toprak mülkiyeti, küçük köylü mülkiyeti ve aşiret ilişkilerinin canlı olduğu alanlar), toprak *işletme olarak* küçük parçalara bölünmüş durumdadır.

Toprak mülkiyetindeki farklılıktan dolayı, toprağı daimi ve ırsi olarak tasarrufunda bulunduran köylü, ya tasarrufunda bulundurduğu toprağın sahibi olmuş, ya koşulları değişmekle birlikte tasarruf sahibi olarak kalmış ya da tasarruf hakkını da kaybederek mülksüzleşmiştir. Tımar sisteminin çözülüşü ile birlikte, kuşkusuz bütün miri topraklar özel mülkler haline gelmemişti. Çıplak mülkiyeti devlete ait olan toprakları tasarruf eden köylüler, Cumhuriyet döneminde tasarrufunda bulundurduğu toprağın sahibi haline gelecektir. 1858 Arazi Kanunu ve bunu izleyen bazı yasalarla köylünün toprağı tasarruf hakkı, özel bir hakka dönüşmeye başlamıştı. 1910 yılında köylü borcunu ödemediği takdirde, alacaklıya köylünün tasarruf hakkını satılığa çıkarma olanağı tanınmış; 1911 tarihli *Emvali Gayrimenkullerin Sureti Tasarrufuna Dair Kanun* ile de köylüye tasarruf hakkını kiraya verme, ödünç verme, borcuna karşılık gösterme, devretme hakkı sağlanmıştır. Cumhuriyet kurulduğunda, devletin miri topraklar üzerinde hemen hemen hiçbir yetkisi kalmamıştır. Köylü, toprağın sahibi olarak devlete yalnızca aşar (ürün-rant) ödemektedir. 1925 yılında aşarın da kaldırılması ile köylünün tasarrufunda bulundurduğu toprağın mülkiyeti, özel mülkiyete epeyce yaklaşmıştır. Aşarın kaldırılmasından bir

541 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*,s. 153-154.

yıl sonra çıkarılan Medeni Kanun, bu konuda açık bir hüküm taşımamakla birlikte, özel mülkiyet sistemini esas aldığı, miri mülkiyete yer vermediği için de uygulamada tek tip mülkiyet biçiminin benimsendiği görülmektedir.[542]

Kısaca, Cumhuriyet'le birlikte toprağın çıplak mülkiyetinin sahibinin hakları toprağı tasarruf eden köylüye geçmiştir; köylü toprağı kiraya verebilir, borcuna karşılık gösterebilir, satabilir, bağışlayabilir, miras bırakabilir. Ancak, köylünün toprağın sahibi olabilmesi, onun tapusuna sahip olmasıyla mümkün olabilmiştir. Toprağın özel bir sahibi bulunduğu ya da özel sahip olarak biri ortaya çıktığı durumlarda köylü topraksız kalmıştır. Bir başka deyişle, köylünün işlediği toprak miri topraklardan ayrılıp da özel mülk toprağa dönüştürülmüş ise, köylü işlediği toprak üzerinde hiçbir hak iddia edememiştir. Cumhuriyet'e geçiş sırasında miri toprakların nasıl özel mülke dönüştürüldüğü, ne kadarının üretici köylüye verildiği, ne kadarının özel mülkiyet gösterilerek ele geçirildiği tam olarak bilinmemektedir. Eldeki veriler, ne toprak mülkiyetinin niteliği ne de "derebeylik ve ortakçılık" ilişkilerinin kapsamı hakkında bilgi vermektedir. Tarımsal yapıyı belirlemek amacıyla yapılan 1927 Tarım Sayımı da toprak mülkiyetinin dağılımına ilişkin veri içermemektedir. Buna karşılık Cumhuriyet'in ilk on beş yılında devlete ait meraların 40 milyon dönüm azaldığı ve meradan toprak kazanmanın asıl olarak orta ve büyük mülkler tarafından yapıldığı ileri sürülmüştür. Bununla birlikte, Anadolu köylerinden mübadele sonunda ayrılan gayri müslim nüfusa ait toprakların da bazı bölgelerde büyük toprak sahiplerinin denetimine geçtiği söylenmektedir.[543] TBMM'de azınlıklardan geriye kalan toprakların bir kısmının, kurtuluş savaşında şehit düşen askerlerin dul ve yetimlerine hibe edilmesine ilişkin bir teklifin eşrafın bu kesiminin temsilcilerince geri çevrilmesi de bunu doğrulamaktadır. Medeni Kanun fiili durumu meşrulaştırmış, aşarın kaldırılması toprak sahiplerini devlete karşı her türlü maddi yükümlülükten kurtarmıştır. Toprak mülkiyetinde var olan eşitsiz yapının, miri toprakların özel mülkiyete geçmesi ile genişleyerek Cumhuriyet

542 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, s. 131-135.
543 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 131.

döneminde de devam ettiğini söylemek mümkün görünüyor.

1966 tarihli Tapulama Kanunu'nun 33. maddesinde konu tekrar gündeme gelmiştir.[544] Buna göre, yüz dönümden fazla topraklarda "muteber mütevelli, sipahi, mültezim temessük veya senedi" zilyedi adına mülk olarak tapulanması için belge görevi görmektedir. Cumhuriyet'in ilanından kırk üç yıl sonra, Osmanlı döneminden kalan geçici tahsis belgeleri, o toprakların mülk edinilmesini sağlamıştır. Küçük köylülerin mülkiyetine geçmiş olması ya da topraksız ve az topraklı köylülere dağıtılması gereken toprakların, bu topraklar üzerinde herhangi bir belgeye sahip olanların mirasçılarına verilmesi yasallaşmıştır. Yüzlerce yıldan beri tasarruflarında bulundurdukları toprakları işgal etmiş durumuna düşen köylüler, topraklarından 1966'da çıkarılan yasaya dayanılarak atılmıştır.

Doğan Avcıoğlu, 1968 yılında yayımlanan *Türkiye'nin Düzeni* başlıklı çalışmasında, ülkedeki taşınmaz malların ancak yüzde 30'unun tapuya kayıtlı olduğunu, geri kalanının kayıt dışı olduğunu ileri sürmektedir. Üstelik tapuda kayıtlı taşınmaz malların yüzde 90'ı da il ve ilçelere aittir. Bu nedenle Devlet İstatistik Enstitüsü, anket çalışmalarıyla arazi mülkiyeti dağılımını belirlemeye çalışmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın *Köy ve Köylü Sorunu* başlıklı incelemesinde bu durum açıkça ortaya konmaktadır. Bu incelemede, tapu kayıtlarının yetersizliği nedeniyle, ülkedeki tarımsal arazide mülk büyüklüklerine ve dağılımına ait gerçek bilgilerin elde edilemediği söylenmektedir. Raporda, o güne kadar hep ekonomik bir kavram olan işletme esasına göre ya anketler ya da sayımlar yoluyla ortaya konulabilen tarımsal topraklarla ilgili istatistik bilgilerin güvenilir olmadığı vurgulanmıştır. Belirli bir mülk üzerinde birden fazla tarımsal işletme kurmanın olanaklılığı ve bu durumun bazı bölgelerde geleneksel hale gelişi, ayrıca sayım ya da anketlere verilen cevapların bir nevi servet beyanı niteliği taşımasından dolayı gerçeğin ifade edilmeyişi sebebiyle, mülk büyüklükleri ve dağılımı hakkında inandırıcı sonuçlar elde edilemediği söylenmiştir. DPT kaynaklı bu açıklama, "tarımda orta ve küçük ölçekli üretim birimlerinin yaygın olması" ile "küçük toprak mülkiyetinin yaygın olması" şeklinde ifade edilebilecek iki ayrı olgu

544 Muzaffer İlhan Erdost, *a.g.k.*, s. 131-135.

bulunduğunu ve değerlendirmelerde bu farklılığın dikkate alınması gerektiğini göstermektedir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında, başta 1924 Anayasası olmak üzere, çeşitli yasal düzenlemelerle toprak mülkiyetine verilen öncelik ve güvence, ister istemez mülk sahiplerini avantajlı kılan bir ortam yaratmıştır. Bu dönemde "muhacerat ve iskan" nedeniyle toprak dağıtımı dışında, bir de muhtaç durumda olan bazı küçük çiftçilere dağıtım yapıldığı bilinmektedir.[545] Bunların da büyük ölçüde, Doğu'da sahip oldukları büyük toprak mülkiyetini yeni rejime karşı kullanmaya girişenlerin toprakları olduğu görülmektedir. Doğu'daki Şeyh Sait İsyanı, toprak ağalığını tasfiye bakımından bir kapı aralamış, ancak bu dönemdeki girişimler de kısmi uygulamalarla sınırlı kalmıştır. Toprağa yönelik politika, 1925 Bütçe Kanunu ile başlamış ve topraksız köylüye biraz hazine arazisi dağıtılmıştır. Ancak asıl başlangıç, 19 Haziran 1927 tarihinde kabul edilen 1097 sayılı *Bazı Şahsın, Şark Menasıkından [doğu bölgesinden] Garp Vilayetlerine Nakillerine dair Kanunla* gerçekleşmiştir. Şeyh Sait isyanından sonra çıkarılan bu yasa, batı illerine gönderilecek kişilerin arazilerinin Hazine'ye devredilmesi, değer tespitlerinin yapılması ve bunların topraksız köylüye dağıtılmasını düzenliyordu. Ancak iki yıl sonra, 1929'da çıkarılan bir başka yasa, 1927 kanunundan sonra batıya gönderilen bazı kişilerin geri döndüğünü ve topraklarını geri almak için köylüye baskı yaptıklarını göstermektedir. Bu nedenle 1929 tarihli yasa ile Doğu bölgesinde hazineye intikal eden arazilerin yoksul çiftçiye dağıtılması yeniden düzenlenmiştir.[546] Yasa, Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinde uygulanmak üzere çıkarılmış, ancak İcra Vekilleri Heyeti'nce gerekli görülen yerlerde de uygulanmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda 1929'dan sonra hem Doğu'da hem de Konya ve Muğla gibi illerde bazı büyük çiftlikler kamulaştırılarak,

---

545 Devlete ait toprakların topraksız ve göçmen ailelere verilmesi sürecinde 1923-1934 döneminde 711 bin hektar toprak bu yolla dağıtıldığı halde, 1934-1938 arasında dağıtılan toprak miktarı, 300 hektar ile bunun % 40'ı dolayında kalmıştır. Dağıtılan toprakların göçmen, göçebe, topraksız ya da az topraklı köylü aileleri başına düşen miktarı geçimlik arazi miktarının çok altındadır.

546 Şark Menakısı Dahilinde Muhtaç Zürraa Tevzih Edilecek Araziye Dair 1505 sayılı Kanun, RG: 2.6.1929, 1213.

arazisi köylülere dağıtılmıştır. 500 kadar ağa ve şeyhin Batı illerine göç ettirildiği, fakat geniş çapta bir kamulaştırma işinin gerçekleşmediği söylenmektedir.[547] Zaten birkaç yıl sonra, büyük toprak sahiplerinin baskısı üzerine, yasa Danıştay tarafından iptal edilecektir. Bununla birlikte Cumhuriyet rejiminin özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da var olan dengesiz toprak dağılımına ve buna bağlı olarak çok sayıda köyün bir kişiye ya da ailesine ait olması gibi bir yarı feodal yapıya dokunmadığı, daha doğrusu Mustafa Kemal'in meclisi açış konuşmalarında vurgulamasına karşın dokunamadığı görülmektedir.[548]

Nüfusun azlığı yanında, ekime elverişli arazinin yalnızca altıda birinin ekiliyor olmasının toprağın bol olduğu düşüncesine yol açtığı, bu nedenle 1923 Türkiyesi'nde bir toprak reformu ihtiyacı duyulmadığı ileri sürülmektedir.[549] Gerçekten de ekilmeyen geniş toprakların varlığı, toprak talebi baskısını frenlemiştir. Öte yandan güçlü ticaret burjuvazisi daha ziyade Batı kapitalizmi ile aracılığa aday olduğu için, tarımın yarı feodal karakteri kendilerini rahatsız etmemiştir.[550] Bu nedenle yarı feodal toprak sahipleri ile doğal bir ittifak haline girebilmişlerdir. Eğer Türkiye'de güçlü bir sanayi burjuvazisi olsaydı, çıkarları ister istemez toprak ağaları ile çatışırdı. Büyük toprakları bölerek paylaştıran bir toprak reformu, iç pazarı oluşturma açısından çıkarlarına daha uygun olurdu. Ancak, köklü bir toprak reformu yapılmayışındaki asıl engelin eşrafın gücünden ileri geldiği görülmektedir. Eldeki belgeler tüm toprak sahiplerinin ve bunların siyasetteki temsilcilerinin mülkiyet konusunda çok duyarlı olduklarını göstermektedir. Bilsay Kuruç'un sözleriyle "Doğu'da cumhuriyet rejimine karşı davrananların topraklarından uzaklaştırılmaları ve bu toprakların küçük çiftçiye dağıtılması, yeni rejime bağlılıklarını ifade eden Batılı toprak

547 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, Birinci Kitap, s. 355. Avcıoğlu'na göre o günlerin toprak reformu anlayışı, derebeylerine ve toprak ağalarına dokunmadan, muhtaç köylüye boş toprakları dağıtmaktan ibarettir.

548 Yakup Kepenek-Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, 12. Basım, İstanbul 2001, s. 55.

549 1927'de yapılan tarım sayımına göre, işlenen topraklar 6.6 milyon hektar dolayında olup, bu da tüm toprakların ancak % 5-6.5 kadarını oluşturmaktaydı. Necdet Oral, *Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar*, ZMO, Ankara 2006.

550 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 61-62; s. 131.

sahiplerini tedirgin eden bir şeydir. Bunlar, tarımdaki toprak davasını esasta kendi mülkiyetlerinden ibaret bir çerçeve içinde düşünürler ve bundan hiç ödün vermezler. Büyük toprak sahibi için mülkiyet konusu, rejim konusundan daha ağırlıklı görünmektedir. Bu nedenle, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında iç güvenlik ve buna dönük siyasal dengelerin gerekli kıldığı koşulların etkisiyle toprak dağıtımı konusu berraklaşıp, olgunlaşamamıştır. Cumhuriyet kadroları köye nüfuz edememiştir."[551]

Tarımda mülkiyet ilişkilerine dokunulmamakla birlikte, Cumhuriyet hükümetlerinin daha ilk yıllardan itibaren tarım ve köy kalkınmasına büyük önem verdikleri görülür. Aşarın kaldırılması, tarım kredilerinin artırılması, kooperatifleşmenin desteklenmesi, göçmen-topraksız ya da az topraklı çiftçiye arazi dağıtılması, modern tarımın teşvik edilmesi gibi önlemleri bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Ancak alınan bütün önlemlerin, toprak dağıtımı dışında, doğal olarak büyük çiftçilerin lehine işlediği görülmektedir. Toprakta yerleşik mülkiyet ilişkilerinin sürmesi nedeniyle, köylünün bağımlı niteliği de devam etmiştir. Tarımsal üretim teknolojisine ilişkin açıklamalarda, hükümetin değişik yöntemlerle özendirmesine karşın makineleşmenin yaygınlaşmadığı, bu nedenle tarım üretiminin ilkel tekniklerle yürütüldüğü söylenmektedir. Tarımın makineleşmemesinin üretim ilişkilerinin bir sonucu olduğu öne sürülmüştür, buna göre tarımda "derebeylik ve ortakçılık" ilişkileri egemendir ve emek ucuzdur. İsmail Hüsrev'e göre, "teknik vasıtaların girdiği bazı mıntıkalarda ve ticari ziraat yapan sermayedar çiftliklerde makine ile kol kuvvetinin rekabeti vardır. Kol kuvvetinin bu ucuzluğu tekniğin ziraate girişine mani olan amillerin mühimlerinden biridir."[552] Çoğu Orta Anadolu'da bulunan ve başlıca tahıl üretimi yapılan geleneksel büyük arazilerde makineleşme amacıyla bir takım pahalı yatırımlara girmektense, çok sayıda ortakçı kullanmak kuşkusuz daha kârlıdır.

1940'lı yıllara gelindiğinde tarım kesiminde güçlü toprak sahiplerini tedirgin eden iki gelişme yaşanmıştır: İlki, Maarif

551 Bilsay Kuruç, *a.g.k.*, s. XXXII, LV.

552 İsmail Hüsrev, "Köy İktisadiyatında Teknik İnkılap", *Kadro*, Sayı 2, Şubat 1932, s. 15-21'den aktaran Yakup Kepenek-Nurhan Yentürk, *a.g.k.*, s. 55.

Vekili Hasan Ali Yücel ve İlköğretim Genel Müdürü İsmail Hakkı Tonguç'un önderliğinde 1940 yılında kurulmaya başlanan ve savaş yıllarında hızla gelişen köy enstitüleridir. Bu enstitüler, yoksul köy çocuklarını hem eğitimci hem de kırsal yapıyı modernleştirecek aktif aktörler olarak köye yerleştirmeyi hedefliyordu. İkincisi ise savaşın son yılında, kısa bir süre sonra Demokrat Parti'nin kurucusu olacak kimi milletvekillerinin muhalefetine rağmen, kabul edilen ve "topraksız ya da az topraklı çiftçilere toprak dağıtımını" öngören *Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu*dur. Her iki girişim de tamamlanamayan, asli amaçlarının dışına yönlendirilen eksik hamleler olarak kalmıştır.[553] Köy enstitüleri programı uygulanmaya başladığı zaman, kırsal alandaki güç dağılımı yüzyıllar önceki geleneksel yapının temel niteliklerini yansıtmaktadır. Ancak, hem köy enstitüleri eylemi hem de 1960 darbesinden sonra girişilen toplum kalkınması çabaları, yerel egemen güçler karşısında başarılı olamayacaktır. Savaşın sona erdiği yıl çıkarılan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Meclis'ten güçlükle geçirilmiş ve büyük tepkilere hedef olmuştur.

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu iki amaç gütmektedir: Büyük toprak sahiplerinin siyasi gücünü kırmak ve toprak mülkiyetini üretimi artıracak şekilde yeniden düzenlemek.[554] Yasa gerekçesinde, "arazinin iyi ve koyu bir şekilde kullanılması, memleket içinde çiftçi ailelerinin çoğalmalarını şart koşar. Memlekette müstakil çiftçi ailelerinin çoğalmaları arazi mülkiyeti rejiminin şekline ve mahiyetine bağlıdır" denilmektedir. Gerekçe, Türkiye'de mevcut büyük işletme ve yarıcılık sisteminin böyle müessir [etkili] bir toprak sistemini önlediğini savunmaktadır. Nitekim 35 ilde yapılan bir anketin sonuçlarına göre, Türkiye'de ortalama 15 bin dönüme sahip 418, yine ortalama 3000 dönüme sahip de 5.764 işletme bulunmaktadır. Aslında gerçeğin ancak küçük bir kısmını yansıtan bu rakamlar bile, toprak reformu zorunluluğunu anlatmaktadır. Kaldı ki toprak düzenini asıl bozan ve üretimi düşüren ortakçılık sistemidir. Köklü değişiklikler getiren ve bir toprak reformu niteliği taşıyan bu yasa, çıkarıldıktan hemen sonra Tarım Bakanlığı'na

553 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi*, s. 90.
554 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 195.

bir toprak ağasının getirilmesi yoluyla fiilen uygulamadan kaldırılmıştır. Toprak reformu konusu, toplumun egemen sınıflarından biri olan büyük toprak sahiplerinin gücünü göstermektedir. Daha Cumhuriyet'in kuruluşunda 1924 Anayasası ile engellenmiş olan toprak reformunun, sonraki yıllarda birkaç kez tartışma gündemine geldiği halde uygulamaya geçmediği görülmektedir. Toprak mülkiyetine yönelik müdahaleler, Cumhuriyet kadrolarını her defasında toprak ağaları ile karşı karşıya getirmiştir.

Yasa tasarısına ilişkin komisyon görüşmelerinde, Eskişehirli toprak ağası Emin Sazak, tarım bakanı Şevket Raşit Hatipoğlu'na tasarı geri çekilirse, 30 bin dönüm toprağını hibe edeceğini söylemiştir. Hatipoğlu'nun "kanunla alsak ne olur? sorusunu ise, "kanunla olmaz, devlet araziyi zorla alırsa, Eskişehir havalisinde Emin Sazak ölür" şeklinde yanıtlamıştır. Emin Sazak, meclis görüşmelerinde de "sakın bu düzene dokunmayın... ben köyde karısı ölene tekrar yardım eder evlendiririm, öküzü ölene öküz alıveririm, biz yüze gelmiş insanlarız, bu düzeni bozarsanız... size memleket beddua eder" diyerek tasarıya karşı çıkacaktır. Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, tarım ürünlerindeki artıştan yararlanan büyük çiftçiler için getirilen Haziran 1943 tarihli Toprak Mahsulleri Vergisi ile birlikte, büyük toprak sahiplerini CHP'den soğutan ve DP'yi hazırlayan nedenlerden biridir.

Buhran yıllarında olduğu gibi savaş yıllarında da iktidar koalisyonu orta sınıf kökenli bürokratların denetiminde kalmıştır. Köy Enstitüleri Kanunu, olağanüstü vergi kanunları ve Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gibi yasalar böyle bir iktidar yapısının eseri olarak ortaya çıkmıştır. Bu iktidar, geleneksel ideolojik eğilimlerine ve savaş koşullarına uygun olarak, bir nevi sınıflarüstü bir politika izlemek istemiştir. Küçük burjuva iktidarı, egemen sınıfları karşısına almıştır. Özellikle ticaret ve sanayi çevrelerinden gelen sert bir muhalefetle karşılamıştır. Bunu kırmanın yolu ise, bu sınıfları yeni bir örgütlenme biçimine tabi kılarak kontrol altına alma çabası olmuştur. Büyük işletmelerle beraber, ortakçılık düzenini de tasfiye eden yeni bir toprak rejimi kurulacak, böylece toprak ağalarının siyasi gücü de ortadan kaldırılacaktır. Çünkü yasa gerekçesinde belirtildiği gibi, "büyük arazi mülkiyetine dayanan

mahalli nüfuzların devlet otoritesinin zayıflaması sonucunu verdiği çok görülmüştür."[555] Ancak tüm çabalara rağmen, özel ellerdeki büyük mülklerin iktisadi ve toplumsal eziciliğinin önlenmesi hedefine erişilememiştir. Tarımda 1937-1945 döneminde uygulanmak istenen köklü bir devrim hareketi, büyük toprak sahiplerinin direnmesiyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Genç Cumhuriyet, geleneksel düzenin egemen sınıflarının gücünü kıramadığı gibi, onlara dayanarak hükümet etme durumunda kalmıştır. Böylece Osmanlı döneminde idari görevler de yüklenerek iktisadi gücünü artıran ve köylü kitlelerine Osmanlı bürokrasisinin bir parçası gibi görünen geleneksel egemen sınıflar, Cumhuriyet döneminde de varlıklarını sürdürebilmişlerdir. Bu anlamda merkezde siyasal/yönetsel karar alma gücüne sahip olanların biyografilerini çıkarmak, devletin toprak üzerindeki hareketini anlamak için açıklayıcı bir araç haline dönüşebilir. Osmanlı döneminde jandarma, vali, mutasarrıf, kaymakam gibi memurların arazilere el koyarak toprak ağalığına terfi ettiklerine ilişkin örnekler oldukça fazladır.[556] Taşrada "memurluktan ağalığa yükselen" birçok kişinin torunu, Cumhuriyet döneminde milletvekili olarak karşımıza çıkacaktır. DP iktidarında Amasya milletvekili olan Faruk Çöl'ün babası, Göynücek köyüne el koymuş olan Amasya mutasarrıfının oğludur. Yine benzer şekilde çeşitli dönemlerde milletvekilliği yapmış olan ve bölgelerindeki bütün köylere sahip olan Pülümür'ün ünlü ağaları, 19. yüzyılda Pülümür kaymakamı olan bir memurun akrabalarıdır. Adnan Menderes'in dedesi Hacı Ali Paşa'nın da aynı yöntemle arazi sahibi olduğu ve büyük çiftlikler kurduğu bilinmektedir.[557] Osmanlı toprak sisteminin çöküşü ile çeşitli yollardan ele geçirdikleri araziler sayesinde "bey" ve "ağa" statüsüne yükselenlerin sayısı hızla artmıştır. Geniş topraklara sahip olabilmek için kimi durumlarda taşra memuriyeti, kimi durumlarda ticaret ve tefecilik, kimi durumlarda ise yalnızca zor kullanma-silahlı adamlar besleme etkili olmuştur. Bu nedenle 1970'li yılların sonuna kadar ülkenin büyük bölümünde

555 Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 196.

556 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, Birinci Kitap, s. 184.

557 Şevket Süreyya Aydemir, "Menderes'in Dramı", *Cumhuriyet*, 17-24 Şubat 1969'dan aktaran Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, Birinci Kitap, s. 183-184.

feodal ya da yarı feodal ilişkilerin bir şekilde varlıklarını sürdürdükleri söylenebilir. Kapitalist yapıların oluşumunu tamamladığı Ege ve Akdeniz bölgesinde de egemen sınıfla üreticiler arasındaki kişisel ilişkiler çeşitli biçimler halinde varlığını sürdürmüştür. Halil İnalcık'ın sözleriyle *"...şu da bir hakikattir ki, ağaların ve ayanın taşra hayatında ve siyasi tarihimizde ehemmiyetli rolleri, II. Mahmut'tan sonra da başka şekiller altında devam etmiş ve bu temel içtimai yapı, menfaatleri ve hayat görüşü ile, ad değişikliklerine rağmen, yakın zamana kadar Türk siyasi hayatının alt yapısını teşkil edegelmiş, ön planda görünmemekle birlikte, siyasi hayatta kitlelere dayanan ağırlığını daima hissettirmiştir."*[558]

Cumhuriyet devrimi, toprak reformunu gerçekleştiremeden ilerlemiş ve toprak feodallerinin büyük toprak mülkiyeti ortadan kaldırılamamıştır. Bu gerçek, Türkiye Cumhuriyeti'nin toprağa dayalı örgütlenme tarzına ilişkin analizi de kolaylaştırmaktadır: *Köklü bir toprak reformu ile kırsal alanda oyunun kuralları değiştirilmediği için, yönetsel sınırlar da devrimci bir dönüşüme uğramamıştır.* Nitekim milli mücadele döneminde Osmanlı vilayetleri kaldırılmış, yerine liva kademesi ölçeğinde iller kurulmuştur, ancak "sancak/liva" sınırlarına kısmi değişiklikler dışında genel olarak dokunulmamıştır.[559] Bir başka deyişle ülke sınırları yeni baştan düzenlemeye konu olmamış, yüzlerce yıllık geçmişe dayanan sınırlar korunmuştur. Eğer toprak mülkiyeti ve bundan doğan iktidar ilişkileri değiştirilebilmiş olsaydı, sınırlar da yeniden çizilebilirdi; ancak gelişmeler bu yönde olmadı.

Cumhuriyet rejiminin toprağa dayalı örgütlenme politikasını oluşturan karar ve uygulamalar bütününe ilişkin doğru bir değerlendirme yapabilmek için, toplumdaki iktidar/bölüşüm ilişkilerine, çıkar çatışması ve uzlaşma ağlarına odaklanmak gerekir.

---

558 Halil İnalcık, "Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Humayunu", s. 609. Yirminci yüzyılın ilk yarısında, Türk toplum yapısında ayanlar, halen burjuvaziden daha güçlüdürler. Ayanların birçoğu, bölgesel özelliklerine göre burjuvalaşma sürecine girmişlerdir, ancak yine de feodal nitelikleri ağır basmaktadır. Burjuvazi ise büyük ölçüde tüccar grubuna dayanmaktadır. Sina Akşin, "Osmanlı Türk Toplumundaki Sınıf Yapısı Üzerine Bir Deneme", s. 43.

559 1920'li ve 1930'lu yıllarda hem bucak kurma hem de köy bağlılığı değiştirme işlemi ülkenin her yöresinde gerçekleştirilmiştir; belli bir bölgeye yığılma söz konusu değildir.

Bu çalışmada, yerel düzeyde iktidarı kullanma yeterliliğine sahip olanların, yerel iktidardaki sağlamlığını ulusal iktidarda pekiştirerek kurduğu savunulmaktadır. Yerel meclislerden ulusal parlamentoya doğru temsilci olma zincirini çekebilenler dikkate alınmadan, soyut bir merkez-çevre karşıtlığı kurgulanarak yönetim olgusunu açıklamak mümkün değildir. Çünkü kendine özgü bir merkez, bundan apayrı bir yerel yoktur. Merkezi yönetim kuruluşunu, yerele güç vererek gerçekleştirmektedir. Merkezi yönetme kudretinde varlık gösteren toplumsal güçler ile yerel yönetme kudretine yerleşen toplumsal güçler arasında çıkar-cemaat-aşiret çevreleri içinden çekilmiş organik bağlar vardır. Türkiye'de illerin yönetiminde yaşanan değişim süreci bu bağları açıkça ortaya koymaktadır.

2. İL ÖLÇEĞİNİN ESAS ALINMASI VE YÖNETSEL KADEMELENME

Devrimci dönüşümlerin neden olduğu kırılma dönemlerinde hem toplumsal iktidar ilişkileri hem de toprak üzerindeki devlet örgütlenmesi yeniden tanımlanmaktadır. Bu nedenle sınırları kendi kuruluşuyla birlikte belirlenmiş yeni bir devlette, yönetsel coğrafyanın kapsamlı bir biçimde yeniden belirlenmesi beklenmesi gereken bir işlemdir. Ancak, "Cumhuriyet rejimi yeni sınırlar üzerinde kuruluşunu *yönetsel coğrafyada* topyekûn bir merkez-sınır değiştirme müdahalesiyle değil, kısmi değiştirmelerle gerçekleştirmiştir. Bu, eyalet ölçekli yönetim kademesini kontrol edebilen en büyük egemen güçler dışında, yerleşik toprak, ticaret ve mülkiyet ilişkilerinin mekansal araçla topyekûn kırmaya girişilmediği anlamına gelir. Var olan iktisadi-toplumsal ilişki sistemleri böylece kendilerini koruyabilmiş görünür."[560]

Türkiye tarihinin en karmaşık dönemlerinden birini oluşturan Meclis Hükümetleri döneminde feodal yönetim bölümlemesinin terki ile başlayan süreç, 1930'lu yılların ilk yarısında tamamlanmıştır. Bu dönemdeki düzenlemelerde Güneydoğu illeri ile Trabzon'da Ermeni-Rum azınlığın denetim altına alınması,

560 Birgül A. Güler, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, A.Ü. SBF KAYAUM Yayını, Ankara 2007, s. 16.

Sivas-Malatya hattında aşiret yapısının ortadan kaldırılması, Ordu-Giresun bölgesinde Pontus-Rum ayrılıkçılığı ile mücadele edilmesi, Doğu'da Şeyh Sait İsyanı'nın bastırılması gibi amaçlar belirleyici olmuştur. 1935-1957 arasındaki dönem, yönetsel bölümleme bakımından yapısı ve ilkeleri yerleşmiş yönetsel coğrafyada nokta düzenlemelerden ibaret değişiklik yıllarıdır. 1958-1980 yılları arasında ise yönetsel kademelenmede neredeyse hiçbir değişiklik yapılmamıştır.

Yeni devletin kurucu unsurları, Amasya toplantı karar ve genelgeleri, Erzurum Kongresi kararları, Sivas Kongresi karar ve nizamnamesi ile Misakı Milli gibi dört aşamada titizlikle çizilerek oluşturulmuştur.[561] Söz konusu dört aşamada da tam bağımsızlık ve anti-emperyalizm egemendir. Yeni devletin toprağa dayalı örgütlenmesine yönelik düzenlemeler de Büyük Millet Meclisi'nin açıldığı 1920 yılında başlamış ve büyük ölçüde milli mücadele döneminde şekillenmiştir. I. Dünya Savaşı ertesinde Osmanlı İmparatorluğu'nun önce bazı bölgeleri, sonra da başkent İstanbul işgal edilmiştir. Osmanlı Mebusan Meclisi, İngilizlerin parlamentoyu basarak mebuslardan bazılarını tutuklamaları ve Malta'ya sürmeleri sonucunda, meclisin 18 Mart 1920 tarihli oturumunda "meclis çalışmalarının durdurulması ve toplantıların ertelenmesi" kararının alınması ile son bulmuştur. Bu kararın ardından, 23 Nisan 1920'de Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip olarak Büyük Millet Meclisi (BMM) toplanmıştır.[562] Anadolu ihtilalinin meclisi, 1 sayılı kararı ile varlığını hukukileştirmiş, 5 sayılı kararıyla da

561 "Ulusal sınırlar içinde Türk vatanının bir bütün olduğu" kararı ilk kez Erzurum Kongresi'nde alınmıştır.

562 TBMM, 9 Ekim 1919 ve 19 Mart 1920 tarihinde gerçekleştirilen iki seçimle kurulmuştur. Mustafa Kemal'in Ankara'da toplanacak meclis için hazırladığı genelgeye göre, milletvekili seçiminde livalar esas alınmış, gayri Müslimler seçim dışında bırakılmış ve her livadan beş üye seçilmiştir. Bir değerlendirmeye göre "Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendisini doğuran hadiselerle, doğrudan doğruya kendisi tarafından kullanılan yetkiler ve yapılan işler bakımından Fransız İhtilali'nin büyük konvansiyonu ile ölçülebilir ve bu karşılaştırmada Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin milli iradenin mutlak temsili ve konvansiyondan daha geniş bir enerji ile milletin kaderini idare etmiş olması itibariyle yeri birinci derecededir." Samet Ağaoğlu, *Kuvay-ı Milliye Ruhu*, (Üçüncü Bası), Ağaoğlu Yayınevi, İstanbul 1964, s. 48.

kendi içinden bir yürütme organı çıkarmıştır.[563] Bu noktadan itibaren başlayan Osmanlı kurumlarını tasfiye süreci, milli mücadelenin yürütülmesi ile eşzamanlı olarak, BMM'nin kabul ettiği 338 kanun ve aldığı 389 kararla yeni bir devlet ve hükümet kurulması ile sonuçlanmıştır.[564] BMM, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu ile kurulmakta olan yeni devletin "ulusal egemenlik" ilkesine dayandığını kabul etmiş ve 1 Kasım 1922'de Osmanlı saltanatının tarihe karıştığını ilan etmiştir. 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Anlaşması ile sömürge durumuna düşmüş Osmanlı Devleti'nin tasfiyesi ve (az farkla) Misakı Milli sınırları içinde bağımsız bir devletin kuruluşu gerçekleşmiştir. 13 Ekim 1923'te Ankara'nın başkent ilan edilmesiyle yeni devletin merkezi Anadolu'ya taşınmıştır.

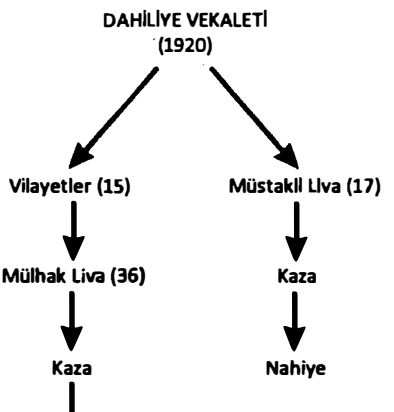
Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu 1920 yılında, bugünkü ulusal sınırlar içinde 15 vilayet, 53 liva (17 müstakil liva, 36 mülhak liva), 302 kaza ve 679 nahiye bulunmaktadır.[565] Bu sınırları belirleyen temel belge Misakı Milli'dir. 1919 seçimleri ile kurulan Dördüncü Dönem Osmanlı Mebusan Meclisi'nin ürünü olarak ortaya çıkan Misakı Milli, meclisin 28 Ocak 1920 tarihli gayri resmi oturumunda kabul edilmiş, 17 Şubat 1920 tarihli toplantısında ise uluslararası kamuoyuna deklare edilmiştir. Misakı Milli, Osmanlı İmparatorluğu'nun tasfiye belgesidir.[566] Bu metinle Osmanlı Mebusan Meclisi, "ayrıcalıklı eyaletlerde hükümranlık hakkından

563 Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Sureti Teşekkülü Hakkında Heyeti Umumiye Kararı, Karar No.1, 23.4.1920. "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu kere intihap edilen azalarla İstanbul Meclisi Mebusanı'ndan iltihak eden azalardan müteşekkil bulunmasına karar verildi." Kuvvei İcraiye Teşkiline Dair Heyeti Umumiye Kararı, Karar No 5, 25.4.1920.

564 Bu dönemin bilgisi için: Rıdvan Akın, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul 2001, s. 25.

565 Selahaddin Aslan Korkud, "Osmanlı İmparatorluğu'nda 1909'dan 1918 Arasında İdare Teşkilat ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme", *Türk İdare Dergisi*, 36/293-294, 1965, s. 3-19.

566 Samet Ağaoğlu, *a.g.k*, s. 31. 1908 yılında Osmanlı Devleti'nin toprak büyüklüğü 9.129.880 kilometrekaredir. Aynı tarihte yayımlanan Osmanlı Vilayet Salnamesinde 29 vilayet, 2 ayrıcalıklı eyalet, yedi müstakil sancak sıralanmaktadır. On yıl sonra 1918'de toprak büyüklüğü 3.606.254 kilometrekareye düşmüştür. İmparatorluk (az farkla) bugünkü sınırlara 1919 yılında çekilmiştir. Hasan Duman, *Osmanlı Yıllıkları, (Salnameler-Nevsaller)*, İslam Tarih, Sanat ile Kültür Araştırma Merkezi, Renkler Matbaası, İstanbul 1982, s. 126, Feridun Ababay, *Çıldır'ın Yönetsel Örgüt Süreci: Kuzeydoğu Anadolu'nun Tarihi Coğrafyası ile Osmanlı Taşra Örgütü*, Ankara 2000, s. 74.



feragat edildiği"ni ilan etmekte ve Brest-Litovsk Anlaşması ile Rusya'nın iade ettiği bölgede (Kars, Ardahan, Batum) plebisit talep etmektedir. Bu belge ile çizilen yeni sınırlar Osmanlıcılık, İslam Birliği ve Panturanizm'den oluşan üç farklı ülke toprağı anlayışının da sonu demektir.[567] Böylece imparatorluk içindeki Türk olmayan unsurlar ayrılmakta ve din, ırk, soy bakımından bir olan kitlenin varlığı tanımlanmaktadır.

a. Müstakil Liva Uygulaması

Birinci TBMM'nin mekana ilk müdahalesi bir üst kademede vilayete bağlı olan mülhak livaları müstakil (bağımsız) kılıp doğrudan Ankara'ya bağlamak ya da yeni müstakil livalar kurmak olmuştur. Yönetsel bölünüşün ilk kademesi olan vilayet, hem merkezi yönetimin taşra uzantısı hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir. Mülhak livalar, genel idare, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve yerel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların hususi (özel) bütçeleri bağlı oldukları vilayetin hesabına devredilmektedir. Müstakil liva ise, bağlı olduğu vilayet ile ilişkisi kesilerek doğrudan merkeze bağlanan, genel ve yerel idare bakımından vilayetle eşdeğer kılınan yönetim birimidir. Toprağa dayalı örgütlenmede

567 Bülent Tanör, *Kurtuluş (1918-1923)*, Yenigün Haber Ajansı, İstanbul 1997, s. 51.

TABLO 11.2 *Ulusal Sınırlar İçinde Kalan Topraklar: Vilayet-Mülhak Liva-Müstakil Liva Sayıları*

Vilayetler	Mülhak (Bağlı) Livalar	Müstakil (Bağımsız) Livalar
İSTANBUL	Üsküdar	İzmit
	Beyoğlu	Urfa
EDİRNE	Gelibolu	Bolu
	Kırkkilise (Kırklareli)	Canik (Samsun)
	Tekfurdağı (Tekirdağ)	Çatalca
İZMİR	Aydın	Çanakkale
	Denizli	Karesi
	Saruhan (Manisa)	Menteşe
ANKARA	Çorum	Teke (Antalya)
	Kırşehir	Kayseri
	Bozok (Yozgat)	Afyon
ADANA	Cebelibereket (Osmaniye)	Eskişehir
	Kozan	Niğde
	Mersin	Kütahya
ERZURUM	Erzurum	İçel
	Beyazıt (Ağrı)	Maraş
	Erzincan	Ayıntap (Gaziantep)
BİTLİS	Genç (Bingöl)	
	Muş	
	Siirt	
BURSA	Ertuğrul (Bilecik)	
DİYARBEKİR	Ergani	
	Mardin	
	Siverek	
SİVAS	Amasya	
	Tokat	
	Karahisarişarkî (Şebinkarahisar)	
TRABZON	Gümüşhane	
	Rize	
KONYA	Isparta	
	Burdur	
KASTAMONU	Sinop	
	Çankırı	
MAMURETÜLAZİZ (ELAZIĞ)	Dersim (Tunceli)	
	Malatya	
VAN	Hakkari	
15	**36**	**17**

Kaynak: Selahaddin Aslan Korkud, *a.g.k.*, s. 3-16.

ilk yönetim kademesini oluşturan vilayet, her biri bugünkü iller büyüklüğünde üç veya dört mülhak livayı içermektedir. Müstakil livalar ise vilayete oranla daha küçük bölgelerde örgütlenmiştir, ölçek itibariyle mülhak livalara benzemektedir. 1920 yılında ulusal sınırlar içinde 15 vilayet, 17 müstakil liva ve 36 mülhak liva bulunmaktadır.

Toprağa dayalı örgütlenmede mülhak-müstakil liva ayrımı, 19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı döneminde başlayan bir uygulamadır.[568] II. Meşrutiyet'in ilanından sonra "gayri mülhak" ya da "müstakil" olarak anılan doğrudan merkeze bağlı livaların sayıca artırılmaları yoluna gidilmiştir. Bu dönemde çeşitli belgelerde *vilayetlerin yavaş yavaş kaldırılması ve livaların doğrudan doğruya Dahiliye Nezareti'ne bağlanması* yönünde bir politika izleneceği dile getirilmiştir. Ancak 1913 tarihli İdarei Vilayat Kanunu'nda dört kademeden (vilayet-liva-kaza-nahiye) oluşan yönetsel bölümleme korunmuştur. Bu yasanın 2. maddesinde, müstakil livaların vilayet hükmünde olduğu belirtilmiştir. II. Meşrutiyet döneminde vilayet kademesinin kaldırılması, yönetsel bölümlemenin üç kademeye indirilmesi, toprağa dayalı örgütlenmede liva ölçeğinin esas alınmasına yönelik çeşitli düzenlemeler gündeme gelmiş, ancak hayata geçirilememiştir. Milli mücadele döneminde mülhak livalar müstakil yapılarak ya da yeni müstakil livalar kurularak günümüzün il ölçeği esas alınmış ve Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır. Buna göre 1920-1924 döneminde 36 mülhak liva müstakil yapılmış, 6 yeni müstakil liva kurulmuş; 15 vilayet merkezi ve 17 müstakil liva ile birlikte toplam il sayısı 74'e ulaşmıştır.

Cumhuriyet dönemi yönetim yapısının başlangıç ve hazırlayıcısı olan müstakil liva uygulamasının nedeni nedir? Öncelikle müstakil livaların günümüzün illeri olduğunu, bir başka deyişle müstakil liva kurma sürecinin, illeşme süreci olduğunu belirtmek gerekir. Bu nedenle soruyu, "bir il neden kurulur" şeklinde formüle etmek de mümkündür. Döneme ait belgeler ve TBMM görüşmelerinde yapılan çeşitli açıklamalarda üç farklı gerekçe ortaya konmuştur. İlk olarak "vilayet valisinin arkasında dört jandarma, önünde dört

568 Kitabın ilk bölümünde, "Toprağa Dayalı Örgütlenmede Müstakil Liva Modeli" başlığı altında bu uygulamaya ilişkin ayrıntılı değerlendirme yapılmaktadır.

jandarma ile halkı ezmesinden kurtulmak için, ölçek olarak küçülmenin ve yeni örgütlenmede liva kademesini esas almanın kaçınılmaz olduğu" söylenmiştir. Buna göre, toprağa dayalı örgütlenmede küçük bölgeli birimler esas alınarak, büyük bölgeli eyaletler kendi içinde alt bölümlere bölünmüş ve eski güçleri kırılmıştır. Nitekim 1921 Anayasası'na ilişkin görüşmelerde eski idare tarzının kısa sürede ortadan kaldırılması gerektiği sıkça vurgulanmıştır. Müstakil livalar kurulmasına ilişkin yasama sürecinde de "teşkilat ne kadar küçük olursa, o kadar yararlı olacağı" belirtilmiştir. İkinci gerekçe Mustafa Kemal'in 1930-1931 yıllarında çıktığı yurt gezisine ilişkin notlarında dile getirilmiş, "çok vilayet teşkilatı"na *çeşitli yerel hareketlerin* neden olduğu söylenmiştir.[569] Hükümetin her yerde kurumlarıyla, memurlarıyla, yetki ve görevleriyle güçlendirilmeye muhtaç olduğuna dikkat çeken Mustafa Kemal, "zaman zaman etkisini gösteren *muhtelif mahalli cereyanların* doğurduğu" çok sayıda ilden oluşan sistemin artık zararlı olmaya başladığını belirtmiştir. Üçüncü olarak bu uygulama, "yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve halkın kendi kendini yönetebilecek yeteneği kazanması"nı hedefleyen politikaya bağlanmıştır.[570] Beyazıt (Ağrı) livasının müstakil liva haline getirilmesine ilişkin (18 Ağustos 1920 tarihli) yasanın gerekçesinde bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak müstakil kılınan livaların kısa bir süre sonra her konuda gelişme gösterdikleri söylenmiştir.[571] Bu nedenle "ehemmiyet ve nezaketi mevzıkıyesi derkar olan [bulunduğu

569 "Hükümet her yerde teşkilatıyla, şahıslarıyla, salahiyet ve vazifeleriyle kuvvetlendirilmeye muhtaçtır. Zaman zaman tesirini gösteren *muhtelif mahalli cereyanların* doğurduğu şimdiki çok vilayat teşkilatı, birçok noktalardan zararlıdır..." *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 273-274.

570 "...Çünkü az adetteki vilayetlere inzimamen [ek olarak] müstakil ve mülhak livaları da vilayet yapmak suretiyle idarei mahalliyelerin inkişafı Cumhuriyet ve Meclisi Alice kabul edilmiştir... memlekette taaddüt eden [çoğalan] bu merkezlerle, halkın kendi kendini idare edebilmek kabiliyet ve cazibesi memlekette büyük bir hassasiyetle karşılanmış, hüsnü telakki edilmiş ve kemali arzu ile bunun inkişafına çalışılmakta bulunmuştur... Binaenaleyh Hükümetin doğru bulduğu fikir idarei mahalliyelerin inkişafı, bunların kuvvetlenmesi ve halkın kendi kendini idare edebilecek kabiliyeti idariyeyi iktisap etmesi fikridir." Teşkilatı Mülkiye Yasası'nın görüşmeleri, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, s. 605-615.

571 Hükümetin bütün livaları müstakil yapma kararı da yasaya gerekçe olarak gösterilmiştir. Bayezid'in Müstakil Liva Haline İfrağına dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 3, 18.8.1336/1920, s. 278-279.

bölge itibariyle önemi bilinen] Beyazıt livasının Erzurum vilayetinden ayrılarak müstakilen idaresine" karar verilmiştir. 1921 yılında TBMM'ye gelen "Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Layihası"nın görüşmelerinde Refet Paşa da bu yönde bir açıklama yapmıştır. Paşa, vilayetlerin kendi bölgelerinde bulunan livaların ihtiyacını karşılayacak hiçbir girişimde bulunmadıklarını, mülhak livalardan devredilen gelirlerin yalnızca vilayet merkezini şenlendirdiğini söylemiştir. Refet Paşa'ya göre livalar bu nedenle müstakil kılınmış ve bunlara özel bütçe (tüzel kişilik) verilmiştir:[572]

> ...Şimdi beyefendiler, bizim eski vilayetlerimiz vardı. Eski vilayetlerimiz dörder sancağı ihtiva ediyordu. İçimizde evvelce mülhak olan sancaklardan mebus olmuş birçok zevat vardır. Onlar pekala bilirler ki, kendi sancaklarının hususi bir idaresi yoktu ve kendi sancakları doğrudan doğruya hususi bütçelerini vilayetin hesabına devrederlerdi. Vilayet merkezlerinde bulunanlar tekmil vilayetin hususi bütçesinden, vilayetin teşkilatından istifade eder, yalnız vilayet merkezini şenlendirir, hakikaten kendi başlarına müstakil bir hale layık olan livalar verdikleri paranın hiçbir kısmından istifade edemezler, tekmil paralarını bunlara gönderirlerdi. Bunun içindir ki biz livaları müstakil yaptık ve onlara da hususi bütçe hasrettik. Efendim vilayetler o paraların hepsini almışlar, fakat kendi mıntıkalarında bulunan sancakların ihtiyacını ve umumun ihtiyacını temin edebilecek müesseseler yapmamışlardır. Hangi vilayetimizde o vilayetin ihtiyacı katisine kafi bir hastane vardır? Hangi vilayetimizde o vilayetin ihtiyacına kafi darülmuallimin ve darülmuallimat vardır?

Mülhak livalık, o birimin tüzel kişiliği ve yerel meclisi olmaması nedeniyle istenmeyen bir statüdür. Bu durumdan hoşnut olmayan yerel iktidar odakları/egemen güçler, bağlı oldukları vilayetten ayrılarak müstakil olmak, tüzel kişilik kazanmak istemişlerdir.[573] Mülhak livanın bağlı olduğu vilayetteki egemen ile mülhak livanın

---

572 Müfettişi Umumilikler Hakkında Kanun Layihası, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, İ. 95, 17.10.1337/1921, s. 168-185.

573 Bazı livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak, müstakil olarak yönetilmelerine ilişkin uygulama Birinci Meclis Dönemi'ni konu alan bir çalışmada "mebusların kendi seçim bölgelerine daha fazla devlet imkanı alabilmek için bölgelerinin vilayet statüsüne yükseltilmesine gösterdikleri çabanın sonucu" olarak yorumlanmaktadır. (Rıdvan Akın, *a.g.k.* s. 253) Yazara göre, "mülki idare teşkilatını hızla şişiren ve masrafları artıran bu furya", vilayet ayrıcalığında müstakil liva olma mücadelesinin "zincirleme reaksiyon

egemen gruplarının farklı olduğu durumlarda çatışma çıkmıştır. Öte yandan mülhak liva, devlet açısından kuvvetli yönetim noktası anlamına gelmektedir. Nitekim Osmanlı vilayetleri kaldırılmasına ve toprağa dayalı örgütlenmede odak müstakil livalar/iller olmasına rağmen, 1924 yılına kadar on liva mülhak bırakılarak bir ile/müstakil livaya bağlı olarak yönetilmeye devam etmiştir. Dahiliye Vekili Ferid Bey TBMM'de yaptığı açıklamada Gelibolu, Tekirdağ, Kırkkilise, Hakkari, Mersin, Cebelibereket, Kozan, Üsküdar, Beyoğlu ve Ergani livalarının "ulusal çıkar gereğince kuvvetli bir merkeziyetle yönetilmeleri gerektiği" için mülhak bırakıldıklarını söylemiştir.[574] O halde bir yönetim biriminin il/müstakil liva yapılması gerçekte nereyi güçlendirmiştir? Merkezi mi, yereli mi?

Anadolu kurtuluş hareketi, büyük toprak sahipleri ve dış sömürülme bağlarını koparıp yerli kaynakları işletmek isteyen ticari sermayenin desteği ile sürdürülmüştür. Müstakil liva kurma sürecinde bu koalisyonun izleri belirgindir; 1921 Anayasası da bu ortamda hazırlanmış ve kabul edilmiştir. 1921 Anayasası ile illerin yönetiminde vilayet şuralarının (il yerel meclisi) genel yetkili kılındığı gerçeğini dikkate alırsak, milli mücadele döneminde bir yönetim biriminin il olması kuşkusuz yerel iktidar odaklarını güçlendirmiştir. Öte yandan Hıristiyan azınlıkların yaşadığı bölgelerde ortaya çıkan çatışmalar ya da aşiret yapılarından kaynaklanan güvenlik sorunu, il kademesinde jandarma komutanlıkları ve genel idarenin örgütlenmesiyle aşılmaya çalışılmıştır.

Müstakil liva uygulaması, yönetenler cephesindeki gerilimi yansıtan en iyi örneklerden biridir; müstakil livalar kurularak üç amaç aynı anda gerçekleştirilmiştir: 1) İl esasının benimsenmesi toprak üzerindeki örgütlenmeyi sıkılaştırmış, eyalet ölçekli yönetim kademesini kontrol edebilen en büyük egemenlerin gücü kırılmıştır; 2) Güvenlik sorunu yaratan yerel hareketler, toprak ve ticari çıkarlar lehine denetim altına alınmıştır; 3) Bu birimlere tüzel kişilik tanınıp, özel bütçe verilmiş, il halkınca iki yıllık süre için seçilen Vilayet Şurası'nın kendi üyeleri arasından seçtiği bir

halinde cereyan etmesi"ne yol açmıştır. Müstakil liva uygulamasının sonuçlarından yalnızca birini gösteren bu yorum, politikanın nedenini açıklama gücüne sahip değildir.

574 Konu, "Mülhak liva-müstakil liva ayrımının kaldırılması" başlıklı bölümde ayrıntılı olarak incelenmektedir.

başkan tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Böylece vilayet şuraları üzerinden yönetsel kararlar alabilme ve uygulayabilme yetkisi elde eden yerel egemenlerin desteği sağlanmış; yerel iktidar odakları ile meclis hükümeti arasındaki ağlar pekiştirilmiştir.[575] Bir başka deyişle merkezi yönetim toprak üzerindeki kuruluşunu, yerele güç vererek gerçekleştirmiş, vilayet şuraları üzerinden iktidar yeni aktörlere devredilmiştir. Örneğin Bitlis vilayetine bağlı Genç (Bingöl) livası, burada yaşayan 12 aşiretin bağlılığını sağlamak amacıyla müstakil liva yapılmıştır. Genç livasının kaldırılarak kaza yapılmasına ilişkin 1921 tarihli tasarı, "halkı [aşiretleri] hükümetten soğutur" endişesiyle reddedilmiştir.[576] Bununla birlikte, müstakil liva statüsü ile güçlendirilen yerel egemenleri denetim altına alabilmek için 1921 Anayasası'nda umumi müfettişlik sistemi getirilmiştir. Anayasa görüşmelerinde komisyon sözcüsü (Karesi mebusu) Vehbi Bey, ülkede umumi müfettişlikler kurulmasının amacını "merkezi yönetim ve yerel yönetimin birbirine temas etmemesi dolayısıyla ortaya çıkan boşluğu doldurmak" isteğiyle açıklamıştır. Umumi müfettişliklerin idari bir kademe oluşturmadıklarını belirten Vehbi Bey, bu mekanizmanın kendilerine verilen geniş yetkilere karşılık, "şiddetli bir teftişe tabi tutulmaları gereken" yerel meclisler için getirildiğini söylemiştir. Vehbi Bey'e göre umumi müfettişler, yalnızca teftişle değil, memleketin birliğini korumakla görevlendirilmiştir.[577] Anayasa tasarısına ilişkin Hususi Komisyon Raporu'nun "mucip gerekçeler" bölümünde, umumi müfettişlik sisteminin geniş bir ademi merkeziyet ile yönetilen memleket topraklarını merkeze sıkı bir şekilde bağlayacağına ve böylece yönetim mekanizmasının düzgün bir biçimde işleyeceğine dikkat çekilmiştir. Umumi müfettişlikler, "asayiş ve güvenlik", "ekonomi ve ortak çıkarlar" bakımından bir bütün oluşturan illerin bir merkezden kontrol edilmesini sağlamak amacıyla 1927 yılından itibaren kurulmaya başlanacaktır.

---

575 1926 yılında "bayındırlık faaliyetlerini hızlandırmak" ve "halka idarede kolaylık sağlamak" amacıyla il sayısı azaltılacaktır. Konu, "Teşkilatı Mülkiye Yasası: İl Sayısının Azaltılması" başlıklı bölümde irdelenmektedir.

576 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, İ.6, 28.4.1337/1921, s. 127-129.

577 Vehbi Bey, 10 Mayıs 1921 tarihinde kurulan Müdafaai Hukuk Birinci Grubu'nun İdare Heyeti'nde yer almaktadır. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ.134, 17.1.1921, s. 292-299.

Bu dönemde devletin toprağa dayalı örgütlenişinde esas alınacak kademe konusunda iki farklı görüş çarpışmaktadır. 1921 Anayasası ile getirilen "küçük bölgeli il" esasını savunanlar ile bu değişikliğe karşı çıkarak, Osmanlı vilayet/eyalet sistemini geri getirmek isteyenler karşı karşıyadır. Küçük bölgeli il sistemini savunanlar, merkezi yönetimi güçlendirecek bir teftiş mekanizmasından -umumi müfettişlikler- yanadır. Karşı görüşte olanlar ise küçük bölgeli il sisteminin yönetilemez olduğunu iddia ederek, tüzel kişilik sahibi iller üzerinde Osmanlı eyaleti ya da genel valilik biçiminde yeni bir kademe oluşturulmasını talep etmiştir. Dönemin önemli mücadele konularından birini oluşturan umumi müfettişlikler ayrı bir başlık altında inceleneceğinden bu bölüme müstakil liva kurma süreci ile devam edebiliriz.

Milli mücadele döneminde mülhak livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılarak, müstakil (bağımsız/gayri mülhak) olarak yönetilmelerine ilişkin uygulama iki şekilde gerçekleşmiştir. Livaların bir bölümü yasayla, bir bölümü de Bakanlar Kurulu kararı ile müstakil yapılmıştır. Uygulama 31 Mayıs 1920 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Tokat ve Amasya livalarının Sivas vilayetinden, Malatya livasının Mamuretülaziz (Elazığ) vilayetinden ve Denizli sancağının da Aydın vilayetinden ayrılarak müstakil hale getirilmesiyle başlamıştır.[578] Haziran 1920'de Lazistan, Burdur, Isparta, Zonguldak; Temmuz 1920'de Mardin ve Bilecik; Ağustos 1920'de Karahisarışarki (Şebinkarahisar), Gümüşhane, Muş, Aydın, Beyazıt (Ağrı); Eylül'de Siirt; Ekim'de Cebelibereket (Osmaniye) ve Kozan; Kasım'da Muş; Aralık ayında ise Genç livalarının bağımsız olarak yönetilmesine karar verilmiştir. Bunlardan Beyazıt, Siirt ve Genç livaları yasa yoluyla müstakil hale getirilirken, diğerleri Bakanlar Kurulu kararı ile statü değiştirmişlerdir.[579] 1924 yılının bütçe görüşmelerinde, İstanbul mebusu Ali Fethi Bey, mülhak-müstakil liva ayırımına ilişkin olarak yaptığı değerlendirmede

578 BCA: 30.18.1.1/1.2.4/73-4, 31.5.1920, Karar no:23.

579 Bayezid'in Müstakil Liva Haline İfrağına dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 3, 18.8.1336/1920, s. 278-279; Siird Mutasarrıflığının Müstakil Liva Olmasına dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 4, İ: 73, 26.9.1336/1920, s. 311-312; KT: 26.9.1920, 27; RG: 28.2.1921, 4 - Genç Sancağının müstakilen idaresi hakkında kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, 9.12.1336, s. 276; KT:9.12.1920, 70; RG: 4.4.1921, 9.

1920 yılında Meclis'in gerekli bilgiyi aldıktan sonra bazı livaların Bakanlar Kurulu kararıyla müstakil yapılmasına itiraz etmediğini dile getirecektir.[580] Livaların bağlı oldukları vilayetlerden ayrılmalarına ilişkin süreç, bu yönetsel birimlerin "vilayet statüsü"nde örgütlenmeleri ile eşzamanlı olarak ilerlemiştir. Bir yandan bağımsız liva sayısı artırılırken, diğer yandan bu livalarda yapılacak teşkilat düzenlemelerinin Maliye Müsteşarı başkanlığındaki bir komisyon tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır.[581] Ayrıca her müstakil livaya bir Maarif Müdürü atanmıştır.[582] Toprağa dayalı örgütlenme açısından ikinci uygulama, 1920 yılında kabul edilen üç kanunla Aksaray, Giresun ve Ordu kazalarının liva haline getirilmesiyle başlamıştır. Böylece liva sayısı 56'ya yükselmiştir.[583]

Bu konuda 1920 ve 1921 yıllarında TBMM gündemine birçok tasarı ve teklif getirildiği, ancak hiçbirinin yasalaşmadığı görülmektedir. Örneğin Ardahan mebusu Server Bey ve arkadaşları *Aras* livası kurulması, Tunalı Hilmi Bey *Düzce*'nin liva yapılması, Bolu mebusu Dr. Fuad Bey *Alpagut* adıyla bir kaza kurulmasına ilişkin kanun teklifleri sunmuşlar, ancak bu teklifler yasaya dönüşmemiştir. Ayrıca Adana vilayetinin işgalden önceki kazaları içermek üzere Cebelibereket (Osmaniye) sancağıyla beraber yeniden kurulmasına ve Cebelibereket ile Kozan sancaklarının müstakil olarak yönetilmesine ilişkin yasa tasarısı da tekrar incelenmek üzere Dahiliye Vekaleti'ne iade edilmiştir. Yasalaşmayan bir başka tasarı, Akşehir, Seydişehir ve Karaman kazalarının liva yapılması ve Konya vilayeti ile birlikte bu üç livanın müstakil olarak yönetilmesine ilişkindir.[584]

---

580 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 7, İ.6, 8.3.1924, s. 157-199.

581 BCA: 30.18.1.1/1.9.20/75-2, 22.8.1920, Karar No:178.

582 Bağımsız sancaklara tayin edilen Maarif müdürlerine ait ödeneğin kabulü, BCA: 30.18.1.1/1.15.8/144-2, 18.10.1920.

583 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, 4.12.1920, s. 192-199; 9.12.1920, s. 276. Aksaray Kazasının Müstakil Liva Haline İfrağına Dair Kanun, KT: 14.10.1920, 40-RG: 21.3.1921, 7; Giresun Müstakil Livası Teşkiline Dair Kanun, KT: 4.12.1336/1920, 68-RG: 4.4.1337/1921, 9; Ordu Müstakil Livası Teşkiline Dair Kanun, KT:4.12.1920, 69-RG: 4.4.1921, 9.

584 Aynı zamanda dört kaza kurulmasını öngören bu tasarı, TBMM'de iki kez görüşülmüştür. 114 kişinin katıldığı ilk oylamada 55 redde karşı 59 oyla kanun kabul edilmiş, ancak itirazlar üzerine ikinci kez oylamaya gitme kararı alınmıştır. Yaklaşık üç hafta sonra yapılan ikinci oylamada 73 red, 49 kabul ve 7 çekimser oyla kanun reddedilmiştir.

b. Yönetsel Bölünüşün Üç Kademeye İndirilmesi: Osmanlı Vilayetlerinin Kaldırılması

Toprakların bir bütün olarak yönetsel düzenlemesi, 20 Ocak 1921'de kabul edilen 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'yla gerçekleştirilmiştir. Devlet yapısının belirlenmesini ve Meclis Hükümeti rejiminin yasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlayan bu ilk anayasa, 13 Eylül 1920 tarihinde Mustafa Kemal tarafından meclise sunulan Halkçılık Programı'na dayanmaktadır.[585] Halkçılık Beyannamesi olarak da bilinen otuz bir maddelik programın, 18-31. maddeleri mülki idare konusunu düzenlemektedir. Programda, *"Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup, kazalar da nahiyelerden terekküp eder"* hükmüne yer verilerek, Osmanlı'dan kalan yönetsel bölünüş değiştirilmiştir. Halkçılık Programı, özel bir komisyonda görüşüldükten sonra, anayasa tasarısı olarak 18 Kasım 1920'de BMM'ye sunulmuştur.[586]

1921 Anayasası'nın "İdare" başlıklı 10. maddesinde, Türkiye'nin coğrafi durum ve iktisadi ilişki bakımından vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların da nahiyelere ayrıldığı belirtilmiştir. Böylece mülki taksimat, dört kademeden üç kademeye indirilmiştir.[587]

TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.112, 11.12.1920, s. 302-307; İ.116, 18.12.1920, s. 404-413; İ.130, 6.1.1921, s. 201-205.

585 Mustafa Kemal Paşa Nutuk'ta, 1921 Anayasası'nın hazırlanma sürecini şu şekilde anlatmaktadır: "...Meclise bir proje vermiştim. 13 Eylül 1920 tarihli olup siyasi, sosyal, idari, askeri görüşleri özetleyen ve idari teşkilat hakkındaki kararları ihtiva eden bu program, Meclis'in 18 Eylül 1920 günkü toplantısında okundu. İşte bu tarihten, daha dört ay geçtikten sonra yürürlüğe giren ilk Teşkilatı Esasiye Kanunu, bu programdan çıkmıştır." Bu programın da kaynağını, Sovyet rüzgarlarının etkisiyle gittikçe güçlenen Halk Zümresi'nin (Zümre, 1920 yaz sonlarında örgütlenmiştir) "Siyasi Programı"ndan aldığı ileri sürülmektedir. Nitekim 3 Eylül 1920'de hazırlanan Halk Zümresi Siyasi Programı, 8 Eylül 1920'de "Anadolu'da Yeni Gün" gazetesinde yayımlanmıştır. Mustafa Kemal'in Halkçılık Programı'nı ilan etmesinin nedeni, Halk Zümresi'nin bazı ilkelerini hükümet programı haline getirerek bu grubu zayıflatmak ve zümrenin üyelerini kendi yanına çekmek isteğine dayandırılmaktadır. Mete Tunçay, *Türkiye'de Sol Akımlar-I (1908-1925)*, s. 90.

586 Özel komisyonun raportörü Burdur mebusu İsmail Suphi (Soysallıoğlu) Bey'in "... ben diyemem ki biz hiçbir taraftan ilham almadık. Belki Şarkta, Rusya'da patlayan inkılâbın bizim üzerimizde tesiri olmuştur" şeklindeki sözleri, 1921 Anayasası'nın hazırlık sürecinde halkçılık düşüncesi ile Bolşevik rüzgarların etkili olduğunu göstermektedir. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 1, 18.11.336/1920, s. 363.

587 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 4-6-7, 20.1.1921, RG: 7.2.1921, 1.

Yazında bu değişiklik "livaların kaldırılması" ve "kaldırılan livaların vilayet haline getirilmesi" olarak yorumlanmaktadır.[588] Ancak, feodal toplumun tasfiyesine girişen BMM asıl olarak vilayet kademesinden vazgeçmekte, devleti Fransız *departement sistemine* göre örgütlemektedir. Osmanlı'da vilayet, Türkiye Cumhuriyeti'ndeki vilayetten çok daha geniş bir alanda örgütlenmişti. Bu nedenle, 1921 Anayasası'ndaki vilayetler, Osmanlı'nın livaları/sancakları genişliğindedir. Yazında istisnasız bütün kaynakların 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni başlangıç olarak gösterdikleri "il sistemi", *ölçek itibariyle* gerçekte bu tarihten yarım asır sonra hayata geçirilmiştir.[589] Ancak yeni örgütlenmenin felsefesi, Fransa'da olduğu gibi "bir il merkezinden sınırları içindeki bütün idari birimlere güneşin doğuşu ile batışı arasındaki zaman zarfında ulaşabilme" gibi bir ilkeye dayanmamaktadır. Fransa'da bu uzaklığı belirlemek için merkezden hareket eden bir zabıta kuvvetinin at yolculuğuyla bir günde kat edeceği mesafe belirlenmiş; bu ilkeden hareketle ülke 83 ile bölünmüştü. Türkiye'de ise Osmanlı geçmişinden kalan sancak sınırları esas alınmıştır.

1921 yılında "il esasına dayalı örgütlenme" ile yeni devletin merkezileşme süreci başlatılmıştır. Böylece merkez ile yerel arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanmakta, feodal düzenin mülki örgütlenmesi yerine yeni düzenin örgütlenmesi getirilmektedir. Bu değişiklik sonucunda yönetsel bölünüşte ilk kademe sayısı 15 vilayet merkezi ve 56 liva ile birlikte toplam 71'e yükselmiştir.

---

588 Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 166-167. Yazara göre, 1921 yılında sancaklar yönetsel kademelenmeden çıkarılmıştır. Bazı kaynaklarda il ölçeğinin, Osmanlı İmparatorluğu'nun liva kademesine dayandığı belirtilmekte, ancak Osmanlı vilayetleri ile Cumhuriyet illeri arasındaki farklılığa ilişkin bir değerlendirme yapılmamaktadır, örneğin: Mustafa Tosun, *a.g.k.*, s. 13.

589 Mülki yönetimi konu alan çalışmalarda yaygın kanı, ülkemizde il sisteminin 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlamış olduğudur: "1864 Vilayet Nizamnamesi başlangıç alınırsa, ülkemizde merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde mülki yönetim (il sistemi) 137 yıldır uygulanmaktadır." Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliği ve Sistemden Kopmalar", *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 215. Bu sisteme göre, "ülke yönetsel bakımdan 'il' adı verilen bölümlere ayrılır, illerin başında merkeze ait bulunan birtakım yetkileri merkez adına kullanan, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunur ve iller bu yöneticiler tarafından yönetilir." Arif T. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE, Ankara 1966, s. 12.

7 Temmuz 1921 tarihinde Moskova ve Gümrü anlaşmalarıyla Türkiye'ye terk edilmiş olan bölgede Artvin, Ardahan, Kars İlleri/müstakil livaları kurulmuştur.[590] Temmuz 1921 tarihi itibariyle 74 liva bulunmaktadır. Bu, günümüzdeki anlamıyla ülkedeki toplam il sayısıdır. Sistem, büyük bölge esasından -15 vilayetli sistemden- küçük bölge esasına dayanan 74 vilayetli yeni bir yapıya kavuşturulmuştur. Vilayet sözcük olarak korunmuş, ama eyalet/bölge anlamına gelen içeriği ortadan kalkmış ve yeni sistemde liva büyüklüğündeki alanlara verilen ad olmuştur. Vilayetlerin sayısı artarken, sınırları küçülmüştür. Bu, mekansal ölçek ve kademelenme bakımından Fransa modelinin kavramlarıyla *province* sisteminin terki ve *departement* sisteminin kurulmasıdır. Bir başka deyişle eyalet (bölge) esası terk edilerek, il esası benimsenmiştir.[591]

Ölçek sorunu, 1927 yılında Paris'te toplanan *Üçüncü Uluslararası Yönetim Bilimleri Kongresi*'nde de gündeme gelmiştir.[592] Kongrede, kamu hizmetlerini sadeleştirmek için komün (köy) ile devlet arasında yalnızca vilayet ve kaza kademelerinin bulunması

---

590 Çeşitli kaynaklarda, Kars, Ardahan ve Artvin'in 1924 yılında kurulduğu bilgisi yer almaktadır. Ancak söz konusu kanun 1921 yılında kabul edilmiştir. Anavatana İltihak Eden Arazide İcra Edilecek Teşkilat-ı Mülkiyeye Dair 133 sayılı Kanun, TBMM ZC Devre 1, Cilt 11, 7.7.1337/1921, s. 172-182.; RG: 18.7.1337, 21. Artvin livası Şavşat, Borçka; Kars livası Kağızman, Zaraşat, Sarıkamış; Ardahan ise Oltu, Göle, Posof kazalarından oluşmuştur. Bu kanunla Iğdır ve Kulb kazaları da Bayezid sancağına bağlanmıştır. 3 Mart 1918'de Rusya ile İtilaf Devletleri arasında imzalanan Brest Litowsk Anlaşması gereğince Kars, Ardahan ve Batum bölgeleri, Osmanlı Devleti'ne verilmiştir. Osmanlı Devleti, bu anlaşmanın ardından Kars, Ardahan ve Batum sancaklarını kurmuştur. Bu tarihten itibaren bölgeye, Elviyei Selase (üç sancak bölgesi) adı verilmiştir. 7 Temmuz 1921 tarihinde 133 sayılı yasa ile Kuzeydoğu Anadolu'da kurulan Kars, Ardahan, Artvin sancakları da elviyei selase olarak adlandırılmıştır. Ancak 1918'deki elviyei selase ile 1921'deki elviyei selase aynı değildir. Bu farklılığa dikkat çeken: Feridun Ababay, *a.g.k.*, s. 80.

591 Feridun Ababay, bu değişimi şu şekilde yorumlamaktadır: "1924 Anayasası ile Osmanlı Devleti'ndeki anlamda vilayetler ve sancaklar kaldırılmış, bugünkü anlamda iller oluşturularak, geçmişte sancak olan bütün yönetim birimleri, bugünkü anlamda ile dönüştürülmüştür." Feridun Ababay, *a.g.k.*, s. 21; Atilla Nalbant da gerçekte ortadan kaldırılan kademenin, "günümüz coğrafyasında bir ülke sınırlarına denk düşen Osmanlı eyaletleri" olduğunu söylemektedir. Atilla Nalbant, *a.g.k.*, s. 164.

592 19 devletin katıldığı Kongre'ye hükümeti temsil etmek üzere Darülfünun idare hukuku profesörü Muslihiddin Adil (Taylan), Dahiliye Vekaleti teftiş heyeti başkanı Mustafa Arif ve mahalli idareler genel müdürü Akif Behzat gönderilmiştir. Muslihiddin Adil, "Beynelmilel Ulumi İdariye Kongresi", *İdare*, Sayı 8, Kasım 1928, s. 97-123; M. Celal, "Beynelmilel Üçüncü Ulumi İdariye Kongresi (Paris 23 Haziran 1927), Birinci Şubesinin Kabul Ettiği Temenniler", *İdare*, Sayı 21, Aralık 1929, s. 1497-1503.

tavsiye edilmiştir. Bu toplantıda ele alınan konulardan biri de vilayet/il sınırlarıdır. Kongre'nin önerisi illerin bir bütçe ayırmayı gerektirmeyecek kadar dar alanlara sıkıştırılmamak koşuluyla, mümkün olduğunca sınırlı bir bölgeye sahip olmaları yönündedir. Kongre'de alınan karara göre il ölçeği ne küçük bir devlet teşkil edecek kadar geniş, ne de kalkınma girişimlerini önleyecek kadar dar olmalıdır. Kongre'de "mıntıka (bölge) usulü" ulusal birliği tehdit ettiği gerekçesiyle kabul görmemiştir.

Teşkilatı Esasiye Kanunu gereğince liva kademesinin esas alınmasının ardından, mutasarrıflara (müstakil liva yöneticilerine) vali yetkisi verilmesine ilişkin bir kararname çıkarılmıştır. Mart 1921 tarihli *Müstakil Mutasarrıfların Sureti Tayinleri Hakkında Kararname* ile valilerin İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nda gösterilen bütün yetkilerini müstakil mutasarrıfların da kullanacakları ve valiler gibi atanacakları belirtilmiştir.[593]

İDARİ KADEMELERİN İSİMLENDİRİLMESİ

Yönetsel coğrafya yeniden düzenlenirken, idari kademeleri isimlendirme sorunu ile karşı karşıya gelinmiştir. Bu konudaki karar sürecini, 1920 sonbaharında BMM gündemine gelen bir yasa teklifinin görüşmelerinde yapılan açıklamalar sayesinde izleyebiliyoruz.[594] Gümüşhane mebusu Hasan Fehmi Bey tarafından verilen yasa teklifi, taşra teşkilatında düzenleme, memurların kadrosunda ıslahat yapılmasına ilişkindir. Teklifin sahibi vilayetler ile kısa sürede sayıca artan müstakil livalara ortak bir isim vermek gereğine dikkat çekmekte ve müstakil livalara da "vilayet" unvanı verilmesinin uygun olacağını dile getirmektedir. Hasan Fehmi Bey'e göre, ilk yönetim kademesine "mutasarrıflık" ya da "liva" yerine vilayet adının verilmesiyle bir yandan henüz resmen iptal edilmemiş olan Kanuni Esasi hükümleri ile ters düşülmemiş olacak, diğer yandan da bu kademenin yöneticisi için, içerdiği anlam itibariyle mutasarrıftan daha güçlü olan, vali terimi kullanılabilecektir.

Bursa mebusu Operatör Emin Bey, eski livaların vilayet olarak

593 10 Mart 1337, Karar No. 728. "Bağımsız mutasarrıfların valiler gibi Bakanlar Kurulu'nca tayini", BCA:30.18.1.1/2.38.15/71-77, 10.3.1921.

594 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 5, İ.86, 19.10.1920, s. 87-93.

adlandırılmasına, bir de hepsinin yöneticisine vali unvanı verilmesine karşı çıkmıştır. Emin Bey'e göre, bir taraftan halkçılığa doğru gitmek istenirken, diğer taraftan hala şatafatlı unvanlar aramak anlamsızdır. Emin Bey, eskiden sınırları geniş, neredeyse Fransa büyüklüğündeki topraklara vilayet adı verildiğini, bu nedenle şimdi alanları daraltılmış küçük birimlere de aynı ismin verilmesinin yanlış olacağını dile getirmiştir.

Program Encümeni (encümeni mahsus) mazbata katibi İsmail Suphi Bey, bu konunun encümen tarafından incelendiğini ve müstakil livalara vilayet isminin verilmesinin kararlaştırıldığını söylemiştir.[595] Encümen Konya, Erzurum ve Trabzon gibi oldukça önemli yerlerin isimlerinin mutasarrıflığa/livaya indirilmesinin zor olacağını ve böyle bir değişikliğin birçok hoşnutsuzluk yaratacağını düşünmüştür. Yapılan açıklamada idarenin en yüksek kademesi olarak vilayet sözcüğünün hukuki bir anlam içerdiği de belirtilmiştir. Kütahya Mebusu Besim Atalay, eski liva ölçeğindeki idari birimlere vilayet adı verilmesini bir Nasreddin Hoca fıkrasına atıfla şöyle eleştirmiştir:

> Efendim Hoca Nasreddin'e sormuşlar, "ay eskiyince ne yaparlar?", "bunu bilmeyecek ne var; kırparlar kırparlar da yıldız yaparlar" demiş. Onun dediği gibi, biz de vilayetleri kuyruğundan budadık, kanadından budadık, bir takım livalar yaptık. Vilayetleri kırpıp liva yaptık. Yıldız yapılmış şeylere bir daha ay denir mi? Denmez ... bütün harekatımız küçüldükçe, isimleri büyütüyoruz.

Yeni bölümlemede Osmanlı dönemindeki sınırlar dikkate alınmakla birlikte, büyük eyaletler kendi içinde alt bölümlere bölünerek, eski güçleri kırılmıştır. Besim Bey, vilayetler kaldırıldığına ve eskinin devletlü paşaları da kalmadığına göre, yeni idari birimlere "sancak", yöneticilerine de "sancak beyi" adı verilmesini önermiştir:

---

595 Arapça bir sözcük olan vilayet, Osmanlı devlet yönetiminde üzerinde siyasi ve idari bir teşkilat bulunan coğrafi alanı veya bu alanın bir parçasını ifade etmektedir. Vilayet sözcüğü, Osmanlı yazı ve kayıtlarında kimi zaman eyalet, kimi zaman liva/sancak, kimi zaman ülke/memleket, kimi zaman da kazadan daha küçük parçaların adı olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla 1864 tarihli nizamnameye kadar vilayet sözcüğünün kullanılışına ilişkin belirgin bir tutarlılık söz konusu değildir. Bu nizamname ile Osmanlı eyaletlerinden daha büyük bölgelere vilayet adı verilmiştir. Mefahir Behlülgil, *a.g.k*, s. 146.

...Sonra arkadaşlarımın birisi vilayet kelimesinde hukuki bir anlam gördü, ben görmedim. Bizim taksimatı mülkiyemiz kadimen eyalet ve sancak idi. Efendim iyice hatırlıyorum. Bundan bir buçuk ay evvel Türkiye'de yapılmak üzere, göya Sosyalist, bilmem ne, bir takım gençler toplanmışlar, bir Bolşevik programı yapıyorlardı. Allah şahid. Bunlar bizim bir asır evvelki teşkilatı mülkiyemizi bilmiyorlardı. Şimdi gelelim esasa, bizim eski teşkilatımız eyalet ve sancak tarzında idi. Eyaleti kaldırdık. Öyle übehetlü, devletlü paşalar kalmadı. Binaenaleyh sancak hem Türkçe'dir, hem de daha yakışıklıdır... Bugün zannederim ki bir sancak müstesna olduğu halde hiç mülhak sancak kalmamıştır, hemen hepsi haili istiklal olmuştur. Binaenaleyh vilayet kalmamıştır. Eğer Kanuni Esasiye'ye taarruz teşkil ediyorsa [aykırılık oluşturuyorsa] ortada vilayet kalmamıştır. Sancak diyelim, sancakbeyi diyelim...

Yeni idari birimlere vilayet isminin verilmesine karşı olanlardan biri de Kütahya mebusu Ragıp Bey'dir. Ragıp Bey'e göre, meclis çoğunluğu vilayet sözcüğü yerine sancak veya liva denilmesini tercih etmektedir. Çünkü mülki taksimatı vilayet-liva-kaza-nahiye şeklinde düzenleyen ve halen yürürlükte olan Teşkili Vilayat Kanunu'ndaki sıralamadan yalnızca vilayet kademesi çıkarılmaktadır. Ragıp Bey, Meclisi Mebusan'ın birinci devresinden itibaren vilayetlerin kaldırılması ve ülkenin müstakil mutasarrıflıklar tarzında yönetilmesi yönünde bir akım yaşandığını hatırlatmıştır. Bu akım nedeniyle "müstakil mutasarrıflık terimine kulaklar alışıktır, vilayet denildiğinde ise gözlerde büyümektedir." Ragıp Bey, yeni idari birimlere liva adı verilmesini önermiştir.

Vilayet sözcüğü yerine livayı öneren bir başka isim Lazistan mebusu Dr. Abidin Bey'dir. Abidin Bey, vilayet valisinin arkasında dört jandarma, önünde dört jandarma ile halkı ezmesinden kurtulmak için, ölçek olarak küçülmenin ve yeni örgütlenmede liva kademesini esas almanın kaçınılmaz olduğunu belirtmiştir. Aydın Mebusu Dr. Mahzar Bey ise bir tek sözcükten ibaret olduğu sanılan vilayet ve liva terimlerinin, zor ve baskıyı çağrıştıran içerikleri itibariyle, belleklerde olumsuz bir iz bıraktığını söylemiştir. Nitekim vilayet dendiğinde hakları elinden alınmış, kısıtlı insanlar akla gelmektedir. Mutasarrıf ise insanların tapusunu almış da, onlar üzerinde tasarrufu var gibi anlaşılmaktadır. Mahzar Bey'in

önerisi yeni idari birimlere sancak adı verilmesidir.

Dahiliye Encümeni üyesi Vehbi Bey, görüşülmekte olan kanun teklifi henüz Dahiliye Encümeni'ne gönderilmeden mecliste vilayet mi diyelim, sancak mı diyelim, bey mi olsun, paşa mı olsun diye görüş bildirmenin gereksiz olduğunu söyleyerek tartışmayı kesmiştir. Vehbi Bey, bu tartışma soṇucunda "müstakil livalara vilayet unvanı verilecektir" şeklinde bir karar almanın, bütün teşkilatın esasını şimdiden kabul etmek olacağını dile getirmiştir. Vehbi Bey'in önerisi bu konuyu bir madde ile halletmek yerine, Teşkilatı Esasiye Programı'nın BMM'ne gelmesini beklemek ve onunla birlikte ele almaktır. Vehbi Bey'in sözlerinden Teşkilatı Esasiye Programı'nın, Dahiliye Encümeni'nde görüşüldüğü ve yeni idari birimlerin isimlendirilmesi konusunda da bir karara varıldığı anlaşılmaktadır. Vehbi Bey, encümen adına açıklama yapmaya yetkili olmadığını, ancak yine de bilgisi dahilinde olanları paylaşacağını belirtmiştir. Yapılan açıklama, Teşkilatı Esasiye Programı'nda vilayet ve vali unvanlarının benimsendiğini göstermektedir:

> ...Şimdi vilayet unvanı, memleketin bazı aksamı daha ziyade nazarı dikkate alınarak verilmiştir. Şimdiye kadar vali unvanına alışmış olan mahaller, liva ve mutasarrıf unvanını az göreceğinden ... (isterse kabul etmesin sesleri). Müsaade buyurun efendim, memlekette eğer herkes bizim gibi düşünmüş olsaydı livalara hacet kalmazdı, kazalar halinde idare ederdik. Binaenaleyh, esasen mutasarrıf kelimesinin, arkadaşlarımızdan birinin buyurduğu veçhile, manayı tamı böyle livalarda vaki olamayacağı için bu mutasarrıf kelimesini kabul etmedik, vilayeti amme dolayısıyla vali kelimesini kabul ettik ve bunu şimdiki esas üzerine kazalara, kazaları nahiyelere taksim ettik. Eğer bu mahzuru buradan bir nefhai kutsiye (kutsal nefes) ile kaldırmak mümkün ise sancak olunca eski vaziyetin tebeddül etmiyeceğine Meclisi Ali kani olursa liva denilebilir. Sancakbeyi denilmesini de düşündük. Fakat cereyanı umumi emperyalistlik aleyhinde olduğundan, bey kelimesinde de derebeylik manası mündemiç bulunduğundan bu tabiri kabul edemedik. Yoksa sancak Türkçe ve herkesin anlayabileceği bir kelime ve sancakbeyi de gayet güzel bir tabir olduğu halde, sancakbeyinde eski sancakbeyliği kokusu olduğu için bunu da kabul etmedik.

Hasan Fehmi Bey tarafından verilen yasa teklifinin geneli ve

birinci maddesi üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra, tasarının hükümete ve Dahiliye Encümeni'ne gönderilmediği anlaşılmıştır. Bu nedenle tasarı hükümete gönderilmek üzere görüşmeler kesilmiştir. Sonuçta, Program Encümeni ile Dahiliye Encümeni'nin kararı doğrultusunda livalara vilayet unvanı verildiği ve konunun Teşkilatı Esasiye Kanunu'na kadar bir daha meclis gündemine gelmediği anlaşılmaktadır. Kaza ismi de eskiden beri kullanıldığı ve halkın dili buna alışkın olduğu için korunmuştur. BMM'de Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesi görüşülürken, Amasya mebusu Ömer Lütfi Bey, en büyük idari teşkilata sancak denilmeyip de vilayet adı verilmesini anlayamadığını dile getirmiştir. Ömer Lütfi Bey'e göre, Fransa'da sancak teşkilatı vardır, ismi departmandır; mademki vilayet teşkilatı kaldırılmaktadır, bu durumda ismi de beraber kalkmalı ve sancak teşkilatı olmalıdır. Lütfi Bey, en büyük yönetsel kademeye liva veya sancak denilmesini, en büyük idare amirine de mutasarrıf adı verilmesini önermiştir. Yapılan oylamada 33'e karşı 37 oyla bu önerinin dikkate alınmamasına karar verilmiş ve 1921 Anayasası'nın ilgili maddesi (10. madde) aynen kabul edilmiştir.

Vilayet isminin kullanılmaya devam etmesi, bu köklü değişikliğin fark edilememesine neden olmuştur. Mülki idare tarihini işleyen kaynakların büyük bölümünde, günümüzün illerinin, Osmanlı eyaletlerinin/vilayetlerinin devamı olduğu bilgisi tekrarlanmaktadır.[596] Oysa Teşkilatı Esasiye Kanunu'ndan sonraki "vilayet" ya da günümüz diliyle "il", Osmanlı taşra yönetimindeki ölçeğe sahip değildir. Osmanlı döneminden kalan anlamıyla vilayet sözcüğü, bölge/eyalet kademesini, bir başka deyişle birkaç ilin bir araya gelmesiyle oluşan il ölçeğinden daha geniş bir alanı anlatmaktadır. Cumhuriyet'in vilayet ölçeği, Osmanlı dönemindeki vilayet kademesine değil, liva kademesine karşılık gelmektedir. Fransa modelinin kavramlarıyla Osmanlı'nın vilayet kademesi "province", Cumhuriyet'in vilayet kademesi ise "departement"dir. Cumhuriyet döneminde vilayet/il ülkenin bölündüğü ve üzerinde merkezi idare görev ve hizmetlerinin şekillendiği en büyük yönetsel kademedir.

596 Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 64.

10 Ocak 1945 tarihinde kabul edilen 4695 sayılı kanunla 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Türkçeleştirilerek adı Anayasa haline getirilmiş, vilayet, kaza ve nahiye isimleri il, ilçe, bucak olarak değiştirilmiştir.[597] Buna göre, 1924 Anayasası'nda tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif olarak yer alan yönetim ilkeleri de yetki genişliği ve görevler ayrımı şeklinde değiştirilmiştir. 1952 yılında çıkarılan bir başka kanunla Anayasa önceki metnine dönüştürülmüş ve eski isimler tekrar kullanılmaya başlanmıştır.[598] Yönetsel kademelerin isimlerinde Teşkilatı Esasiye Kanunu, İl İdaresi Kanunu ve çeşitli yasalarda farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu tarihten sonra eski ve yeni isimler kişisel tercihlere bağlı olarak kullanılmıştır.

c. *Müstakil Liva-Mülhak Liva Ayırımına Son Verilmesi*

Dahiliye Vekaleti 1923 yılında mutasarrıfların isimlerinin vali ile değiştirildiğine, mülhak ve müstakil bütün livaların *vilayet unvanına* sahip olduklarına ve vilayet şeklinde yönetileceklerine ilişkin bir genelge yayımlamıştır.[599] Ancak 1921 Anayasası'nın fiilen uygulanmasını sağlayan bu genelgeye rağmen, vilayet adını alan livaların "müstakil-münhal" ayırımının sürüp sürmediğine ilişkin tereddütler, TBMM'nin 8 Mart 1924 günlü 82 sayılı kararına kadar

---

597 İzmir mebusu Şükrü Saraçoğlu, Çankırı mebusu Abdülhalik Renda ve 221 mebus arkadaşının Teşkilatı Esasiye Kanunu'ndaki yabancı sözcüklerin Türkçe karşılıklarıyla değiştirilmesi hakkında BMM reisliğine sundukları teklif, TBMM ZC, Devre 7, Cilt 15, İ.22, 10.1.1945, s. 41-55; Teşkilatı Esasiye Kanunun Türkçeleştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 15.1.1945, 5905. "İl" sözcüğü, Eski Türklerin etnik birlik ve kademelenmesinde büyük bir topluluğun ismidir. Sonra bu topluluğun yer aldığı coğrafi alanın adı olmuş ve yurt, memleket, ülke anlamında kullanılmaya başlamıştır. (Mefahir Behlülgil, s. 172.) Terim "il" ya da "el" olarak Orhun kitabelerinde de geçmektedir. (Sadri Maksudi Arsal, *Türk Tarihi ve Hukuk*, İstanbul 1947, s. 263-264.) Bu sözcüğe "bir beyin idare ettiği alan" anlamında kullanılmak üzere, 13. ve 14. yüzyıl Osmanlı kaynaklarında da rastlanmaktadır: Aydın-eli, Canik-eli, Danişmend-eli, Germiyan-eli, İç-el, Karesi-eli, Koca-eli, Menteşeeli, Teke-eli, Turgut-eli, Saruhan-eli, vb. İlce terimi ise, ilin küçüğü olduğu düşünülerek, il sözcüğünden türetilerek oluşturulmuştur. Anayasa bu sözcüğü "c" ile göstermiş olduğu ve İl İdaresi Kanunu'nun halen hükmü geçerli maddesinde "c" ile yazılı bulunduğu halde dile daha kolay uyum sağladığı için ilçe olarak söylenip, yazılmaktadır.

598 491 Sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Tekrar Meriyete Konulması Hakkında Kanun, 24.12.1952, 5997 sayılı Kanun.

599 Bilimum elviyei mülhaka ve gayrimülhakanın vilayet unvan ve idaresine kalbedilmesine ilişkin tamim. TBMM ZC, Devre 2, Cilt 4, İ.64, 8.12.1923, s. 111-120. 1923 yılı Ocak ayında Çatalca livasının, Nisan ayında ise Siverek ve Dersim livalarının müstakil olarak yönetilmesi kararlaştırılmıştır. BCA:30.18.1.1/6.46.19/73-49, 21.1.1923; BCA:30.18.1.1/7.15.7/73-50, 10.4.1923.

giderilememiştir. "Beyoğlu ve Üsküdar vilayetleri dışında, bilcümle mülhak vilayetlerin müstakilen idaresi esası"nı temel alan bu karar ile Üsküdar ve Beyoğlu livaları dışında kalan sekiz mülhak livanın bağlı oldukları vilayetler ile ilişkileri kesilmiştir.[600] Yaklaşık bir ay sonra Beyoğlu ve Üsküdar vilayetlerinin kaldırılarak kaza haline getirilmesine ilişkin bir yasa tasarısı gündeme gelmiş, ancak tasarı Dahiliye Encümeni'nde kalmıştır.[601]

Söz konusu kararın alınmasına ilişkin süreç 1924 senesi bütçe görüşmeleri sırasında başlamıştır. Konu ilk olarak bütçe kanunu tasarısına ilişkin Maliye Encümeni mazbatasında yer alan bir fıkra nedeniyle gündeme gelmiştir.[602] Mersin sancağının müstakil olarak yönetilmesi ile mülkiye teşkilatının tadil ve ıslahına (yeniden yapılanmasına) ilişkin bu fıkra çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Gelen sorular üzerine Maliye Encümeni sözcüsü Ali Cenani Bey tarafından yapılan açıklama, bir yandan müstakil-münhal liva ayırımının sona ermediğini, öte yandan hükümetin mülkiye teşkilatında bir reform hazırlığı içinde olduğunu göstermektedir:

> Teşkilatı Esasiye Kanunu her vilayetin ayrı olmak üzere idaresini amirdir. Binaenaleyh mülhak vilayet bugün teşkilatımızda mevcut değildir, olmaması da icabeder. Biz bunu fikri hukuki ile olmaması lazımdır dedik...Fakat efendiler, Teşkilatı Esasiye Kanunu mülhak vilayetler olmayacaktır demekle, acaba bugün bütün vilayetlerin hepsini müstakil olarak idare etmeye imkan var mıdır? Mesela bunların içinde 7-8 bin nüfusu ve 8-10 bin liralık varidatı olan vilayetler vardır. Bu vilayetlerin kendilerine mevdu olan vazaifi hususiyeyi ayrı bir bütçe ile idare edeceğine acaba kanaat getirebilir misiniz? İşte bu uygunsuzluğu menetmek için çare düşündük, dedik ki hükümet yeniden teşkilatı mülkiye yapmak istiyordu, fakat bundan bilahare sarfı nazar etti. Teşkilatı mülkiyenin herhalde ıslahı lüzumuna kaniiz. Efendiler öyle vilayetler vardır ki, nüfusu onbindir. Fakat öyle nahiyelerimiz vardır ki nüfusu 25 binden fazladır. Teşkilatı mülkiye bu suretle devam edemez. Vilayetlere ayrı

600 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 7, İ.6, 8.3.1924, s. 157-199; BCA: 30.10/64.431.14/7214, 11.3.1924, Karar sayısı 82.

601 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 8, İ.36, 13.4.1924, s. 609.

602 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 6, İ.113, 27.2.1924, s. 401-403. 1920'li ve 30'lu yılların bütçe görüşmelerinde vilayet yönetimi söze konu olduğunda, sürekli olarak vilayet sayısının fazlalığından şikayet edildiği görülmektedir.

bir şahsiyeti maneviye vermişizdir. Kendilerine mahsus salahiyetleri ve bütçeleri vardır. Umumi varidatı onbin lira olan bir vilayetin, hususi bütçesi için o varidattan tefrik edilecek hisse ancak 2-3 bin liradır ki, bu da muhasebei hususiyenin masrafını ancak temin edebilir. Binaenaleyh böyle vilayetler olamaz beyefendiler. Faydadan ziyade zararı muciptir. Bu noktai nazardan biz bu maddei kanuniyei teklif ettik... bir defaya mahsus olmak üzere bu salahiyeti hükümete vermeye muvafık gördük.

TBMM'de teşkilatı mülkiyenin tadil ve ıslahı için hükümete yetki verilmesine itiraz edilmiştir. Meclisin hukuki yetki alanı içinde olan bu konunun, hükümet eliyle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Konu, yaklaşık bir hafta sonra Dahiliye Vekaleti bütçesi görüşülürken tekrar gündeme gelmiştir. Aralarında mülhak vilayetlerin mebusları da bulunan on beş kişilik bir grup tarafından, Üsküdar ve Beyoğlu dışındaki mülhak vilayetlerin diğer vilayetler gibi müstakilen yönetilmesinin karara bağlanmasına ilişkin bir teklif verilmiştir.[603] Teklifte, Teşkilatı Esasiye Kanunu ile o güne kadar kabul edilen tahsisat kanunlarında ve görüşülmekte olan Bütçe Kanunu'nda anılan "vilayet" teriminin İdarei Vilayat Kanunu ile tüzel kişiliği tanınmış, genel meclise sahip ve doğrudan doğruya merkeze bağlı olan bir idari kademe olduğu belirtilmektedir. Ancak, bazı vilayetler (mülhak) başka bir vilayete bağlı olarak ve genel meclisleri olmadan yönetilmektedir. Söz konusu teklifte bu duruma bir son verilmesi istenmiştir.

Mersin mebusu Niyazi Bey, Teşkilatı Esasiye Kanunu'na göre bir yönetsel bölgenin ya vilayet, ya kaza ya da nahiye veya köy olabileceğini, ancak vilayetlerin mülhak-müstakil olarak ikiye ayrılamayacağını belirtmiştir. Niyazi Bey'e göre, vilayet diye bir teşkilat tanımak, ama fiilen mülhak liva tarzı yönetimi sürdürmek yasalara aykırıdır. Ergani mebusu İhsan Hamid Bey ise, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesi gereğince müstakil olmayan vilayetin kalmadığını, eğer böyle yönetilmiyorlarsa bu durumda sorumlunun görevini yerine getirmeyen Dahiliye Vekaleti olduğunu söylemiştir. Bu konu hakkında tartışmanın gereksiz olduğunu ileri süren Hamid Bey'e, Bozok (Yozgat) mebusu Süleyman Sırrı

603 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 7, İ.6, 8.3.1924, s. 157-199.

Bey'in cevabı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ihmal edilmiş ve hatta uygulanmayan birçok maddesi olduğu şeklindedir. Süleyman Sırrı Bey'e göre 10. madde de uygulanmayan maddelerden biridir.[604]

Karesi Mebusu Vehbi Bey, bu konuda Teşkilatı Esasiye Kanunu'na dayanmanın hata olduğunu, bu yasa ile getirilen coğrafi durum ve iktisadi ilişkileri dikkate alan vilayet tanımının geleceğe ait olduğunu söylemiştir. Vehbi Bey'e göre 90 bin nüfuslu Uşak bir kaza halinde yönetilirken, diğer tarafta 15 bin nüfusla, 20 bin nüfusla bir vilayet yönetmek ve meclisten de "böyle devam edecektir" kararını çıkarmak yanlıştır. Vehbi Bey, "vilayetin sehpası" olarak adlandırdığı *nüfus, gelir* ve *toprak* esasına göre mülki idarede ıslahat yapılması gereğine dikkat çekmiştir:

> ...Memleketin idaresi için şimdiye kadar geç kalmış olan idarei umumiyei vilayatı biran evvel ıslah etmek ve teşkil etmek lazımdır. Vilayet teşkil etmek için nüfus, varidat, mesahai sathiye [toprak] esas olmak icap eder. Bunların yekdiğerine iltihak ve irtibatı için iktisadi münasebet ve coğrafi vaziyetleri dikkate almak lazımdır. Bir vilayetin sehpası bunlardır. Evvelemirde nüfusu olacaktır, varidatı olacaktır, mesahai sathiyesi de kafi miktarda olacaktır. Yoksa hisse tebaan falan yerde vilayet olsun, falan yerde olmasın demek doğru değildir.

1924 yılı bütçe görüşmelerinde, Karesi mebusu Ali Şuuri Bey'in 1922 yılı resmi istatistiklerine dayanarak verdiği rakamlara göre, yirmi vilayetin nüfusu 100 binden azdır.[605] Ali Şuuri Bey'e göre, bir devletin örgütlenmesi yalnız nüfus esası üzerine gerçekleştirilemez, nüfusla birlikte gelir kaynakları, iktisadi-toplumsal etmenler ve coğrafi durum da göz önüne alınmalıdır. Bolu mebusu Tunalı Hilmi Bey ise idari taksimatın ulaşım olanakları çerçevesinde, merkezden çevreye olan uzaklığın dikkate alınarak yenilenmesini önermiştir. Hilmi Bey'e göre, vilayetlerin nüfusundan önce esas alınması gereken ölçüt, halkın bir yerden başka bir yere

---

604 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, madde 10: "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup, kazalar da nahiyelerden terekküp eder."

605 Artvin (45 bin), Ardahan (85 bin), Erzincan (93 bin), Ergani (79 bin), Bayezid (60 bin), Siird (89 bin), Siverek (61 bin), Gelibolu (38 bin), Genç (67 bin), Muş (23 bin), Bitlis (30 bin), Burdur (80 bin), Tekirdağ (99 bin), Cebelibereket (68 bin), Çatalca (50 bin), Hakkari (30 bin), Dersim (50 bin), Kars (63 bin), Kırkkilise (74 bin) ve Van (50 bin).

mümkün olabildiği kadar hızla ve kolaylıkla gidip gelmesini sağlamak olmalıdır.

Dahiliye Vekili Ferid Bey yaptığı açıklamada Bakanlar Kurulu'nun aldığı karar gereğince bazı vilayetlerin mülhak bırakılarak, bir süre bu şekilde yönetildiklerini, Muvazenei Maliye Encümeni'nin de bu karara katıldığını söylemiştir. Ferid Bey, seçim bölgelerinin yerel yönetim bakımından müstakil olmasını arzu eden milletvekillerinin, bu isteklerinin anlaşılır olduğunu belirtmektedir. Çünkü mülhak vilayetler, genel idare, jandarma teşkilatı ve yerel yönetim (özel idare) bakımından başka bir vilayete bağlı olarak yönetilmektedir. Beyoğlu, Üsküdar, Gelibolu, Mersin, Ergani, Hakkari, Cebelibereket, Kozan, Tekirdağ, Kırkkilise olmak üzere başka bir vilayete bağlı olarak yönetilen on vilayet bulunmaktadır.

Dahiliye Vekili Ferid Bey, TBMM'de birkaç ay önce de aynı konuda Mersin mebusu Besim ve Niyazi Beyler ile Ergani Mebusu Kazım Vehbi Bey'in kendisine verdikleri soruyu cevaplamıştır. Ferid Bey, 8 Aralık 1923 tarihinde yaptığı konuşmada, söz konusu on vilayetin *çeşitli nedenlerle* üç senedir mülhak olarak yönetilmeye devam ettiğini belirtmiştir. Ferid Bey'in açıklamasında dikkat çeken en önemli gerekçe, bu on vilayet arasında kuzeydoğu ve güneydoğu sınırını oluşturanların asayiş nedeniyle mülhak bırakılmış olmalarıdır. Bu vilayetler, ulusal çıkar açısından "kuvvetli bir merkeziyetle" yönetilmeleri gerektiği için bağlı oldukları vilayetle ilişkileri kesilmemiştir. Ferid Bey, vilayetlerin sınırlarının yeniden belirlenmesine ilişkin bir tasarı hazırlandığını, bu tasarı meclis gündemine getirilene kadar söz konusu vilayetlerin mülhak olarak yönetilmesine karar verildiğini söylemiştir:[606]

> ...zannederim ki, üç senedir bunların mülhak olarak idare edilmesinde bir sebeb, bir zaruret vardır. Yoksa diğer dairelerin hepsi tefrik edilmişken bu on daire böyle kalmazdı. *Gelibolu - Tekirdağı - Kırkkilise* hudutları iki, üç cihetten ecnebi hudutlara mülasık [bitişik] bulunan bu memleketlerin gerek idare ve gerek inzibat itibariyle her halde kuvvetli bir merkeziyetle idare edilmesi menafi milliye [ulusal çıkar] icabından olduğu içindir ki, bugüne ka-

606 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 4, İ.64, 8.12.1923, s. 111-120.

dar devam etmiştir. *Hakkari* de aynı vaziyettedir. Bugün muharrer [kayıtlı] nüfusu 3-4 bini tecavüz etmeyen, varidatı 19 bin lirayı geçmeyen bu arazimiz bugün ismen vilayettir. Fakat Van vilayetine merbuten [bağlı olarak] idare edilmektedir. Şimdi arzu buyurur musunuz ki, burada bir vilayet teşkilatı yapalım ve iki hududun iltisak [birleşme] noktasında bulunan ve asayiş noktasından son derece mühim olan bu şehri birtakım cüzülere tefrik ederek idare edelim. Bu gayrikabil ve gayricaizdir. Keza *Üsküdar ve Beyoğlu* için de aynı şey geçerlidir. Şimdi İstanbul'un idaresinde bu parçalar müteferrik olacak diye bu vilayetlerin inzibatını ayıracağız, teşkilatını meclisi umumisini ayıracağız, bu suretle idare edeceğiz... Binaenaleyh Heyeti Vekile muhtelif nikatı nazardan [çeşitli noktalar itibariyle] meseleyi tetkik ederek bunun bir müddet daha haliyle idare edilmesini ve Heyeti Celilenize takdim edilecek vilayatın hudutlarını icrae eden layihaı kanuniyei arz eyledikten sonra Heyeti Celilenizin vereceği karara ittibaen idare etmeyi daha muvafık gördük.

Yerel iktidar odaklarının baskısı ve onların temsilcisi mebusların çabasıyla, TBMM'nin 8 Mart 1924 tarihinde aldığı 82 sayılı karar gereğince mülhak livaların bağlı oldukları vilayetlerle ilişkisi kesilmiş, bütün livalar müstakil yapılmıştır. Ancak iki yıl sonra kabul edilen Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile Beyoğlu, Üsküdar, Ergani, Kozan, Gelibolu; 1933 yılında kabul edilen yasa ile de Hakkari, Cebelibereket (Osmaniye) illeri kaldırılmıştır. 1935 yılında Hakkari; 1996 yılında Osmaniye yeniden il yapılmıştır. Böylece 1924 tarihli mülhak liva listesinde il statüsünü devam ettirenler Tekirdağ, Kırklareli, Mersin, Hakkari ve Osmaniye olmuştur.

d. Yönetsel Örgütlenmenin Esasları: İşgalci Güçler, Aşiret-Azınlık Unsurları ve Asayiş Sorunu

Milli mücadele yıllarında yönetsel sınırların yeniden düzenlenmesi ya da yeni bir mülki bölüm kurulmasına ilişkin kararlarda "işgal halinde yönetimin düşman eline geçmesini önlemek", "etnik/dinsel

azınlık yapısının yönetimi", "çatışmaların önlenmesi", "aşiretlerin bağlılığını sağlamak/korumak", "aşiretleri denetim altına almak", "asayişin sağlanması" gibi nedenler belirleyici olmuştur.[607]

Milli mücadele devam ederken valinin ya da mutasarrıfın düşmanla işbirliği yaptığı bölgelerde İcra Vekilleri Heyeti'nce alınan kararlar yoluyla merkez ve sınır değişiklikleri yapılmış, yeni vilayetler ya da müstakil livalar kurulmuştur.[608] İlk olarak Batı Anadolu'daki bazı kaza, nahiye ve köyler düşman istilası dışında bulunan sancak ve kazalara bağlanmıştır. Ardından İngilizler ve Yunanlılar tarafından işgal edilmiş olan İzmit livası merkezi, ulusal güçlerin egemenliğinde bulunan Geyve'ye nakledilerek Adapazarı, İznik, Karamürsel ve Kandıra kazaları da buraya bağlanmıştır. Geyve kazası merkez olmak üzere kurulan geçici İzmit Sancağı mutasarrıflığına da Sadettin Bey atanmıştır. 1920 yılında, bütçede tasarruf sağlamak amacıyla, her vilayette merkezi vilayete yakın olan kazaların hükümetçe ilgasına karar verilmiştir.[609]

Bir değerlendirmeye göre bu düzenlemeler Ankara Hükümeti'nin Misakı Milli sınırları içinde varlığını duyurma stratejisinin bir parçasıdır.[610] İzmit livası merkezinin Geyve'ye nakledilmesinin nedeni, düşmanla işbirliği içine giren İzmit livası mutasarrıfının ulusal güçlerin egemenliğinde bulunan ilçeler üzerindeki yetkisine son vermektir.[611] Benzer bir uygulama Adana vi-

---

607 Dahiliye Vekaleti'nce hazırlanan bir tanıtım kitabında, Türkiye'de yaşayan gayrimüslim, Arap, Çerkez, Arnavut ve Bulgarların nüfusları verilmektedir. 1927 nüfus sayımına dayanarak hazırlanan kitapta, Türkiye'nin etnik olarak türdeş bir nüfusa sahip olduğu belirtilmektedir. Buna göre 13.5 milyonluk nüfusun % 86'sı Türk olup, Türkçe konuşmaktadır. Buna Arapça ve Kürtçe konuşanlar da eklenirse, Türk nüfusun toplam nüfusun % 95'ini oluşturduğu dile getirilmektedir. Kitapta "bugünkü Türkiye'nin miktar açısından önemli sayılacak azınlıklara sahip olmadığı" yönünde bir saptama yapılmaktadır. Verilen rakamlara göre, 1927 yılında ülkede 119.822 Rum, 64.745 Ermeni, 134.000 Arap, 68.900 Yahudi, 95.901 Çerkez, 21.000 Arnavut, 20554 Bulgar bulunmaktadır. Direction Générale de la Presse, 1935, s. 22-25'den aktaran Rıfat N. Bali, *Cumhuriyet Yıllarında Türkiye Yahudileri*, İletişim, İstanbul 2001, s. 544-545.

608 BCA: 30.18.1.1/1.1.20/73-1, 3.6.1920; BCA: 30.18.1.1/1.2.3/73-3, 7.6.1920.

609 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ. 104, 28.11.1920, s. 92.

610 Kamil Erdeha, "Milli Mücadelede Livalar ve Mutasarrıflar: İzmit Mutasarrıflığı-IV", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 7/51, Nisan-Haziran 1978, s. 25.

611 Kamil Erdeha, İzmit'te tam bir işgal rejimi uygulanmaya başlandığı bu dönemde mutasarrıf İbrahim Hakkı Bey'in Rum, Ermeni, Çerkez ve Abaza çetelerine sırtını dayayarak, İstanbul Hükümeti'ni de dinlemediğini belirtmektedir. Nitekim 7 Temmuz 1920

layetinde de gerçekleştirilmiştir. Adana işgal edildikten sonra vali düşmanla işbirliği yapmaya başlayınca, ulusal güçlerin egemenliğinde bulunan Pozantı kazasında geçici Adana Vilayeti kurulmuş ve Mersin mebusu İsmail Safa (Özler) geçici Adana vilayeti valiliğine atanmıştır.[612]

Ermeni ve Rum azınlığın nüfusça yoğun olduğu bölgelerde çatışmayı önlemek ve güvenliği sağlamak için yeterli sayıda jandarma ve güvenlik güçlerinin bulundurulması, ihtiyaca denk düşecek yönetsel kademenin kurulmasını gerektirmiştir. Ermeni ve Rum azınlığın neden olduğu asayiş sorununu giderebilmek amacıyla Ankara'ya bağlı Çubukabat ve Zir nahiyeleri, 28 Ekim 1920 tarihli yasa ile kaza haline getirilmiş, yılın son günlerinde kabul edilen bir başka yasa ile de Ilısu, Devecidağı ve Artıkova kazaları kurulmuştur.[613] BMM görüşmelerinde, Amasya, Tokat ve Çorum bölgesinde yaşanan olaylar sonrasında burada incelemelerde bulunan Dahiliye Vekili'nin güvenliği sağlamak üzere söz konusu kazaların kurulmasını gerekli gördüğü belirtilmektedir.

Tokat ve Amasya livalarının müstakil hale getirilmesi, Ordu ve Giresun livalarının kurulması bölgedeki Pontus Rum ayrılıkçılığı sorunu ile ilişkilidir. Pontusçuluk, 13 Ocak 1923 tarihli Türk-Yunan mübadele anlaşmasına kadar önemli bir bölgesel sorun olarak varlığını korumuş ve TBMM hükümetini meşgul etmiştir. Giresun ve Ordu livalarının kurulması ile sonuçlanan yasal süreç, "Giresun, Tirebolu ve Ordu kazalarından mürekkep ve Giresun namıyla müstakil bir liva teşkili hakkında kanun tasarısı"nın meclise gelmesi ile başlamıştır.[614] Dahiliye Encümeni sözcüsü (Karesi mebusu) Vehbi Bey, nüfusu 700 bine yaklaşan Trabzon sancağının bir merkezden yönetilmesinin zorlaşması nedeniyle, coğrafi ve ticari

---

tarihli buyruğu ile kendisini görevden alan ve yerine Abdülvahap Bey'i gönderen İstanbul Hükümeti'nin kararını da dinlememiş ve yeni mutasarrıfı İzmit'e sokmamıştır. *A.k*, s. 24.

612 "Adana Vali Vekilliği'ne Mersin Mebusu İsmail Sefa'nın Tayini", BCA: 30.18.1.1/1.8.9/71-8, 5.8.1920; "Adana iline bağlanacak ilçe ve köylerin tesbiti", BCA:30.18.1.1/1.9.7/73-12, 16.8.1920.

613 Ankara'ya merbut Çubukabat ve Zir Nahiyelerinin Kaza Haline İfrağına Dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, s. 91-93, KT: 28.10.1920, 68; RG: 4.4.1921, 9; Ilısu, Devecidağı ve Artıkova Kazaları Teşkiline Dair Kanun, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, s. 81-83, 191-192, 513-514, KT: 23.12.1920, 78; RG: 11.4.1921, 10.

614 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.130, 30.11.1920, s. 141-147.

konumu itibariyle büyük önemi olan Giresun bölgesinin müstakil olarak idaresine karar verildiğini açıklamıştır. Vehbi Bey, bu bölgede üç yüz bin nüfusa sahip yeni bir sancak/vilayet oluşturmanın, güvenlik ve mevcut durum nedeniyle oldukça önemli olduğuna dikkat çekmiştir. Giresun kazasının müstakil livaya dönüştürülme sürecinde BMM Başkanlığı'na gönderilen 30 Ekim 1920 tarihli bir telgraf önemli rol oynamıştır. Giresun Belediye Reisi, Ticaret Odası Reisi ve "zade" ağırlıklı kaza ileri gelenleri tarafından gönderilen telgrafta Giresun'un müstakil livaya dönüştürülmesine ilişkin masrafın iki seneliğinin belediyenin gelir fazlasından karşılanabileceği belirtilmektedir.[615] Tasarı gerekçesinde idari ve inzibati nedenlerle liva olması gereken Giresun'un bütçe yetersizliği nedeniyle şimdiye kadar liva yapılamadığı belirtilmektedir. Ancak kaza halkı iki senelik tahsisatı karşılayacaklarını bildirdiklerine göre Giresun'un liva yapılmasının önünde hiçbir engel kalmamıştır, Ordu'dan başka...

Giresun ve Ordu kazaları arasında sancak olma rekabetinin 1908'den beri devam ettiğini söyleyen Karahisarışarki mebusu Mustafa Bey, Ordu'nun liva merkezi yapılmasının daha uygun olduğunu belirterek yeni bir tartışma başlatmıştır. Mustafa Bey'e göre, Karahisarışarki sancağından da büyük olan Ordu'nun kaza olarak bırakılması ve Giresun'a bağlanmasıyla bölgede asayişin sağlanması mümkün değildir. "Birkaç güne kadar asayişsizliğin tevalisini görürsünüz" diyen Mustafa Bey, Ordululuların bu karara itaat etmeyeceklerini söylemiştir. Bir yıl önce Koca Hasanoğulları ile Meleklioğulları arasında yaşanan çatışmada, hükümetin hiçbir şekilde müdahale edemediğini belirten Mustafa Bey, Ordu'da eski derebeylerden kalma ağaların varlığına ve hepsinin yanında otuz-kırk çete bulunduğuna dikkat çekmiştir. Lazistan Mebusu Abidin Bey, "İslamların yerini mi, Hıristiyanların yerini mi merkez yapmak istiyorsunuz" sorusuyla Giresun-Ordu tartışmasına yeni bir boyut getirmiştir. Abidin Bey'e göre, Giresun'un liva merkezi yapılmasıyla Ordu'da "dehşetli ticaret yapan" Hıristiyanların

615 Telgrafta adı geçenler şunlardır: Osman Alemdarzade (Giresun Belediye Reisi), İsmail Hacı Ademzade, Hacı Emin, Lazçinzade Hakkı, Kaşif Yusuf Ağazade (Ticaret Odası Reisi), Menud Şükrü, Hasan Bağcızade, Hasan Panusoğlu Todor.

güçleri kırılacak, ticari varlıklarına son verilecektir. Tunalı Hilmi Bey ise "teşkilat ne kadar küçük olursa, o kadar yararlıdır" diyerek Ordu'nun da liva yapılmasını savunmuştur.[616]

Bu görüşmelerde toprağa dayalı örgütlenmede esas alınacak kademeye ilişkin ipucu Dahiliye Encümeni sözcüsü Vehbi Bey tarafından verilmiştir:

> Vilayet-liva gerek şimdiki şekli ve gerek geleceği şekli ve alacağı şekiller herhangi şekilde olursa olsun, Giresun bu vaziyette bir liva, bir vilayet olur. Bu şekli alabilecek yerler, bütçenin hali hazırı dolayısıyla fedakarlık eder, bir-iki senelik masrafını kabul ederlerse onu da sancak yaparız. O başka mesele. Mahsa para veriyorlar diye halkı fazlaca ezmeyelim. Bunda yalnız eşrafı ayanı değil, Fatması Ayşesi dahildir. Onları da yükün altına sokup, lüzumsuz yere şerefi için sancak yapmak doğru değildir... Arkadaşlarımızdan bazıları böyle rastgele teşkilatın muvafık olmadığını ve umumi bir teşkilat yapılmasını arzu ediyorlar ki buna encümenimiz de iştirak ediyor...bugün malumu alilerinizdir ki liva halinde teşkil ettiğimiz sancaklar ister sancak namını veriniz, ister vilayet teşkilatını ipka ediniz, ister hem liva hem vilayet yapınız, vilayet salahiyet ve nüfusunu havidir, vezaif ve hukukunu haizdir. Binaenaleyh bir vilayeti idare etmek, binnefis bir mahallin idarei mahalliyesini düşünmek, arazi değil aynı zamanda varidat meselesidir. Şu halde teşkil edilecek vilayatın nüfusu çok olmakla beraber, varidatı az olursa fayda yoktur, arazisi çok olup, nüfus olmazsa onun da faydası yoktur.

Giresun kazasının müstakil liva yapılmasını, Ordu kazasının da Giresun'a bağlanmasını öngören tasarı, yasama sürecinde Giresun ve Ordu müstakil livalarını kuran iki ayrı yasaya dönüşmüştür. Buna göre, merkezi Giresun olmak üzere Tirebolu ve Görle kazaları ile Karahisarışarki sancağına bağlı Kırık nahiyesi bağlanmak üzere Giresun müstakil livası; merkezi Ordu olmak üzere Canik (Samsun) sancağına bağlı Fatsa ve Ünye kazalarının bağlanmasıyla Ordu müstakil livası kurulmuştur.

Hükümet'in 27 Şubat 1921 tarihinde BMM gündemine getirdiği Ergani ve Genç livalarının kaldırılarak, merkezi Palu

---

616 Tunalı Hilmi Bey'in İdarei Nevahi Kanunu Tasarısı'na ilişkin görüşmelerdeki sözlerinden bir bölüm: "...İttihatçılarla vatan hissiyatiyle, milliyet hissiyatiyle beraberdim. Fakat idare noktai nazarından merhum Mithat Paşa'dan aldığım nur ile yirmibeş yaşımdan beri ademi merkeziyetçi idim ve hala öyleyim."

kasabası olmak üzere Palu, Ergani, Osmaniye, Nazimiye, Malazgirt ve Çapakçur kazalarından oluşan Palu livasının kurulmasına ilişkin tasarı aşiret sorunu nedeniyle reddedilmiştir.[617] Tasarı, Dersim sancağının doğu kısmında güvenliği sağlama gerekçesine dayandırılmıştır. Ancak, Dahiliye Encümeni "halkı hükümete ısındırmak icap eden böyle bir anda Ergani ve Genç sancaklarının kaldırılarak, bunların yerine Palu'nun liva yapılmasını" doğru bulmamıştır. Dahiliye Encümeni'nin açıklamasında Genç livasında bulunan 12 aşirete dikkat çekilmekte, "halkı hükümetten soğutmamak" için bu iki livanın kaldırılmaması gerektiği belirtilmektedir.[618] Encümen, asayiş sağlanmak isteniyorsa hükümet Palu kasabasını tabur ya da alay merkezi yapsın, jandarma sayısını artırsın önerisinde bulunarak tasarıyı reddetmiştir. Dahiliye Encümeni mazbatası TBMM'de oyçokluğu ile kabul edilmiştir.[619]

Bu dönemde birçok nahiye ya da köy, "devlet otoritesini kurmak" amacıyla ilçe yapılmıştır. Sivas-Malatya hattı üzerinde iki günlük mesafede Atnalı, Kütük gibi aşiretlerin hakimiyeti altında bulunan ve Osmanlı döneminden beri devlet otoritesinin kurulamadığı bölgelere hakim olabilmek amacıyla yeni kazalar kurma yoluna gidilmiştir.[620] Bu amaçla 18 Haziran 1921'de Hekimhan ilçesi kurulmuştur.[621] Bu uygulama Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Örneğin, 1936 yılında Antalya'nın Akseki ve Alanya kazaları arasında kalan bölgede çeşitli aşiretlerin varlığı nedeniyle Gündoğmuş adında bir ilçe kurulmuştur. İlçenin kuruluş gerekçesi, aşiretlere karşı bu bölgede "kuvvetli bir hükümet kurumu bulundurarak" devlet kontrolünü sağlamak olarak açıklanmıştır.

---

617 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, İ.6, 28.4.1337/1921, s. 127-129.

618 1925 tarihli Şeyh Sait İsyanı, Genç vilayetinde ortaya çıkmıştır. Genç, 1926 yılında kazaya dönüştürülmüştür.

619 1921 Anayasası'nda nahiye kademesinin nasıl düzenleneceği konusu tartışılırken de nahiyelere atanmış müdür göndermek yerine, yönetimin bölgenin güçlü ailelerine bırakılması önerilmiştir. Görüşmelerde Elaziz mebusu Hüseyin Bey, Dersim'in Pah nahiyesine merkezden gönderilecek bir müdürün Suroğulları (Sur Zadeler) aşiretine başvurmadan hiçbir şey yapamayacağını dile getirmektedir. Hüseyin Bey, nahiyelerin yönetimini halk tarafından seçilerek oluşan idare kurullarına bırakmayı teklif etmiştir.

620 Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 255; TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, 30.4.1921, 18.6.1921, s. 185-187, 405-414, 448-449.

621 Hekimhan kazası namıyla bir kaza teşkili hakkında kanun, KT:18.6.1921, 128. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 10, s. 448-449.

Asayiş sorunu, Aksaray kazasının müstakil liva haline getirilmesine ilişkin yasanın da gerekçesini oluşturmaktadır. Gerekçede, bağlı olduğu Niğde livası ile iktisadi ilişkisi sınırlı olan Aksaray kazasının konumu itibariyle önemli olduğu vurgulanmakta ve asayişin sağlanması ile Aksaray'ın iktisadi açıdan daha da gelişeceği belirtilmektedir. Aksaray'ın bir senelik ödeneğine karşılık olarak kaza halkı tarafından 10 bin lira bağış yapıldığı, bunun 5 bin lirasının ödendiği, kalan bölümün ise resmi olarak üstlenildiği görülmektedir. Bunun üzerine Aksaray kazası merkez olmak, Arapsun ve Koçhisar kazalarını da içermek üzere 121.000 nüfuslu Aksaray müstakil livası kurulmuştur. Yasa görüşmelerinde söz alan Kütahya Vekili Besim Atalay, Aksaray kazasının müstakil liva oluşunu memnuniyet ve teşekkürle karşıladığını belirtmektedir.[622] Atalay, eski düzende mülki taksimatın doğal şartlar ve halka kolaylık sağlanması gibi unsurlar dikkate alınmadan, bir takım zorbaların gücü ve baskısıyla yapıldığına dikkat çekmektedir. Atalay'ın sözleri, devlet örgütlenmesinde yönetsel sınırların yerel bağlar ve iktidar ilişkilerinden bağımsız olmadığını göstermektedir:

> ...Efendim, eskiden taksimatı mülkiyede ne ahvali tabiye [doğal şartlar] düşünülür, ne de halka teshilat [halka kolaylık sağlanması] ciheti aranırdı. Bir takım mütegallibenin nüfuz ve müdahalesi yüzünden gayri tabi ve gayri makul taksimatı mülkiye yapılırdı. Bu cümleden olmak üzere Aksaray kazası da Niğde livasına ilhak edilmişti. Vaktiyle Selçukilerin ikinci payitahtı olan ve darphanelerini, ak saraylarını, narin minarelerini hazvi bulunan o güzel kasaba, Selçukiler zamanında, Moğollar zamanında Anadolu'nun en güzel, en mamur bir beldesi iken, bizim elimize geçer geçmez Gedik Ahmet Paşa'nın yarı ahalisini İstanbul'daki Aksaray mahallesine kaldırması ve sonra Niğde'ye raptedilmesi [bağlanması] yüzünden kaza harap olmuştur. Aksaray Niğde'nin 50 (90?) kilometre şimalindedir, bunun Niğde'ye raptı muvafık değildi. Bütün ticareti ve muvasalası Konya iledir. Niğde ile arasında 2500 metre yüksekliğinde Hasandağı vardır... Niğde'nin şimdiye kadar Aksaray'ı düşünmeyerek, bütün varidatı kendi menfaatine hüsnü sarfetmesi, Aksaray'ın felaketini müntiç [sebep] olmaktan ve sefaletini ar-

622 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 5, İ. 83, 14.10.1336/1920, s. 54.

tırmaktan başka bir işe yaramamıştır. Bugün verdiğimiz şu karar hakikaten şayanı memnuniyet ve mucibi teşekkürdür.

Toprağa dayalı örgütlenmede aşiret ve azınlık faktörleri, Cumhuriyet döneminde hayata geçen umumi müfettişlik kurumunun da gerekçesini oluşturmuştur. Şeyh Sait İsyanı'nın bastırılmasının ardından 1927 yılında Diyarbakır, Bitlis, Hakkari, Mardin, Muş, Siirt, Urfa, Van illerini içermek üzere Birinci Umumi Müfettişlik kurulmuştu. Müfettişliğin kuruluş gerekçesi, doğu illerinde "fikir, düşünce, idare ve işbirliği"ni kurma, "emniyet, asayiş ve idare amirleri arasında çalışma birliği"ni sağlama olarak açıklanmıştı. Umumi müfettiş tarafından gönderilen raporlarda "bölgedeki illerin komşu devletlere sınır oluşturması", "Kürt hareketleri", "Kürtler arasında yaygınlaşan Nakşi tarikatı" ve "Komünist hareketler" gibi nedenler vurgulanmıştı.

Trakya bölgesinde İkinci Umumi Müfettişliğin kuruluşu "bayındırlık ve iskan işlerinin yönetimi" biçiminde gerekçelendirilmekle birlikte, müfettiş raporları asıl nedenin burada da "asayiş sorunu" olduğunu göstermektedir. "Doğu Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlerin Türkleştirilmesi", "milli mücadelede birleşerek çeşitli sorunlar çıkaran Çerkez ve Pomak köylerine ilişkin önlemler alınması", "sanayiyi ellerine alan Yahudilere karşı kooperatifleşmenin teşvik edilmesi" gibi uygulamalar bölgedeki müfettişlik örgütlenmesinin nedenlerini göstermektedir. İkinci Umumi Müfettiş Kazım Dirik, hazırladığı raporlarda bütün ekonomide örgütlenerek sanayiyi ellerine alan Yahudilere karşı ne tür önlemler alınabileceğini açıklamaktadır. Dirik'e göre, "bütün köylere kadar Hasan ve Hüseyin adı altında girerek ticaret işlerini ellerine alan ve yerleşen" Yahudilere karşı zorlayıcı bir hareket doğru değildir. Müfettişin önerisi, Yahudilere ekonomik hareketle, kooperatifleşerek darbe vurmaktır.

Milli mücadele yıllarında toprak üzerindeki kuruluşu biçimlendiren temel dinamik *bölüşüm ilişkileri* olmuştur. Burada sıralanan örnekler, toprağa dayalı örgütlenmede nüfus büyüklüğü, coğrafi yapı, gelir kaynağı, toprak genişliği, ulaşım koşulları, kamu hizmetine ulaşılabilirlik, iktisadi bütün oluşturma gibi *teknik-yönetsel* faktörlerin dikkate alınmadığını göstermektedir. Bu süreçte

"Yahudi ve Hıristiyan azınlıkların iktisadi-ticari gücünü kırma", "aşiret yapısının güvenlik sorunu yarattığı bölgelerde hükümet denetimini kurma", "yerel iktidar odakları ile uzlaşarak desteklerini sağlama", "etnik boyların ayrılıkçı hareketlerini bastırma" gibi nedenler belirleyici olmuştur. Bütün düzenlemelerin gerekçesi "asayiş sorunu"na dayandırılmıştır. Asayiş, büyük toprak sahipleri ile ticaret burjuvazisinin çıkarlarının düğüm noktasıdır. Böylece bir yandan dinsel ve etnik azınlık-aşiret yapıları denetim altına alınmakta, diğer yandan eşkıyalık ve hırsızlık gibi sorunlar ortadan kaldırılmaktadır. Büyük çiftçiler, İzmir İktisat Kongresi'nde bu konuda ısrarla duracaklar, güvenliğin sağlanması için iktidara direktifler vereceklerdir. Kuşkusuz asayişin sağlanması, yüzyıllardır eşkıya zulmü altında yaşayan Anadolu köylüsü için de bir nimettir. Ancak, yerleşik toprak ve mülkiyet ilişkilerinin mekansal araçla topyekun kırılmamış olması, buralarda var olan iktisadi-toplumsal ilişki sistemlerinin kendilerini koruyabilmesini sağlamıştır. Bu nedenle asayiş sorununu, ulusal pazarın bütünleşmesi sürecinde toprak ve ticari çıkarlar lehine ayrılıkçı ya da güvenliği tehdit eden unsurların denetim altına alınması ile ilişkilendirmek yanlış olmayacaktır.

e. Teşkilatı Mülkiye Yasası: İl Sayısının Azaltılması

Dahiliye Vekaleti'nin 1933 yılında Cumhuriyet'in onuncu yıldönümü nedeniyle hazırladığı ve 1923'ten itibaren yürütülen çalışmaların özetlendiği raporda "çok vilayet usulü"nün ülke için faydalı olmadığına dikkat çekilmiştir.[623] İllerden bir bölümünün genel ve yerel gelirleri kendi ihtiyaçlarını karşılamadığı, bir bölümünün ise coğrafi, iktisadi durumu veya nüfusu itibariyle il olarak kalmasının imkansız olduğu gerekçesiyle kaldırılmasına karar verildiği söylenmiştir.

İl sayısının azaltılmasına yönelik ıslahat çalışmalarının 30'lu yılların ilk yarısına kadar güncelliğini koruduğu görülmektedir. Bu kapsamda ilk olarak 1921 yılında "teşkilatı mülkiyede ıslahat yapılmasına ilişkin hükümete yetki verilmesi"ni öngören bir tasarı gündeme gelmiştir. Ancak, Dahiliye Encümeni bu tasarının köy

623 *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 267-278.

ve nahiyelerin yönetimine ilişkin yasanın görüşmeleri tamamlandıktan sonra ele alınmasına karar vermiştir. Bu kararın ardından, harcamaların kadro tensikatı yoluyla kısıtlanması amacıyla harekete geçen Dahiliye ve Maliye Vekaletleri il sayısını azaltmayı önermiştir. Bunun üzerine, Dahiliye Vekaleti, "icabatı idare ve teşkilatı esasi"ye göre her 300.000 nüfusa bir il karşılık gelecek şekilde bir tasarı hazırlamıştır. Buna göre il sayısı 47 olarak belirlenmiştir. Mustafa Kemal, 1 Mart 1923 tarihinde TBMM'nin dördüncü yasama yılının açılışı nedeniyle yaptığı konuşmada mülki taksimatın henüz ülkenin coğrafi ve ekonomik durumuna uyum sağlayan bir şekilde bulunmadığını dile getirmiştir.[624] Mustafa Kemal'in açıklamasına göre mülki taksimatta askeri, mali ve adli kuruluşlar göz önünde bulundurularak önemli değişiklikler yapılması gündemdedir. Bu nedenle dört vekaletin müsteşarlarından kurulu bir komisyonun incelemeler yaptığı, bu incelemelerden sonra bir yasa tasarısının hazırlanıp sunulacağı belirtilmiştir.

İllerin sayısının azaltılmasına yönelik kararın ayrıntılı bir incelemenin ardından alınması amacıyla 1925 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından *Tetkikatı Mülkiye Heyetleri* oluşturulmuştur.[625] Dahiliye Vekaleti'nin Cumhuriyet'in onuncu yıldönümü nedeniyle hazırladığı raporda, bu heyetlerin biri mülki idare amiri, diğeri asker olmak üzere iki üyeden oluştuğu belirtilmektedir. Raporda, mülki sınırlar iktisadi ve coğrafi koşullar dikkate alınmadan belirlendiği için il sayısının arttığı, ancak yerel gelirlerin azlığı ile birlikte bu durumun bayındırlık faaliyetlerini yavaşlattığına dikkat çekilmektedir. Söz konusu heyetler, "yerel gelirlerin toplu bir şekilde harcanmasını sağlamak, mülki taksimatı iyileştirmek ve böylece halka idarede kolaylık sağlamak" amacıyla kurulmuştur. Bakanlar Kurulu, 3 Mayıs 1925 tarihinde seyyar tetkik heyetleri ile bunların

624 Atatürk'ün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin I. Dönem 4. Yasama Yılını Açış Konuşmaları, 1 Mart 1923, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 28, s. 2.

625 II. Meşrutiyet döneminde 20 Ocak 1909 tarihli bir talimatla, vilayetlerin mülki taksimatının yeniden düzenlenmesine ilişkin incelemelerde bulunmak üzere "Taksimatı Mülkiye Komisyonları" kurulmasına karar verilmişti. Komisyonlar, her vilayet ve müstakil liva merkezinde, askeri ve mülki üyelerin katılımıyla oluşturulacaktı. İki uygulama arasındaki benzerlik dikkat çekicidir. Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 158-159, 169. "Vilayatın Taksimat Mülkiyesi Hakkında Teşkil Edilecek Komisyonların Vezaifini Mübeyyin Talimat", 7 Kanunuevvel 1325/20 Ocak 1909.

raporlarına göre inceleme yapacak bir Merkez Komisyonu'nun kurulması ve bütün bu görevlilere verilecek yevmiye ile yollukların belirlenmesine ilişkin bir karar almıştır.[626] Tetkikatı Mülkiye Heyetleri, 15 bölgeye ayrılan ülkede incelemeler yapmış ve raporlar hazırlamıştır.[627]

Heyet raporları Dahiliye, Nafıa, Sıhhiye, Müdafaai Milliye vekaletleri ile Erkanı Harbiye temsilcilerinden oluşan sekiz üyeli bir merkezi kurul tarafından incelenmiş ve bazı illerin kaldırılmasına karar verilmiştir.[628] Buna göre 30 Mayıs 1926 tarihinde kabul edilen *Teşkilatı Mülkiye Kanunu* ile 11 il ilçe haline, 27 ilçe bucak haline getirilmiş, 60 bucak kaldırılmış, 18 ilçe yeniden kurulmuş, 17 ilçenin ise bağlılıkları değiştirilmiştir.[629] Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Ardahan, Dersim, Ergani, Gelibolu, Genç, Kozan, Muş ve Siverek illeri ilçe haline getirilmiştir. Yasada öngörülen il ve ilçelerin kaldırılmasıyla meydana gelecek tasarrufa karşılık olarak Dahiliye

---

626 İdari teşkilatın reorganizasyonu için seyyar tetkik heyetleri ve bunların raporlarına göre inceleme yapacak bir Merkez Komisyonu'nun kurulması ile bütün bu görevlilere verilecek yevmiye ve yollukların tesbitine ilişkin 1868 sayılı Bakanlar Kurulu kararı. BCA: 30.18.1.1/13.27.2/73-68, 3 Mayıs 1925.

627 İsmail Hakkı Alpay, "İl Özel İdaresi Tarihçesi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 36, Sayı 295, Temmuz-Ağustos 1965, s. 26; 28-29. Alpay, bu kurulların ismini "Teşkilatı Mülkiye Heyetleri" olarak vermektedir. BCA belgelerinde ve Dahiliye Vekaleti'nin 1933 tarihli raporunda ise "Tetkikatı Mülkiye" olarak geçmektedir. Söz konusu heyetlerin kuruluş ve işleyişine ilişkin belgeler İçişleri Bakanlığı arşivinde olsa gerekir. Cumhuriyet Arşivleri'nde 14. Tetkikatı Mülkiye Heyeti Reisi Behçet Bey tarafından iskan konusunda sunulan rapora dair 14 Ağustos 1925 tarihli bir belge bulunmaktadır: "Ondördüncü Tetkikatı Mülkiye Heyeti Reisi Behçet Bey'in çeşitli yerlerde iskanla ilgili hazırladığı raporun takdimi", BCA: 272..0.0.12/45.76..37, 14.8.1925. Heyetlerle ilgili olarak BCA'da bu rapor dışında bir belgeye ulaşılamamıştır.

628 Hükümet yasa tasarısını meclise sevk ederken, heyet raporlarını inceleyen kurul tarafından hazırlanan genel raporu da sunmuştur. *Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumi Rapor*, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, 199 sıra numaralı ek.

629 Teşkilatı Mülkiye Kanunu, KT: 30.5.1926, 877; RG: 26.6.1926, 404. Abdurrahmangazi, Adilcevaz, Ayvacık, Beykoz, Borçka, Büyükçekmece, Erdek, Gazipaşa, Halfeti, Harput, Hassa, Havsa, Hoşop, Ilısu, İnoz, İpsala, İznik, Ladik, Lalapaşa, Kadrşehri, Narman, Pınarhisar, Silivri, Şarköy, Yalova, Yumurtalık ve Zir ilçeleri ise bucak haline getirilmiştir. Baskil, Bozhöyük, Bucak, Cihanbeyli, Çumra, Gercüş, Gölpazarı, Hadım, Hilvan, Küre, Nizip, Osmaneli, Polatlı, Serik, Susurluk, Sorgun, Torbalı ve Yaylak ilçeleri ise yeniden kurulmuştur. Gebze, İnegöl, Yenişehir, Keşan, Aziziye, Besni, Arapkir, Eğin, Vezirköprü, Havza, Yusufeli, Kiği, Bayburt, Safranbolu, Beşiri ve Derik ilçelerinin de bağlılıkları değiştirilmiştir.

Vekaleti'ne yeniden 100 bucak kurma yetkisi verilmiştir.[630] Tetkikatı Mülkiye Heyetleri'nin çalışmalarına başlamasından önce yönetsel coğrafya 74 il, 315 ilçe, 673 bucaktan oluşmaktadır. Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile idari bölünüş 63 il, 317 ilçe ve 640 bucak olarak düzenlenmiştir.[631]

Genel raporda kaldırılmasına karar verilen illerin öncelikle bağlı köyleri, ardından nahiye ve kazaları itibariyle incelendiği, bu incelemede illerin genel durumu ile niteliklerinin dikkate alındığı belirtilmiştir. Bu süreçte coğrafi ve doğal engeller, iklim durumu, sağlık koşulları, ulaşım şartları, ticari ilişkiler, iktisadi ihtiyaçlar, nüfus ve yüzölçümü gibi ölçütler esas alınmıştır. Rapor, 15 bölgede yürütülen incelemelerin işleyişini şöyle özetlemektedir:

(1) İllerde:
Kaldırılması gereken illerin saptanması,
Kaldırılacak illerin yakınındaki bir vilayete katılmasının mı ya da çevresindeki diğer iller arasında paylaştırılmasının mı uygun olduğuna karar verilmesi,
(2) İlçelerde:
İlçe merkezinin bağlı nahiye ve köylere göre merkezi durumda olup olmadığının belirlenmesi,
Merkezinin değişmesi gereken ilçelerin saptanması ve yeni merkezlerin seçilmesi,
İlçelerin bağlı bulundukları illerle ilişkilerinin incelenmesi, bağlılığı değiştirilmesi gerekenlerin belirlenmesi,
Durumuna göre nahiye derecesine indirilmesi ya da bağlı köylerinin çevresindeki idari birimlere dağıtılmasıyla kaldırılması gereken ilçelerin saptanması,
(3) Nahiyelerde:
İlçe düzeyine yükselmesi gerekenlerin belirlenmesi,
Bir başka nahiye ile birleşmesi gerekenlerin saptanması,
Kaldırılması gerekenlerin belirlenmesi,
Yeniden nahiye kurulması gereken yerlerde, bu nahiyelere bağlanması gereken köylerin saptanması,

---

630 CHP Arşivi'nde Teşkilatı Mülkiye Kanunu'na göre kurulan ilçe ve bucaklar hakkında, 5. Mıntıka Müfettişliği'nden gönderilen bir rapor bulunmaktadır. BCA: 490.1/117, 3.10.1926.

631 1929 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından basılan haritada son idari taksimat gösterilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti İdare Taksimatı Haritası -1929, BCA: 490.01/507.2037.2, 29.4.1937 içinde.

(4) Köylerde:
Köylerin bağlı oldukları nahiyeler itibariyle incelenmesi ve bağlılığı değişmesi gerekenlerin ayrılması,
Birleştirilmesi gereken köylerin saptanması.

Raporda bir ilin kaldırılmasında dikkate alınan etmenler de sıralanmıştır: Genel bütçeye ait gelirlerin yerel masrafları karşılayamaması, özel idarelerin güçsüzlüğü, nüfus azlığı, sahasının darlığı, büyük ve güçlü idare birimleri arasında sıkışmış olması, gelişme yeteneği gösterememesi, idari ve siyasi bakımdan önem taşıması, iktisadi ve askeri nedenler. Raporda bir il için bu etmenlerin hepsinin birden bulunamayacağı ya da yalnızca bir etmenin ilin kaldırılması için yeterli olamayacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte, bu özelliklerden birine ya da birkaçına sahip olmasına rağmen, kaldırılmayan iller de bulunmaktadır. Bunların il olarak bırakılmasının nedeni, idari ve siyasi önemlerinden kaynaklanmaktadır. On bir ilin kaldırılına gerekçeleri şöyle özetlenebilir:

Üsküdar ve Beyoğlu tarihsel olarak İstanbul'a bağlı olarak yönetilmiştir; gelir, nüfus, alan itibariyle tek başlarına bir il oluşturmaları mümkün değildir. Bunlarda il unvanının ilçe unvanı ile değiştirilmesi, yönetim şekillerinde bir bozulmaya neden olmayacaktır. Zaten Üsküdar ve Beyoğlu valilerinin maaşları da birinci sınıf bir kaymakam maaşından fazla değildir.

Çatalca il teşkilatını devam ettirebilecek özelliklere sahip değildir, özel idare gelirleri yerel ihtiyaçları karşılayamamaktadır, belediyesi güçsüzdür. Bu nedenle bir ilçe olarak İstanbul'a bağlanması uygun görülmüştür.

Gelibolu vilayeti Dedeağaç demiryolunun inşasından önce Trakya ve Bulgaristan'ın pazarı iken, hattın inşasından sonra bu özelliğini kaybetmiş, bu nedenle ticari ilişkileri çevresindeki dar bir alanla sınırlanmıştır. Gelibolu, birkaç resmi daire ile birkaç evden oluşan bir kasabaya dönüşmüştür.

Genç vilayeti gelir, nüfus ve alan özellikleri bakımından ilçe derecesinin bile altında bulunmaktadır. Bu nedenle ilçeye dönüştürülerek, bağlı birimlerin çevresindeki illere paylaştırılmasına karar verilmiştir.

Ergani vilayeti Diyarbekir ve Elaziz illeri arasında sıkışmış, oldukça dar bir alana sahiptir. Bağlı birimleri itibariyle Ergani, çevresindeki iller arasında paylaştırılmıştır.

Ardahan sınır vilayeti olarak önem taşımakla birlikte, geliri giderlerinin yarısı kadardır. Bağlı birimleri itibariyle Ardahan, çevresindeki iller arasında paylaştırılmıştır.
Siverek Viranşehir'den başka kazaya sahip değildir, üstelik il merkezi olarak da gelişmemiştir. Urfa'ya bağlanması uygun görülmüştür.
Kozan iktisadi ilişkileri bakımından Adana'ya bağlıdır ve nüfusu azdır, bu nedenle Adana'ya bağlanmıştır.
Dersim bölgesinde sürekli karışıklık çıkmaktadır ve bu küçük vilayetin geliri oldukça azdır. Üstelik eğitimsiz halkı ilkel hayatta, dağlık, yolsuz, ücra bir yerdir. "Tabiatın kahrına uğramış olan bu yerin biçare halkına medeni bir hayat vermek, medeniyetin maddi ve manevi nimetlerinden o zavallıları da olabildiğince yararlandırmak gerekir. Bu da Dersim'i çevresindeki illerin himayesine vermekle mümkün olabilecektir."
Muş ve Bitlis vilayetleri savaşlar nedeniyle harap olmuştur ve her ikisinin de geliri azdır. Bu nedenle bu iki ilin birleştirilerek, tek bir vilayet halinde yönetilmesi uygun görülmüştür. Muş, Bitlis iline bağlanırken, bir kazası Siirt iline verilmiştir.

BMM görüşmelerinde Erzurum mebusu Münir Hüsrev (Göle) Bey, bu yasanın "teşkilatı mülkiye"yi değil, "taksimatı mülkiye"yi konu aldığını ve örgütlenme açısından köklü bir değişiklik getirmediğini savunmuştur.[632] Münir Hüsrev Bey'e göre, mülkiye teşkilatını düzenleyen bir yasa köylerden başlayarak bucak, ilçe ve il olmak üzere bütün kademeleri yeniden ele almalı, mülki sınırları birtakım ölçütler ve ilkeleri esas alarak yeni baştan gözden geçirmelidir. Oysa Teşkilatı Mülkiye Kanunu Tasarısı'na göre illerin kaldırılmasının en önemli nedeni genel gelirlerin (umumi varidat) az olmasıdır. Münir Hüsrev Bey, gelir azlığının bir ilin kaldırılması için gerekçe oluşturamayacağını söylemiştir: "Bazı iller vardır ki geliri giderini karşılamaz. Ancak buranın il olarak yönetilmesinde bir gereklilik vardır. Örneğin, bu yasa ile kaldırılmakta olan Ardahan vilayeti bu tür bir öneme sahiptir." Münir Hüsrev Bey, mülkiye teşkilatı düzenlenirken dikkate alınması gereken en

632 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, s. 605-615. "...Teşkilatı mülkiye denince benim hatırıma şu gelir. Bir cüzütam idari olan köylerden başlayarak derece derece nahiye, kaza, vilayet teşkilatını nazarı dikkate almak gerekir. Çok temenni ederdim ki Dahiliye Vekaleti muhteremi beyefendi senelerden beri idarecilerin intizar ettiği bir teşkilatı mülkiye kanununu Meclise tevdi etsin... Hükümetten sevk edilen Teşkilatı Mülkiye Kanunu bendenizce bir teşkilatı mülkiyeden ziyade bir taksimatı ve tashihi ifade eder."

önemli ölçütlerden birinin de coğrafi durum olduğunu dile getirmiştir. Ancak, yasa tasarısı coğrafya koşullarını gözetmediği için Dersim ilini kaldırmakta ve parçalamaktadır. Oysa Dersim'in kimi ilçelerinin bir ile, kimi ilçelerinin başka bir ile bağlanarak parçalanması, burada idare ve asayişin sağlanmasını güçleştirecektir. Münir Hüsrev Bey'e göre, Erzurum'la iktisadi bağları güçlü olan Kiğı kazasının Erzincan'a, Erzurum'la ticari ilişkisi olan Yusufeli'nin ise aralarında hiçbir ilişki olmayan Artvin'e bağlanması tasarı hazırlanırken iktisadi ölçütün de dikkate alınmadığını göstermektedir. Hüsrev Bey, "fena bir taksimden ibaret olan" bu yasanın hükümete iade edilmesini, mülkiye teşkilatının daha sağlıklı ve ilkeli, özellikle Cumhuriyet'in gerekleriyle uyumlu bir şekilde yeniden düzenlenmesini önermiştir.[633] Hüsrev Bey'e göre, genel idarede hedeflenen gelişmeyi elde etmenin tek yolu budur.

Dahiliye Vekili Cemil Bey (Tekirdağ mebusu), tasarının uzmanlar ve deneyimli idarecilerin katkısıyla Dahiliye Vekaleti'nde bir buçuk yıl süren kapsamlı bir incelemenin ürünü olarak ortaya çıktığını ileri sürmüştür:[634]

> ...Bendeniz buyurdukları gibi üç buçuk ay değil, bir buçuk seneden beri bu meseleyi Vekalette mütehassıslara ve memlekette en büyük salahiyeti haiz olan tecrübeli idare şahsiyetlerimize danışarak ve onların yardımından istifade ederek tetkikettim. İki esaslı fikir tebarrüz ediyordu. Bir idarei umumiye fikri, diğer idarei mahalliye fikri... idarei umumiye fikri; deniliyordu ki, memleket az miktarda, az adette vilayetlere taksim edilsin, onların idaresi çok kolay olur. Ve müteaddit kazalara taksim edilerek, nahiyelere kadar taksimat teşkil edilsin... İkinci fikir; idarei mahalliye fikridir. Diğer müte-

633 "...Teşkilatı Mülkiye Kanunu'nun nevakısından [eksiklik] dilim döndüğü kadar bahsettim, çok arzu ederim ki büyüklerimiz, bizi yetiştiren büyük idare hocalarımız bu kürsüden bu hakikatı söylesinler, tenkidatta bulunsunlar, bizleri tenvir etsinler. Fakat bunu söylemek maalesef benim gibi bir acize kaldı. Dahiliye Encümeni mazbatası tetkik buyurulacak olursa görülecek ki kıymetli ve muktedir idare memurlarından mürekkep olan Dahiliye Encümeni bile bu Teşkilatı Mülkiye Kanunu'nun hiçbir faide temin edemeyeceğini sarahaten ifade etmiştir. Böyle olduğu halde fena bir taksimden ibaret olan bu Teşkilatı Mülkiye Kanunu'nu kabul etmek zannederim doğru değildir. Bunu hükümete iade edelim, hükümet esaslı tetkikat yapsın, teşkilatı mülkiyemizi çok salim ve çok esaslı, bilhassa Cumhuriyetin icabatiyle mütefarik bir şekilde yapsın ve getirsin."

634 Genel raporda ise bölgelerde yürütülen araştırmanın üç buçuk, merkezdeki incelemenin üç ay sürdüğü belirtilmektedir.

hassıs arkadaşlarımız diyorlar ki, memlekette devletin umumi vilayetini haiz daireler taaddüt etmeli [çoğalmalı], bu idarei umumiyei vilayet altında idarei mahalliyeler taaddüt ve inkişaf etmeli fikridir. Birçok merkezler ve şahsiyeti hükmiye verilen vilayetler kendi kendini idare etmeli, bütçelerini tanzim etmeli ve meclisi umumilerini toplamalı ve halkın kendi muhitinin mıntıkavi işlerini kendileri yapmalıdır. Bu iki fikrin mukayesesi şu neticeyi veriyor: Cumhuriyeti idare ve Meclisi Ali ikinci fikre mütemayildir. Çünkü az adetteki vilayetlere inzimamen [ek olarak] müstakil ve mülhak livaları da vilayet yapmak suretiyle idarei mahalliyelerin inkişafı Cumhuriyet ve Meclisi Alice kabul edilmiştir... memlekette taaddüt eden [çoğalan] bu merkezlerle, halkın kendi kendini idare edebilmek kabiliyet ve cazibesi memlekette büyük bir hassasiyetle karşılanmış, hüsnü telakki edilmiş ve kemali arzu ile bunun inkişafına çalışılmakta bulunmuştur. Şunu arz edeyim ki, geçen sene idarei mahalliye varidatı umumiyesi bütün vilayetlerde 23 milyon idi, bu sene mektep açmak ve mektep yapmak, yol yapmak için halk bu vergiyi 35 milyon liraya çıkarmıştır. Meclisi Ali'nin kabul ettiği yeni varidat layihaları karşısında ve bunlar çıktıktan sonra dahi halkın mümessili olan Meclisi Umumiler, halkın işini gördürmek için fazla vergi vermişlerdir ve bunu 35 milyona çıkarmışlardır. Binaenaleyh Hükümetin doğru bulduğu fikir idarei mahalliyelerin inkişafı, bunların kuvvetlenmesi ve halkın kendi kendini idare edebilecek kabiliyeti idariyeyi iktisap etmesi fikridir. Binaenaleyh layiha bu esasa iptina etmiştir.

Dahiliye Vekili'nin açıklamasına göre tasarının dayandığı temel ilke ve Hükümetin doğru bulduğu fikir, yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve halkın kendi kendini yönetebilecek idari yeteneği kazanmasıdır. Cemil Bey, bu konuda Dersim'i örnek vermektedir: Elli yıl önce liva olan Dersim önce mülhak, ardından müstakil liva, sonra da vilayet olmuştur. Tüzel kişiliğe sahip kılınan ve kendi kendini yönetmesi için her türlü yetki verilen Dersim vilayeti, ne bir okul açmış ne de bir karış yol yapmıştır. Bu nedenle Dersim vilayetinin kaldırılması, kazalarının da yollarını yapacak, okullarını açacak "büyük, kuvvetli ve zengin vilayetler"e bağlanması uygun görülmüştür. Cemil Bey, bu sistemden daha yararlı sonuçlar beklendiğini dile getirmektedir. Aslında Teşkilatı Mülkiye Yasası kapsamında en köklü müdahale Dersim'e yapılmış ve yönetsel

bağlantı değişiklikleri ile bu bölge denetim altına alınmaya çalışılmıştır. Genel raporda, her sıkıntılı dönemde bu bölgede mutlaka bir karışıklık yaşandığına dikkat çekilerek, Dersim adının geçmişten bu yana olumsuzluklarla özdeşleştiği söylenmiştir. Bu nedenle "ona bir de vilayet gibi yüksek değerde bir sıfatın verilmesiyle keder verici etkisini artırmanın sakıncalı olduğu" belirtilmiştir. Bu düşünceye dayanarak Dersim vilayeti unvanının ortadan kaldırılması uygun görülmüştür:

> ...Bugün otuz bin liradan ibaret olan varidatı hususiyesiyle [özel idare gelirleri] Dersim kendi kendini bir veçhile idare edemez. Ona hakiki evlat gibi rahmü şefkatle bakacak kudretli bir vasiye ihtiyaç vardır... Erzincan ile Elaziz'in varidatı hususiyeleri cem'an yekun iki yüz bin liradan ibaret olmasıyla bu vilayetler o kadar kudretli addolunamazsa da Dersim'e üvey evlat nazariyle bakmak gibi bir kayıtsızlıkta bulunmayarak onu da bu vatanın aziz bir parçası ve ora halkını da saikai cihaletle medeniyetten mahrum kalmış biçare kardeşler addederek rahimane ve şefikane himaye ve sahabet ettikleri halde Dersim'e her halde faydalı olabilir. Dersim'in ıslahı hususunda civarındaki vilayetlerden hasıl olacak fayda bu kadarla kalmaz. Dersim aynı zamanda haşarı bir çocuk gibi uygunsuz hallerde bulunduğu vakit kendisini terbiye edecek müessir ve kuvvetli nigehbanlara [gözetici] da muhtaçtır... Dersim'i parçalayıp, iki vilayete taksim edersek...Dersim'in üzerinde - heyeti umumiyesi itibariyle - iki vilayetin kuvveti hakim ve amil olacak demektir ki bu da başkaca faydalıdır.

Teşkilatı Mülkiye Yasası ile tarihsel sınırlara ve yerleşik çıkarlara müdahale edilmemiş, ülke toprakları köklü bir düzenlemeye konu olmamıştır.[635] Nitekim Dahiliye Vekili de yasa tasarısı üzerine yaptığı konuşmada halkı rahatsız eden, bunaltan bir teşkilat yapma düşüncesinde olmadıklarını vurgulamıştır.[636] Bölgelerde ve merkezde yürütülen inceleme sonunda hazırlanan genel raporda, "rahatsız edilmek istenmeyen halk" sosyolojik içeriği itibariy-

635 Dahiliye Encümeni Mazbatası'nda, yasa tasarısının gerek genel idare gerek yerel yönetim itibariyle memleketin esas ihtiyacını karşılamayan, yetersiz bir düzenleme olduğu söylenmiş, ancak zamanın darlığı sebep gösterilerek birkaç değişiklikle tasarı onaylanmıştır. Maliye Encümeni Mazbatası'nda ise tasarının mali açıdan müspet veya menfi bir etki yaratmayacağı belirtilmiştir.

636 "...halkı çok izaç eden [rahatsız eden/bunaltan] bir teşkilat yapmak fikrinde değiliz." TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, s. 611.

le tanımlanmaktadır.[637] Burada, önemi yukarıya doğru artmakla birlikte, bucak-ilçe-il kademelerinden birinin kaldırılması ya da bunların merkezinin değiştirilmesi gibi uygulamaların bazı zararlara neden olacağı söylenmektedir. Örneğin, bir ilçenin kaldırılması veya merkezinin başka bir yere nakledilmesi durumunda, orada kârını kısmen yerel memurlardan ve biraz da iş için gelip gidenlerden sağlayan bazı tüccarlar kayba uğrayacaklardır. Bununla birlikte, söz konusu zararlar yalnızca yerel dükkan sahibi küçük tüccarları etkileyecek, bu düzenlemeden büyük tüccar zarar görmeyecektir. Manisa'nın üzümcüleri, Aydın'ın incircileri, Muğla'nın palamutçuları, Samsun'un tütüncüleri, Trabzon'un fındıkçıları gibi "halk"ın asıl ihtiyaç duyduğu ve hükümetten istediği şey asayişin sağlanması ile ulaşım koşullarının iyileştirilmesidir. Bu ihtiyacı giderecek yerel idarenin bucak, ilçe ya da il olmasının "halk", bir başka deyişle büyük tüccar ve toprak sahibi için önemi yoktur.

24 Ekim 1926 tarihli bir kararname ile bazı illerin Bizans, Anadolu Beylikleri ve Osmanlı döneminden kalan isimleri değiştirilmiştir.[638] Buna göre Canik *Samsun,* Ertuğrul *Bilecik,* Bozok *Yozgat,* Hamidabat *Isparta,* Saruhan *Manisa,* Karahisarışarki *Şebinkarahisar,* Karesi *Balıkesir,* Menteşe *Muğla* adını almıştır.[639]

---

637 "...Bütün bu tetkikat işinin en ziyade calibi dikkat ve itiraz olan kısmını ilgalarla merkezi idarelerin tahvili teşkil eder. Filhakika nahiye, kaza, vilayet sırasında ehemmiyeti yukarı doğru mütezayit [artan] olmak üzere herhangi bir cüzi idarenin ilgası veyahut merkezinin muhiti dahilinde diğer bir mahalle nakli keyfiyeti bazı zararlara sebep olur. Ve bu türlü zararların hudut ve şümulü tetkik ve mütalaa olundukta mahdut [sınırlı] ve cüzi olduğu görülür. Mesela bir kazanın ilgası veya merkezinin mahalli ahere nakli halinde orada kârını kısmen memurini mahalliyeden ve biraz da lieclilmaslaha [iş için] gelip gidenlerden temin eden bazı ahzü itacılar ticaretlerinin o kısmından mahrum kalırlar. Binaenaleyh mezkur zararlar mahalli alışverişçi olan küçük dükkancılardan öteye geçemez. Bu halden büyük ticaret müteessir olmaz. Çünkü bu sınıf tüccar mesela, Manisa'nın üzümcülerinin, Aydın'ın incircilerinin, Muğla'nın palamutçularının, Samsun'un tütüncülerinin, Trabzon'un fındıkçılarının... ilh. halkın en ziyade muhtaç olduğu ve hükümetten isteyeceği şey emniyet ve asayiş ile turuku maabirdir. Bu ihtiyacı temin edecek olan hükümeti mahalliye ister nahiye olsun, ister kaza veya vilayet, bu cihet halkı alakadar etmemek tabiidir." *Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumi Rapor,* TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, 199 sıra numaralı ek.

638 "Bazı vilayetlerin iki isimli olması dolayısıyla meydana gelen karışıklığı önlemek için vilayetlerin yalnız bir isimle anılması", BCA: 51.0.0.0/8.67.17, 24.10.1926.

639 20 Aralık 1924 tarihinde kabul edilen 537 sayılı kanunla Kırkkilise vilayetinin ismi Kırklareli olarak değiştirilmiştir. Kırkkilise isminin Kırklareli namına tahvili hakkında kanun, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 11, 20.12.1924, s. 190-193. Dahiliye Vekili Recep Bey,

1927 yılında yayımlanan devlet salnamesinde mülki taksimat 63 il, 342 ilçe ve 666 bucaktan oluşmaktadır. Dahiliye Vekaleti tarafından aylık olarak yayımlanan İdare Dergisi'nin Şubat 1929 sayısında yer alan İdari Taksimat cetveline göre Türkiye 63 il, 338 ilçe ve 750 bucağa bölünmüş durumdadır.[640] Bu rakamlar, 1926-1929 yılları arasında ilçe ve bucak düzeyinde değişiklikler yapıldığını göstermektedir.

1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'nun görüşmelerinde Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, hükümet programında (1 Kasım 1927'den 27 Eylül 1930'a kadar görev yapan IV. İnönü Hükümeti), mülki teşkilat konusunda o güne kadar izlenen yöntemi şöyle tanımlamıştır:[641] "Köyleri güçlendirerek komün yasası ile temeli kurmak, onun üzerine tam teşekküllü nahiye olarak adlandırılan ilçeye benzeyen yapıları yerleştirmek, bunların üzerinde yer alacak vilayetlere de yeterli yetkiyi verdikten sonra merkezi denetimi sağlamak için ülkeyi bölgelere ayırarak umumi müfettişlikler kurmak."

1926 yılında 11 vilayet kaldırılarak il sayısı 63'e indirilmiş olmasına rağmen, bu sayının azaltılmasına yönelik arayışın daha sonraki yıllarda da devam ettiği görülmektedir. Mustafa Kemal, 1930-1931 yıllarında çıktığı yurt gezisine ilişkin notlarında çeşitli

---

"gayri milli olan ve gayri milli manayı ifade eden ve halkın milli duygularını inciten" vilayet, kaza, nahiye ve köy isimlerinin yavaş yavaş değiştirileceğini belirtmiştir. 1938 yılında Diyarbekir vilayetinin adı mıntıkasında bakır madenleri bulunduğu için Diyarbakır, Elaziz vilayetinin adı da bereketli-mahsullü anlamında Elazığ olarak değiştirilecektir. Değişiklik, Türkçe sözcüklerin Arap kültürü etkisiyle medrese diline çevrilerek bozulması gerekçesiyle yapılmıştır.

640 *İdare*, Yıl 2, Şubat 1929, Sayı 11. 1929 yılında yeni bir idari taksimat kitabı yayımlanmıştır: *İdare Taksimatı*, (Vilayet, kaza ve nahiyelerin isimleriyle bunların alfabetik bir cetvelini havidir), Köy Hocası Matbaası, Ankara 1929.

641 TBMM ZC, Devre 3, Cilt 10, İ.54, 18.4.1929, s. 73. 2 Kasım 1927-11 Kasım 1938 tarihleri arasında kesintisiz olarak İçişleri Bakanlığı görevinde bulunan Şükrü Kaya 1883'te İstanbul'da doğmuştur. İstanbul ve Paris Hukuk Fakültelerini bitirmiştir. Hakimlik, adliye müfettişliği ve mülkiye müfettişliği görevlerinde bulunmuştur. Ateşkesten sonra "İttihatçı" olduğu gerekçesiyle mülkiye müfettişliğinden azledilmiştir. 1920'de İstanbul'un işgali üzerine Malta'ya sürülmüştür. 1921'de Milli Mücadele'ye katılmış, milli mücadele sona erince İzmir Belediye Başkanlığı'na getirilmiştir. Ağustos 1923'te TBMM'nin ikinci dönemine Muğla milletvekili olarak giren Kaya, Ziraat ve Dışişleri Bakanlıkları görevinde bulunduktan sonra, 1927-1938 yılları arasında İçişleri Bakanlığı yapmıştır. Ocak 1939'da milletvekilliğinden çekilmiştir. Atatürk ve İdare, *Türk İdare Dergisi*.

yerel hareketlerin doğurduğu "çok vilayet teşkilatı"nın zararlarına değinmiş ve il sayısının azaltılarak yerine umumi müfettişlikler kurulmasını önermiştir:[642]

> Hükümet her yerde teşkilatıyla, şahıslarıyla, salahiyet ve vazifeleriyle kuvvetlendirilmeye muhtaçtır. Zaman zaman tesirini gösteren *muhtelif mahalli cereyanların* doğurduğu şimdiki çok vilayat teşkilatı, birçok noktalardan zararlıdır. Bu kadar vilayeti idare için kıymetli vali ve bilhassa başkan(lar) bulunamıyor. Bir tarafta on kazalı vilayet varken, diğer tarafta iki kazalı bir vilayetin ayrı bir idare cüzü tamı olmasını mücbir kılacak sebebi müşahade etmek kabil değildir. Bilakis vilayetler bu dar taksimatı coğrafi, siyasi ve iktisadi vaziyeti bir olan yan yana mıntıkalardan ayrı idare fikirleri yapıyor. Bu sebeple mevcut vilayetlerimizin adedi mümkün olduğu kadar azaltılmalı, tasarruf edilecek paradan umumi müfettişlikler teşkilatı için para ayırmalı ve büyücek vilayetlerde vali muavini istihdam etmelidir.

26 Mart 1930 tarihli Yarın Gazetesi'nde yer alan bir haberde Dahiliye Vekaleti tarafından Türkiye'nin yeni idari taksimatına ilişkin bir tasarı hazırlandığı ve bu kapsamda 13 vilayetin kaldırılmasının planlandığı belirtilmektedir. 26 Ocak 1931 tarihli Son Posta Gazetesi'nde yer alan bir başka haberde ise mülki taksimat için iki ayrı proje hazırlandığı ve vilayet sayısının 30'a ya da 50'ye indirilmesinin planlandığı söylenmektedir. 29 Ocak 1931 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, Dahiliye Vekaleti tarafından tamamlanan teşkilatı mülkiye projesine göre Doğu'da bazı küçük vilayetlerin kaldırılacağını, kaza sayısının artırılacağını ve bütün nahiyelerin tam teşekküllü haline getirileceğini haber vermektedir. 1931 yılının Şubat ayı içerisinde Cumhuriyet Gazetesi'nde vilayetlerin sayısının bütçe tasarrufu nedeniyle 63'ten 45'e ya da 30'a indirileceğine dair çeşitli haberler yayımlanmıştır.[643]

Vilayetlerin sayıca azaltılarak sınırlarının genişletilmesi yönündeki eğilim, Birinci Umumi Müfettiş İbrahim Tali Öngören tarafından Başbakan İsmet İnönü'ye gönderilen 28 Ocak 1931 tarih-

642 *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 273-274.
643 *Cumhuriyet*, 3 Şubat 1931; 13 Şubat 1931; 3 Mayıs 1931.

li bir raporda da gündeme gelmiştir.[644] Öngören, ademi merkeziyet ve yetki genişliği ilkelerini kabul eden Teşkilatı Esasiye Kanunu'na rağmen, daha sonra çıkarılan yasalarla idarenin sürekli olarak merkeziyete doğru kaydığını ve vilayetlerin yetkilerinin de birçok alanda fiilen ortadan kalktığını dile getirmiştir. Genel müfettiş, özellikle yerel yönetimlere yönelik müdahalelerden yakınmaktadır. Öyle ki genel meclisler ilin gerçek ihtiyaçlarına karşı güçlü ve etkili bir ilgi gösterememekte, il bütçesini de çeşitli bakanlıkların getirdiği kurallar ve koşullar altında adeta bir merasim gibi usulen hazırlayıp onaylamaktadırlar. Öngören, umumi müfettişlerin il bütçeleri üzerinde dar bir yetki ile hareket etmek zorunda kaldıklarını belirtmiştir. Bunun nedenini ise vilayet sayısının artırılmasına ve bu nedenle bazı vilayetlerin bütçe gelirlerinin azalmasına bağlamaktadır. Umumi Müfettiş'in önerisi, hem denetim açısından hem de genel ve yerel bütçenin güçlendirilmesi bakımından vilayetlerin sayısının azaltılması yönündedir. Vilayetlerin sayısının azaltılması ve yetkilerinin genişletilmesi, merkezi yönetimin görevlerini azaltırken, umumi müfettişliklerin görev alanını genişletmiş olacaktır. İbrahim Tali Öngören, daha serbest ve güçlü, yetkileri genişletilmiş valiler talep etmektedir. Merkezle bağları "mevzuat ve usul" ile sınırlandırılacak valilerin, bütün genel ve yerel işler bakımından umumi müfettişliklere bağlı olmasını istemektedir. Böylece, vilayetlerin merkezi yönetim ve umumi müfettişlikle ilişkilerinde yetki ve görev karmaşasına son verileceğini

644 BCA: 30.10/69.455.1, 28.1.1931, Diyarbekir. Bu raporda Öngören, umumi müfettişliğin kuruluşundan bu tarihe kadar geçen üç yıldaki deneyim ve gözlemleri ile yönetim anlayışını özetlemektedir. 3 Mayıs 1931 tarihli bir başka raporda Öngören, il genel meclisleri ve özel muhasebeleri hakkındaki bazı düşüncelerini iletmektedir. Öngören, valilerin il genel meclislerinin kararları ve bütçeleri üzerindeki hakimiyetinden yakınmaktadır. Müfettiş'e göre meclis üyeleri daha kazalarına varmadan bütçe değiştirilmekte, hiçbir denetime tabi olmadan harcama yapılmaktadır. Müfettiş bu durumu özel muhasebe müdürlerinin "istikballerini valilerin her türlü emirlerini yerine getirmek zorunluluğunda görmeleri ve görevlerine hakim olamamaları"na bağlamaktadır. Öngören, israf ve yolsuzluğun önüne geçebilmek için muhasebe müdürlerinin valilerin şahsi adamları şeklinden kurtarılması gerektiğini söylemektedir. Bu nedenle özel muhasebe müdürlerine defterdarlar gibi bir mevki verilerek vekalete bağlanmalarını önermiştir. Müfettiş, encümen üyelerini, gelecek için mevkilerini korumak amacıyla valilerin emriyle hareket eden kuklalara benzetmektedir. BCA: 30.10/69.455.5, 3.5.1931, Diyarbekir.

Tablo II.3 *Türkiye Cumhuriyeti (Devlet Salnamesi) Vilayetlere dair taksimatı mülkiye cetvellerinin fihristi (1927)*

Vilayet	Kaza	Nahiye	Vilayet	Kaza	Nahiye
Ankara	10	7	Çorum	5	4
İstanbul	6	12	Denizli	6	6
Artvin	2	11	Hamidabad (Isparta)	4	7
Edirne	3	12	Diyarıbekir (Diyarbakır)	5	6
Erzurum	6	19	Rize	2	8
Ertuğrul (Bilecik)	4	7	Siirt	7	11
Ordu	2	7	Zonguldak	4	6
Erzincan	20	6	Sinop	3	5
İzmir	13	27	Sivas	8	29
Eskişehir	3	2	Saruhan (Manisa)	10	10
Adana	5	11	Gaziantep	3	13
Elaziz (Elazığ)	11	32	Trabzon	5	3
Aksaray	2	1	Kars	7	17
Afyonkarahisar	4	6	Kırklareli	4	9
Antalya	8	16	Karesi (Balıkesir)	9	22
Amasya	2	10	Karahisarışarki (Şebinkarahisar)	4	6
Urfa	7	8	Kastamonu	7	11
Aydın	5	14	Kırşehir	3	2
Bayezıd	6	6	Kocaeli	6	16
İçelili (Silifke)	3	6	Kayseri	4	15
Bitlis (1929'da Muş)	7	21	Konya	13	21
Bursa	8	9	Gümüşhane	4	9
Bolu	4	5	Kütahya	5	11
Bozok (Yozgat)	3	5	Mardin	7	10
Tekirdağ	5	12	Giresun	2	6
Burdur	2	6	Mersin	1	4
Tokat	5	19	Menteşe (Muğla)	5	16
Canik (Samsun)	5	5	Maraş	4	4
Çankırı	2	5	Malatya	7	27
Cebelibereket (Osmaniye)	4	10	Niğde	4	3
Çanakkale	8	12	Van	6	13
Hakkari	3	7	63	342	666

Kaynak: *Yeni Taksimatı Mülkiyye*: Vilayetlerin İsimleri-Kazaların İsimleri-Nahiyelerin İsimleri-Bilumum Cüz'i İdarelerin Cedveli Vilayetlerin Taksimatı Mülkiyye Cedvelleri, Ankara 1927. (Tablo, kaynaktaki sıralama esas alınarak oluşturulmuştur)

ileri sürmektedir.[645]

3 Şubat 1933 tarihli Cumhuriyet Gazetesi'nde Mustafa Kemal'in yurt gezisine ilişkin bir açıklamaya yer verilmiştir. Habere göre Reisicumhur ile İktisat Vekili Celal Bey'in gezilerinden sonra ülke için çok önemli kararlar alınacaktır. Türkiye'nin her tarafında aynı ekonomik koşullar ile ilerlemek mümkün olamadığından ülke iktisadi bölgelere ayrılacak ve idari mekanizma da tamamen buna uydurularak her bölgede ayrı örgütlenmeye gidilecektir. Üçer beşer vilayetten oluşacak bölgelerde bu vilayetlerin hususi bütçelerinin birleşmesi sayesinde ihraç iskelelerinin, yolların ve benzer girişimlerin kolaylıkla gerçekleşmesi mümkün olacaktır. Kısaca bütün yönetsel örgütlenmenin iktisadi ilkelere göre düzenlenmesi planlanmaktadır.

Bunun üzerine 1933 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından vilayetlerin sayısını 57'ye, 50'ye, 46'ya ve 39'a indiren dört farklı taslak hazırlanmış ve altı vilayetin kaldırılmasını öngören tasarı yasalaşmıştır. Böylece Cumhuriyet'in onuncu yılında İçel, Artvin, Aksaray, Hakkari, Cebelibereket, Şebinkarahisar illerinin kaldırılarak il sayısının 57'ye indirilmesiyle toprağa dayalı örgütlenmede ikinci kapsamlı müdahale gerçekleşmiştir.[646] Bu yasayla İçel ve Mersin illeri birleştirilerek merkezi Mersin olmak üzere *İçel* vilayeti, Artvin ve Rize illeri birleştirilerek de merkezi Rize olmak üzere *Çoruh* vilayeti kurulmuştur. Kanunun kabulünden bir ay sonra yayımlanan *Teşkilatı Mülkiye* başlıklı rapora göre, 1933 yılında idari bölümler 57 il, 381 ilçe ve 880 nahiyeden oluşmaktadır.[647] Tasarıda söz konusu altı ilin kaldırılmasına gerekçe olarak "gelir azlığı" ve "gelişme kabiliyetinin olmaması" gösterilmiştir. Yasa görüşmelerinde Aksaray mebusu Besim Atalay Bey *"...Biz vilayetleri*

---

645 İbrahim Tali Öngören, 11 Aralık 1927 tarihinde "Vilayet-i Şarkiyye Müfettişi Umumiliği"ne atanmıştır. Atandığı tarihte Diyarbekir milletvekilidir. Askeri Tıbbiye'den mezun Öngören, albay iken Mustafa Kemal ile Samsun'a çıkan grubun içinde yer almıştır. Milli mücadelenin önde gelen isimlerinden biri olarak "merkeze yakın bir siyasetçi" olarak tanımlanmaktadır. Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 82.

646 20.5.1933 tarih ve 2197 sayılı Bazı Vilayetlerin Kaldırılması ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 27.5.1933, 2411.

647 "Teşkilat-ı Mülkiye", BCA: 490.01/507.2037.3, 28.6.1933. 1933 yılında basılan idari taksimat kitabına göre ülke 57 vilayet, 351 kaza, 876 nahiye ve 40,230 köye bölünmüştür.

çoğaltırken... birçok nazariye serdettik. Faydalarını saydık, döktük. O faydalar hasıl olmamış mıdır ki bugün lağvediyoruz?" şeklinde bir soru yöneltmiştir.[648] Gaziantep mebusu Reşit Bey'in cevabı, 30'lu yılların birçok uygulamasında araç olarak kullanılan tasarruf politikasını işaret etmektedir. Reşit Bey'e göre, geliri giderini karşılamayan bütün illerin kaldırılması gerekir: *"...Yalnız Aksaray değil, Aksaray'dan daha az nüfuslu vilayetlerimiz de var. Hükümetin bunları lağvetmesi lazımdır. Amma yavaş yavaş. Bugün altı, daha sonra beş tane. Mesele bu suretle hallolunacaktır. Bunda hem hazinenin hem memleketin menfaati vardır."*

f. Aşiret Düzenine Karşı Doğu'da Yeni İller

1935 yılının Eylül ayında Doğu Anadolu Bölgesi'ne yönelik kapsamlı bir müdahale gündeme gelmiştir.[649] Bu değişiklik Mustafa Kemal tarafından "iç idare teşkilatını yurdun doğu bölgelerinden başlayarak genişletmek ihtiyacını duymaktayız, yeniden iki umumi müfettişlik ve yeniden bazı vilayetlerin kurulması da lüzumlu görülmektedir" şeklinde dile getirilmiştir. Dahiliye Vekaleti'ne göre de "genişleyen kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi amacıyla vilayet teşkilatını biraz genişletmek gerekmektedir." Amaç, "halkının ilkel yaşamı ve iktisadi gelişmeye uygun olmayan yapısı nedeniyle, halk ile hükümet arasında iyi bir ilişki kurulamayan, emniyet ve güvenliğin tamamen sağlanamadığı Dersim bölgesinde kuvvetli bir makam oluşturmak"tır. Bu çerçevede 4 Eylül 1935 tarihinde Diyarbakır'da Ordu Müfettişi Kazım Orbay, Korgeneral Abdullah Alpdoğan ve Birinci Umumi Müfettiş Abidin Özmen arasında "ilgili proje" üzerine bir görüşme yapılmıştır. Proje, dört ay sonra bölgede beş il ve Dördüncü Umumi Müfettişlik'in kurulmasıyla hayata geçirilmiştir.

25 Aralık 1935 tarihinde kabul edilen 2885 sayılı yasayla Çoruh, Hakkari, Bitlis, Bingöl, Tunceli illeri kurulmuştur.[650] İcra Vekilleri Heyeti'nce gerek görüldüğünde başka yere nakledilmek

648 TBMM ZC, İ.54, 20.5.1933, C.1, s. 197.

649 Abidin Özmen, "Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce", *İdare Dergisi*, Yıl 18, Sayı 184, Ocak-Şubat 1947, s. 240-241; *İdare*, Cumhuriyetin 15. Yıldönümü Münasebetiyle Fevkalade Nüsha, Yıl 11, Sayı 29, Birinci Teşrin 1938, s. 127.

650 Yeniden Dokuz Kaza ve Beş Vilayet Teşkiline ve Bunlarla Otuz İki Nahiyeye Aid Kadrolar Hakkında Kanun, KT: 25.12.1935, 2885; RG: 4.1.1936, 5903.

üzere, Tunceli vilayetinin merkezi geçici olarak Elaziz kasabası olarak belirlenmiştir. 6 Ocak 1936 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile de Tunceli adı verilen Dersim çevresinde Dördüncü Umumi Müfettişlik kurulmuştur. Dördüncü müfettişlik yönetim ve asayişle ilgili işlerin düzenlenmesi ve hükümet kontrolünün sağlanması için yeniden kurulan Bingöl ve Tunceli illeri ile Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinden alınacak Elazığ ilini kapsamaktadır. Daha sonra Üçüncü Umumi Müfettişlik Bölgesi'nden alınan Erzincan da buraya bağlanacaktır. Abdullah Alpdoğan ise Tunceli vali ve komutanlığı yetkisiyle birlikte Dördüncü Umumi Müfettiş olarak atanmıştır.

2885 sayılı yasanın gerekçesinde daha önceki yıllarda ülkenin doğu bölgelerinde yerin genişliğine göre nüfusun azlığı yüzünden mülki kurullarda ve idare taksimatında ara sıra azaltmalar yapıldığı ve birçok yerde de taşra teşkilatına gerek duyulmadığı belirtilmektedir. Doğu illerindeki "idari teşkilatın çoklaştırılması ve sıkılaştırılması" gerekçesine dayanan yeni düzenleme ile bölgedeki "güvenlik işleri ile toplumsal ve kültürel işlerin düzenlenmesi ve halk ile hükümet arasındaki bağlılığın pekiştirilmesi" amaçlanmaktadır.[651]

Hakkari, "arazinin genişliği, Irak ve İran gibi iki devlet arasında bulunması ve halk arasına hükümet teşkilatının daha iyi girebilmesi" nedeniyle tekrar il yapılmış ve Şemdinan, Beytüşşebab, Gevar ve Hakkari ilçeleri de buraya bağlanmıştır. 1929'da "devlet ve milletin yüksek çıkarlarını sağlayan idari, inzibati ve askeri zaruretler" nedeniyle kaldırılan (yerine Muş vilayeti kurulmuştur) Bitlis'in, altı yıl sonra yeniden il yapılmasının nedeni ise bu zaman süresince bölgede devlet iktidarının kurulamamış olmasıdır.[652]

---

651 Dahiliye ve Bütçe Encümeni Mazbataları, BCA:490.01/507.2037.01, 20.11.1935.

652 Muş Vilayeti Teşkiline Dair Kanun, TBMM ZC, Devre 3, Cilt 12, s. 205, 262, KT: 26.1.1929, 1509; RG: 11.6.1929, 1213. Kaldırılan Bitlis vilayeti yerine Bitlis, Varto, Bulanık, Malazgirt, Mutki kazaları ile Elaziz ve Siirt vilayetlerinden irtibatları kesilen Çapakar, Genç ve Sason kazalarından oluşan *Muş vilayeti* kurulmuştur. Bu kanunla Ahlat kazası ile Tatvan nahiyesi Van vilayetine bağlanmış ve Hizan kazası birinci sınıf nahiye yapılarak Bitlis kazasında bırakılmıştır. Dahiliye Vekaleti-Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü'nden Başbakanlığa gönderilen 28 Mart 1929 tarihli bir yazıda, bu kanun tasarısının gerekçesinin Bitlislilere açıklanması gereğinden söz edilmektedir. Yazıda,

> Muş vilayetinin yeri çok geniştir. Yağışlı zamanlarda, şosası olmaması dolayısıyla derhal çamur olan yolları ve senenin birçok aylarında karla kapalı bulunan ova ve dağları ile bir ucundan diğer ucu yüzlerce olan bir sahanın ve bilhassa şark halkının meskun bulunduğu bu dağlık, taşlık yerlerin bir vilayetle idaresinde güçlük çekilmektedir. Bütün bu sebeplerden başka, Van gölünün batısında bulunan Bitlis'in kuvvetli bir Türklük merkezi olması ve civarındaki dağlı köylülerle daima münasebatta bulunarak temsil rolünü layıkıyla yapabilmesi için de Bitlis'in vilayet haline konulması zaruri görüldüğünden bu sebeplerle... yeniden Bitlis vilayeti kurulmuştur.

Bitlis ili ayrıldıktan sonra Muş ilinde kalan alan, o bölgede bir vilayet için yine gereğinden fazla geniş bulunacaktır. Bu nedenle "halk işlerinin daha kolaylıkla yürütülebilmesi, hükümet otoritesinin tamamıyla uygulanması ve asayişin sürekli kılınması" amacıyla yeni bir il daha kurulması gündeme gelmiştir. Böylece Muş'a bağlı Çapakçur, Genç, Solhan, Bingöl ilçeleri ile Erzincan'ın Kiğı ilçesi ayrılarak Bingöl ili kurulmuştur.

Üç yıl önce 1933'te Rize ile birleştirilerek merkezi Rize olmak üzere Çoruh iline bağlanan Artvin, bu düzenleme ile yeniden il yapılmıştır. Gerekçede, Artvin'e bağlı olan ilçelerin Rize merkezine uzak kalmaları nedeniyle irtibat sağlanamadığından "idari, inzibati ve iktisadi" düşüncelerle Artvin'in yeniden il yapılmasına karar verildiği belirtilmektedir. Borçka, Şavşat, Hopa, Yusufeli ilçelerinden oluşan Artvin iline Çoruh; Rize ve Pazar ilçelerinden ibaret kalan Çoruh iline de eskisi gibi Rize adı verilmiştir.

Bu dönemde Tunceli için diğer illerden farklı bir yönetim düzeni getirilmiştir. 25 Aralık 1935'te kabul edilen *Tunceli Vilayeti'nin İdaresi Hakkında Kanun* hükümleri gereğince, Tunceli 1946

Kurtuluş Savaşı'ndan sonra önemini kaybeden Bitlis'in ilçe haline getirilerek, yerine Muş ilinin kurulmasına ilişkin kararın Bitlislilerce iyi karşılanmadığı belirtilmektedir. Bitlis halkının telgraflarla yüksek makamlara başvurarak, bu değişikliğe ilişkin neden aradığı söylenmektedir. Bu durum karşısında İçişleri Bakanlığı, Birinci Umumi Müfettişlik ile Bitlis valiliğinden Bitlis belediye başkanına durumu açıklamalarını istemiştir. Yazıda belirtildiğine göre, Bitlis'in kaldırılarak Muş'un kurulmasını gerektiren nedenler, devlet ve milletin yüksek çıkarlarını sağlayan "idari, inzibati ve askeri zaruretlerden" kaynaklanmaktadır. BCA: 030.10/66.441.1, 28.3.1929. 1929 yılında Bitlis'in kaldırılarak yerine Muş'un il yapılması 1925'te başlayan Şeyh Sait İsyanı sonrasında alınan bir dizi önlemden biridir.

yılına kadar on yıl süreyle bir tür "olağanüstü önlemler sistemi" ile yönetilmiştir.[653] Buna göre Tunceli vilayetine, ordu ile ilgisi devam etmek üzere rütbesi ile ilgili yetkilere sahip olan bir korgeneral, vali ve kumandan olarak atanıyordu. Bu göreve atanan kişi, dördüncü umumi müfettiş sıfatını da kazanıyordu. Tunceli'de il genel meclisinin görevleri, valinin (ya da vali tarafından atanan bir kişinin) başkanlığında, il idare kurulu üyeleri ile kaymakamlardan oluşan bir heyet tarafından yürütülmüştür. Daimi encümenin işleri ise yine valinin (ya da vali tarafından atanan bir kişinin) başkanlığında maarif müdürü, nafıa başmühendisi gibi memurlardan oluşan bir kurul tarafından sürdürülmüştür. Dolayısıyla, İdarei Hususiyei Vilayat Kanunu'nun ilgili maddeleri Tunceli'de on yıl süreyle uygulanmamıştır.

Doğu'da il sayısının artırılması, aşiret yapısının dağıtılmasına yönelik müdahalenin bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Bu çaba, feodal şeyhlik ve ağalık kurumlarını yok etmek isteyen 1934 tarihli İskan Kanunu ile başlamıştır.[654] Cumhuriyet yöneticileri, Kürtçülüğün aşiret düzeninde yaşayan bir toplumsal sistemden güç aldığını görüyorlardı. Bu sistemde topraksız köylü, şeyhin ve ağanın esiri idi. Üstelik aşiretlerin egemenliği devlet iktidarını tehdit ediyordu. Kürtçülükle mücadelede en etkili önlem aşiret yapısının dağıtılması olabilirdi. Ancak, aşiret egemenliğinden kurtarılacak köylüye toprak dağıtmak gerekirdi; bu ise bir toprak reformunu gerekli kılıyordu. İşte İskan Kanunu bu iki noktada da gereken yasal yolu açarak, aşiret reisliği, beyliği, ağalığı, şeyhliği gibi her türlü kurumun organları ile birlikte kaldırıldığını ve aşiretlerin tapuya kayıtlı ya da kayıtsız bütün mülklerinin kamulaştırıldığı ilan etmiştir. Yasanın 10. maddesi şöyledir:

> Kanun aşirete hükmi şahsiyet tanımaz. Bu hususta herhangi bir hüküm, vesika ve ilama müstenit olsa da tanınmış haklar kaldırıl-

653 Tunceli vilayetinin kaza kaymakamları ile nahiye müdürlerinin de Milli Savunma Bakanı'nın onayı, vali ve komutanın önerisi ve İçişleri Bakanı'nın onaması üzerine ordu ile bağlantısı süren muvazzaf subaylardan atanabileceği belirlenmiştir. Bunun yanı sıra vali ve komutan, gerek gördüğü belediyelerde belediye başkanlığı görevini kaymakamlara ve nahiye müdürlerine verebilmektedir. RG: 2.1.1936, 3195, TBMM ZC Cilt 1, Devre 3, 25.12.1935. Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 228-229; Cemil Koçak, "Tunceli Kanunu", *Tarih ve Toplum*, Sayı 44, Ağustos 1987, s. 7-8.

654 14.6.1934 tarih ve 2510 sayılı İskan Kanunu, RG: 21.6.1934, 2733.

TABLO II.4 *1921-1980 Döneminde Yönetsel Kademelenme: İl, İlçe, Bucak Sayıları*

Yıl	İl	İlçe	Bucak
1921	71	302	679
1924	74	325	673
1926	63	317	661
1927	63	342	666
1929	63	338	750
1933	57	381	880
1936	62	370	893
1939	63	383	916
1953	64	460	940
1959	67	570	898
1980	67	572	887

mıştır. Aşiret reisliği, beyliği, ağalığı, şeyhliği ve bunların herhangi bir vesikaya veya görgü ve göreneğe müstenit her türlü teşkilat ve taazzuvları (organları) kaldırılmıştır... Bu kanunun neşrinden önce herhangi bir hüküm veya vesika ile veya örf ve adetle aşiretlerin şahsiyetlerine veya onlara izafetle reis, bey, ağa ve şeyhlerine ait olarak tanınmış, kayıtsız şartsız bütün gayrımenkuller devlete geçer.

Burada dikkat çeken nokta, Doğu Anadolu'daki ağa ve şeyhler hariç, yasanın büyük toprak sahiplerinin haklarını saklı tutmasıdır. Bu özellik, yasanın Doğu'da asayişin bir türlü sağlanamamış olması ve zaman zaman isyanların patlaması nedeniyle aşiret düzenine karşı bir önlem olarak getirildiğini göstermektedir. Ancak, Cumhuriyet Doğu'da yasayla kağıt üstünde kaldırdığı aşiret ilişkilerini de gerçekte kaldıramamış ve benimsemek zorunda kalmıştır.

1935-1936 yıllarındaki düzenlemenin ardından Dahiliye Vekaleti Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü tarafından İdare Taksimatı kitabı basılmıştır.[655] 1937 yılında ise müfettişi umumilik, vilayet, kaza ve nahiye taksimatını gösteren 1/1 200 000 öl-

655 "Yeni tab edilmiş olan İdare Taksimatı Kitabı'nın tevzii hakkında", BCA: 490.01/507.2037.1, 23.10.1936. İdare Taksimatı kitabından CHP Genel Sekreterliği'ne 20 adet gönderilmiştir. Dahiliye Vekaleti, "kitabın sonundaki yanlış ve doğru cetveline göre yanlışlıkların tashihi ile vilayet, kaza ve nahiye adlarının kitapta yazılı olduğu gibi kullanılmasını" istemiştir.

çekli bir harita basılmıştır.[656] Buna göre ülkede 62 il, 370 ilçe, 893 bucak (222 tam teşkilatlı -671 teşkilatsız) bulunmaktadır.

Türkiye ile Fransa arasında 23 Haziran 1939 tarihinde imzalanan anlaşma gereğince, Hatay toprağı Türkiye milli sınırları içine dahil edilmiş ve 1939 yılında Hatay'ın kurulmasıyla vilayet sayısı 63'e yükselmiştir.[657] Böylece Meclis Hükümetleri döneminde başlayan yönetsel bölümleme süreci ilki 1926, ikincisi 1933 ve üçüncüsü 1935 yılında kabul edilen üç yasayla şekillendikten sonra 1930'lu yılların ilk yarısında tamamlanmıştır. 30'lu yılların sonunda ülkede 63 vilayet, 383 kaza ve 916 nahiye bulunmaktadır.

g. *İl Kademesinin Altındaki Yönetsel Bölünüş: İlçe ve Bucaklar*

1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesinde Türkiye'nin "coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet" yönünden vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların da nahiyelere ayrılması öngörülmüştü. Bunlardan kaza yalnızca mülki bir bölüm iken, vilayet ile nahiye hem tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri hem de merkezin taşra uzantısı olan birer mülki yönetim kademesi olarak düzenlenmişti. Yasanın 21. maddesinde nahiye kademesinin bir veya birkaç köyden oluşabileceği gibi, bir kasabanın da nahiye sayılacağı belirtilmişti. İdari ve inzibati (emniyet ve asayişe yönelik) bir kademe olarak düzenlenen ilçeler, tüzel kişiliğe sahip değildi. Anayasa görüşmelerinde Vehbi Bey tarafından yapılan açıklama, ilçe kademesinin mevcut koşulların zorlaması nedeniyle geçici olarak korunduğunu göstermektedir.[658] Vehbi Bey, günün koşulları nedeniyle kaza bölümlerinin kaldırılmasının

---

656 "Yeni tabettirilen mülki taksimat haritası hakkında", BCA: 490.01/507.2037.2, 29.4.1937.

657 11.7.1939 tarih ve 3711 sayılı Hatay Vilayeti Kurulmasına Dair Kanun. "...merkezi Antakya olmak üzere 4 kazalı bir vilayet teşkili mahalli ihtiyaçların karşılanması noktasından münasıp olarak mütalea kılınmış ve vekaletlerle mülhak bütçeli idarelerin kadroları bu esasa göre ilgili makamlarca tanzim olunmuştur."

658 "Bir memleketin teşkilatı idariyesinde cüzütammı idari olarak nahiyeyi kabul ettikten sonra bittabi onun fevkinde olarak vilayetin şahsiyeti maneviyesini kabul ettik ve aralıkta idari ve inzibati esası haiz olmak üzere bir kademe mevcuttur ki o da kazadır, bir gün gelir ki o da kalkar... Kazalarda bir meclisi umumi ve meclisi mahalli yoktur... Memleketimizin bugünkü vüsati dolayısıyla kaza dairelerinin kaldırılmasının imkanı olmadığını anladık, onun için ipka ettik."

mümkün olmadığını, ancak gelecekte bu kademenin kaldırılabileceğini söylemiştir.

1924 Anayasası'nda da ülkenin coğrafi durum ve iktisadi ilişki bakımından vilayet-kaza-nahiye bölümlerine ayrıldığı belirtilmekle birlikte, aynı maddede nahiyelerin kasaba ve köylerden meydana geldiği hükmüne yer verilmiştir. Yeni Anayasa'da nahiyelerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Vilayet, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilikleri ise anayasa düzeyinde kabul edilmiştir. Vilayetlerin genel (mülki) yönetimini düzenleyen 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'na göre il yönetiminin başı vali, ilçe yönetiminin başı kaymakam, bucak yönetiminin başı müdür, köy yönetiminin başı ise muhtardır.

1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nda mülki idare bölümlerinin kuruluşları başlığı altında "Türkiye coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" hükmü ile gerçekte Anayasanın ilgili maddesi tekrarlanmıştır. 1964 yılında yapılan değişiklikle bu hükme "kamu hizmetlerinin gerekleri" ölçütü eklenmiş, bucakların kasaba ve köylerden meydana geldiğine ilişkin ifade çıkarılmıştır.[659] Bu değişiklik, 1961 Anayasası'nın *İdarenin kuruluşu* başlıklı 115. maddesine dayanmaktadır: *"Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır".* 1924 Anayasası'nda illerin ikincil bölünüşü kaza ve nahiye olarak dondurulmuş olduğu halde, 1961 Anayasası illerin altındaki bölünüşü bir anayasa hükmüne bağlamayarak, üç veya daha çok ya da daha az kademeli tak-

659 1961 Anayasası'ndan sonra 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 1. ve 3. maddeleri 12 Mayıs 1964 tarih ve 469 sayılı kanunla şu şekilde değiştirilmiştir: Madde 1: Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür. Madde 3: İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İllerde genel idare teşkilatı il, ilçe, bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir. (1961 Anayasası'na uygun olarak "görevler ayrılığı" ilkesi kaldırılmıştır.) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, RG: 22.5.1964, 11709.

simatı yasa koyucunun takdirine bırakmıştır.[660] Bu konuya ilişkin olarak komisyon sözcüsü Turan Güneş, merkezi idare kademelerinin Anayasa ile dondurulmasının uygun görülmediğini ve bu nedenle kazalar ile nahiyelerin il çerçevesi içinde bir bütün olarak değerlendirildiğini dile getirmiştir. Özellikle son yıllarda nahiyelerin kaza yapılması eğiliminin güçlenmesi nedeniyle, gelecekte iki kademe arasında orta bir kademenin meydana getirilmesine veya iki kademenin birleştirilmesine ihtiyaç duyulabileceği söylenmiştir. Aynı hüküm 1982 Anayasası'nda da tekrarlanacaktır.

NAHİYE KADEMESİ

1960'lı yıllara kadar devletin toprağa dayalı örgütlenişinde önemli bacaklardan birini nahiye kademesi oluşturmaktadır. Ülkenin yönetsel coğrafyasında köy ile kaza arasında yer alan nahiye kademesinin kuruluşuna, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren büyük önem verildiği ve sıkı bir "nahiyeleşme politikası" izlendiği görülmektedir.[661] Nitekim 1920'li ve 30'lu yıllara özgü önemli yönetsel olgulardan birini nahiye kurulmasına ilişkin kararlar oluşturmaktadır. Nahiye kademesine verilen önem, dönemin ulaşım güçlükleri ile açıklanmıştır. Köy yerleşmelerinin bir üstündeki yönetim kademesi olan nahiye (bucak), resmi açıklamalara göre köylerin yönetiminde ve köylülerin hükümetle ilişkilerinde "hız ve güven" sağlamaktadır. 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun TBMM görüşmelerinde, Ankara'ya bağlı köyler arasında 30 saat uzaklıkta olanlardan söz edilmiş; köylülerin bağlı oldukları nahiyeye ulaşmalarının vilayete gitmelerinden daha

660 Sıddık Sami Onar, *a.g.k.*, s. 802-803.

661 İttihat ve Terakki Fırkası'nın 1909 tarihli siyasi programında da nahiye birimine özel önem verildiği görülmektedir: "...istidadı ahali [halkın alışması] ve ihtiyatı mahalliye [yerelin geleceği] nazarı dikkate alınmak üzere nevahi teşkilatına ihtimam edilecektir." Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasal Partiler*, Cilt 1, s. 82-119. Nitekim 1917 yılında hükümet meclise nahiyelerle ilgili bir kanun tasarısı sunmuştur. *Nahiyelerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Layihai Kanuniye*, Fransa'daki komünlerin karşılığı olmak üzere hazırlanmıştır. Bir köyden oluşan birimler basit nahiye, birkaç köyün bir araya gelmesiyle oluşan birimler mürekkep nahiye olarak adlandırılmıştır. Nahiyede bir nahiye meclisi ve bir nahiye heyeti bulunmaktadır, seçmenlerde vergi şartı kaldırılmıştır. 194 maddeden oluşan tasarı, Dahiliye Encümeni tarafından incelenmiş, ancak heyeti umumiyede görüşülmemiş ve kabul edilmemiştir. 1913 tarihli geçici kanunda kazaların nahiyelere, nahiyelerin de karyelere ayrıldığı gösterilmiş olmakla birlikte, nahiye kuruluşu ve yönetimi hakkında bir hükme yer verilmemiştir. İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 421.

kolay olacağı savunulmuştur.[662] Görüşmelerde nahiye teşkilatını düzenleyen anayasa maddesi "kanunun ruhu" olarak nitelendirilmektedir. Nahiye sözcüğü, Fransızca komün teriminin karşılığı olarak kullanılmıştır. Bununla birlikte, nahiye sözcüğü yerine "karye", "bucak", "belediye", "oba", "budun" ve "cemaat" gibi isimler de önerilmiştir.[663] 1921 Anayasası ile Osmanlı dönemindeki nahiyeler ilga edilmiştir. Yeni düzenlenen şekliyle artık her köy bir nahiyedir.[664] Aralarında bir saatten daha az mesafe bulunan (yarım ya da çeyrek saat) ya da divan olarak adlandırılan köyler söz konusu olduğunda, bunlar birleştirilerek bir nahiye haline getirilecektir. Nahiye kurulurken nüfus, arazi ve gelir ölçütleri esas alınmayacaktır. 1921 Anayasası görüşmelerinde Karesi mebusu Vehbi Bey, nahiye konusuna şöyle açıklık getirmiştir: *"Nahiye denilince ilk hatıra gelecek şey, bizim şimdiki köylerin tanziminden ibarettir... Binaenaleyh nahiye kelimesini bu surette telakki etmenizi rica ederim."* Tunalı Hilmi Bey ise bu düzenlemeyi çocuğun ismini değiştirmek olarak yorumlamıştır: *"... mazbata muharriri çocuğun ismini değiştirmekten başka çare görmüyor. Ancak benim bugünkü köyüme o (Kalubeladan beri gelen köyüme) bugün nahiye adını takıyor. Hakiki mesele bundan ibarettir."* Nahiye meclisi tarafından seçilecek nahiye müdürü bir-iki, en çok üç-dört köye hükmedeceği için bu düzenlemenin köy muhtarlığı kurumunun ismen ve şekil olarak değiştirilmesinden başka bir şey olmadığı söylenmiştir. Nahiye heyetlerine köyün güvenliği, köyde örnek tarla yapılması, köyün sokaklarının düzenlenmesi, köyde bir yardım sandığı kurulması, köylerdeki küçük anlaşmazlıkların çözülmesi gibi yetkiler verilmiştir.

1921 yılında BMM gündemine Nahiyeler ve Köyler İdaresi [İdarei Nevahi ve Kura] adıyla bir yasa tasarısı gelmiştir. Mahmut Esat Bozkurt bu tasarıyı, "yönetimi memleketin eli kılıçlı ve

662 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ.1, 10.1.1337/1921.

663 Nahiye sözcüğü yerine önerilen yeni isimler sırayla oylanırken, Tunalı Hilmi Bey "eğer bu memleket tuz gibi dağılmazsa, Allah'ın büyüklüğüne dua edeceğim" diye seslenecektir. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.119, 22.12.1920, s. 499.

664 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.119, 22.12.1920, s. 493; İ.132, 10.1.1921, s. 261. İttihat ve Terakki tarafından 29.11.1917 yılında Mebusan Meclisi'ne sunulan, ancak yasalaşmayan *Nahiyelerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Layihai Kanuniye*'de de her köyün bir nahiye olarak kabul edilmesi benimsenmişti.

sabanlı sahibine, Türk köylüsüne terk etmekle hakiki millet devrini açmak" şeklinde değerlendirmiştir.[665] Bozkurt'a göre, Türkiye devleti, asırlardan beri onu kanıyla müdafaa eden köylünün eline teslim edilmektedir. Milli mücadele döneminde BMM'de görüşülen ancak yasama döneminin sona ermesiyle kadük[666] olan tasarı oldukça önemsenmiş ve askeri devrimin ardından gerçekleştirilecek toplumsal devrimin aracı olarak sunulmuştur. Ertuğrul mebusu Necip Bey, tasarıyı şu sözlerle savunmaktadır: *"...Biz buraya yalnız askeri mücadele etmeye gelmedik. İnkılabı içtimai yapmaya geldik. İnkılabı içtimai olmazsa inkılabı askerinin ve askeri mücadelenin arkası kesilmez. Bugün iter yarın yine çıkar. Kökü duruyor. Askeri mücadelelere nihayet vermek için inkılabı içtimai yapmaya mecburuz. Bunu da ancak Nevahi Kanunu yapacaktır."*[667] Tasarıda tüzel kişiliğe sahip nahiye idarelerine mali, adli yetkilerin yanı sıra kolluk görevi de verilmektedir. Afyon mebusu Şükrü Bey, merkezi idareyi küçültecek, bürokrasiyi hafifletecek bir reformun kritik eşiğinde bulunulduğunu, bu fırsatın kaçırılmaması gerektiğini düşünmektedir. Tasarıda öngörülen en büyük yenilik, her çeşit resmi işin (tapu, vergi, askere alma, nüfus kaydı, vb) ilk işlem ayağını nahiye idaresinin oluşturmasıdır. Nahiye idarelerinin karar organı nahiye meclisi, yürütme organı ise nahiye müdürüdür. Meclisin üye sayısı yerleşik nüfusa göre belirlenecek, buna göre örneğin nüfusu 20-40 bin arasında olan yerleşim birimleri 50 üyeli bir meclise sahip olacaktır.

Yasanın düşme nedeni, tapu kayıtlarının nahiyelere devrini öngören hükme bağlanmaktadır. Bir değerlendirmeye göre, birçok konu aylar süren tartışmalar sonucunda halledilmiş olmasına rağmen, sıra özel mülkiyetin kaydedilmesine gelince görüşmeler kilitlenmiştir.[668] Afyon mebusu İsmail Şükrü Efendi, cehalet içindeki köylere komün statüsü tanıyıp tapu düzenleme yetkisi verilemeyeceğini savunmuştur. Cumhuriyet'in ilanının ardından 1924 yılında, günümüze kadar uygulamada kalacak olan Köy Kanunu

665 TBMM ZC, Devre 1, 1337/1921.

666 TBMM ZC, 22.3.1339/1923.

667 TBMM ZC, Devre 1, 23.11.1338/1922. Dahiliye Encümeni, "İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Layihası" adıyla gelen tasarıyı, "İdarei Nevahi Kanunu" olarak değiştirmiştir.

668 Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 277.

kabul edilmiştir. Ancak, nahiye yasanın başlığından ve odağından düşmüştür. Böylece 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren tartışma konusu olan nahiye örgütünün bir komün idaresi olarak düzenlenmesine yönelik girişimler sona ermiştir. Nahiye konusu, bu tarihten sonra farklı boyutlar kazanarak ilki 1928, ikincisi 1949 yılında olmak üzere iki kez daha gündeme gelecektir.

Dahiliye Vekaleti tarafından 1928 yılında BMM'ne sunulan bir yasa tasarısında "tam teşekküllü nahiye" konusu gündeme gelmiştir.[669] Vekalet, mevcut nahiyelerin ihtiyacı karşılamayan "eksik teşkilatlar" olduğunu belirtmektedir. Nahiyelerin başında yalnızca bir müdür vardır, istisnai olarak da bazılarında nüfus ve tapu katibi bulunmaktadır. Bu nedenle mevcut nahiye teşkilatı ile köylünün nüfus, vergi, tapu gibi işleri görülememekte ve köylü kaza merkezine kadar gitmeye mecbur bırakılmaktadır. Üstelik nahiyeler ülke geneline gelişigüzel serpilmiştir, elli köylü nahiye olduğu gibi, beş köylü nahiye de bulunmaktadır. Dahiliye Vekaleti, "köylüleri hükümetin işleri ile uygun bir şekle sokmak" gerekçesiyle bir proje hazırlamıştır. Bu projeye göre bütün iller kapsamında tam teşekküllü 1500 nahiyeye ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nda nahiye, nahiye müdürü ile nahiye memurlarından oluşan bir mülki yönetim bölümü olarak düzenlenmiştir. Yasaya göre nahiyelerde nahiye katibi, zabıta memuru, hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, nüfus, tapu ve vergi memurları ile gereği kadar tali memur bulunacaktır. Nahiyede en yüksek hükümet memuru olan nahiye müdürü, doğrudan doğruya valiler tarafından atanacaktır. Müdür, nahiyenin işleri hakkında bağlı bulunduğu kaza kaymakamı ile haberleşecek, kaymakamdan aldığı emirleri yerine getirecektir. Nahiyenin emniyet ve asayişinden sorumlu olan müdür, nahiyesi dahilindeki köyleri, köy kanunu hükümlerine göre denetimi altında bulundurmak, halkın müracaat ve şikayetlerini dinlemek, yetkisi dahilindeki işleri yapmak, nüfus kanununun hükümlerini uygulamakla görevlendirilmiştir.

Tam teşekküllü nahiyelerin kurulmasında üç ilke gözetilmiştir. *Birincisi* köylünün yaya olarak sabah nahiye merkezine giderek,

669 *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 275-277.

işini bitirdikten sonra akşam eve dönebilmesini sağlayacak şekilde nahiyeyi çevreleyecek köylerin merkeze asgari 10, azami 15 kilometre uzaklıkta olması; *ikincisi* nahiyeye bağlı köy sayısının 25'ten fazla olmaması; *üçüncüsü* ise nahiye nüfusunun 10 bini geçmemesidir. Bir tam teşekküllü nahiye kurmanın maliyeti 3000 lira olarak hesaplanmıştır. Buna göre, 1500 nahiye 4,5 milyon liraya mal olacaktır. 1928 yılından itibaren ayrılan ödenekle 1930 yılına kadar 215 nahiye kurulmuştur.[670] 1930 yılı bütçesinde 80 tam teşekküllü nahiye kurulabilmesi için ayrılan ödenekle ise 20'nin üzerinde ilde yeni nahiyeler kurulmuştur.[671] Bu dönemde teşekküllü nahiyelerin kurulduğu iller arasında Ankara (30), Erzurum (30), Balıkesir (40), İstanbul (37), Kırklareli (13), Konya (44) ve Malatya (30) öne çıkmaktadır. Nahiye örgütlenmesi, *"köylülerin hükümetle ilgili işlerinin kendilerine en yakın nahiye merkezlerinde hızla ve güvenle görülmesini sağladığı için"* önemsenmektedir. Dahiliye Vekaleti, vilayetlerden alınan bilgiler ve mülkiye müfettişlerince yapılan incelemeler doğrultusunda, tam teşekküllü nahiyelerin yönetsel işlerin yürütülmesi ve güvenliğin sağlanması açısından olumlu sonuçlar doğurduğunu açıklamıştır.

Dahiliye Vekaleti Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü'nün 1933 tarihli Mülki Taksimat Haritası'nda tam teşekküllü nahiyelerin bulunduğu vilayetler de gösterilmektedir.[672] Buna göre, 1928-1933 yılları arasında Kırklareli, Balıkesir, Konya, Ankara, Yozgat, Malatya, Erzurum, Muş ve Muğla'da tam teşekküllü nahiyeler kurulmuştur. İdare Dergisi'nin 1938 yılında Cumhuriyet'in on beşinci yıldönümü nedeniyle yayımlanan özel sayısında tam teşekküllü nahiye sayısı 323 olarak verilmektedir. Teşkilatsız nahiye sayısı ise 671'dir. Bu tür nahiyelerde bir jandarma onbaşısı veya

---

670 21.11.1929 tarih ve 1351 sayılı RG'de yayımlanan kararla 23 yeni nahiye kurulmuştur.

671 Cumhuriyet Arşivleri'nde köylerinde nahiye kurulması nedeniyle yöre halkı tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilen birçok teşekkür telgrafı bulunmaktadır. Örneğin, 20 Ocak 1930 tarihinde Tuzlukçu nahiyesi Belediye Reisi Mahmut, Muhtar Hamdi ve nahiye halkı adına Memet Ali imzalarıyla Akşehir'den Dahiliye Vekaleti'ne çekilen telgrafta, hükümete ait işlerinin kolaylıkla görülmesi için Tuzlukçu köyünde tam teşekküllü nahiye kurulması suretiyle Cumhuriyet hükümetinin köylüye karşı gösterdiği yüksek alakadan dolayı halkın şükran ve minnetleri bildirilmektedir. BCA:30.10/66.441.2/73-44.

672 *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 395.

astsubayı ile bir miktar jandarma eri, bir nüfus memuru ve tahrirat katibi bulunmaktadır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki bucakların büyük bölümünde ise nüfus memuru ile tahrirat katibi yoktur.

Tam teşkilatlı nahiye sorunu, Dahiliye Vekaleti'nin projesi ile ortaya çıktığı 1928 yılından sonraki yirmi yıl içinde tamamen çözülememiş ve konu 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu ile tekrar gündeme gelmiştir.[673] Cumhuriyet döneminde bucak yönetimi ve teşkilatına ilişkin en ayrıntılı düzenleme bu yasa ile getirilmiştir. Toplam 70 maddeden oluşan yasanın 17 maddesi bucaklarla ilgilidir:

> ...böyle dinamik ve kırtasiyesiz bir çalışma ekibinin hizmetlerinden köylerarası işler bakımından da daha verimli bir istifadeyi sağlayabilmek üzere bucak bölgesindeki belediye ve köylerin "syndical de communes" mahiyetinde birlikler kurabilmeleri daha uygun ve buna Köy Kanunu'nun 47 ve 48inci, Belediye Kanunu'nun 133üncü maddeleri de zaten uygun bulunduğu, bu itibarla bucak şuurunun tekevvünü ve kasaba ve köyler arası ortak hizmet ve ihtiyaçların bucak çevresi içinde kavranabilmesine elverişli hükümlerle, İl İdaresi Kanunu'nun bünyesinde bucak bahsinin başlıca bir bölüm halinde yerini alması, bu teşrii yapının bütün bakımından da yakışık alacağı mulahazalarında hükümetin de mutabakatı ile çoğunluk hasıl oldu. (İçişleri Komisyonu Raporu)

Yasada bucak, "coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümü" şeklinde tanımlanmaktadır. Buna göre bucak, küçük yerel idareler olan köy ve kasabaları merkez teşkilatına bağlayan hiyerarşik bir kademedir. Bu kademede hükümetin temsilcisi olarak görev yapan bucak müdürlerinin yanı sıra, bakanlıklar tarafından ihtiyaca göre valilikler emrine gönderilen gezici ve sabit doktor, veteriner, tarım memuru, fen memuru, sağlık memuru, ebe, tapu ve nüfus katipleri ile özel kanunlarında

673 Nahiye kurulması ve nahiyelerin yönetimi hakkında Dahiliye Vekaleti'nce hazırlanan 26 maddelik bir tasarı, 12 Ocak 1942 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı, Bütçe, Adliye ve Dahiliye Encümenleri tarafından incelenmiş, hazırlanan raporlar genel kurulda görüşülmeye başlanmış, ancak görüşmeler kesilmiştir. İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 422.

gösterilecek diğer teşkilatın bulunması öngörülmüştür.[674]

Yasaya göre bucak müdürünün başkanlığında bir "bucak meclisi" ve "bucak komisyonu" bulunacaktır. Meclis ve komisyon bucak sınırları içindeki köy ve kasabaların yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını düzenlemek, kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Aynı zamanda bucak çevresindeki köylerle belediyelerin içme suyu, sulama, yol ve telefon şebekeleri, tarım alet ve makineleri sağlama, kurma ya da işletmek amacıyla birlik kurmaları durumunda, bucak meclisi ve komisyonu bu birliğin karar ve denetleme kurulları, bucak müdürleri de yürütme aracı olarak görev yapacaktır.

Bucak meclisleri, bucağa bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurulları tarafından kendi aralarından veya kendi köy ve kasaba halkından olmak üzere dışardan seçecekleri birer üyeden oluşacaktır. Bucağın sabit veya gezici doktoru, doktoru olmayan yerlerde sağlık memurları, veterineri, ziraat muallimi, sabit ve gezici başöğretmenleri bucak meclisinin doğal üyeleridir. Bucağa bağlı kasaba ve köy adedi 12'den aşağı olursa meclise seçilen üye adedi 12'den az olmamak üzere, kasaba ve köylerce eşit sayıda seçilecektir. Bucak meclisi, yılda bir kez Ekim ayının başında toplanacaktır, seçilen üyelerin görev süresi dört yıldır.

Bucak komisyonu, bucak meclisinin bir yıl süreyle kendi üyeleri arasından seçtiği dört üyeden oluşmaktadır. Bu komisyonun başkanı bucak müdürüdür. Bucak komisyonu, en az ayda bir kere toplanarak bucak meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclis görevini yapacaktır. Vali ve kaymakamlar, il ve ilçe merkez bucağının meclis ve komisyonlarına başkanlık edecekleri gibi, ilçeye bağlı bucakların meclis ve komisyonlarına da gerek gördükleri hallerde başkanlık edebileceklerdir. Bu meclis ve komisyonların başkanlık ve üyelikleri fahridir.

Böylece, bucak hem bir *taşra kademesi* hem de *yerel yönetim birliği* olarak düzenlenmiştir. Bucak müdürü, merkezi yönetimin temsilcisi ve yerel yönetim birliğinin yürütme organı olarak çift

674 9.7.1953 tarih ve 6125 sayılı yasanın 1. maddesiyle değiştirilen hükme göre bucak müdürlerinin İçişleri Bakanlığı'nca valilikler emrine atanması kararlaştırılmıştır. Yasanın ilk şeklinde ise bucak müdürleri valilikler tarafından atanmakta ve memuriyetleri İçişleri Bakanlığı'nca onaylanmaktadır.

işleve sahip kılınmıştır. Ancak, kanun bu birliğin bir tüzelkişiliği bulunduğu yönünde açık hüküm içermediğinden, bunu bir yerel yönetim birimi olarak nitelemek mümkün değildir. Bu yasa hükümlerine göre kurulacak bucak teşkilatının, Bakanlar Kurulu'nca uygun görülecek illerde, her yıl il bütçesine konacak ödeneğe bağlı olarak peyderpey gerçekleştirileceği belirtilmiştir.[675] Her ilde bu teşkilat yapılıncaya kadar halen yürürlükte olan kadroların uygulanacağı, bucak meclis ve komisyonlarının ise ancak teşkilatı tamamlanan bucaklarda kurulacağı hükme bağlanmıştır. 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu, bucak müdürlerini temsil yetkileri ile birlikte güçlü bir güvenlik teşkilatına sahip kılmış ve küçük boyutlu (birkaç köyü ilgilendiren) kalkınma faaliyetlerinde bir rehber olarak çalışmalarını öngörmüştür.

Kaba hatlarıyla 1940'ların Türkiyesi yarı-feodal ilişkilerin egemen olduğu geniş bir tarım sektörü ile ticari niteliği ağır basan kapitalist bir sektörün yan yana bulunduğu sosyo-ekonomik bir yapıya sahiptir. Modern anlamıyla bir sanayi burjuvazisi gelişmemiştir; iktisadi hayata bankalar-ticaret burjuvazisi-büyük toprak sahipleri ittifakı hakimdir. Bu sınıf ve zümreler arasında çıkar çatışmaları varsa da bunlar uzlaşmaz karşıtlıklar değildir ve kapitalist ya da feodal nitelikteki artı-değerin paylaşımıyla ilgilidir. Buna karşılık, geniş halk kesimleri cılız bir işçi sınıfı ile yarı-serf konumundaki yoksul köylülerden oluşmaktadır. Kapitalizme geçememiş ve bünyesindeki yarı feodal ilişkileri temizleyememiş bir ülkede, köylünün özgürlüğünü sağlayacak bir toprak reformu gerçekleştirilememiş, ağa ve beylerin gücü kırılamamıştır. 1949 yılında parti müfettişi olarak Karadeniz illerini teftiş eden Samet Ağaoğlu'nun raporu bu bakımdan oldukça açıklayıcıdır: Ağaoğlu'na göre Trabzon havalisinde "öteden beri servet ve arazi belli ailelerin elinde toplanmış ve halkın çoğunluğu bu ailelerin ik-

675 İçişleri Bakanlığı Vilayetler İdaresi Genel Müdürlüğü, "tam teşkilatlı nahiye" haline getirilmesi uygun olan nahiyeleri sıraya koyarak, olanaklar ölçüsünde, her yıl bir miktar nahiyenin teşkilatını tamamlamaya başlamıştır. 1955-1957 yıllarında yürütülen Kaza ve Vilayet İdaresi Araştırması'nda Vilayetler İdaresi Genel Müdürlüğü'nde bu amaçla tutulan dosyaların oldukça düzenli olduğuna ve gerekli bilgileri içerdiğine dikkat çekilmektedir. *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, AÜ SBF, Ankara 1957, s. 43.

tisadi ve siyasi nüfuz ve kudret sahaları arasında bölünmüştür."[676] 1949 İl İdaresi Kanunu ile güçlendirilen bucak yönetimi, dönemin iktisadi ve toplumsal gerçekleri içinde atılmış merkeziyetçi bir adımdır. Nahiye kuruluşuna atfedilen "köyleri hükümetin işleri ile uygun bir şekle sokmak" ya da "köy işlerinin denetimi, asayiş ve güvenliğini sağlamak" gibi amaçların anlamını da bu çerçevede düşünmek gerekir.

1937 yılının ilk günlerinde İçişleri Bakanlığı tarafından valiliklere gönderilen bir genelgede, aralarında coğrafi ve iktisadi yakınlık bulunan köylerin birlikler halinde toplanacağı bildirilmişti.[677] Genelge, aynı yıl hazırlanan bir yasa tasarısına dayanmaktaydı. Buna göre, köy sayısı azaltılacak, dağınık köyler birleştirilecek ve kurulacak köy birliklerine devlet gerekli hizmeti götürecekti. Köy birlikleri, sürme ve sulama araçlarına sahip kombina mihveri etrafında örgütlendirilecek, böylece tarımsal üretim düzenli bir sistem içinde işleyebilecekti. Aynı yıl Ziraat Bankası'nın daha geniş olanaklara kavuşturularak anonim şirket olmaktan çıkarılıp iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmesi; 1935 yılında tarım kredi ve tarım satış kooperatiflerinin, 1938 yılında Toprak Ofis'in kurulması; sulama çalışmalarının geliştirilip Anadolu'nun 12 su bölgesine ayrılarak Devlet Su İşleri'nin temellerinin atılması ve ormanların devletleştirilmesi bu devrimci girişimi tamamlayan adımlardır. Kağıt üzerinde kalan köy birlikleri projesi, 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu ile tekrar gündeme getirilmiştir. 1937'de estirilen rüzgar, 1940'lı yılların sonuna kadar sürmüşse de yerleşik çıkarların demirperdesi yarılarak köylü kitlelerine çağdaş uygarlık yolunu açmak mümkün olmamıştır.[678] Tarım kredi ve satış kooperatifleri, devlet parasını dağıtan ve geniş ölçüde eşraf ve tefeci tüccar çıkarları ile bağdaşan kuruluşlar olarak kalmış, hiçbir zaman gerçek kooperatifler birliği haline gelememiştir. Köy kalkınmasının ve tarımı modernleştirmenin temel dayanaklarından biri sayılan kombinalar, devletin büyük çiftçiler hesabına traktör işlemesinden ibaret kalmıştır. Çiftçiye yardım adı altında gündeme gelen

676 Samet Ağaoğlu, *DP'nin Doğuş ve Yükseliş Sebepleri: Bir Soru*, İstanbul 1972'den aktaran Taner Timur, *Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş*, s. 112.

677 *Son Posta Gazetesi*, 8 Ocak 1937.

678 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, Birinci Kitap, s. 487.

uygulamalar da gerçek ihtiyaç sahibi köylüye değil, ağa ve beylerin işine yaramıştır. 1927-1945 yılları arasında, ulusalcı-devrimci kadro toprak ağalarının tasfiyesi de dahil, tarımda köklü devrimler düşünmüş ve bunları gerçekleştirmeye çalışmıştır. Ancak ağa, bey ve şeyhler ile bunların temsilcisi olan bürokratların işbirliği, bu köklü devrimlerin başarıya ulaşmasını engellemiştir.[679] Bu dönemde sürdürülen köy ve tarım politikası, devletin toprağa dayalı örgütlenmesine bucak kademesi olarak yansımıştır.

1949 yılından 1960 yılına kadar 122 bucak kurulmuştur.[680] 1952-1957 yılları arasında 253 bucak tam teşkilatlı duruma getirilmiştir.[681] 1959 yılında yayımlanan ve idare taksimatındaki en son değişiklikleri yansıtan bir çalışmada bucak sayısı 898 olarak gösterilmektedir.[682] Bu yayında bucaklar, "tam teşkilatlı bucaklar", "tahrirat katibi olan bucaklar", "belediye teşkilatı olan bucaklar", "nüfus memuru olan bucaklar" ve "posta-telgraf merkezi olan bucaklar" şeklinde sınıflandırılmıştır. 1957 yılında faaliyete geçirilen 17 bucaktan sonra, 1963 yılında Eskişehir ili Sarıcakaya ilçesine bağlı Mihalgazi, 1965 yılında da son olarak Kırşehir ili Çiçekdağı ilçesine bağlı Kösefakılı bucakları kurulmuş, bu tarihten sonra yeni bucak kurulmamıştır.

1955-1957 yılları arasında yürütülen *Kaza ve Vilayet Araştırması*'nda, araştırmaya katılan kaymakam ve valilerin büyük bölümü, teşkilatları tamamlanmak ve yetkileri genişletilmek koşuluyla bucak yönetiminin faydalı olacağını ileri sürmüştür.[683] Valilere göre, bucak kamu hizmetlerinin görülmesi, idarenin halka yaklaşması, köy işlerinin denetimi, asayiş ve emniyetin sağlanması açısından ilçelere yardımcı olan bir örgütlenmedir. Planlı kalkınma döneminde, merkezi yönetimin taşra kuruluşları üzerinde araştırma yapılması için Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığı'nca

679 *A.k*, s. 485.

680 Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 173.

681 1952 (9), 1953 (40), 1954 (25), 1955 (79), 1956 (50), 1957 (50). M. Necati Eldem, *Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, İçişleri Bakanlığı, İÇ-DÜZEN, Ankara 1969, s. 34.

682 B. Güncüer, N. Genç, M. S. Eyüboğlu, *İdare Teşkilatındaki En Son Değişikliklere Göre İl-İlçe-Bucaklarımız*, Gürsoy Basımevi, Ankara 1959.

683 *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, s. 44-45.

heyet ve kişiler görevlendirilmiştir.[684] Bu araştırmalarda bucak konusu da ele alınmış ve bucak kademesinin ıslah edilerek korunması ya da zaman içinde kaldırılması şeklinde görüşler dile getirilmiştir. Bucakların kaldırılması gerektiğini savunanlar, bunların işlevsiz oldukları, gelen giden evrak defterlerinin boş kaldığı, masraflara neden olduğu, araya girerek halkın merkezle ilişkilerini zorlaştırdığı şeklinde eleştiriler getirmiştir.[685] 1963 tarihli MEHTAP Raporu'nda sayıları 900'ü aşan bucak müdürlüklerinin hem kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili bir görev sahibi olamadıkları hem de idari kademe olarak fazla bir anlamlarının kalmadığı söylenmiştir.[686] Bu nedenle, bucak kademesindeki yönetim birimlerinden vazgeçilmesi önerilmiştir. 1960'lı yılların ikinci yarısında bucakların kaldırılması yönünde girişimler başlamıştır. Bu tarihte bucakların % 58,7'sinin (520 bucak) 1-15 adet köy ve kasabası bulunmaktadır. İlk olarak Ankara, İstanbul, İzmir ve Konya merkez bucak müdürleri başka görevlere atanarak ya da görevlerinden alınarak boşaltılmış ve yerlerine yeni atama yapılmayarak adı geçen bucakların faaliyetine son verilmiştir. Daha sonraki yıllarda yeni bucak kurulmadığı gibi, aday bucak müdürü de alınmamıştır. Böylece mevcut bucaklar da müdürsüz bırakılarak, bucak kademesinin faaliyetine fiilen son verilmiştir. Türkiye'de nahiye örgütü, dönemsel olarak belirli tarihlerde önem kazanmasına rağmen, her girişim sonuçsuz kalmış, uygulama yaygınlık kazanamamıştır. 1980'den sonra ise tümüyle uygulamadan kalkmıştır.

---

684 Mefahir Behlülgil, *a.g.k., s.* 175-176. Mefahir Behlülgil, 1960'lı yılların sonlarında 96 il, 253 ilçe ve 714 bucak olma talebi olduğunu belirtmektedir.

685 1957 Nisan'ında İzmir'de toplanan İzmir, Aydın, Manisa kaymakamları toplantısında, İzmir Valisi B. Kemal Hadımlı, tam teşkilatlı nahiye örgütlenmesinin kaza örgütlenmesine doğru bir adım oluşturması gerektiğini savunmuştur: "Türkiye'deki mülki idarenin temel birimini kazalar teşkil etmektedir. Tam teşkilatlı nahiye teşkilatı, kaza teşkilatına doğru bir adım teşkil ettiği nispette faydalıdır. Devlet hizmetlerinin tam olarak görülmesi, ancak kaza teşkilatıyla mümkün olabildiğine göre, nahiyelerin kaza statüsüne doğru bir gelişme göstermeleri tabidir. Nitekim şimdiye kadar kurulan 200 küsur tam teşkilatlı nahiyeden 93'ü kaza haline getirildiği gibi, bu hareketin ileride daha hızlanması ve kaza sayısının bütün hizmetlere imkan verecek derecede artması beklenmektedir." *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, s. 46.

686 Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE, Ankara 1963, s. 47-48; s. 426. Başka yayınlarda da bucakların kaldırılması savunulmuştur, örneğin, Arif T. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, s. 58-59.

***TABLO II.5** Bucaklara Bağlı Köy ve Kasaba Grupları (1965)*

Köy ve kasaba grupları	Bucak sayısı	Oran %
Hiç köyü bulunmayan	1	0.1
1-5	80	9
6-10	203	23
11-15	236	26.6
16-20	171	19.3
21-25	98	11
26-30	47	5.3
31-35	28	3.1
36-40	9	1
41-45	9	1
46-50	1	0.1
51-55	1	0.1
55-60	4	0.4
61'den fazla	-	-
TOPLAM	888	100

Kaynak: M. Necati Eldem, a.g.k., s. 17-18. Eldem tabloyu oluştururken şu kaynaktan yararlanmıştır: *Genel Nüfus Sayımı, İdari Bölünüş*, 24.10.1965, Yayın No: 537, Ankara 1968.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda Türkiye'nin en küçük mülki idare bölümü olarak düzenlenen bucaklar, günümüzde içi boş bir başlıktır. Ancak, bucak kuruluşu resmen varlığını sürdürmektedir. Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra sayıları sürekli artan bucaklar, son yıllarda birçoğunun ilçe olması ve yenilerinin kurulmaması nedeniyle giderek azalmıştır. Halen resmi kayıtlarda 688 bucak teşkilatı görünmekle beraber, bunlardan yalnızca birinde bucak müdürü bulunmaktadır.

b. 1940'lı Yılların Sonu: Yönetsel Kademelenmenin Tekrar Gündeme Gelmesi

1939 yılından sonraki ilk on yılda il sayısı sabit kalırken, ilçe ve bucak sayısı sınırlı olarak artmaya devam etmiştir. 1947 yılında Türkiye'nin yönetsel bölünüşü 63 il, 419 ilçe, 939 bucaktan oluşmaktadır. 1935-1953 arasındaki dönem, Hatay'ın kurulması dışında, yönetsel kademelenme açısından durgunluk yıllarıdır.

1940'lı yılların sonuna doğru, Cumhuriyet'in ikinci il yasasının hazırlık sürecini oluşturduğu anlaşılan çeşitli politika belgelerinde yönetsel bölümleme konusu tekrar gündeme gelmiştir. Bu belgelerden ilki, 1946 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından düzenlenerek umumi müfettişler ile valilere gönderilen bir anket çalışmasıdır.[687] Türkiye'de taşra yönetiminin temel işleyiş özelliklerine ilişkin sorular içeren ankette, yönetsel kademelenme kapsamında da çeşitli sorular yöneltilmiştir.[688] Bunlardan ilkinde Anayasa'ya göre Türkiye'nin illere bölünmesinde coğrafi, iktisadi ve toplumsal durum itibariyle yeni bir sınırlamaya ihtiyaç olup olmadığı sorulmaktadır. İkinci soru, yeni il kurulmasında nüfus ve alan bakımından hangi ölçütlerin dikkate alınması gerektiğine ilişkindir. Üçüncü olarak ise ülkenin bölgelere ayrılmasının mı, yoksa mevcut yapının korunmasının mı daha uygun olacağı sorulmuştur.

Umumi müfettişler ile valilerin bu sorulara ilişkin cevapları/değerlendirmeleri İdare Dergisi'nin 1946-1947 yıllarına ait çeşitli sayılarında "Bir Anket Münasebetiyle" başlıklı bölümde yayımlanmıştır. Trakya Umumi Müfettişi Abidin Özmen, mevcut il sınırlarını gelişigüzel değişikliklerle korumaya devam etmenin iktisadi, toplumsal, idari ve kültürel bakımdan kalkınmaya engel olduğu görüşündedir.[689] Özmen'e göre, Türkiye 18-22 vilayete ayrılmalıdır: *"Geniş valilikler kurulması, genel yönetim bakımından memleket işlerinde isabetli kararlar, yerinde vaki eylemler, kolaylıklar, doğruluklar, dürüstlükler, süratler doğuracaktır."* Özmen, vilayetlerde/bölgelerde istinaf mahkemeleri kurularak adli işin önemli bir kısmının kaza ve vilayet içinde bitirilmesine imkan verilmesi gerektiğini de dile getirmiştir. Doğu'da küçük bölgeli illere ihtiyaç olduğunu belirten Dördüncü Genel Müfettiş ve Tunceli Valisi Korgeneral Muzaffer Ergüder de iller üzerinde genel valilik örgütlenmesi oluşturulmasından yanadır. Balıkesir Valisi Fazlı Güleç'e

687 Haluk Pepeyi, "İdari Teşkilatımız Hakkındaki Anket Münasebetiyle", *İdare*, Yıl 17, Sayı 180, Mayıs-Haziran 1946, s. 110-124.

688 "Yeni Dünya Düzeninde Ulusal Kalkınma: 1949 İl İdaresi Kanunu" başlıklı bölümde anket sorularına yer verilmiştir.

689 Abidin Özmen, "İdare Teşkilatımız", *İdare*, Yıl 17, Sayı 181, Temmuz-Ağustos 1946, s. 174-188.

göre, mevcut il bölümü ihtiyaca en uygun olandır.[690] Benzer şekilde Manisa Valisi Ali Rıza Çevik de yeni bir mülki taksimata kesinlikle gerek olmadığı görüşündedir. Konya valisi Necmeddin Ergin de illerin coğrafi, iktisadi ve toplumsal durum itibariyle yeniden sınırlandırılmasına ihtiyaç olmadığını belirtmiştir. Ergin'e göre, ülkenin mevcut illerin birkaçını içeren bölgelere ayrılmasının bir yararı yoktur.

Yönetsel bölümleme konusunun tartışıldığı ikinci belge, 1947 yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresi'ne İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından sunulan Mülki Taksimat Raporu'dur.[691] Raporda, özellikle uzun yıllardır il statüsüne sahip olduğu halde herhangi bir gelişme gösterememiş olan küçük illerin birleştirilmeleri yoluyla çok nüfuslu ve geniş alanlı iller kurulmasının sağlayacağı yararlar üzerinde durulmaktadır. Zamanın ekonomik gelişme ve coğrafi gereklerine uygun olarak geniş ölçekli bölge valilikleri veya genel müfettişlikler kurulmasının kaçınılmaz olduğu belirtilen raporda, şimdilik bu birleşmelerin genel müfettişlikler aracılığıyla gerçekleştirilmesi önerilmiştir. İl sayısını 30'a indiren ve ülkeyi 14 genel müfettişliğe ayıran raporda, ilçe sayısının artırılması tavsiye edilmektedir:

> ...800 bin kilometrekareye yaklaşan geniş bir sahayı kaplayan ve gerek genel idare ve mahalli idare bakımından ibraz ve izhar olunan faaliyetleri büyük bir yekun tutan bu 63 ilin doğrudan doğruya başkentten denetlenmesindeki güçlükler meydandadır. Halbuki yakın ve sürekli bir teftişin lüzum ve önemi, bir tartışma konusu yapılamayacak kadar açık ve herkesçe bilinen bir hakikattir. Gerçekten idare cihazının iyi bir surette işlemesini ve halkın dilek ve şikayetlerinin yerinde ve süratle dinlenip incelenmesini sağlayabilmek, idarenin yanı başında iyi bir teftiş cihazının kurulması ile mümkündür.

Mülki taksimat raporunda yer verilen bu görüşlere karşı olanlar, valilikler üzerinde dördüncü bir yönetsel kademe yaratmanın doğru olmadığını ileri sürmüşlerdir. Nitekim umumi müfettişlik

690 Fazlı Güleç, "İdare Teşkilatımız", *İdare*, Yıl 17, Sayı 181, Temmuz-Ağustos 1946, s. 189-194.

691 *Birinci İdareciler Kongresi*, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1947, s. 193, s. 468-469; 475-476.

sistemine karşı olan görüşlerin ağırlık kazanmasıyla, 1948 yılında bu uygulamaya fiilen son verilecektir.

Birer yıl arayla düzenlenen İdare Teşkilatı Hakkındaki Anket ile Birinci İdareciler Kongresi'nde illerin sayıca azaltılması ve bunlar üzerinde bölge yönetimleri kurulması gündeme gelmiştir. Ancak Kongre'de "henüz dünya düzeninin kurulmadığı bir dönemde, yeni bir mülki örgütlenmeye gitmekte devlet için büyük zorluklar çıkması ihtimalinden endişe duyulduğu" dile getirilmiştir. Bu nedenle mülki taksimata yönelik bir karar alınmamış, konunun günün acil işleri arasında olmadığı söylenmiştir. 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu Tasarısı için İçişleri Komisyonu tarafından hazırlanan raporda ise, il sınırlarının daraltılması ve sayılarının artırılması yönünde bir eğilim belirdiği görülmektedir.[692] Raporda demokrasi ve cumhuriyet rejimi ile yönetilen devletlerin, mülki taksimatta "küçük bölgeli iller sistemi"ni temel aldıkları söylenmektedir. Komisyon, söz konusu sistemi benimseyen Türkiye'de demiryolu, deniz, kara ve hava ulaşımının gelişmesine koşut olarak yeni illerin kurulabileceğini belirtmektedir. Komisyon'a göre bu yasa, "devlet makinesinin illerde muntazaman ve ahenkli bir surette işlemesini temin edecek bir kanun ve demokrat milletler için ideal olan tevsii mezuniyet [yetki genişliği] esasına doğru atılmış kuvvetli bir adımdır."

1950'li yılların başında üç yeni ilin kurulmasıyla birlikte il sayısı 66'ya yükselmiştir. 1953 yılında Uşak[693], bir yıl sonra da Adıyaman ve Sakarya illeri kurulmuştur.[694] TBMM görüşmelerinde İçişleri Bakanı Namık Gedik, illerin genel ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerini daha rasyonel bir şekilde yerine getirmelerini sağlayacak yeni bir mülki taksimata gidilmesi gereğine dikkat

692 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, BMM ZC, Devre 8, Cilt 20, 10.6.1949.

693 9.7.1953 ve 6129 sayılı Yeniden Bir Vilayet ve Dört Kaza Kurulması Hakkında Kanun, "Uşak kazası kaldırılarak, merkezi Uşak olmak ve birinci maddede yazılı kazalarla Manisa vilayetine bağlı Eşme kazasını da ihtiva etmek üzere Uşak adıyla bir vilayet kurulmuştur." Aynı kanunla Banaz, Ulubey, Karahallı ve Sivaslı nahiye merkezlerinde kaza kurularak, bunlar da Uşak iline bağlanmıştır.

694 14.6.1954 tarih ve 6418 sayılı Malatya Vilayetine Bağlı Adıyaman Kazasında (Adıyaman) Adıyla Bir Vilayet Kurulması Hakkında Kanun; 14.6.1954 tarih ve 6419 sayılı Kocaeli Vilayeti'ne Bağlı Adapazarı Kazası'nda (Sakarya) Adıyla Yeniden Bir Vilayet Kurulması Hakkında Kanun.

çekmiştir.[695] Bakan, bir yerin il olabilmesi için iki ölçüt gözetildiğini söylemiştir: Bunlardan biri ekonomik olarak gelişmiş olduğu için bağlı bulunduğu idari kademenin yapabileceği hizmetler üstünde yeni hizmetler bekleme, ikincisi ise bağlı bulundukları illerden doğal-coğrafi nedenlerle ayrı kalma nedeniyle il merkezi ile ilişkilerin zorlaşmış olmasıdır. Hükümet bu özellikteki ilçelerin bağlılıklarını devam ettirmelerinin fayda yerine zarar getireceği düşüncesindedir. İlk ölçüt gereğince Sakarya, ikinci ölçüt gereğince de Adıyaman illeri kurulmuştur.[696]

Sakarya ilinin kuruluşu şu gerekçeye dayanmaktadır:

> ...ilk, orta, sanat ve ticaret liseleriyle kültür sahasında, şeker fabrikası, vagon fabrikası, orman işletmesi, zirai donatım kurumu fabrikası gibi hükümet müesseseleri ve faal iktisadi hareketleriyle ticari ve sınai sahada üstün bir varlık gösteren ve bu suretle işgal etmekte olduğu idari kademenin teşkilat imkanları üstünde yeni imkanlara kavuşmak zorunda bulunan Adapazarı kazasının... Sakarya namıyla bir vilayet haline getirilmesi uygun görülmüştür.

Sakarya, kendisiyle *coğrafi durum ve iktisadi münasebetler bakımından* bir bütün oluşturacak 5 ilçe, 9 bucak ve 400 köyden oluşmaktadır. Adıyaman ilinin kuruluş gerekçesi ise şöyle özetlenebilir:[697]

> ...bağlı bulundukları Malatya vilayet merkezinden şarktan garba doğru uzanan tahminen 90 kilometre genişliğinde olup bazı noktalarda 3000 küsur metre yüksekliğe ulaşan Antitoros silsilesi ile ayrılan ve ayrı iklim şartları arz eden ve tabii arıza dolayısıyla Malatya merkeziyle iktisaden münasebetleri bulunmayan ve bilhassa kış mevsiminde muvasalaları kesilen Adıyaman, Kahta,

695 TBMM ZC, Cilt 1, İ.8, 14.6.1954, s. 164-180.

696 "Bu şehir (Sakarya) halkı, ayrı bir vilayeti merkezi haline gelebilmek için yıllardan beri gayret sarfetmişlerdir. Kendileri, böyle bir değişikliği icap ettirecek birçok haklı sebepler bulunduğunu ileri sürmüşlerdir." Hasan Refik Ertuğ, "İki Yeni Vilayetimiz Oluyor", *İller ve Belediyeler*, Ocak 1955, s. 31-32.

697 Esbabı Mucibe Layihası, 9.3.1954. "...15 000 nüfuslu Adıyaman kasabasında ağır ceza mahkemesi, trahom dispanseri, sağlık, sıtma, frengi mücadele teşkilatı, tütün depoları, tekel müdürlüğü, zirai kooperatif, ortaokulu, Ziraat Bankası teşkilatı olup, ticari ve sınai sahasında üstün bir varlık gösteren ve bu durumu ile ileride işgal etmekte olduğu kademenin teşkilat imkanları dışında yeni bir imkana kavuşmanın zorlayışı ile karşı karşıya bulunan bu kaza, 4 kaza, 15 nahiye, 292 köy ve 168 498 nüfusu ihtiva etmek üzere tahminen 8 087 kilometrekare yüzölçüsünde Adıyaman adıyla yeniden bir vilayet kurulması uygun görülmüş...

Gerger ve Besni kazalarının Malatya'dan alınarak ayrı bir vilayet haline getirilmesi, bu mıntıka halkının maruz bulundukları müşkül durumu ıslah ve sözü geçen bölgenin iktisadi inkişafını sağlamak bakımından zaruri görülmüştür.

Adıyaman ilçesinde bir il kurulması, basında Malatya'nın 1950'den beri seçimlerde Halk Partisi'ne eğilim göstermesi nedeniyle bu ilin cezalandırılması olarak yorumlanmıştır. Buna göre, 1954 seçimlerinde DP'ye oy veren Adıyaman ilçesi ödüllendirilmiştir.[698] Aynı tarihte benzer yorumlara yol açan ikinci gelişme Kırşehir örneğinde yaşanmıştır. 1954 yılında Kırşehir ili kaldırılarak ilçe haline getirilmiş ve aynı düzenleme ile kurulan Nevşehir iline bağlanmıştır.[699] İmparatorluk döneminde sancak merkezi, Cumhuriyet'ten itibaren de il merkezi olan Kırşehir'in 1954 yılında ilçe haline getirilmesi, 2 Mayıs seçimlerinde oyların % 80'inin Cumhuriyetçi Millet Partisi'ne verilmiş olması nedeniyle hükümetin Kırşehir'i cezalandırmasına bağlanmıştır. Basında yapılan değerlendirmelerin yanı sıra, tasarıya ilişkin meclis görüşmelerinde de bu konu muhalefet milletvekillerince gündeme getirilmiştir.[700] Hükümet, bu karara gerekçe olarak iktisadi gelişme içindeki Nevşehir'in bölgenin yeni merkezi konumuna yükselmesini göstermiş ve Kırşehir'in il halinde bırakılmasının iktisadi açıdan imkansız olduğunu savunmuştur. Ancak, Kırşehir üç yıl sonra aynı hükümet tarafından "...bankalarıyla, geniş çarşı ve pazarlarıyla bölgenin önemli iktisadi merkezlerinden biri olduğu, üstün hububat üretimi ile zirai bir özellik gösterdiği, meyveciliği ve hayvancılığı sürekli geliştiği" gerekçesiyle yeniden il yapılacaktır.[701]

---

698 Malatya milletvekili Nüvit Yetkin bu noktaya dikkat çekmiş, ancak gazete haberlerine ve böyle bir zihniyete inanmak istemediğini söylemiştir. TBMM ZC, Cilt 1, İ.8, 14.6.1954, s. 167.

699 30.6.1954 tarih ve 6429 sayılı Kırşehir Vilayetinin Kaldırılmasına ve Nevşehir Kazasında (Nevşehir) Adıyla Yeniden Bir Vilayet Kurulmasına Dair Kanun, (RG: 7.7.1954, 8748)

700 "6 Mayıs günü Avanos'ta Demokrat Parti Başkanı ve Belediye Başkanı bir miting düzenliyorlar, çocukların ellerinde levhalar: 'Kahrolsun Kırşehir, biz Kayseri'yi isteriz, bizi ayırınız' diyorlar ve bir mazbata hazırlayıp hükümete gönderiyorlar." Osman Bölükbaşı, TBMM ZC, Cilt 1, İ. 15, 30.6.1954, s. 347.

701 Üç yıl önce çıkarılan yasayla Nevşehir, Yozgat ve Ankara'ya bağlanan Mucur, Çiçekdağı ve Kaman ilçeleri tekrar Kırşehir'e bağlanmıştır. 12.6.1957 tarih ve 7001 sayılı Nevşehir Vilayetine Bağlı Kırşehir Kazasında Kırşehir Adıyla Yeniden Bir Vilayet

Kırşehir'in yeniden kurulmasıyla il sayısı 67'ye yükselmiş ve bu rakam 1989'a kadar değişmemiştir.[702] İdare taksimatındaki son durumu gösteren 1959 tarihli bir çalışmada il sayısı 67, ilçe sayısı 572, bucak sayısı ise 898'dir.[703] Kırşehir'in kurulmasının ardından, aynı yıl kabul edilen bir başka yasa ile 1960 yılına kadar 78 ilçe kurulması kararlaştırılmıştır.[704] Bu tarihten sonra yeni mülki bölümler kurulması açısından durgun bir döneme girilmiştir.

27 Mayıs'ın ardından ülkenin "siyasi ve idari bünyesinin kökten bir incelemeye tabi tutulması" hedefi çerçevesinde, TODAİE tarafından "Türkiye'nin İdari Taksimatı- Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları" başlığıyla bir rapor hazırlanmıştır.[705] 1961 yılında yayımlanan raporun amacı, "yeni Türkiye"nin idari taksimatının ihtiyaca cevap verip vermediğine ilişkin bir değerlendirme yapmaktır. Araştırmada, il özel idarelerinin sınırlı gelirlerinin ihtiyaçları karşılamadığı ve yeni il kurulmasının merkezi yönetimin mali yükünün artmasına neden olacağı sonucuna varılmıştır. Raporda, yeni bir il kurulurken üç koşula dikkat edilmesi gerektiği söylenmektedir.[706] Bu koşullardan ilki, yeni ilin yüzölçümü ve nüfusu itibariyle, ulusal standartların altında olmamasıdır [ulusal standartlar, Türkiye'deki il ve ilçelerin çoğunluğuna ilişkin özelliklerdir]. İkincisi, yeni kurulacak illerin coğrafi özellikler ve nüfus açısından mevcut vilayetleri bu standartların altına düşecek şekilde küçültmeyecek olmasıdır. Üçüncüsü ise, yeni bir il kur-

---

Kurulması Hakkında Kanun (RG: 19.6.1957, 9637) "Muhterem Arkadaşlar, Kırşehir'in siyasi ve hissi sebeplerle ilçe haline getirildiği kanaati, amme vicdanında hiçbir hareket ve davranışın tashih edemeyeceği bir kaziyei muhkeme halinde yerleşmiştir. Vatandaşların siyasi kanaatlerinden dolayı ancak iptidai devirlerde ve totaliter idarelerde misline tesadüf edilebilecek şekilde toptan cezalandırılması, aynı zamanda demokratik rejimi ret ve inkar manasına gelen çok vahim bir hadise olarak siyasi huzur ve emniyeti kökünden sarsmış ve vicdanlarda kapanmaz bir yara açmıştır. Bu suretle sizler ve iktidarınız tarih ve millet huzurunda büyük bir vebal altına girmiş bulunuyorsunuz." Osman Bölükbaşı, TBMM ZC, Cilt 1, İ. 80, 12.6.1957, s. 161.

702 Mefahir Behlülgil, Kırşehir'in yeniden kurulmadığını, kaldırılan illiğinin iade edildiğini söylemektedir. Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 176.

703 B. Güncüer, N. Genç, M. S. Eyüboğlu, *İdare Teşkilatındaki En Son Değişikliklere Göre İl-İlçe-Bucaklarımız*, Gürsoy Basımevi, Ankara 1959.

704 27 Haziran 1957 tarih ve 7033 sayılı kanun.

705 *Türkiye'nin İdari Taksimatı - Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları*, TODAİE, Ankara 1961.

706 *A.k*, s. 44.

ma girişiminin o bölgenin gelişmesini teşvik etmek amacını taşımasıdır. Söz konusu raporun yayımlanmasından birkaç yıl sonra, İçişleri Bakanlığı bünyesinde "illerin kuruluşuna ait normların tespiti gayesiyle" bakanlıklararası bir İdari Taksimat Komisyonu oluşturulmuş ve bu komisyon 10 Şubat 1965 tarihinde çalışmalara başlamıştır.[707]

1950'li yılların sonunda il sayısı 67, ilçe sayısı 571, bucak sayısı 923 olmuştur.[708] Köylerin sayısı ise 35.440'tır. 1960-1982 yılları arasında yeni il kurulmadığı gibi, ilçe sayısında da önemli bir artış olmamıştır. Bu dönemde biri 1963'te, diğerleri 1968'de olmak üzere yalnızca üç ilçe kurulmuştur. 1980'e gelindiğinde Türkiye'de 67 il, 572 ilçe, 887 bucak, 34.874 köy bulunmaktadır.

i. Yönetsel Bölümleme Ölçütleri

Yönetsel bölümlemede hangi ölçütlerin dikkate alınacağı anayasalarda belirlenmiştir. Bununla birlikte il ve ilçe sınırları yüzyıllara dayanan bir geçmişe sahip olduğundan, mülki bölümlerin her birinin kuruluş gerekçesini ve sınırlarının neye göre belirlendiğini saptamak neredeyse imkansızdır.[709] Osmanlı İmparatorluğu'nun sancak/liva kademesi, milli mücadele döneminde gerçekleştirilen düzenlemelerle köklü bir sınır değişikliğine uğramadan il halini almıştır. Örneğin, 20. yüzyılın başında Bilecik, Kütahya, Afyon, Balıkesir gibi sancaklardan oluşan Bursa vilayeti, 71.878 kilometrekare üzerinde 1.691 bin nüfusa sahip büyük bir idari bölgeydi. Milli mücadele döneminde bu sancaklardan her biri il merkezi olmuştur.

Mülki bölümlemede ölçüt sorunu, 1876 tarihli Kanuni Esasi'de düzenlenmemiştir. 1921 Anayasası ile 1924 Anayasası'nda ülkenin il ve ilçelere ayrıldığı, illerle bunların alt bölümlerinin *coğrafi*

707 Arif Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s. 25.

708 24 Mayıs 1928 tarihinde on yeni ilçe kurulmuştur: Borçka (Artvin), İpsala (Edirne), Dikili (İzmir), Kartal (İstanbul), Silivri (İstanbul), Erdek (Balıkesir), Ayvacık (Çanakkale), Ladik (Samsun), Dadya (Muğla). On kaza teşkiline dair kanun, KT: 24.5.1928, 1282; RG: 28.5.1928, 900. TBMM ZC, Devre 3, Cilt 4, 24.5.1928, s. 184, 193. 1929-1939 yılları arasında 44 ilçe; 1943-1944 arasında 17 ilçe; 1957'de 78 ilçe (570); 1963'te 1 ilçe (571); 1968'te 2 ilçe (573); 1968-1981 döneminde ise yeni ilçe kurulmamıştır.

709 "Sınırları siyasi, coğrafi ve toplumsal özelliklere göre belirlenen sancakların *hüviyetleri kalıplaşmıştır.* Bu nedenle çok zor şartlar altında bile varlıklarını sürdürebilmektedirler." Mefahir Behlülgil, *a.g.k.*, s. 79.

vaziyet ve *iktisadi münasebet* açısından düzenleneceği belirtilmiştir. Bu iki anayasal ölçüt, ülkenin idari bölümlemesinde din, dil, ırk gibi etmenler ile çeşitli ayrıcalıkların dikkate alınmayacağını göstermektedir. 1961 Anayasası'nda bu ölçütlere *kamu hizmetlerinin gerekleri* eklenmiştir.[710] Dolayısıyla bu üç koşulda bir değişiklik olmadıkça, yalnızca siyasi veya kişisel düşüncelere göre yapılacak mülki taksimat değişikliklerinin, bir yasayla yapılsa bile, sebep ve amaç bakımından Anayasaya aykırı olacağı söylenmiştir. Bu nedenle Kırşehir ilinin ilçeye çevrilmesi hakkındaki tasarrufun 1924 Anayasası'na aykırı olduğu ileri sürülmüştür.[711]

Bir yerde yeni bir yönetsel birim kurmak istendiğinde siyasal iktidarın bu ölçütlere ilişkin geçerli nedenler ortaya koyabilmesi gerekir. Ancak "coğrafya durumu", "iktisadi şartlar" ve "kamu hizmetinin gerekleri" olarak belirlenen genel nitelikteki anayasal ölçütlere içerik itibariyle bir tanım getirilmemiştir.[712] Hemen her yeni il ya da ilçenin kuruluş sürecinde benzer gerekçeler ileri sürülmektedir. Genel eğilim bu ölçütlerin "nüfus" ve "alan büyüklüğü" ile ilişkilendirilerek tanımlanması yönündedir. İl ya da ilçe olma taleplerinin haklılığı konusunda öne sürülen ölçüt, yerleşme merkezinin nüfusunun bağlı olduğu bir üst kademedeki merkezin nüfusuna yakın bir büyüklükte olması ya da onu aşmış olmasıdır.

710 1961 Anayasası, önceki Anayasalarda *iktisadi ilişkiler* olarak ifade edilen ölçütü, *iktisadi şartlar* şeklinde değiştirmiştir. Bu üç ölçüte ek olarak, kimi kararlarda il ya da ilçe merkezine gidildiğinde, evinde kalacağı akraba ya da tanıdığa sahip olma, veresiye alışveriş yapacağı tanıdık esnafın bulunması gibi sosyal ilişkilerin de dikkate alındığı görülmektedir.

711 Sıddık Sami Onar, *a.g.k.*, s. 803.

712 Yönetsel kademelerin kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesinde izlenecek yöntem 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması yasa ile; Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi, bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, önemli mevki ve doğal arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile; Yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının görüşü alınarak, Köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılması, bir köy, mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile birleştirilmesi İçişleri Bakanlığı'nın uygun görmesiyle yapılmaktadır. İl kurulması ve kaldırılması dışındaki işlemlerde, ilgili ilin idare kurulu ile genel meclisinin görüşü de alınmaktadır.

Ayrıca, Konya gibi alan açısından büyük illerde bazı ilçelerin il içinde kayboldukları ve gelişemedikleri ileri sürülmüştür.[713] Nitekim Karaman ili kurulurken, Konya çok geniş bir alana sahip olduğu için kamu hizmetlerinin görülmesinde zaman kaybedildiği ve hizmetlerin maliyetinin arttığı belirtilecektir.

"Coğrafi özellikler" ile ne anlatılmak istendiği, hangi yeni ilin coğrafi durumunun diğerlerinden veya komşu illerden nasıl bir farklılık gösterdiği yeterince açık değildir. Türkiye'nin coğrafi bölünüşüne ilişkin 1957 yılında yayımlanan bir yazıda, yönetsel bölümlemede coğrafi ölçüt esas alınacaksa fiziki, beşeri, iktisadi ve siyasi özelliklerin, coğrafya yöntem ve ilkelerine uygun bir şekilde araştırılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.[714] Buna göre coğrafi birlik "bir veya daha fazla coğrafi özelliğin bir arada bulunması" şeklinde tanımlanmaktadır. Coğrafi özellikler, fiziki çevre (yeryüzü şekilleri, iklim, su ve toprak şartları, bitki örtüsü ve hayvan toplulukları, maden kaynakları, ulaştırma), beşeri şartlar (kent ve kır nüfusu, toprak-nüfus ilişkileri), iktisadi durum (tarımsal üretim, ticaret ve sanayi yapısı, pazar durumu, katma değerin büyüklüğü, ekonomik etkinliklerin dağılımı, işyerlerinin ve mali kuruluşların sayısı) ile toplumsal ve siyasal koşulları (eğitim ve sağlık durumu, kültürel etki alanı, gelenekler, dil, din, vb.) içermektedir. Oysa il kademesi içindeki yönetsel sınırlar topoğrafya, coğrafya, yeraltı-yerüstü kaynaklarının doğal sınırları gibi, toprak-su-yol ve benzeri kamu hizmetlerinde birinci dereceden belirleyici olan özelliklere bire bir uygun düşecek biçimde belirlenmemiştir. 1947 yılında İçişleri Bakanlığı'nca bütün illere yeniden kurulacak ilçelerin idari coğrafya biliminin ilkelerine göre incelenmesini isteyen bir genelge gönderilmiştir.[715] Genelgede, ülkenin toplum yararına uygun bir biçimde yönetilebilmesi için idari kademelerin halkın günlük işlerini geciktirmeksizin takip edip sonuçlandırabilecekleri bir alan üzerinde kurulması gerektiği vurgulanmıştır. Bakanlık, ilçe

713 Servet Mutlu, "Kamu Yönetiminde Mekansal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 22, S.4, Aralık 1989, s. 21.

714 Cevad R. Gürsoy, "Türkiye'nin Coğrafi Taksimatında Yapılması İcabeden Bazı Tashihler", *AÜ DTCF Dergisi*, Mart-Haziran-Eylül 1957, Sayı 1-4, Cilt 15, s. 219.

715 A. Kemal Varınca, "İdari Coğrafya Nedir?", İdare Dergisi, Sayı 188, Eylül-Ekim 1947, s. 172.

örgütlenmesinin en az 20 ile 25 bin nüfuslu olmak üzere, vatandaşın bir gün gidip resmi işini ve alışverişini bitirerek ertesi gün dönebileceği bir merkeze bağlanması yönünden yeniden gözden geçirilmesini istemiştir.

Türkiye örneği, yönetsel bölümlemede nüfus ölçütünün de önemli bir etken oluşturmadığını göstermektedir. 1940 nüfus sayımına göre ülke nüfusu 17.858.164 kişiden oluşmaktadır.[716] İstanbul'un nüfusu 984.290, İzmir'in 642.048, Konya'nın 624.650, Ankara'nın ise 601.514'dir. Bu dört büyük il dışındaki illerin nüfusu 120.000 ile 457.000 arasında değişmektedir. Tunceli 94.452, Muş 74.087, Bingöl 70.292, Bitlis 68.933 ve Hakkari 36.587 kişiden oluşan nüfuslarıyla Türkiye'nin nüfus ölçütü bakımından en küçük illeridir. Tümü Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yer alan bu illerin nüfusunun, ülke ortalamasına göre oldukça az olmasına rağmen il yapılmış olmaları, *güvenlik ve asayiş* söz konusu olduğunda nüfus ölçütünün dikkate alınmadığını göstermektedir. Aynı zamanda yönetimin mekansal örgütlenmesinde ve yeni il ya da ilçe yapılacak merkezlerin belirlenmesinde nüfus ölçütü, nüfus istatistiklerinin her zaman sağlıklı olmayışı nedeniyle, ikinci derecede ve yanıltıcılık payı yüksek bir ölçüt olarak değerlendirilmektedir.[717]

İktisadi ölçüt, pazar özelliğine sahip olma ya da çevresindeki yönetsel birimlerle ekonomik ilişkileri bulunma gibi unsurlara dayanmaktadır.[718] 1954 yılında Adıyaman ilinin kurulmasına ilişkin yasa görüşmelerinde Malatya'dan ayrılacak Besni ilçesinin tasarıda öngörüldüğü gibi Adıyaman'a değil, Gaziantep'e bağlanması konusunda teklifler gelmiştir.[719] Bu tartışmalarda iktisadi ilişkiler ölçütünü somutlaştıran örnekler verilmiştir. Örneğin,

716 BCA: 490.01/507.2037.3, 1940 Nüfus Sayımı, Vilayetler İtibariyle Nüfus Miktarı.

717 Nüfus sayımlarında birçok merkezde siyasal baskılarla tahrifat yapıldığı, DİE'nin elinde yeterli yaptırımlar olmadığı için bunun önüne geçilemediği ve ancak çok şüpheli durumlarda yeniden sayıma ya da düzeltmelere gidildiği kurum uzmanlarınca dile getirilmektedir. Servet Mutlu, *a.g.k.*, s. 46.

718 "İdari teşkilat kurulurken... büyük kitlenin nereleri pazar olarak kabul ettiği nazarı itibara alınır... iktisadi alakası olabilir. Fakat büyük kitle burayı pazar telakki ediyor mu, etmiyor mu? İdari kademelerin bir yere bağlanması bakımından bunun ehemmiyeti vardır." Kırşehir ilinin kaldırılmasına ilişkin kanun tasarısının görüşmelerinde Osman Bölükbaşı'nın konuşması. TBMM ZC, Cilt 1, İ. 15, 30.6.1954, s. 347, 349.

719 TBMM ZC, Cilt 1, İ. 8, 14.6.1954, s. 170.

Besni'nin Gaziantep'e bağlanmasını savunan Kars milletvekili Mehmet Hazer, amaç hizmeti vatandaşın ayağına götürmekse bunun için ilk elde dikkate alınması gereken ölçütün iktisadi ilişki olduğunu belirtmektedir: *"...Besni'nin baş mahsulü olan fıstık, yağ, pamuk ve susamdan bilhassa pamuktan gayrısı tamamen Gaziantep pazarlarında satılmaktadır. Ticaret ve sanayi odalarından alınacak malumat, bugünkü Besni mahsullerinin hepsinin Adıyaman pazarlarında satılamayacağını gösterir... Bu nedenle Adıyaman'ın Kahta, Gerger kazalarının merkezi olması mümkündür. Fakat Besni için iktisadi bakımdan bu mümkün değildir. Bugün Besnililer, vilayet olması halinde de yine Adıyaman'a gitmeyeceklerdir."*

Yönetsel kademelenmeye ilişkin düzenlemeler, birçok resmi belgede "genel hizmetleri görecek organların halka yaklaştırılması" olarak gösterilmiştir. 1954 yılında Sakarya ve Adıyaman illerinin kurulmasına ilişkin yasa görüşmelerinde küçük bölgelerin il haline getirilmesi, kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi şeklinde açıklanmıştır.[720] Buna göre vilayet, kaza ve nahiye kademeleri hükümetin halka en iyi hizmet edebilmesi için oluşturulmuştur. Dolayısıyla çok geniş olan hizmet alanına hükümet olarak en yakın olabilmek için bu kademelerin "ihtiyaca cevap verecek miktarda, yerli yerinde ve ahenkli olarak yerleştirilmesi, iktisadi, siyasi ve idari faktörlere ya da çağın gereklerine göre ayarlanması" gerekmektedir.

Türkiye örneği, toprağa dayalı örgütlenişin yönetsel-teknik bir sorun olmaktan önce, toplumsal ve siyasal bir sorun olduğunu göstermektedir. Bu özelliği, milli mücadele döneminde ve Cumhuriyet devrimi sonrasında gündeme gelen birçok düzenlemede bütün çıplaklığı ile izlemek mümkündür. Toplumsal dengelerin kurulduğu ve görece yerleşmiş bir istikrarın geçerli olduğu yıllarda ise içerik geriye çekilmiş ve konu yönetsel-teknik bir sorun görüntüsü kazanmıştır. Buna göre, Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenmesinde belirleyici olan faktörleri iki başlık altında toplamak mümkündür: Tarihsel-toplumsal bağlar ve teknik-yönetsel özellikler.

Teknik-yönetsel özellikler; nüfus büyüklüğü ortalaması, alan

720 Malatya milletvekili Nüvit Yetkin, Niğde milletvekili Ahmet Nuri Kadıoğlu, TBMM ZC, Cilt 1, İ.8, 14.6.1954, s. 165-168.

büyüklüğü ortalaması, coğrafi yapı (iklim/bitki örtüsü/yer altı kaynakları vb.), iktisadi bütün oluşturma, nüfusun din, dil, kültür türdeşliği ve ulaşım koşulları (kamu hizmetine ulaşılabilirlik) gibi faktörlerden oluşmaktadır. Bu faktörler, yönetsel sınırların belirişinde ikincil önemdedir. Toprağa dayalı örgütlenmede esas olan iktisadi, siyasal ve kültürel özellikler üzerinde yükselen tarihsel-toplumsal bağlardır. Bu bağlar, aile-soy yapısı (köklü aileler), etnik boylar (Türkmen-Kürt-Çerkez), dinsel-mezhebi yapılar (Sünni, Alevi, azınlık) ve mülk sahipliği (maden, verimli toprak ve su kaynağı gibi özel varlıklara sahiplik) gibi faktörlere dayanmaktadır. Milli mücadele ve Cumhuriyet döneminde, aile-soy yapısı ve mülk sahipliği üzerinden belirlenen iktisadi egemen zümreler ve bunların merkezdeki baskın aktörle ilişkisi, toprağa dayalı örgütlenişi biçimlendiren en önemli dinamik konumuna yükselmiştir.

3. Valilik Kurumu ve İl Yerel Yönetimi Dengesi

Yönetsel bölünüşün ilk kademesi olan il, hem merkezi yönetimin taşra uzantısı hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmiştir. Merkezi yönetimin ilk taşra kademesi olarak yeni bir il kurulduğu zaman, il özel idaresi de kendiliğinden kurulmuş olmaktadır. İl kademesinin bu iki boyutu arasındaki ilişki, tarihsel olarak, bir yanda başta valiler olmak üzere tüm taşra yöneticilerinin yetkilerinin genişletilmesi, diğer yanda ise vilayet meclislerinin görevlerinin artırılması sorunu olarak gelişmiştir. İki kurum arasındaki gerilim, anayasal düzlemde 1876 tarihli Kanuni Esasi ile yönetim sistemine giren *tevsii mezuniyet* (yetki genişliği) ve *tefriki vezaif* (görevler ayrılığı) ilkeleri çerçevesinde belirlenmiştir. 19. yüzyılın son çeyreğinde iki ilke birlikte ademi merkeziyet olarak adlandırılmıştır.

Bu ilkelere ilişkin ilk kapsamlı tanım, II. Meşrutiyet'in ilanından sonra vilayetlerin yönetimini düzenlemek üzere kabul edilen 1913 tarihli geçici kanunun hazırlık sürecinde getirilmiştir. Buna göre *yetki genişliği* "merkezi yönetime ilişkin karar ve yürütme gücünün bir bölümünün alt kademedeki memurlara devredilmesi", görevler ayrılığı ise "bir devlette hükümetin üstlendiği görevleri önem derecesine göre belirli parçalara ayırmak, bunlardan bir

bölümünü hükümet merkezine vermek, geri kalanını ise vilayetlere ve belediyelere bırakmak" şeklinde tanımlanmıştır. Bu dönemde de iki ilke birlikte idari ademi merkeziyet anlamına gelmektedir. Yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkeleri 1913 tarihli geçici kanun ile uygulamaya geçirilmiş, böylece vilayetlerin yönetimi "genel idare" ve "özel idare" olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Yönetim ilkelerine ilişkin olarak II. Meşrutiyet döneminde geliştirilen açıklamalar, Cumhuriyet döneminde de benimsenmiştir. 1924 Anayasası 1876 Anayasası'na benzer bir düzenleme getirmiştir. Buna göre iller yetki genişliği ve görevler ayrılığı esaslarına göre yönetilecektir: *1924 Anayasası, 91. md:* "Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur." Zaman içinde ilkelerin tanımlanışı değişmemiş, ancak ademi merkeziyetin algılanışı ya da *içeriği* farklılaşmıştır. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu, tevsii mezuniyet ya da yetki genişliği ilkesinin ademi merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlandığını göstermektedir. Ademi merkeziyetçiliği yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin bütünü olarak gören yaklaşım, 1961 Anayasası ile birlikte anayasal temelini de yitirmiştir.

Cumhuriyet döneminde valilik kurumu ilki 1929, ikincisi 1949 yılında olmak üzere iki ayrı yasaya konu olmuştur. İl yasaları illerin genel yönetimini, merkezin doğal uzantısı olan taşra teşkilatını düzenlemiştir. İl yerel yönetimlerinin kuruluş ve işleyiş özellikleri ise 1913 tarihli İdarei Hususiyei Vilayat Kanunu'nda yer alan hükümlere göre belirlenmeye devam etmiştir. İl özel idarelerine yönelik yasa arayışları gündemde kalmasına rağmen, yeni bir yasa çıkarılmamış, il yerel yönetimleri valilik kurumunun denetimi altında faaliyet göstermiştir. Bu anlamda 1980'li yıllara kadar illerin yönetiminde valilik kurumu-il yerel yönetimi dengesi birincisi lehine gelişmiştir. 21. yüzyıl kamu reformu sürecinde yetki genişliği sistemi görevler ayrılığı ile değiştirilecektir.

a. Yetki Genişliği ve Görevler Ayrılığı: Anayasal Yönetim İlkeleri

1921'den 1980 askeri müdahalesine kadar elli dokuz yılda üç farklı anayasal dönem yaşanmıştır. İlk anayasa üç, ikincisi otuz

yedi, üçüncüsü ise on dokuz yıl uygulamada kalmıştır.

Kurtuluş Savaşı şartları içinde hazırlanan 1921 Anayasası, yönetim ilkeleri (tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif) konusunda bir hüküm içermemektedir. Bu tarihte, henüz Osmanlı Devleti devam ettiğinden yeni anayasa değiştirilmesi zorunlu temel hükümleri öngörmekle yetinmiştir. Merkeziyetçilik ilkesinin sınırlı, ademi merkeziyetçilik ilkesinin asli ve genel olduğu 23 maddelik Anayasa metninin 14 maddesi doğrudan illerin yönetimini düzenlemektedir. 1921 Anayasası yerel yönetim sisteminde iki önemli yenilik getirmiştir: Birincisi il yerel yönetimlerinde yürütme organı olarak çalışacak "icra amiri" meclis içinden ve meclis arasından seçilmektedir; ikincisi nahiye bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiştir. Her iki hükme de 1924 Anayasası'nda yer verilmeyecektir. Anayasa iller için "görevler ayrılığı" ilkesinden söz etmemekle birlikte, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında görev ayırımı yapmıştır:

> *1921 Anayasası, 11. md:* "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 ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi'nce vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafıa ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dahilindedir."

Amaç ulusal birliği sağlamak olmasına rağmen, Birinci TBMM'nin yapısı sıkı bir merkeziyetçiliğe yönelinmeyeceğini göstermiştir. Mebuslar arasında ademi merkeziyeti ve hür teşebbüsü savunanların sayısı az değildir. Üstelik Anadolu kurtuluş hareketi, büyük toprak sahipleri ile dış sömürülme bağlarını koparıp, yerli kaynakları işletmek isteyen ticari sermayenin işbirliğine dayanmaktadır. Milli mücadelenin bitimine kadar sürdürülen Halife Sultana bağlılık düşüncesi de bu dengesiz koalisyonun zorunlu sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Anayasa da bu ortamda hazırlanmış ve kabul edilmiştir.

1921 Anayasası'nda illere yerel işler bakımından tüzel kişilik ve özerklik verilmiş, merkezi yönetimin devletin egemenlik haklarından kaynaklanan bazı temel yetkileri dışında kalan konular il meclislerinin yönetimine bırakılmıştır.[721] Yürütme organı olarak çalışacak idare heyeti ile icra amiri meclis üyeleri arasından seçilecektir. İki yıl için seçilen meclis yılda iki ay süre ile toplanacaktır, yürütme yetkisine sahip idare heyeti ise sürekli organdır. 1921 Anayasası'nın yönetim sisteminde BMM'nin vekili ve temsilcisi olarak tanımlanan valiler, il meclislerinden ayrı tutulmuştur. "Vali yalnızca devletin genel görevleri ile yerel görevler arasında çatışma meydana gelmesi durumunda müdahale eder" denilmekle birlikte, bu müdahalenin kapsamına ilişkin bir açıklama da getirilmemiştir. BMM Hükümeti tarafından atanan vali ilde yalnızca genel devlet işlerinden sorumludur; vakıflar, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım gibi alanlar il yerel yönetimlerine bırakılmıştır.[722]

Yerel yönetim, asayiş ve devletin genel idaresine ilişkin kimi konularda yetkili kılınan ilçelerde tüzel kişiliği olmayan ilçe meclisleri kurulmasına karar verilmiştir. Seçimle oluşturulacak bu meclislere ilin köylerle ilgili işlerini kolaylaştırmak üzere köy bütçelerini incelemek, köylere rehberlik etmek, köyler arasındaki yolları yapmak, bataklıkları kurutmak için köyler arasında aracı olmak gibi görevler verilmiştir. İlçenin yönetimi BMM hükümeti tarafından atanan ve valinin emri altında görev yapan kaymakama bırakılmıştır.

İl dışında anayasal güvence altına alınmış ikinci yerel yönetim birimi bucak tüzel kişiliğidir. Bucağın bir meclisi, bir idare heyeti ve bir de müdürü bulunmaktadır. Bucak meclisi bucak halkınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşmakta, idare heyeti ile müdür ise bucak meclisi içinden seçilmektedir. Teşkilatı Esasiye Kanunu tasarısının BMM görüşmelerinde bucak müdürünün hiç değilse il idare kurulunun belirleyeceği ya da vali veya kaymakamın göstereceği adaylar arasından seçilmesi önerildiğinde

721 Şeref Gözübüyük, Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara 1982, s. 94-96.

722 1913 tarihli Geçici Kanunu'nda vilayetlerde icra yetkisi valiye bırakılmışken, 1921 Anayasası'nda valilerin bu görevi ellerinden alınmış olmaktadır.

komisyon sözcüsü, *"vali, kaymakam namzed göstersin demek, halk işini başkalarının vesayetiyle, delaletiyle görsün demektir. Efendiler, şimdiye kadar memleketi delaletle, vesayetle güya idare ettiniz. Bundan sonra da halka bırakınız... Eğer bu memleket kendi köylerini kendi de idare edemeyecek vaziyette ise sizin de burada toplanmaya salahiyetiniz yoktur"* diyerek karşı çıkmıştır.[723] Bucak meclisi ile idare heyeti iktisadi, mali ve adli yetkilere sahip kılınmıştır.

Meclis görüşmelerinde Soysallıoğlu İsmail Suphi Bey bu düzenlemeyi "halkın idaresini mahalline bırakmak" şeklinde değerlendirmiş ve "kötü memurların elinde perişan olmaktansa, halkın kendi kendisini yönetmesinin daha iyi olacağını" ileri sürmüştür. Anayasa'nın ademi merkeziyetçi yönetim anlayışı iki açıdan dikkat çekicidir: Birincisi bu düzenleme "feodal, imparatorlukçu ve hilafetçi yerel egemenler dünyasına getirilmiştir."[724] Nitekim Birinci Büyük Millet Meclisi'nin toplam 365 üyesinden 129'u toprak sahibi-tüccar, 53'ü din adamı, 5'i aşiret reisi olan 187 üyesi yerel toplumsal güç yapısı hakkında bilgi vermektedir.[725] İkinci olarak Nisan 1920-Mayıs 1921 tarihleri arasındaki zaman diliminde BMM'nin doğrudan Bolşevizm rüzgarlarından etkilendiği bilinmektedir.[726] Nitekim bu dönemde Mustafa Kemal, sosyalizm akımının meclis içindeki uzantısı Halk Zümresi'nin etkisini kırmak için BMM gündemine halkçılık programını getirmiştir.[727]

723 Yıldızhan Yayla, *a.g.k.,s.* 127. 1913 tarihli geçici kanunda nahiye idaresine ilişkin bir hüküm yer almamaktadır.

724 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 155.

725 Samet Ağaoğlu, *Kuvayı Milliye Ruhu*, s. 106-107; 210. Samet Ağaoğlu'nun BMM'nin yapısına ilişkin betimlemesi dikkat çekicidir: "Üç yüz altmıştan fazla üyesi bulunan Meclise hakim kuvvetli din ve taassup rüzgarı altında, müftü ve müderris, aşağı yukarı altmış sarıklının teşkil ettiği heybetli manzara Meclisin küçük salonunu adeta bir medrese haline sokarken, orduları başında hem asker hem mebus generaller, aşiret reisi, milli çeteler kumandanları, bir zamanlar yolları haraca kesmiş şöhretli ağalar, efeler, bir başka köşeyi doldururken, polis komiserleri, telgraf memurları, zabıt katipleri gibi milli bir felaket gününde yalnız cesaretine güvenerek Büyük Meclise seçilmeyi kabul etmiş insanlar, kuvvetli başlar etrafında her an kavgaya hazır gruplar teşkil ederken...herkesi sürüklemeye muktedir adamların meydana getirdikleri karışık ve değişik cereyanlar meclisi durmadan galeyan ve heyecan içinde tutarken.."

726 Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 53-59.

727 13 Eylül 1920 tarihinde Mustafa Kemal tarafından meclise sunulan Halkçılık Programı'nın "vilayetler" başlıklı bölümünde vilayetlerin yerel işlerde tüzel kişilik ve özerklik sahibi olduğu belirtilmektedir. İç ve dış politika, askeri işler, uluslararası iktisadi ilişkiler, genel vergiler ve birden fazla vilayete ilişkin konular dışında kalan eğitim, sağlık,

Ademi merkeziyetçi bir anayasanın kabul edilmesi, Birinci Meclis içindeki güç dengesinin etkisinde gerçekleşmiştir.

Milli mücadeleyi yöneten TBMM içinde iktisadi, siyasal ve yönetsel konulardaki görüşlerden, kişisel anlaşmazlıklara kadar uzanan çok sayıda değişik nedene dayalı bir iktidar mücadelesi yaşandığı bilinmektedir. Nitekim, "Mustafa Kemal'in arkasında rahat çalışma olanağı sağlayacak bir parlamento çoğunluğu yaratmak üzere, 1921 yılının Mayıs ayında Birinci Grup'u kurması ile iktidar ve muhalefet blokları billurlaşmıştır."[728] Bu tarihten Meclis'in seçimleri yenileme kararı aldığı 1 Nisan 1923 tarihine kadar iki grup arasındaki mücadele giderek sertleşmiş ve Mustafa Kemal'in TBMM Başkanlığı ve Başkomutanlık yetkileri "meclis üstünlüğü ilkesi" lehine sürekli sınırlandırılmak istenmiştir. Ortak paydaları Mustafa Kemal ve ekibine karşıtlık olan İkinci Grup üyelerinin, inançlı liberallerden muhafazakâr saltanat taraftarlarına uzanan geniş bir çeşitlilik sergilediği görülmektedir.

TBMM'nin birinci devresi, 21 Mayıs 1923 tarihinde sona ermiştir. Lozan Barış Anlaşması'nın imzalanmasından sonra, 7 Ağustos 1923'te TBMM'nin ikinci devresi açılmıştır. Lozan Anlaşması ile sınırları belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ve 3 Mart 1924'te halifeliğin kaldırılmasıyla ulusal egemenliğin kurulması büyük ölçüde tamamlanmıştır. Bu tarihten sonra Cumhuriyet yönetiminin devleti kurması ve oturtması bir var olma-yok olma davası gibi algılanmaktadır. Yeni rejimin içteki güvencesi, milli mücadelenin başarısını ve oradan kaynaklanan siyasal yapıyı tescil eden, kuvvetli icra ilkesini başlatan 1924 Anayasası'dır. Dıştaki güvence ise Lozan Anlaşması'dır. Lozan'da Batılılarla anlaşılırken, rejim de feodal bir nitelik taşıyan Osmanlı devlet yapısının tasfiyesi ve burjuva devriminin

---

ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal hizmetlerin yönetimi (tanzimi idaresi) vilayet genel meclislerinin yetkisine bırakılmaktadır. Vilayet meclisleri, her beş bin nüfus için bir üye olmak üzere genel oy ile halk tarafından seçilecek, görev süresi BMM gibi iki yıl olacak ve toplantı süresi yılda iki ay ile sınırlı olacaktır. TBMM ZC, Cilt 3, İ. 67, 18.9.1336/1920, s. 179-181; Bülent Tanör, *Kurtuluş (1918-1923)*, s. 10; Erdoğan Teziç, *Siyasal Partiler, Partilerin Hukuki Rejimi ve Türkiye'de Partiler*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1976, s. 226-228; Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 54.

728 Rıdvan Akın, *a.g.k.*, s. 28, 51-53, 61. Akın'ın değerlendirmesine göre BMM içindeki İkinci Grup, merkezi iktidarın değil taşranın temsilcisidir.

tamamlanması yönünde atılımlar içindedir.

1924 Anayasası'na ilişkin meclis görüşmelerinde Şükrü (Saracoğlu) Bey, Teşkilatı Esasiye Kanunu ile yapılacak olanın "geçmişe dönüş yollarını kapamak ve meclisten millete doğru olan yolları açık bırakmak" olduğunu söylemiştir.[729] 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, olağanüstü koşulların ürünü olan ve "genel irade bütünlüğünü" varsayan bir anayasadan, olağan döneme geçerken oluşturulmaya başlanan ve güçleri dengelemeyi amaçlayan bir anayasanın kabul edilişidir.[730] 1924 Anayasası, feodal kalıntıların tamamen tasfiye edilerek, devletin temel yapısının belirlendiği ve kuruluşun gerçekleştirildiği bir döneme aittir. Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyet'in kurulması aşamalarını tamamlayan yeni rejimin, iktisadi, siyasi ve yönetsel bakımdan merkezileşmesi zorunludur. İktisadi ve toplumsal dengesizliklerin aşılması, cumhuriyet ideolojisinin ülke geneline yayılması, reformların hayata geçirilmesi kendi beceri ve imkanlarıyla baş başa bırakılan yerel yönetimlerle değil, ancak merkezileşme ile sağlanabilecektir.[731] Şeyh Sait isyanı ve Musul'un kaybedilmesi de yine iç ve dış etkenler üzerinden bu yönelişi etkilemiştir.

1924 Anayasası, bir önceki anayasanın görev ayırımını tanımlamaktan vazgeçmiş, 1876 Anayasası'na benzer bir düzenleme getirmiştir. Buna göre iller yetki genişliği ve görevler ayrılığı esaslarına göre yönetilecektir: *1924 Anayasası, 91. md:* "Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur."[732]

729 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 7-I.

730 Mümtaz Soysal, *Anayasanın Anlamı*, Beşinci Baskı, Gerçek Yayınevi, Ankara 1979, s. 34-40.

731 Yeni rejimin temel ilkelerinden biri olan laiklik ilkesinin uygulamaya geçmesiyle birlikte, azınlık cemaatleri de kendi yönetim şekillerini yeniden düzenlemek zorunda kalmışlardır. Cumhuriyet'in ilanından sonra yapılan yeni teşkilatlanmada, Hahambaşılık merkezi teşkilatı parçalanarak, Hahambaşı'nın cemaat işleriyle ilgili yetkileri valilere devredilmiştir. Bu değişiklik, Hahambaşılığı, gelir kaynaklarında ciddi bir azalma ile birlikte derin bir mali krize sürüklemiştir. (Hahambaşılığın etlere ve diğer yiyeceklere kaşer damgası vurma yetkisi ile şarap ve gıda maddelerine kaşer onayı verilmesi için Hahambaşılığın tahsil ettiği harçlara son verilmiştir.) Rıfat N. Bali, *a.g.k.*, s. 58.

732 Anayasa'nın *Vilayetler* başlıklı bölümü yalnızca üç maddeden oluşmaktadır: 89- Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir. 90- İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzelkişilik sahibidirler. 91- İllerin işleri, yetki genişliği ve görevler ayrılığı esaslarına göre idare olunur.

Anayasa görüşmelerinde komisyon sözcüsü Celal Nuri Bey'in *"Bu devlet milleti vahidedir [tektir]. Onun için federasyon usulüne gidilmemiştir. Ademi merkeziyet usulüne gidilmemiştir. Türk devletinin bir merkezi vardır, bir merkezden idare olunur"* şeklindeki sözleri yönetim ilkelerinin merkeziyeti ılımlı hale getirme aracı olarak Anayasaya yerleştirildiğini göstermektedir.[733] 1921 Anayasası'nın ademi merkeziyetçi yönetim sistemini kaldıran 1924 Anayasası, kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlemiş, Cumhuriyet iktidarlarının tasfiye etmeye çalıştıkları bu unsurların etki alanı daraltılmıştır. Cumhuriyet, ağa, bey ve şeyhlerden oluşan egemen güçleri iktidar alanlarından uzaklaştırarak kendini var edebilmiştir.

1929 tarihli il yönetimi yasa tasarısını hazırlayanlar arasında yer alan Burdur mebusu Mustafa Şeref Özkan, "devlet idaresinin vilayetlerde uygulanma biçimi" olarak tanımladığı Vilayet İdaresi Kanunu'nun iki ilkeye dayandığını belirtmektedir. Bunlardan ilki devletin vahdeti (birliği) ilkesi, ikincisi ise tevsii mezuniyet ilkesidir. Özkan'a göre yetki genişliği, merkeziyetten başka bir şey değildir:

> Tevsii mezuniyet, idareye verilen takdir salahiyetinin işin mevkiinde, teşebbüsün bulunduğu yerde kullanılması esasını temin eder. Bu da idare tarihinde birçok tecrübelerden sonra lüzumu kati olarak sabit olmuş bir esastır... Yalnız şu noktayı arz edeceğim ki tevsii mezuniyet katiyen merkeziyettir. İdarede merkeziyetçilik iki şekil arzeder. Biri temerküz şeklidir, biri tevsii mezuniyet şeklidir.

"Yetki genişliği ile görevler ayrılığı" ilkelerine dayalı anayasal temel, biri 1929'da diğeri 1949'da doğrudan *İl İdaresi Kanunu* düzenlemeleriyle iki kez kırılmıştır. Bu yasalarla il yerel yönetimi

733 Gaziantep mebusu Ahmet Remzi Bey'in "tevsii mezuniyetten maksat nedir?" sorusuna Gelibolu mebusu Celal Nuri Bey, "bir merkezden yönetilen işleri kolaylaştırmak içindir" şeklinde cevap vermiştir: "...Tevsii mezuniyetten maksat her emri her işi merkezin değil, mahallerine de valilere de vesair teşkilata da bir nevi hak verip kendi işlerini kendilerine gördürmekten ibaretti. Bu da bazı hususatı teshil (kolaylaştırma) içindir. Federasyon; devletimizin, milletimizin terakkiyatını kafil olacak bir usul değildir. Bu devlet, milleti vahidedir (tektir). Onun için federasyon usulüne gidilmemiştir. Ademi merkeziyet usulüne gidilmemiştir. Türk devletinin bir merkezi vardır, bir merkezden idare olunur." TBMM ZC, Devre 2, Cilt 8/1, İ.42, 20.4.1924, s. 914; Yıldızhan Yayla, *a.g.k*, s. 145, 150.

valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiş; "merkezi yönetimin yerel egemenleri amaçlar doğrultusunda yönlendirme aracına" dönüştürülmüştür. Valiler, merkezi yönetimin yerel birimler üzerindeki denetiminin ana unsuru olarak işlev görmeye başlamıştır. Valiler bu sorumluluklarını ikili bir yapı içinde yerine getirmektedir: İl düzeyinde merkezi yönetimin (devletin ve hükümetin) temsilcisi ve il yerel yönetiminin başı. Bu yapı sayesinde, merkezi yönetim taşrada etkin bir denetim sağlayabilmiştir. Böylece anayasal ve yasal ifadeler ilgili hukuksal metinlerde korunmakla birlikte, görevler ayrılığı ilkesinin yönetim sürecinde varlığı fiilen ortadan kalkmıştır. Buna karşılık ilkenin anayasal varlığı 1961 Anayasası'na kadar sürmüştür.[734]

Ademi merkeziyetçiliği yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin bütünü olarak gören yaklaşım, 1961 Anayasası ile birlikte anayasal temelini de yitirmiştir.[735] Yetki genişliği Anayasa'nın "merkezi idare" başlığı altında yer almış; merkezi idarenin kuruluşu bakımından illere ayrıldığı ve il yönetiminin yetki genişliği esasına göre gerçekleştiği saptanmıştır. Daha önceki düzenlemelerde yer alan "görevler ayrılığı" ilkesine yeni Anayasa'da yer verilmemiştir. Öte yandan Anayasa, *idare kuruluş ve görevleri ile bütündür* ilkesini benimsemiş; "görevler ayrılığı" teriminin varlık temelini böylece ortadan kaldırmıştır.[736] 1961 yaklaşımı, günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda da benimsenmiştir.

1961 Anayasası, 112. md: "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

1961 Anayasası, 115. md: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu

734 Benzer durum 1982 anayasal düzeni için de geçerlidir. Bu kez "görevler ayrılığı" ilkesi anayasadan çıkacak, ama kamunun yönetimi adım adım "görevler ayrılığı" sistemine göre yeniden kurulacaktır.

735 9.7.1961 tarih ve 334 sayılı kanun, RG: 20.7.1961, 10859.

736 Anayasa'nın bu yaklaşımı 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılmasını gerektirmiş, 1964 yılında görev ayrılığı ilkesi bu yasadan çıkarılmıştır.

hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir."

1961 Anayasası, 116. md: "Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir..."

Anayasa gerekçesinde, yeni anayasanın ademi merkeziyet anlayışının 1924 Anayasası'nın kabul ettiği şekilden daha geniş olduğu ileri sürülmüştür.[737] Bu genişleme, iktisadi faaliyetlerin gelişmesi ve devletin işlevlerinin artmasıyla birlikte, çeşitli kamu hizmetlerinin merkezi yönetim hiyerarşisi dışında kalan yerinden yönetim kuruluşları eliyle görülmesi ihtiyacına dayanmaktadır. Nitekim 1924 Anayasası'nda hizmet ademi merkeziyetine yer verilmemiş, yalnızca il özel idareleri, belediye ve köylere tüzel kişilik tanınmıştır. 1961 Anayasası ise yerel yönetimlerin yanı sıra hizmet kuruluşları için de yerinden yönetim ilkesini kabul etmiştir. Gerekçede ulusal iradeye dayanan parlamenter rejim anlayışının ve Türkiye'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu ilkesinin doğal bir sonucu olarak da, yönetim işlevinin farklı unsurlarını oluşturan görevlerin ve bu görevleri yerine getirmek üzere kurulan teşkilatın bütünlüğünün ayrıca vurgulandığı belirtilmektedir. Sıddık Sami Onar, 1924 Anayasası'nda *tefrik-i vezaif* teriminin ademimerkeziyet yerine kullanıldığını, bu ilkenin 1961 Anayasası'nda yerinden yönetim şeklinde değiştirildiğini ileri sürmektedir. Onar, iki kavram arasında hiçbir fark olmadığını kesin bir dille anlatmaktadır:[738] *"Tefriki vezaif tabirinin ademi merkeziyetten ibaret olduğu şüphesizdi. 1961 Anayasası yerinden yönetim*

737 Temsilciler Meclisi görüşmelerinde Nihat Reşet Belger, bağımsız ve adil bir hukuk devleti kurmak için yerinden yönetim usulünün kabul edilmesi ve uygulanmasının zorunlu olduğunu belirtmiştir. Belger'e göre yerinden yönetim (decentralisation) ilkesi uygulanmazsa, Türkiye'de demokrasinin yerleşmesini ümit etmek güçtür. Belger'in *"idarede decentralisation temel prensip olmalı, centralisation bazı müstesna hallere mesela, asayişle ilgili olaylarda düşünülmelidir"* şeklindeki sözleri alkışlarla desteklenmiştir. "...Halk tarafından seçilen hükümetler ve meclisler, kendi ihtiyaçlarını elbette daha iyi kavrarlar. Bu bakımdan bu da ehemmiyeti haizdir. Aksi taktirde memur enflasyonu baş gösterir. Onun için özel teşebbüse yer verilmesinin doğru olacağına kaanim." Temsilciler Meclisi TD, Cilt 4, 21.4.1961, B. 50.

738 Sıddık Sami Onar, *a.g.k.*, s. 819'dan aktaran Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?, s. 237-238.

terimiyle ademi merkeziyet esasını açıkça belirtmiştir." Aslında 1961 Anayasası, yerinden yönetim kavramını "idare kuruluş ve görevleri ile bütündür" ilkesi ile birlikte getirerek, "görevler ayrılığı" ilkesini uygulanamaz kılmıştır. Bu durumda görev ayırımı ile yerinden yönetim kavramlarının özdeşliğini ileri sürmek de olanak dışıdır.

Görüldüğü gibi anayasal yaklaşım, bu sorunu kendi kurallar sistemi içinde tartışmakta, ama ortaya çıkan durumun nasıl ve neden öyle gerçekleştiğine ilişkin açıklamalar yapmamaktadır. Hem durumdaki sorunu görmenin hem de bunun nasıl ve neden ortaya çıktığını anlamanın yolu, konunun "yönetsel" boyutunu görüş alanına çekmek, "yönetsel" boyutu araştırmaya odaklanmaktır.

b. Devlette Merkeziyetçi Örgütlenme: 1929 Vilayet İdaresi Kanunu

Cumhuriyet'in ilk il idaresi kanunu, kapitalist dünya ekonomisini derinden sarsan büyük buhranın patlak verdiği 1929 yılında kabul edilmiştir.[739] İl İdaresi Kanunu, "başlatılacak devletçilik uygulamaları için gerekli olan merkezileştirilmiş taşra yönetiminin kuruluşunu gerçekleştirmiştir. İzlenecek iktisat politikalarının bakanı Mustafa Şeref Özkan, İl İdaresi Kanunu hazırlığında, metni meclise sunacak ve burada savunacak kadar işin içinde ya da başındadır."[740]

Yasanın başlangıç hükmünde illerin 1924 Anayasası'nın 91. maddesi gereğince, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri temelinde yönetileceği düzenlenmiştir. Yasa, genel olarak illerin yönetimini değil, merkezi yönetimin doğal uzantısı olan taşra yönetimini düzenlemektedir. Bu tarihten itibaren, il genel idaresi ile il özel idaresi yasal düzenleme açısından ayrılacak ve farklı düzenlemelere konu olmaya başlayacaktır. Cumhuriyet'in kamu yönetimi alanına sistem getiren ilk büyük çaplı düzenlemelerinden biri olan bu yasa, ağa ve beylerin, il-ilçe idare heyetlerindeki varlığına tümüy-

739 Vilayet İdaresi Kanunu, KT: 24.4.1929, 1426; RG: 5.5.1929, 1184. 1929 tarihli yasa, 1913 düzenlemesinin yalnızca "idarei umumiyei vilayat" başlıklı 74 maddelik birinci bölümünü değiştirmektedir.

740 Birgül A. Güler, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", s. 13.

le son vermiştir.[741] Dahiliye Vekaleti'nin aylık yayın organı İdare Mecmuası'nda, Vilayet İdaresi Kanunu son yılların en önemli hukuki ve idari olayı olarak sunulmuştur. Derginin Şubat 1929 sayısında yayımlanan bir yazıda yasa şöyle değerlendirilmektedir:[742]

> ...Bugün milli ve tabii hudutları içine çekilmiş yekpare ve mükemmel bir milletten mürekkep Türkiye'nin emniyetini, terakki ve medeniyet yolunda inkişaf ve taalisini temin edebilecek bir usulü idare her halde merkeziyete istinat edecektir. Çünkü bugünkü Türkiye içtimai, ırki, şerait noktasından mütecanis [benzer] departmanlardan [illerden] müteşekkildir.

23 Kasım 1927 tarihinde yapılan CHF Kongresi'nde Başvekil İsmet Paşa tarafından okunan fırka programında, "mülkiye memurlarının gereken yetkiye sahip olmasına özen gösterilmesi ve bu konuya ilişkin mevzuat hükümlerinin gözden geçirilmesi, iktisadi ilişkiler ve coğrafi durum dikkate alınarak nahiye teşkilatı kurulması, yerel yönetimlere yetki verilmesi ve ulaşım olanaklarının gelişmesi oranında idari taksimatta sürekli ıslahat yapılması" önem verilen konular olarak sıralanmıştır. Vilayet İdaresi Kanunu Tasarısı, BMM gündemine bu programın bir parçası olarak gelmiştir.

Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, 18 Nisan 1929 tarihli görüşmelerde mülkiye memurlarına ve yerel yönetimlere yetki verilerek, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun koyduğu yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerinin yaşama geçirileceğini söylemiştir. Kaya, yasanın merkeziyet ve ademi merkeziyet uçları arasında denge sağladığını şu sözlerle anlatmaktadır:[743]

> Merkeziyet kuvvet ve vahdet temin eder. Evvel emirde takip ettiğimiz ve temin etmek istediğimiz gaye budur. Fakat temerküz merkeziyetçiliğin temin edeceği kuvvet ve vahdeti kendi sıkleti altında ezer. İdareyi hürriyeti tefekkür ve harekatından mahrum ve mefluç bir hale getirir. Aksi, yani tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif

741 1926 yılında kabul edilen 714 sayılı yasa ile İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nda değişiklik yapılarak, il ve ilçe idare meclislerinden mülk sahipleri ile din adamları çıkarılmıştı. Bu yasanın kabulüyle birlikte il ve ilçe idare meclislerinin heyet/kurul yapısına evrimi, "Merkezin İzdüşümü: İl ve İlçe İdare Kurulları" başlıklı bölümde ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

742 M. Atıf, "Vilayet İdaresi Kanunu", *İdare*, Yıl 2, Sayı 14, Mayıs 1929, s. 651-657.

743 TBMM ZC, Devre 3, Cilt 10, İ.54, 18.4.1929, s. 72-99.

hudutlarını aşarak vasi ve hudutsuz ademi merkeziyet de devletin kuvvetini ve vatanın vahdetini ihlal eder. Kanun iki münteha arasında bu muvazeneyi temin etmek iddiasındadır.

Bu yasada illerde "*devletin kuvvet ve kudretini* temsil etmekten sorumlu makama, memleketin asayiş ve huzurunu, vatandaşların hukukunu uyum içinde sağlayabilmek, *merkezi ve yerel konularda* iktisadi, toplumsal ve idari faaliyetleri *merkezin göstereceği genel program ve direktifler doğrultusunda yerel gerekliliklere uygun olarak* belirli bir gaye etrafında toplayabilmek için gerekli olan idari yetkiler ile denetim yetkisinin verilmesi" öngörülmektedir. Şükrü Kaya tarafından dile getirilen bu cümleler, devlette merkeziyetçi örgütlenmenin Vilayet İdaresi Kanunu ile hayata geçirilmekte olduğunu göstermektedir.

Dönemin İktisat Vekili, TBMM Encümen Reisi (Burdur mebusu) Mustafa Şeref Özkan, aynı zamanda yasanın gerekçesini de yazan kişidir.[744] Özkan, "devlet idaresinin illerde uygulanma biçimi" olarak tanımladığı Vilayet İdaresi Kanunu'nun iki ilkeye dayandığını belirtmektedir. Bunlardan ilki devletin birliği ilkesi, ikincisi ise yetki genişliği ilkesidir. Mustafa Şeref Bey'e göre, devlet ortak ve ulusal işlerde şahıslar ve idareler birliği şeklinde görülür, bu nedenle devletin illerdeki çalışma tarzı oluşturulurken bu birliğin mutlaka dikkate alınması gerekir. Aynı zamanda İdare Hukuku dersleri vermekte olan Mustafa Şeref Bey, TBMM'nde yapılan görüşmelerde kamu yönetiminin kuralları oluşurken merkeziyetçilik ilkesinin nasıl belirginlik kazanmakta olduğunu da açıklamıştır:

> ...Amme hizmetlerinin vilayetlerde tedviri ise memleketin her tarafına serpilmiş, teknik iktidarlı memurlara bırakılmıştır. Teknik iktidarlı memurlar defterdar gibi, sıhhiye müdürü gibi, nafıa baş mühendisi gibi bunlardan her biri orada çalışan teknik memurlar silsilesinin reisidir. Mesela sıhhiye müdürü; hükümet tabibi ve ona merbut sıhhiye memurlarının şefidir. Defterdar; tahsil ve tahakkuk memurlarından, malmüdürlerinden başlayarak vilayetteki maliye teknik memurlarının şefidir. Bunlardan her birisi bir silsilenin başında bulunmak itibariyle idare usulü tarihinde görüldüğü üzere şayet bunlar bir noktada toplanmayacak olursa neticede

744 İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 17. Mustafa Şeref Bey'in "Hukuku İdarei Vilayat" başlığı ile 1913 yılında yayımlanan bir kitabı bulunmaktadır.

> yek diğerine karşı vaziyet almak, birbirinin faaliyetini tesirsiz bırakacak şekilde çalışmalara düşmek daima vaki olan ahvaldir. Bu teknik salahiyetli memurları Hükümet merkezinin programında tatbik etmek, veçheler dairesinde çalıştırmak, sevk ve idare etmek lazımdır. Uygunsuzluğa meydan vermemek ve gerek bunların mesailerini merkezi hükümetin programındaki veçheler dairesinde sevk ve idare etmek için vilayetlerde bir makam ihdas edilmiştir. Bu makama biz vali diyoruz. Bu makamın böyle teknik ihtisas memurları üzerinde nazım olarak bulunması idare tarihinin kati olarak tesbit ettiği bir esastır.

Mustafa Şeref Bey'in sözleriyle bu yasa, valiyi vilayetlerdeki teknik memurlar üzerinde düzenleyici konuma getirerek, bu memurların faaliyetlerini hükümet programına uygun biçimde yürütmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle yasanın 17. maddesinde düzenlenen şekliyle vali "vilayette devletin ve her vekaletin temsilcisi ve vekaletlerin idari ve siyasî icra vasıtası olup, vilayetin amme idaresinden sorumludur." Mustafa Şeref Bey'e göre, yasanın diğer maddelerinin işlevi bu ilkenin uygulanmasını sağlamaktan ibarettir. Bu yasayla devlet yönetimi vilayetlerdeki çalışmasında iç örgütlenmesini gerçekleştirmekte, kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu memurlar arasındaki ilişkileri düzenlemektedir.

Mustafa Şeref Özkan, Vilayet İdaresi Kanunu'nun dayandığı ikinci ilkeyi, yetki genişliğini "işlerin bir kısmını vekillerin masasından alıp valinin masasına koymak" şeklinde tanımlamaktadır. Özkan'a göre yetki genişliği, merkeziyetçi yönetimin bir biçimidir. Mustafa Şeref Bey'in sözleri tevsii mezuniyet ya da yetki genişliği ilkesinin bundan böyle ademi merkeziyetin değil, merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlandığını göstermektedir:

> Tevsii mezuniyet, idareye verilen takdir salahiyetinin işin mevkiinde, teşebbüsün bulunduğu yerde kullanılması esasını temin eder. Bu da idare tarihinde birçok tecrübelerden sonra lüzumu kati olarak sabit olmuş bir esastır...Yalnız şu noktayı arz edeceğim ki tevsii mezuniyet katiyen merkeziyettir. İdarede merkeziyetçilik iki şekil arzeder. Biri temerküz şeklidir, biri tevsii mezuniyet şeklidir. Temerküz şekli filhakika devlet idaresinde uzun müddet esas olarak telakki edilmiştir. Fakat daima temerküz esasının tarihi tetkik edildiği vakit idareyi daima anarşiye sevk ettiği görülmüştür...

> Tevsii mezuniyetle temerküzün yegane kıstası şundan ibarettir. Merkezi hükümetin mütemadi olarak merkezi hükümetçe tayin edilmiş vilayet otoritesi o vilayet dahilinde bizzat karar ittihaz etmeye salahiyetdar olacak mıdır, yoksa işlerin dosyasını hazırlayarak, karar zeminini yaparak merkezi hükümete kararı vermek istirhamile dosyasını gönderecek midir? Eğer birinci şekil kabul olunursa tevsii mezuniyet, ikinci şekil kabul olunursa temerküz şekli kabıl olunur. Yani işlerin bir kısmını vekillerin masasından alıp valinin masasına koymak tevsii mezuniyettir. Hepsini de vekillerin masasında toplamak temerküzdür...Yetki genişliğinin en mühim faidesi de her günkü işleri vilayetlerdeki otoritelere yaptırmak, işlerin en mühim ve yüksek olanlarını da vekalet masalarına bırakmaktır.

Mustafa Şeref Bey'e göre, devlet yönetiminin illerdeki çalışma usullerini düzenleyen, devlet yönetiminde birliği ve devletten beklenen faydayı daha sağlam bir yol ile elde etmeyi sağlayan bu yasa, geçmişe kıyasla büyük bir ilerlemedir. İl İdaresi Kanunu valilerin yetkilerinin genişletilmesi, bir başka deyişle yetki genişliği ilkesinin daha esaslı bir biçimde uygulanması amacıyla çıkarılmıştır. Hükümet gerekçesinde ve TBMM komisyonları tarafından hazırlanan raporlarda "temerküz (merkezleşme/yetki yoğunluğu) akımlarından sakınılarak illerin yetki ve sorumluluklarının artırılması gereği" vurgulanmıştır.[745] İl, merkezin taşra teşkilatı ve yönetim alanıdır. İlin yönetimine uygulanmak istenen yetki genişliği ilkesi, valiye verilen yetkilerde somutlanır. İl sınırlarında vali yalnızca içişleri bakanlığının değil, devletin ve hükümetin temsilcisi, bütün bakanlıkların da idari ve siyasi yürütme aracı olarak ilin genel yönetiminden sorumludur. Merkezdeki bakanlar kurulu ve başbakan ilişkisi gibi, illerde de valiler çeşitli bakanlıklara ait idare şubelerinin müşterek amiridir. Diğer yandan merkez memurlarını hükümetin siyasi programına, direktiflerine uygun bir tarzda sevk ve idare ederek, hükümetin genel siyasetinin uygulanmasını sağlayabilmesi için valiye bir dereceye kadar siyasi bir nitelik de tanınmıştır. Vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında ilde bulunan bütün devlet kurumlarını denetleme yetkisine sahiptir.

---

745 Vilayetler İdaresi Kanunu Hakkında hükümet ve muhtelit encümen esbabı mucibe layihaları, TBMM ZC, Devre 3, İçtima 2, Cilt 10.

Cumhuriyet'in ilk il yönetimi yasası, valilerin vilayete ait işler hakkında ilgili bakanlıklarla doğrudan iletişim kurabileceklerini, bakanlıkların da doğrudan valiye yazacaklarını öngörmekteydi. Valiler il genelinde güvenliğin sağlanması; kaçakçılığın önlenmesi; hapishanelerin denetlenmesi; eğitimin geliştirilmesi; halkın düşünsel, ahlaki ve toplumsal gelişiminin sağlanması; ticaret, ziraat, sanayi ve taşımacılık gibi üretim ve servet kaynaklarının geliştirilmesine yönelik işlerle ilgili kurum ve kuruluşların teşvik edilmesi; genel sağlığın korunması; bulaşıcı hastalıkların önlenmesi; ülkenin imarına yönelik girişimlerde bulunulması gibi görev ve yetkilere sahip kılınmıştı. Vali, her ay sonunda ve gerek gördüğü diğer zamanlarda adli ve askeri personel dışında, idare şube başkanlarını ve diğer memurları kurul halinde toplayarak, vilayet işleri hakkında kendilerinden bilgi isteyebilecekti. Valinin bu yetkisini ilgili memurları ayrı ayrı çağırmak yoluyla da kullanabilmesi mümkündü. Vali, ilde bulunan belediyeler üzerindeki kontrol ve denetim hakkını ise belediye yasasına göre kullanacaktı. Valiler, adli kurumlarda görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldıkları zaman, geciktirme nedenlerini cumhuriyet savcısından yazılı olarak sorabilecek, alacağı cevaba göre durumu Adliye Vekaleti'ne bildirecekti. Valinin il genelindeki görev ve yetkileri, kazalarda kaymakamlar tarafından yerine getirilmekteydi.

Vilayet İdaresi Kanunu'nun ne geneli üzerinde yapılan görüşmelerde, ne de maddelere ilişkin görüşmelerde "tefriki vezaif" ilkesi gündeme gelmiştir. Kanunun maddelerinden önce, başlangıç hükmü olarak 1924 Anayasası'na atfen tevsii mezuniyet ilkesi ile birlikte yer verilen bu ilke üzerine hiçbir değerlendirme yapılmamış olması dikkat çekicidir. Bu saptama, görevler ayrılığı ilkesinin başlangıç bölümüne Anayasa gereğince zorunlu olarak konduğunu, ancak yasanın merkeziyetçi niteliği nedeniyle içeriğinde yer verilmediği şeklinde açıklanabilir. Bir başka açıklama ise, tefriki vezaif ilkesinin vilayet hususi idarelerini düzenleyen yasaya bırakılmış olabileceğidir. Vilayet İdaresi Kanunu Tasarısı'nı inceleyen TBMM komisyonu başkanı Mustafa Şeref Özkan'ın sözleri ikinci olasılığı güçlendirmektedir.[746] Özkan, illerin tüzel kişiliklerine

746 İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 23.

verilen görevleri düzenleyen "tefriki vezaif" ilkesine ilişkin hüküm içermeyen Vilayet İdaresi Kanunu Tasarısı'nın komisyon tarafından eksik bulunduğunu söylemiştir. Komisyon il özel idarelerine ilişkin bir yasa hazırlığı içinde olduğu bilinen hükümetten, bu tasarının da bir an önce meclise gönderilmesini talep etmiştir.

1929 tarihli yasa ile valilere tanınan yetkiler, daha sonraki yıllarda yayımlanan çeşitli yasalarla değişikliğe uğramış ve bir bölümü ortadan kalkmıştır. 1930'lu yıllarda kabul edilen 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, 1706 sayılı Jandarma Kanunu ile Maliye Teşkilat Kanunu valilerin yetkilerini azaltan hükümler getirmiştir. 1931 yılında kabul edilen 1851 sayılı yasayla valiler ile idare şube reislerinin yetkileri yeniden düzenlenmiş, valilerin sorumlulukları artırılmıştır.[747] 1930-1949 yılları arasında İl İdaresi Kanunu'nda on iki kez değişiklik yapılmıştır.

c. *Yeni Dünya Düzeninde Ulusal Kalkınma: 1949 İl İdaresi Kanunu*

II. Dünya Savaşı'ndan sonra biçimlenen yeni dünya düzeninde azgelişmiş ülkeler için ulusal bağımsızlık, ulusal egemenlik ve sanayileşme üzerine kurulu bir seferberlik başlatılmıştır. 1945-1980 yılları arasında ABD'nin açık ağırlığı altında olmak üzere, uluslararası kuruluşlar tarafından geliştirilen kalkınma stratejilerinde esas olan devlet aygıtını büyütmek, genişletmek ve bu aygıta ulusal kalkınmada öncülük misyonu yüklemektir.[748] İçe dönük sanayileşme ile ulusal kalkınma stratejisi, ulusal devletin yoğun ve yaygın müdahalelerine ve doğrudan gerçekleştireceği ekonomik faaliyetlerine bağlanmıştır. Azgelişmişlik sorununu aşmanın ve kalkınmanın itici gücü bürokrasinin kendisi olarak görülmektedir. İl sisteminin yasal evrimindeki ikinci dönemi başlatan ve

747 Vilayet İdaresi Kanununun Bazı Maddelerini Muaddil 1851 sayılı Kanun, RG: 29.7.1931, 1859; *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 281-283. 1) Valiler, idare şube reisleri ile kaymakamlara ve bunların maiyetlerindeki memurlara uyarma ve kınama cezalarını resen uygulayabilecek, kendilerine takdirname verebilecektir, 2) Bakanlara karşı ayrı ayrı sorumlu olan valiler, Bakanlar Kurulu kararı ile her zaman merkeze alınabilecektir, 3) İdare şube reislerine, teknik konulara ve hesaplara ait olsa da valilerin istedikleri her bilgiyi vermek zorunluluğu getirilmiştir, 4) Valiler teftiş sonucunda görevi başında kalmasında sakınca olan memurları sorumluluğu üzerine alarak, idareten işten el çektirebilecektir.

748 Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara 1996, s. 31.

günümüze kadar uygulamada kalan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, bu yeni dönemin ürünüdür.[749] Mülki idare amirliği sisteminin genel görünümü, bu yasanın çıkışını izleyen dönemde şekillenmiştir.

Savaş yılları, Türkiye'de ticaret burjuvazisinin ve piyasaya dönük büyük toprak unsurlarının aşırı güçlendiği, başıboş bir vurgun ve zenginleşme sürecinin geliştiği bir dönemdir. 1945'i izleyen yıllar ise, bu gelişmeye bağlı servet ve gelir yoğunlaşmasının iktisadi ve siyasi meyvelerinin toplanacağı bir döneme açılmaktadır. Türkiye, siyasal iktidarın büyük toprak sahipleri ile büyük sanayi ve ticaret bağlaşıklığı üzerinde yükseldiği 1950'li yıllara yeni il idaresi yasası ile girmiştir. Hedeflerin niteliği, çeşitli toplumsal kesimleri birbirine yaklaştırmış, çok sayıda ulusal ortak nokta yaratmıştır.

İllerin yönetimini düzenlemek amacıyla, aynı anayasa döneminde, yirmi yıl arayla iki ayrı yasa çıkarılması ve her iki yasal düzenlemenin de merkeziyete karşı yetki genişliği gerekçesiyle gündeme gelmesi, ikinci yasanın "izahı zor bir değişiklik" olarak yorumlanmasına neden olmuştur.[750] Sıddık Sami Onar, iki yasa arasındaki zaman diliminde ortaya atılan bütün karşıt düşüncelerin "aynı partinin hükümetleri ve meclisleri"ne ait olduğuna dikkat çekmektedir. Bu durumu toplumsal, siyasal ve hukuki açıdan bir arıza olarak nitelendiren Onar, sıkı bir merkeziyetten şikayet ederek yetki genişliği ilkesini savunan ve bu amaçla 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu'nu hazırlayan İçişleri Bakanlığı'nın daha sonraki yıllarda çıkarılan çeşitli yasalarla bu ilkeyi baltalayarak, adeta uygulanamaz duruma getirdiğini belirtmektedir.[751] Onar'a göre aynı partinin üyeleri, 1946 yılından itibaren tekrar yetki genişliği ilkesini savunmaya başlamışlardır:

> 1426 sayılı kanun ile 5442 sayılı kanun arasındaki birbirine zıt, mütenakız istihaleler; üzerinde ehemmiyetle durulacak içtimai ve hukuki, bilhassa teşrii siyasetimiz bakımından fevkalade mühim bir arızayı açıklamaktadır: 1426 sayılı kanunun mucip sebeplerinde sıkı bir merkeziyetten şikayet ve tevsii mezuniyeti müdafaa eden ve onun esaslarını büyük bir vuzuh ile ve ilmi esaslara uygun

749 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 10.6.1949; RG: 18.6.1949, 7236.
750 Mustafa Tosun, *a.g.k.*, s. 19.
751 Sıddık Sami Onar, *a.g.k*, s. 808.

bir surette koyan İçişleri Bakanlığı ve teşrii organı bunun akabinde, 1700 sayılı kanunla başlayarak tamamen aksine bir seyir takip etmiş, aynı seneler zarfında bizzat kendi müdafaa ettiği ve koyduğu esasları baltalamış, diğer bakanlıklara da bu hususta misaller vermiş ve tevsii mezuniyet esasını bizzat, yine kendisi kaldırdıktan sonra 1946 senesinden itibaren gene ayı bakanlık tekrar tevsii mezuniyeti aynı kuvvet ve şiddetle ve hatta lüzumsuz bir ifratla ve genişlikte müdafaa etmiş ve koymuştur. Bütün bu zıt cereyanlar ve istihaleler, zıt ve mütenakız tezler, aynı partinin hükümetleri ve meclisleri tarafından hal ve vaziyetlerde de esaslı hiçbir değişiklik olmaksızın ortaya atılmıştır.

1949 tarihli İl İdaresi Kanunu, uzun bir hazırlık süreci sonunda ortaya çıkmıştır. Tasarı, Ağustos 1946-Eylül 1947 tarihleri arasında yaklaşık bir yıl görevde kalmış olan Peker Hükümeti tarafından hazırlanmış, Hasan Saka ve Günaltay hükümetlerince de benimsenmiştir. Bu dönem aynı zamanda CHP'nin başlangıçta belli sınırlar içinde tutmaya çalıştığı muhalefetin artık tam anlamıyla kendini kabul ettirdiği ve adım adım iktidara yaklaştığı bir dönemdir.[752] Yasanın hazırlık süreci 1946 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından umumi müfettiş ve valilere gönderilen bir anket ile başlamıştır. Anket beş sorudan oluşmaktadır:[753]

1. Anayasa'ya göre Türkiye'nin illere bölünmesinde coğrafi, iktisadi ve içtimai durum itibariyle yeni bir sınırlamaya ihtiyaç var mıdır? İl teşkilinde nüfus ve saha bakımından esas ve ölçü ne olmalıdır?
2. Memleketin coğrafi ve iktisadi durum ve şartlara göre bölgelere ayrılarak büyük iller teşkili daha faydalı mıdır? Yoksa bugünkü illeri olduğu gibi muhafaza etmek ve yeni bir tesis düşünmemek mi ya da bugünkü iller muhafaza edilerek, illerin mahalli hizmetlerine dahil olup müşterek tesisat ve idareye tabi tutulması lazım gelen iş veya tesisleri il hususi idareleri arasında kurulacak birliklere mi gördürülmelidir? Bu takdirde birliklerin idare uzuvları ile reisleri nasıl olmalıdır?
3. Mülki taksimata paralel olarak yapılacak düzenleme ile devlet hizmetleriyle mahalli hizmetler arasındaki işbölümü, vilayetlere bırakılmış hizmetler bakımından nasıl bir kuruluş ve işleyişe sahip olmalıdır?

752 Taner Timur, *Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş*, s. 88.
753 Haluk Pepeyi, *a.g.k*, s. 110-124.

4. Valiler, sadece umumi idarenin bir mümessil ve murakıbı olarak mı kalmalı, yoksa vilayet hükmi şahsiyetinin de aynı zamanda mümessili olmak sıfatını muhafaza etmeli midir? Yoksa hususi idareyi temsil etmek ve işlerini çevirtmek umumi meclisin seçtiği bir reise mi bırakılmalıdır?
5. Hükmi şahsiyeti haiz köy birlikleri halinde ve en küçük idare kademesi olmak üzere nahiyeler teşkilinde fayda var mıdır? Bu birliklerin teşkilinde nüfus ve saha bakımından esas ölçü ne olmalıdır? Bu takdirde birliğe dahil köylerin umumi şahsiyetlerinin muhafazası mı, yoksa kaldırılması ve birlik şahsiyetlerinde erimesi mi faydalı olabilir? Her iki şekilde de bu birliklerin temsil etmeleri gereken mahalli menfaat ve hizmetler nelerden ibaret olmalıdır? Birliğin unsurları nelerden ibaret bulunmalıdır? Birliğin reisi atanarak mı gelmeli, yoksa seçilmeli midir?

Umumi müfettişler ile valilerin bu sorulara ilişkin cevapları/değerlendirmeleri İdare Dergisi'nin 1946-1947 yıllarına ait çeşitli sayılarında "Bir Anket Münasebetiyle" başlıklı bölümde yayımlanmıştır. Soruların soruluş şekli nedeniyle verilen cevaplar da çeşitlidir ve genel sonuçlar çıkarılmasına elverişli değildir. Balıkesir Valisi Fazlı Güleç, il özel idaresi başkanının genel meclis tarafından seçilmesinin birçok sakınca doğuracağını belirtmiştir:[754] *"İlçeler arası kıskançlıklar yüzünden hizmetlerin durması ve seçilmiş üyelerin genel olarak yerel etkilerden sıyrılamaması gibi sakıncalar göz önünde tutulunca, valinin il özel idaresinin başında kalması yerindedir... Kaldı ki memleketimizin imparatorluk idaresinin yapısı icabı olarak milli kültürün bütünlüğüne aykırı mahalli özellikleri vardır. Özellikler milli kültür içinde eriyinceye kadar merkezin tesiri, bir hamurlaştırma amili olarak, mahalli idareler üzerinde durmak icabındadır."* Güleç, özel idarelerin birlik kurarak ortak hizmet vermelerinin 1913 yılında yasallaştırılmış olmasına rağmen, gerek ulusal yapının buna uymaması gerek illerin mali açıdan güçsüz olmaları nedeniyle gerçekleştirilemediğine dikkat çekmektedir. Güleç'e göre, iller arası birliklere varlık vermek şöyle dursun, birçok ilin genel meclisi hizmetleri dağıtmada ilçeleri bağdaştırma güçlüğü çekmektedir. Güleç, Ege illeri arasında kurulan

754 Fazlı Güleç, "İdare Teşkilatımız", *İdare*, Yıl 17, Sayı 181, Temmuz-Ağustos 1946, s. 189-194.

Kimya Sanayi Mühendis ve Bilgin Yetiştirme Birliği'nin kısa sürede dağıldığını, benzer şekilde yasal zorlamalarla kurulan Sanatkar Mektepleri Birlikleri'nin de büyük ölçüde tasfiye edildiğini söylemiştir. Güleç'e göre, bu iki örnek iller arası birliklerin işlemeyeceğinin göstergesidir.

İl İdaresi Kanunu'na giden süreçte ikinci önemli aşama, 1947 yılı Ocak ayında İçişleri Bakanlığı'nın daveti üzerine Ankara'da toplanan İdareciler Kongresi'dir.[755] Kongre'nin amacı, "iç idarenin güçlendirilip düzenlenmesine ve iktisadi yaşamın günün ihtiyaçlarına uyan bir yönde geliştirilmesi esaslarına yer vermeyi arzu eden Hükümet Programı'na uygun olarak idare kanunlarını inceleyip, onlara gelecek yılların gereklerine göre şekil vermek" olarak açıklanmıştır.[756] İdareciler Kongresi, DP Birinci Büyük Kongresi sona erdikten on gün sonra toplanmıştır. DP Kongresi'nde bir delegenin, valilerin iller ölçüsünde tek dereceli seçimle halk tarafından seçilmesini önermesi büyük tezahüratlara yol açarken, CHP de il memurlarını valiye, valiyi de merkeze daha sıkı bağlayan bir yasa tasarısı hazırlığı içindedir.[757]

20 Ocak 1947 tarihli açış konuşmasında "memurların sahip oldukları haklarla devletin yüksek menfaatleri arasında adil bir denge sağlamak" zorunluluğundan söz eden Başbakan Recep Peker,

755 Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1947. Kongre, dört umumi müfettiş, yirmi beş vali, sekiz mülkiye müfettişi, iki vali yardımcısı, on beş kaymakam, iki emniyet müdürü, yirmi üç belediye başkanı, iki belediye başkan yardımcısı, yirmi altı il genel meclisi üyesi, çeşitli bakanlıkların temsilcileri, Danıştay başkan ve üyeleri, idare hukuku profesörleri, eski valiler ve bazı milletvekillerinin katılımıyla yapılmıştır. Kongre'nin toplandığı dönemde Recep Peker Başbakan, Şükrü Sökmensüer ise İçişleri Bakanı'dır.

756 Kongre kapsamındaki çalışmalar yedi farklı komisyon tarafından yürütülmüştür: İl ve Bucak İdareleri Komisyonu, Mülki Taksimat ve İçişleri Teşkilat Kanunu Komisyonu, Özel İdareler Komisyonu, Belediye ve Çeşitli İdare İşleri Komisyonu, Köy İdareleri Komisyonu, Memurlar Kanunu Komisyonu ve Genel Emniyet ve Zabıtanın Tevhidi Komisyonu. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan yasa taslakları ilgili komisyonlarda görüşüldükten sonra, hazırlanan komisyon raporları ile birlikte Kongre genel toplantısında görüşülmüştür. Komisyon çalışmalarında ele alınan taslaklar arasında İl İdaresi Kanunu Tasarısı, Özel İdareler Kanunu Tasarısı, Devlet Memurları Kanunu Tasarısı gibi yasa hazırlıkları bulunmaktadır. *Birinci İdareciler Kongresi*, s. 152-194.

757 Cem Eroğul, *Demokrat Parti: Tarihi ve İdeolojisi*, AÜ SBF, Ankara 1970, s. 23; Taner Timur, *Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş*, s. 31. Aynı tarihte Ulus Gazetesi de "idare makinesi bir rejimin iskeletidir, o ne kadar ahenkli ve sağlam olursa rejim o nisbette devamlı olur" diyen başyazılar yayınlamaktadır.

mülki amirlik sistemini düzenleyip yeni işleyiş ilkelerine dayandıracak bir yasanın gerekli olduğunu belirtmiştir. Peker'e göre valilerin yalnızca yönetim ve güvenlikten sorumlu olmaları gibi sınırlandırıcı bir yaklaşım yerine, devletin diğer işlevleri arasında işbirliği sağlayacak şekilde çalışmaları ve gerekli yetkilere sahip olmalarına yönelik bir anlayış benimsenmelidir. Kongre'de ortak görüş, 1929 tarihli yasanın koymuş olduğu yetki genişliği ilkesinin başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere, bütün bakanlıklar tarafından teşkilat kanunları ve diğer düzenlemeler aracılığıyla fiilen ortadan kaldırılmış olduğudur. Kongre raporunda, bu durumun doğurduğu sakıncalara dikkat çekilmekte ve yeni bir yasa ile bu ilkenin tekrar uygulamaya konulması istenmektedir. İlgili komisyon raporunda mevcut durum şöyle değerlendirilmiştir:

> Mahalli imkan ve şartlarla temini mümkün olan bazı hizmetlerin yetki noksanlığı yüzünden yapılamadığı veya geciktiği bir hakikattir. Halkımız, yapılması mali takatimizin dışında ve imkansız bulunan işleri kolayca takdir etmekte, fakat görülmesi mümkün olan hizmetlerin yapılmamasını veya gecikmesini idare amirlerinin bir kusuru olarak görmektedir. Kendi tesirlerinden mütevellit olmayan bu görüş ve anlayışa idare amirlerini muhatap kılmamak ve halk hizmetlerini de zamanında görmek lüzumu üzerinde duran komisyonumuz, bu aksamanın neden doğmakta olduğunu araştırmış, genişleyen umumi ve mahalli hizmetlerin ilde murakıbı ve nazımı olması gereken valilerin meri kanunlardaki mevcut yetkilerinin kifayetsiz olduğu kanaatine vararak bu mevzuda hükümler tedvinini zaruri görmüş ve kanundaki yetki noksanlığını da bu tasarı ile doldurmaya çalışmıştır.

1949 tarihli yasanın gerekçesinde, kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde meydana gelen yeni gelişme ve genişlemeler nedeniyle, il genel idaresini düzenleyen hükümlerin gözden geçirilmesi gereğinin ortaya çıktığı belirtilmektedir. Buna göre il, ilçe, bucak yöneticilerinin görev ve yetkileri güçlendirilecek, birtakım yasalarla geri alınmış veya dengesi bozulmuş görev ve yetkiler iade edilecektir. Örneğin, 1929 tarihli yasanın 12. maddesi bucak müdürlerini atama yetkisini valilere verdiği halde, 1930 tarihli *Dahiliye Memurları Kanunu*'nun 5. maddesi bucak müdürlerinin atanma sürecinde tasdik hakkını İçişleri Bakanlığı'na vererek bir

onay merci oluşturmuştur. Yine aynı şekilde 1706 sayılı *Jandarma Kanunu*, 2301 sayılı *Polis Teşkilatı Kanunu* gibi yasalar da valilerin yetki alanlarını daraltan hükümler içermektedir. Valilerin atama, tali memurların il dahilinde yer değiştirmeleri, memurların cezalandırılması, haberleşme işleri ile öğretmenlere, TEKEL ve PTT memurlarına izin verme konularındaki yetkileri çeşitli yasa hükümleriyle ya kaldırılmış ya da değiştirilmiştir.

Yeni yasa, öncelikle kaybolan yetkilerin geri alınması için taşradaki tüm yetkilerin valilerde toplanmasını öngörmektedir.[758] Buna göre valilerin yetkileri, memurların atanması ya da yer değiştirmesi gibi yalnızca yönetsel işlerle sınırlandırılmamakta; onlara iktisadi ve toplumsal görevler de yüklenmektedir. İkincisi, bakanlıkların il örgütleri üzerinde valilerin yetkileri artırılmakta, bir başka deyişle pekiştirilmekte ve mülki amirlere adli-askeri kuruluşlar üzerinde bir tür gözleme-izleme yetkisi verilmektedir. Son olarak vali, il sınırları içindeki kamu ve özel tüm işyerlerini denetleme yetkisine de sahip kılınmaktadır. Yasa, valilik sistemini toplum düzeninin sağlanması ve korunmasında etkili bir konuma yerleştirmektedir. Yasanın gündeme gelişinde merkezi yönetimin güç ve yetkilerini yeniden düzenlemek ve yönetsel yapıyı siyasal gelişmelere karşı korumak düşüncesinin etkili olduğu söylenmiştir. Nitekim bir değerlendirmeye göre, 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu CHP'nin siyasal iktidardan uzaklaşması olasılığına karşı yönetsel iktidarın elde tutulmasını amaçlamıştır.[759]

Sıddık Sami Onar, 5442 sayılı yasanın valilerin hukuki durumu hakkında koymuş olduğu hükümlerin genelgeye bile konu olmayacak kadar ayrıntıyı düzenlediğini ve gerçekte eskisinden farklı bir esas ve hüküm içermediğini ileri sürmüştür.[760] Benzer bir yorumla Sivas milletvekili Nazif Ergin iki yasa arasındaki benzerliği şu şekilde dile getirmiştir:

---

758 28 Mayıs 1949 tarihli Cumhuriyet Gazetesi'nin manşeti: "İller Kanunu Meclis'te Dün Görüşülmeye Başlandı: Muhalif partiler valilerin salahiyetlerini artıran bu kanunun reddini istediler, gürültülü tartışmalar oldu."

759 Cahit Tutum, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, s. 146-159.

760 Sıddık Sami Onar, *a.g.k.*, s. 817.

...Bu tasarı ile şimdiki kanunu ve daha eskisini karşılaştırdım. Ana hükümleri bir bir beraberdir. Umumi idarede, bakanlıkların tayin edeceği şube reislerini tayinden evvel valilerin mütalaası alınmak ve bir kısım memurların vilayet dahilinde nakil ve tahviline müsaade edilmek, mektupçuların ismini genel sekreter veya vali muavinine çevirmek gibi tali mahiyette değişikliklerden başka esasa müessir bir yenilik ve idari ıslahat için atılmış kuvvetli bir adım göremedim.

Muhalefetin şimşeklerini çeken tasarının meclis görüşmelerinde DP adına söz alan Nuri Özsan, valilerin bir taraftan merkezi kudretin temsilcisi, diğer taraftan il yerel yönetiminin başı olarak iki niteliğe sahip olduklarını hatırlatmaktadır.[761] Özsan'a göre, yeni yasa valileri merkezi hükümetin temsilcisi sıfatıyla geniş yetki sahibi kılmaktadır, ancak valilerin özel idarelerin başı sıfatıyla sahip oldukları yetkileri belirlemek daha öncelikli ve önemlidir. Özsan, "içine girilen rejimin samimiyetine asla uymayan totaliter bir zihniyetin eseri" olarak tanımladığı tasarının, "iş başından uzaklaşan Recep Peker hükümeti ile birlikte tarihe intikal etmesi" gerektiğini söylemiştir. Özsan'ın sözleriyle Peker Hükümeti, "yanlış bir görüşün esiri olmak talihsizliği içinde muhalefete daima memleketi kötüye ve anarşiye sürükleyen bir düşmanın gözü ile bakmış, onu dağıtmak ve boğmayı milli bir görev olarak görmüştür... muhalefet ve demokrasiyi yok etmek yolundaki icraatta çok defa idare amirleri ve zabıta kuvvetleri birer alet, birer maşa olarak kullanılmıştır. Tasarı da bu zihniyeti temsil eden İdareciler Kongresi'nde hazırlanmıştır." Özsan, valilerin yetkilerini genişleten bu tasarının seçimler arifesinde aceleyle yasalaştırılmasının endişe verici olduğunu söylemiştir.[762] Müstakil demokratların eleştirileri ise, bu grup adına söz alan Ahmet Oğuz tarafından dile getirilmiştir. Oğuz, tek parti sisteminin gereklerine göre düşünülüp hazırlanmış olan bu yasayla, bütün devlet memurlarının geleceğinin bulundukları yerlerdeki valilerin bir dudak hareketine bağlandığını söylemiştir. Millet Partisi adına söz alan Sadık Aldoğan, bu yasa tasarısı ile valilere verilen yetkinin Türkiye'yi jandarma devleti yapacağını dile getirerek, yetkinin il genel meclislerine verilmesi gerektiğini

761 BMM ZC, Devre 8, Cilt 20, 10.6.1949.

762 İl İdaresi Kanunu kabul edildikten hemen sonra TBMM tatile girmiştir.

söylemiştir. Aldoğan'a göre demokrasi de ancak böyle gelişecektir:

> ...bu kanunun taşıdığı zihniyet, dünkü kötü zihniyetten kıl kadar bile ayrılmış değildir... Kanun yetkiyi meclislere vermiyor, şahıslara veriyor. Dünyanın hiçbir yerinde şahıslara yetki verilmez. Yetki şahısların değil, meclislerin olmalıdır. Bu tasarı hiçbir surette demokrasi kokmamaktadır... şahıslara tanınan yetki meclislere verilmedikçe, demokrasi bir lafugüzaftan ibaret kalır... bu tasarı ile Türkiye'deki büyük küçük memurlardan 64 tümen teşkil edilmekte ve İçişleri Bakanı da bu tümenlerin başında Başkomutanlık mevkini ihraz eylemektedir. Bu suret bir kışla disiplin ve itaati içinde üstün yapacağı bir işaretin, en ücra köylere kadar akislerini intikal ettirecek bir mekanizma tesis etmektedir... bu kadar çarpık, bu kadar ters, bu kadar az demokratik bir kanun bizim görüşümüze asla uygun değildir.

Valilerin yetkilerinin kırılıp yıpranmış olması ve il sisteminin günün ihtiyaçlarına cevap vermemesi gibi gerekçelere dayandırılan yeni yasa, 10 Haziran 1949'da kabul edilmiştir. Yasa, toprağa dayalı örgütlenmede, iktisadi ve coğrafi bakımdan bir bütün sayılan il kademesini esas almıştır.[763] 1924 Anayasası'na dayanarak illerin yönetiminin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. Ancak, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1426 sayılı yasa gibi ilin yalnızca merkezi yönetimin taşra uzantısı olan bölümünü düzenlemekte, yerel yönetim örgütü hakkında hiçbir hüküm içermemektedir. İl özel idaresine ilişkin noktalar, bir kez daha yürürlükte olan 1913 tarihli geçici kanunun ikinci kısmına bırakılmıştır.[764] Merkez hiyerarşisinin ilden sonraki idari kademeleri olan ilçe ve bucak, devlet tüzel kişiliğinin bir parçasıdır, dolayısıyla tüzel kişiliğe sahip değildir.

Türkiye'de valilik sistemi günümüzdeki şeklini 1949 tarihli İl

---

763 5442 sayılı kanunda, 1924 Anayasası'ndaki dil tadilatına uyularak vilayetlere 'il', illerin altında yer alan kaza ve nahiye birimlerine ise 'ilçe' ve 'bucak' isimleri verilmiştir.

764 1949 tarihli İl İdaresi Kanununa ilişkin gerekçede, *tefriki vezaif* şu şekilde tanımlanmaktadır: "...hükümetin umumi vezaifinden siyasi olanlarının merkeze hasrıile siyasi mahiyette bulunmayanlarını vilayet ve belediyelere veren bu suretle halkın idareye iştirakini temin eden ademi merkeziyet usulü olup tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif şeklinde dilimize çevrilmiş olan bu esasın Fransızca mukabili de aynen 'Décentralisation administrative'dir." Bu tanım, II. Meşrutiyet döneminde yapılan tanımın aynısıdır. İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 22.

İdaresi Kanunu ile almıştır.[765] İl yönetiminin başı validir; vali devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi sıfatıyla, bunların idari ve siyasi yürütme aracı olarak görev yapmaktadır. Vali ilde kamu düzen ve güvenliğinin sağlanmasından, kamu hizmetlerinin eşgüdüm içinde yürütülmesinden görevli ve sorumlu tutularak, adli ve askeri örgütler dışında kalan bütün kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimleri ve özel işyerlerini denetlemeye, bazı memurları atamaya, görevden uzaklaştırmaya, kendilerine sicil vermeye yetkili kılınmıştır. Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının, adli ve askeri kurumlar dışında il genel teşkilatında çalışan bütün kamu personelinin amiridir. Valilerin yönetim, denetim, eşgüdüm, planlama, asayiş ve emniyeti sağlama başlıkları altında toplanabilecek birçok görevi bulunmaktadır.

Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere gerek gördüğü zamanlarda "idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenleştirilmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla" idare şube başkanlarını kurul halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için zorunludur. Bu görüşmelerde üretimin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, genel refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli önlemler planlanır. Bu toplantılara kaymakamlar ile belediye başkanı, ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer de çağrılabilir. Valiler, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin eşgüdüm içinde yürütülmesi için alınması gereken en uygun önlemleri görüşmek üzere kaymakamları yılda bir kez toplantıya çağırır. İşler, önemlerine ve eldeki imkanlara göre sıralanarak programlanır, ilçeye düşen görevler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama sonuçları gözden geçirilir.

Valiler, her yıl uygun gördükleri zamanlarda ilin bütün ilçe ve bucaklarını, sırasıyla programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı teftiş ederler. Halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerli yerinde

765 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, RG. 18.6.1949, 7236. 1961 ve 1982 Anayasaları'ndan sonra, İl İdaresi Kanunu'nda önemli bir değişiklik yapılmamıştır.

gözden geçirerek gereğini yaparlar. İlin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ile hükümetçe alınmış bulunan karar ve önlemlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yılsonunda veya gerek gördükleri diğer zamanlarda ilgili bakanlıklara rapor verirler.

İldeki kuruluşa koşut biçimde ilçe genel idaresinin başı kaymakamdır. Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisidir, valinin talimat ve emirlerini yürütmekten sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede gerekli teşkilatı bulunur. Bu teşkilat (adli ve askeri kuruluşlar dışında) kaymakamın yönetimi-denetimi altındadır. Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının, ilçe idare şube başkanlarının birinci derecede, diğer memurların ikinci derecede sicil amiridir. İlçe çevresindeki belediyelerin başkanlarıyla köy muhtarları, üst makamlara kendi idarelerinin iş ve ihtiyaçlarıyla ilgili yazışmalarını kaymakamlık vasıtasıyla yaparlar. Kaymakam, gerek gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanlarıyla diğer memurları ve belediye başkanı ile ticaret, ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve yasaların uygulanması üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplar. Toplantıda alınan kararlar valiye bildirilir.

İl İdaresi Kanunu, mülki idare amirlerine verilen görev, yetki ve sorumlulukların tümünü kapsamaz. Bu yasayla birlikte yüzlerce kanun, tüzük, yönetmelik vali ve kaymakamlara görev yüklemiştir. 1974 tarihli bir çalışmada verilen bilgiye göre bu görevleri yerine getirirken valiler 58, kaymakamlar ise 44 çeşit kurul/komisyona başkanlık etmektedir.[766]

Başbakan Şemsettin Günaltay, yasa kabul edildikten sonra yaptığı konuşmada, İl İdaresi Kanunu'nun "devlet mekanizmasının illerde düzenli ve ahenkli bir biçimde işlemesini sağlayacak bir yasa" olduğunu söylemiştir. Günaltay yeni yasayı, demokrat milletler için ideal olan yetki genişliği ilkesine doğru atılmış kuvvetli bir adım olarak tanımlamıştır:

> Şimdiye kadar, illerde vatandaşın herhangi bir dairede olan işi döner dolaşır, validen merkeze o vekaletten öbür vekalete gider

766 *Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu,* Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara 1974, s. 13.

ve bu işler sürüncemede kalırdı. Bu kabul ettiğimiz kanunla vali mahallinde bu işleri halledecektir. Yeni kanunun hedefi, valileri mesuliyetlerle karşı karşıya koymak, iller dahilindeki idare şubelerinin ahenkli bir surette çalışmalarını, halk işlerinin ve halk şikayetlerinin sürüncemede kalmamasını, merkezle iller arasında uzun haberleşmeleri gerektiren usulleri kaldırarak, işlerin yerinde halledilmesi, yani vali ve kaymakamların yerel işleri kesip atmak yetkisine sahip olmalarını sağlamaktır. Yeni yasanın başlıca özelliği ise bugün bakanlara ait olan yetkilerin illere ait olanlarını valilere vermektir.

Gerçekte DP programının 19. ve 20. maddeleri de "illerde idare amirlerine ve memurlarına verilen yetkilerin genişletilmesini" önermektedir.[767] Ancak, memurlara verilen yasal yetkilerin "idari otorite temini bahanesiyle" keyfi olarak kullanılmasına engel olunacağı, bütün yetkilerin belirli ellerde toplanması ve sorumluluğun zaafa uğraması sonuçlarını doğuran bürokratik zihniyetin terk edileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte, illerin özel ihtiyaçlarını yerinde görüp karşılamak ve halkın yönetime katılmasını sağlamak amacıyla kurulmuş olan il genel meclisleri ile özel idare ve belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için gereken yetkilere sahip kılınacakları söylenmiştir. 1947 tarihli CHP programında da neredeyse benzer ifadelere yer verilmiştir.[768] Buna göre yerel yönetimlerin demokratik bünyenin temel unsurları olarak görüldüğü, köy, belediye ve özel idarelerin işleyişlerinde ve denetlenmelerinde bu ana fikrin önemle göz önünde tutulduğu söylenmiştir. Hemen ardından genel idarede illere kesin sorumlu geniş yetkiler verilmesinin idare sisteminin esası olduğu belirtilmiştir. Özel idarelerin tam bir verimle işleyebilmesi içinse, bu idarelerin yetkilerini sarsmayacak bir şekilde zaruri devlet kontrolü altında tutulacağı vurgulanmıştır. Hatta idare kurullarına halktan seçilecek üyelerin katılmasının gerekli olduğu söylenmiştir.

1949 tarihli yasa, ulusal-planlı kalkınma döneminin genel felsefesine uygun bir örgütlenme getirdiği için 1980'li yıllara kadar

767 Tarık Zafer Tunaya, *Türkiye'de Siyasi Partiler*, s. 664.

768 *A.k.*, s. 588. Aynı dönemde hazırlanan Barker Raporu'nda ise aşırı merkeziyetçilik eleştirilmekte ve yerel yönetimlere daha çok yetki verilmesi önerilmektedir. Oysa İl İdaresi Kanunu, uluslararası kapitalizmin sözcülerinin önerdiği yönetim sistemine uymamaktadır.

önemli bir değişikliğe uğramamıştır. Kalkınma Planı da dönemin iktisadi ve toplumsal düzenine uygun olarak valilere yeni görevler vermiştir. Buna göre "idareciler, geleneksel hizmetleri yürüten birimlerin başı olmaktan öteye, ekonomik ve sosyal hizmetlerle yükümlü kuruluşlar arasında işbirliği sağlayan devlet temsilcileri olarak görev yapacaktı."[769] Bu görevinde vali, "bir yandan devletin yapısını ve temel ilkelerini savunacak, diğer yandan da yeni ekonomik faaliyetleri teşvik edecekti."[770] Gerçekte bu görev valilere daha 1929 yılında Cumhuriyet'in ilk il yönetimi yasası ile verilmiş, yirmi yıl sonra kabul edilen ikinci yasa ile kapsamı genişletilmiştir. Planlı kalkınma döneminde mülki idare amirlerine ulusal plan uygulamasını koordine etme, izleme, İl Mahalli İdareler Planı yapma, uygulama ve değerlendirme ile halk tasarruflarının bir araya getirilerek verimli alanlara yatırılmalarını teşvik etme ve sağlama görevleri yüklenmiştir. Kapitalistleşme sürecinde ülkenin imar ve inşası devlette merkeziyetçi örgütlenme sayesinde yürütülmüş, ilin ekonomik yönden kalkındırılması ile görevlendirilen valilik kurumu da bu işleyişin en önemli aracı olmuştur.

d. Merkezin İzdüşümü: İl ve İlçe İdare Kurulları

1913 tarihli geçici yasaya göre vilayetlerde idari işler ile memurların yargılanmasına ilişkin konularda yetkili kılınan bir "idare meclisi" bulunuyordu. Vilayet merkezleri ve livalarda yer alan bu meclisler, idare şube reisleri ile halktan seçilen üyelerden oluşuyordu. Milli mücadele döneminde, 14 Mart 1921 tarihinde Bursa mebusu Emin Bey, idare meclislerinin seçilmiş üyeliklerinin kaldırılması yönünde bir yasa teklifi vermiştir.[771] Emin Bey'in teklifi, "Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun kabulü dolayısıyla idare meclislerinin tabiatıyla ilga olduğu" gerekçesiyle reddedilmiştir. Çünkü 1921 Anayasası'nda vilayet genel yönetimi-vilayet yerel yönetimi ayırımı bulunmamaktadır. Ancak, konu birkaç ay sonra tekrar gündeme gelmiştir. Kütahya Mebusu Cemil Bey, idare meclislerinin üye seçiminde vergi mükellefiyeti şartının kaldırılmasına

769 1967 Yılı Programı. Birinci Beş Yıl (1963-1967), DPT Yayını, Ankara 1967, s. 424. Mustafa Tosun, *a.g.k.*, s. 47.

770 Mustafa Tosun, *a.g.k.*, s. 47.

771 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 1, 2.4.1921, s. 303.

ilişkin bir takrir sunarak, bir de yasa teklifi vermiştir.[772] Cemil Bey, bazı kişilerin arazi ve emlak vergisi ile mükellef olmadıkları için fikrinden, ilminden yararlanılamadığını belirterek, bu kişilerin vatana hizmet etmekten mahrum kaldıklarını dile getirmiştir. Bu nedenle idare meclisi üyeliğine seçilebilmek için vergi mükellefi olma şartının kaldırılmasını talep etmiştir. Bu teklife karşı çıkan Konya mebusu Vehbi Efendi, yalnızca nüfus defterine kayıtlı olmakla, o memleketle ilgi kurulamayacağını, ilginin emlak, arazi ve vergi ile sağlanabileceğini savunmuştur. Vehbi Bey'e göre, emlaki ve arazisi olmayan kişi o memlekette misafirdir, memleketten haberi yoktur. Bu kişilerin idare meclislerine üye olarak atanmasını istemek, memleketin hakkını, memleketin elinden almaktır. Karesi mebusu Basri Bey, söz konusu yasa teklifinin il yönetimi ve örgütlenmesine ilişkin kanun tasarısı gündeme geldiğinde bununla birlikte ele alınmasını teklif etmiş, bu teklif BMM tarafından kabul edilmiştir.

İdare meclislerine ilişkin köklü değişiklik, 9 Ocak 1926 tarihinde kabul edilen 714 sayılı yasayla gerçekleştirilmiştir. Buna göre, İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nun il ve ilçe idare meclislerini düzenleyen 62. ve 64. maddeleri değiştirilerek, bu meclislerdeki seçilmiş üyelikler kaldırılmıştır.[773] Böylece *meclis* yapısı yerine, atanmış memurlardan oluşan bir *heyet/kurul* yapısına gidilmiş, "idare meclisi" adı da "idare heyeti" olarak değiştirilmiştir. Yasanın gerekçesinde halkın yerel hizmetlere ait iş ve meselelerinin genel meclisler ve belediyeler tarafından yönetildiği, bu nedenle devlet işleri ile ilgilenen il ve ilçe idare meclislerinde seçilmiş üyelerin varlığına son verilmek istendiği belirtilmiştir. Din ile devlet işleri ayrıldığı için, idare meclislerinde müftülerin bulunmasına da gerek kalmadığı söylenmiştir. Böylece mülk sahipleri ile din adamları, idare heyetlerinden uzaklaştırılmıştır.

Yasanın birinci maddesine göre, illerde idare heyeti vali,

772 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 12, İ.68, 29.8.1921, s. 112-116. Belediye meclisine üye olacaklar için vergi kaydı daha önce kaldırılmıştır.

773 İdare-I Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin (Üçüncü Faslının Meclisi İdare Teşkilatına Ait) 62inci ve 64 üncü maddelerinin Tadiline ve Meclisi İdarelerin İlga Edilen Müntehap Azalıklarına Ait Vezaifin Sureti İcrasına Dair 714 sayılı Kanun. TBMM ZC, Devre 2, Cilt 21, 9.1.1926, İ. 38, s. 82-89.

muavin, defterdar veya muhasebeci, tahrirat, hukuk işleri, maarif, nafıa, sıhhiye, ziraat ve ticaret müdürlerinden veya onların görevlerini yerine getiren memurlardan oluşacaktır. İdare heyetine vali veya muavini, muavin bulunmayan yerlerde valinin heyet içinden vekalet vereceği bir üye başkanlık edecektir. İlçelerde ise kaymakamın başkanlığı altında üyeleri mal müdürü, tahrirat katibi, hükümet tabibi ve ziraat memurundan oluşan bir heyet bulunacaktır. Son olarak bu düzenlemeyle İntihabı Mebusan Kanunu gereğince idare meclislerinin seçilmiş üyelerine ait görevlerin, hükümet tarafından talep edilmesi durumunda ve işin niteliğine göre, belediye meclislerince yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu değişikliğin TBMM'de birtakım itirazlara neden olduğu görülmektedir. Örneğin, Bolu mebusu Şükrü Bey "memleketin münevver sınıfından, hükümet ile halk arasında daima teması temin eden" seçilmiş üyelerin idare kurullarındaki varlığının devamını savunmuştur. Şükrü Bey'e göre, milletin ve halkın egemenliği esasını kabul eden Cumhuriyet Hükümeti, şimdi de seçilmiş üyeleri yönetimden uzaklaştırmakta ve gelecekte birçok soruna yol açacak bu uygulama ile idareyi büsbütün yabancı memurlara teslim etmektedir. Eskişehir mebusu Emin Bey ise idare kurullarının yalnızca (atanmış) memurlardan oluşmasını "sakat bir zihniyet" olarak nitelendirmiştir. Emin Bey'in TBMM'de büyük tepki alan konuşması şöyle devam etmektedir:

> ...yalnız rica ederim, memleketimiz böyle 20-30 sene sağ ve salim, taarruzdan masun duracak değildir. Yarın yine o millete aman ağa diyeceğimiz zaman gelir. Ne vali on para eder, ne kaymakam on para eder. Onun için çok ehemmiyetlidir. Memleketin, devletin halk ile münasebatında az ve çok vasıta idi, bu zihniyet sakattır, herhalde tashihini rica ederim.

Bu değişikliğe ilişkin son düzenleme 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile getirilmiştir. Kanunu'nun 67. maddesinde idare kurullarının ilga edilen seçilmiş üyelerine verilmiş olan görevlerin, Hükümet'in talebi ve işin gereklerine göre belediye kurullarının kendi içinden seçeceği kişiler tarafından yapılabileceği hükmüne yer verilmiştir. 1929 tarihli yasada düzenlenmiş şekliyle il idare kurulu (vilayet idare heyeti), valinin

başkanlığında bir kısım idare şube başkanlarından, yani "mektupçu, defterdar, maarif müdürü, nafıa başmühendisi ile sıhhiye ve ziraat müdürlerinden" oluşmaktadır. İlçe idare kurulu (kaza idare heyeti) ise "kaymakamın başkanlığında tahrirat katibi, malmüdürü, hükümet hekimi, ziraat memuru"ndan oluşmaktadır. 1949 tarihli yasada il ve ilçe idare kurullarının üyelerini oluşturan idare şube başkanları, bir önceki yasa hükmündekilerle aynıdır. Tek fark ilçe idare kurullarına milli eğitim memurunun da katılmış olmasıdır. İl ve ilçe idare kurullarında, kurula dahil olmayan idare şube başkanları kendi dairelerine ait idari ve istişari işlerin görüşülmesinde üye sıfatıyla çağrılarak o iş hakkında gerekli bilgiyi vermekte ve oylamaya katılabilmektedir.

1929 tarihli yasada, valinin her ay sonunda ve gerekli gördüğü diğer zamanlarda idare şube başkanlarını kurul halinde toplayarak, vilayet işleri hakkında kendilerinden bilgi istemesine ve vilayetin genel durumu hakkında görüşme yapılmasına ilişkin bir hüküm yer almaktadır. Benzer şekilde 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu'nun 24. maddesinde de valinin idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenlenmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gereken tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla, yılda dört defadan az olmamak üzere, idare şube başkanlarını heyet halinde toplayacağı belirtilmektedir. Bu görüşmelerde üretimin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, genel refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli önlemler planlanacaktır. Bu toplantılara kaymakamlar, belediye başkanları, ticaret ve ziraat odası başkanları ile diğer memur ve ilgililer de çağrılabilecektir.

İdari, istişari ve kazai olmak üzere üç türlü karar alma yetkisine sahip olan idare kurullarının işlevi, Bakanlar Kurulu ile Danıştay'ın devlet örgütlenmesi içindeki yerine benzemektedir. İdare kurulları, istişari bakımdan vali ve kaymakamın havale edeceği her idari meseleyi inceleyerek görüş bildirmektedir. İdari yetkileri ise kanun ve tüzüklerle kendilerine verilen görevlerden

oluşmaktadır.[774] İdare kurulları, köyden ile kadar tüm yönetsel birimlerin kurulması, kaldırılması, sınırlarının belirlenmesi ya da değiştirilmesi; mahalleden belediyeye kadar tüm yönetsel yerleşme yapılarının kararlaştırılmasında görüş oluşturmakla görevli yapılardır. Bununla birlikte idare kurullarının sosyal yardım, sağlık, tarım, tapu, imar, maden, toprak kullanımı gibi hizmet alanlarına ilişkin yetkileri de bulunmaktadır. İdare kurullarına askerlikle ilgili görevler de verilmiştir.

Her iki yasada da il idare kurullarına il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleri ile nahiye müdürlerinin yürütülmesi gerekli kararları aleyhinde esas, maksat, yetki ve şekil yönünden açılan *iptal davalarına bakma* yetkisi de verilmiştir. 1949 tarihli yasa ile bu hükme bucak meclis ve komisyonları ile köy ihtiyar kurullarının kararları da eklenmiştir. İdare kurullarının yargı göreviyle toplandıkları durumlarda, idari davaya esas olan kararı alan daire amirinin üye sıfatıyla bulunmayacağı ve oylamaya katılmayacağı da hükme bağlanmıştır. İlk yasaya göre iptal davalarının kararın ilgililere bildirilmesi veya yürürlüğe girmesinden itibaren 60 gün içinde açılması gerekmektedir. İkinci yasada bu süre 91 güne çıkarılmıştır. Her iki yasada da il idare kurullarının bu davalara Danıştay'ın yargılama usulüyle bakacağı belirtilmektedir. 1949 tarihli yasa ile bu tür davaların birinci derecede Danıştay'da açılamayacağı, açıldığı taktirde dava evrakının görevsizlik kararı ile ilgili idare kuruluna gönderileceği hükmü eklenmiştir. İl idare kurullarının yargısal görevlerinden biri de ilçe idare kurullarının almış oldukları iptal kararları aleyhine ilgililer tarafından Danıştay Kanunu'na göre yapılan itirazları incelemektir. Bu durumda il idare kurulları, iptal davaları gibi kanunla belirtilmiş bazı işleri *birinci derecede tetkik* ve karara bağlayacakları gibi, ilçe idare kurullarının tetkike yetkili bulundukları işler hakkında verdikleri kararlara karşı ilgililerin itirazı üzerine bu kararları *ikinci derecede tetkike* yetkili bulunmaktadır. Görev ve yetki dışında bir işe bakıldığı, kanun ve tüzüğe aykırı karar verildiği ya da usule dair hüküm ve kaidelere uyulmamış olunduğu durumlarda

774 " İl ve İlçe İdare Kurulları Ne Yaparlar?", *Kamu Yönetimi Dünyası*, 6/21, Ocak-Mart 2005, s. 28-32.

kararlar bozulabilmektedir. İdare kurulları, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile verilen yetkiye göre, il merkezi dışındaki belediyelerin kanun ve nizamlara aykırı kararlarını inceleyerek, onaylamakta ya da iptal edebilmektedir.

M. Atıf, 1426 sayılı yasayla il idare kuruluna (vilayet idare heyeti) verilen idari yargılama yetkisini, Türk idare tarihinde bir devrim olarak nitelendirmektedir.[775] Yazara göre Vilayet İdaresi Kanunu, vilayetlerde demokratik, düzgün, adil, dengeli ve hassas bir idare kurmak gibi önemli ve zor bir görev üstlenmiştir. Bu görevi başarıyla yerine getirebilmesi için en yararlı araçlardan birini idari yargı sistemi oluşturacaktır. Birinci İdareciler Kongresi'nde, il ve ilçe idare kurullarının yargı görevlerinin kaldırılarak, yetkilerinin bir veya birkaç ili kapsayan idari yargı mercilerine bırakılması hakkında bir rapor sunulmuştur. Kongre kapsamında toplanan İl ve Bucak İdaresi Komisyonu, birkaç ili içine alan idare mahkemelerinin oluşturulmasına, idarede birliği tehdit edeceği gerekçesiyle karşı çıkmıştır.[776] Komisyon'a göre, memurların yargılanması işlerini hafifletmek ve iptal davalarını görerek Danıştay'ın işlerini azaltmak amacı ile kurulmak istenen bu teşkilat, içtihatların dağılmasına neden olacağı gibi, incelemenin düzenle yürütülmesine engel oluşturacak, işleri uzatacak ve üstelik bölge teşkilatına yol açarak il yönetimi birliğini bozacaktır. Komisyon, *mansup idare heyetlerinin* çoğaltılmasını ve illere birer hukuk işleri müdürü verilerek bunlarla hem valilerin hem de idare kurullarının desteklenmesinin daha uygun olacağını belirtmiştir. Böylece illerdeki idari kaza işleri, faal idareden ayrılarak bağımsız bir hale getirilmiş ve idarenin birliği de korunmuş olacaktır.

1929 tarihli İl İdaresi Kanunu'nun 58. maddesinde Dahiliye Vekaleti'ne, gerek gördüğü illerde valinin başkanlığı altında bulunmak üzere, mülkiye ve hukuk mezunu üç üyeden oluşan (mansup) *idare heyetleri* kurma yetkisi verilmiştir. Bu hükmün gerekçesi, işleri çok olan illerde asli görevleriyle meşgul olan şube reislerinden oluşan idare heyetlerinin memurların yargılanması gibi işlerle

775 M. Atıf, "Vilayet İdaresi Kanunu (Kazai İdari), *İdare*, Yıl 2, Sayı 15, Haziran 1929, s. 861-866. İdare kurulları, 1929 tarihli İl İdaresi Kanunu'ndan önce de memurların yargılanmasına ilişkin bazı yetkilere sahiptir.

776 İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 34.

gerektiği gibi ilgilenemeyecekleri düşüncesine dayanmaktadır.[777] İşlemlerin çabuklaştırılması ve yargısal incelemenin hukuk ve mülkiye mezunu olan, uzun bir süre idarede çalışmış bulunan kişilerce yapılmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür. Buna göre, 15 Kasım 1933 tarihinde yayımlanan bir talimatnameyle Ankara ve İstanbul'da üçer kişiden oluşan birer idare heyeti kurulmasına karar verilmiştir. Vali ya da vali yardımcısı başkanlığında toplanacak bu heyetlere, vali, mülkiye müfettişi ve kaymakamlardan liyakatli kişilerin getirilmesi öngörülmüştür.[778] Ankara ve İstanbul'da bulunan idare heyetlerinin faydalı işler yapmasından dolayı, bütçe olanakları çerçevesinde bu tür heyetlerin diğer illerde de kurulması gündeme gelmiştir. 1934 yılında kabul edilen 2408 sayılı yasayla üç ilde (İzmir, Konya, Adana) kurulacak idare heyetleri kadrosu düzenlenmiştir.[779] Bu tarz idare heyetleri daha sonraki yıllarda Manisa ve Sivas illerinde de oluşturulmuştur.

e. Merkezileşme Sürecinde İl Özel İdarelerinin Rolü

1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nun illerin yerel yönetimini düzenleyen ikinci bölümü, 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yasanın dört farklı Anayasa dönemini aşarak, doksan iki yıl uygulamada kalması dikkat çekicidir. 1967 yılında il özel idareleri için hazırlanan tasarıda, bu durumun mevcut yasa hükümlerinin ihtiyaçları karşılamaya devam ettiğinden kaynaklanmadığı belirtilmektedir. Aksine, 1913 tarihli yasa ile özel idarelere bırakılan yetki ve görevlerin büyük bölümünün "merkeziyetçi bir eğilimin tesiri altında ya merkeze devredilmiş ya da merkezin denetimine alınmış" olduğu söylenmiştir. Bazı değerlendirmelerde ise bu durum il özel idarelerinin görevlerinin önemli bir bölümünün merkezi yönetimin yaptığına paralel ve onunla birlikte, ona yardım niteliğinde olması ile açıklanmaktadır.

1913 tarihli yasada il yerel yönetimlerine tarım ve hayvancılık,

---

777 Sabri Öney, "Türkiye'de Vilayet İdaresi.", *İdare*, Yıl 8, Nisan 1935, s. 85; *İdare*, Cumhuriyetin 15. Yıldönümü Münasebetiyle Fevkalade Nüsha, Yıl 11, Sayı 29, Birinci Teşrin 1938, s. 127.

778 Ankara ve İstanbul Vilayetleri İdare Heyetleri Hakkında 15232 sayılı Talimatname, 19.11.1933, 2556.

779 Üç Vilayette Teşkil Edilecek İdare Heyetleri Kadrosu Hakkında 2408 Sayılı Kanun, RG: 19.4.1934, 2680.

ticaret ve sanayi, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim alanlarında görevler verilmişti:

Tarım ve Hayvancılık - çiftçilik okulları, ziraat aletleri depoları kurmak; tarım ürünleri ve hayvancılık sergileri açmak; yarışmalar düzenlemek; ürünlerin cinsini iyileştirmek ve ilin iklimine uygun yeni ürünler yetiştirmek için karşılıksız tohum ve fidan dağıtmak; tarım merkezi olan merkezlerde genel kullanım için zirai aletler bulundurmak; ziraat müzeleri ve ziraat yardımlaşma şirketleri kurmak; damızlık hayvan depoları kurmak; yoksul köy halkına dağıtmak üzere damızlık hayvan sağlamak;

Sanayi ve Ticaret - İllere özel iktisat, itibar ve biriktirme sandıkları kurmak ya da açılmasına ilişkin ruhsat vermek; sanayi odaları ve sanayi okulları açmak; yarışma ve sergiler düzenlemek; yerel sanayinin ve ticaretin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; gereken yerlerde Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları kurmak; sınai üretim faaliyetlerinde bulunacak şirketlere ruhsat vermek;

Bayındırlık - İl sınırları içinde ilçe ve bucakları birbirine bağlayan yolların inşası ve onarımı; köy içme sularını yapmak; elektrik-havagazı-içmesuyu işletmelerine imtiyaz vermek; göl ve bataklıkları kurutmak;

Eğitim - ilkokulların yapım, onarım ve donatımı; ilköğretimin gelişmesi için önlemler almak; geçici kurslar düzenlemek; işçiler ve yoksullar için gece okulları yapmak; ilkokul açmak;

Sağlık ve Sosyal Yardım - hastane, düşkünler yurdu, yetimler yurdu yapmak ve işletmek; muhtaç asker ailelerine yardım için ödenek ayırmak;

Ormanlar - Orman yetiştirmeye uygun yerlerde orman yetiştirilmesi ve yabani ağaçların aşılanarak iyileştirilmesi.

İl özel idarelerinin tarım ve ticaret sektörlerindeki görevleri ile izin-ruhsat verme yetkileri, Cumhuriyet'in ilanından sonra hızla uzman bakanlıklara doğru kaydırılmıştır:[780] Tarım ile ilgili görevler, 1925 yılında Tarım Bakanlığı'na devredilmiştir. Ticari yaşama ilişkin düzenleyici yetkiler ile kredi kurumları kurmaya ilişkin mali yetkiler aynı tarihlerde kurulan Ticaret Bakanlığı'nın görev alanına çekilmiştir. Çeşitli konularda tanınan izin-ruhsat verme yetkileri ise 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyelere

780 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995, s. 14.

devredilmiştir. Aynı yıl kabul edilen bir yasa ile il özel idarelerinin bütçe oluşturma ve uygulama yetkileri denetim altına alınmıştır.[781] Buna göre vilayet bütçeleri öncelikle Dahiliye Vekaleti'ne gönderilecek, bu bütçeler ilgili Maarif, Sıhhiye, Nafıa, İktisat ve Dahiliye Vekaletleri temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından incelendikten sonra Hükümetin kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile uygulanacaktır. Bu yasa ile il özel idarelerinin bütçeleri merkezi yönetimin denetimine çekilmiştir. İl özel idarelerinin sağlık ve sosyal yardım ile ilgili görevleri de çeşitli yasalarla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na geçirilmiştir.[782] 11 Haziran 1938'de İlk Tedrisat Müfettişlerinin Muvazenei Umumiye İçine Alınmasına Dair 3407 Sayılı Kanun yayımlanmış ve vilayet hususi idareleri bütçelerinden maaş almakta olan ilköğretim müfettişleri genel bütçe içine alınmıştır. İlkokul öğretmenlerinin kadro ve maaşları, 1948'de Maarif Vekaleti'ne devredilmiştir. 1960 yılında sağlık işlerinin toplumsallaştırılmasına ilişkin yasanın kabul edilmesiyle birlikte, tüm sağlık hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi ilkesi benimsenmiş; özel idarelerin sağlık alanındaki varlıkları hemen hemen ortadan kalkmıştır.

Özel idarelerde kalan asıl görev alanı bayındırlık ve eğitim hizmetleri olmuştur.[783] Vilayet sınırları içindeki yolların yapımı ile özdeşleşen bayındırlık hizmetlerinde özel idarelerin ağırlığı, 1950'de Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kurulmasının ardından gerilemeye başlamıştır. 1965'te il yollarının Karayolları'na

781 13 Mart 1329 tarihli İdare-i Umumiye-l Vilayat Kanununun 86 ve 133 üncü maddeleriyle 144 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasının 2 inci bendinin tadiline dair 1561 sayılı Kanun, RG. 27.2.1930, 1435. 1913 tarihli geçici yasanın 86. maddesi şöyledir: "Meclisi umumice kabul edilen vilayet bütçesi vali tarafından Dahiliye Nezareti'ne İrsal ve iradei seniyeye ettikten sonra tatbik olunur." 1930 tarihli düzenleme 1987 yılında yeniden değiştirilmiştir: (Değişik: 16/5/1987-3360/) İl genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe o yıla alt program da eklenerek, vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bütçe İçişleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanır. Bu süre içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

782 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1930 tarihli Belediye Kanunu ve 1936 tarihli Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Kanunu.

783 Özel idare bütçe sistemi, 1925-1964 yılları arasında özel idarelerin yoğun olarak bayındırlık ve eğitim alanlarına harcama yaptıklarını göstermektedir. Sağlık ve sosyal yardım alanı da 1950'li yıllara kadar özel idareler için önemli sayılabilecek bir faaliyet alanı olmuştur.

devredilmesiyle buradan serbest kalan ödenekler, köy yolu ve içme suyu hizmetlerine kaydırılmıştır. Eğitim alanındaki görevleri arasında ise yalnızca ilkokulların yapım, onarım ve donatımı ile sınırlı yatırım faaliyetleri kalmıştır.[784] Böylece özel idareler, Cumhuriyet'in ilk çeyreği sona erdiğinde 1913 tarihli yasa ile kendilerine verilen görevlerde bir tür yardımcı kuruluş kimliğine gerilemişlerdir.

İl özel idareleri, yatırım faaliyetlerini merkezi yönetimin taşra örgütü eliyle yürütmüşlerdir. Örneğin ilkokulların yapımında denetim, proje-etüt ve keşif gibi teknik hizmetler il *bayındırlık müdürlüğü;* idari hizmetler *milli eğitim müdürlüğü*; bütçe, muhasebe ve ihale işlemleri ise *il özel idare müdürlüğü* tarafından gerçekleştirilmiştir.[785] Benzer şekilde köy içme suyu yapma görevi de DSİ, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç kuruluş tarafından yürütülmüştür. Böylece il özel idareleri, bir yönüyle seçilmişler ile mülki personelin finansörü, bir yönüyle de ihaleci kuruluş olarak varlığını sürdürmüştür.

Yerel yönetimlerin gelir büyüklüğüne ilişkin rakamlar, Cumhuriyet'in ilk çeyreğinde il özel idarelerinin canlı ve önemli yönetim birimleri olduğunu göstermektedir.[786] 1920'li ve 30'lu yıllarda genel bütçe gelirlerinin zaman zaman % 20'sine yakın büyüklükte bir kaynak kullanan özel idareler, 1940 yılından sonra % 10'un, 1965 yılından sonra ise % 5'in altına düşen büyüklüklerde kaynaklar ile yetinmek zorunda kalmışlardır. Görevleri kırsal

784 İlköğretim müfettişleri ile ilkokul öğretmenlerinin maaşları, 1913 yılından başlanarak, özel idare bütçelerinden ödenmiştir; bu uygulama, yaşanan aksaklıkların neden olduğu şikayetler üzerine, 1948 yılından itibaren sona ermiştir. (30 Ocak 1948 tarih ve 5166 sayılı yasa)

785 1913 düzenlemesi, valiye özel idare hizmetlerinin yürütülmesi için merkezi yönetimin taşra örgütündeki personele görev verme yetkisini tanımıştır. 3360 sayılı yasa ile de yerel hizmetlerde valinin merkezi yönetim kuruluşlarının memur, araç ve gereçlerini çalıştırabileceği hükmü getirilmiştir. Bu uygulama zamanla illerin yönetiminde genel kural haline dönüşmüş; il özel idarelerinde saymanlık örgütü dışında, teknik uzman ve uygulayıcı birimler oluşmamıştır. İl yerel hizmetleri, büyük ölçüde merkezi yönetimin taşra teşkilatlarınca yürütülmüştür. Mustafa Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 66. *İç Düzen Genel Rapor: İl Özel İdareleri*, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972, s. 9-10; 46, 106.

786 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Gelirleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 3, Sayı 3, Mayıs 1994, s. 13-28; Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995, s. 11-25.

alana yönelik olan özel idare, ülke ekonomisinde kırsal alanın ağırlığını yitirmesine koşut olarak 1950'li yıllardan itibaren gerilemiş; yatırımcı-harcamacı kuruluş olmaktan uzaklaşmıştır. İl yerel yönetimleri, kentleşme sürecinde belediyelerin öne çıkmasıyla yerel yönetim sistemi içinde geri çekilmiştir.

İl özel idareleri, illerin yönetiminden sorumlu valilik sistemi yanında gerek yetki gerek harcama gücü bakımından sınırlı bir role sahip olmuştur. Bu nedenle Cumhuriyet dönemi boyunca sık sık gündeme gelen yasa hazırlıklarına rağmen, il yerel yönetimleri 2005 yılına kadar yeni bir yasaya konu olmamıştır. Bu tarihe kadar özel idareler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin yanında, devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olarak görev yapmışlardır.

Lütfi Duran illere verilen görevlerde 'devlet işleri' niteliğinin ağır bastığını, bu nedenle illerin kendi kendini yönetme imkanları ile görevlerinin de sınırlı olacağını savunmaktadır:[787]

> İl özel idaresi, devletin bir kısım idari görev ve yetkilerini paylaşır. Söz konusu idari faaliyetler ile kamu hizmetleri, o yer halkının ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılar nitelikte ve yönde olduğundan, il tüzel kişiliği bir mahalli idare birimi sayılır... Bu bakımdan il idaresi, belediye ve köy gibi bir arada oturan insanların oluşturduğu mahalli idarelerden farklı olarak, ülkenin genişçe bir parçası üzerinde dağınık topluluklardan meydana geldiği ve genel görev ve yetkilerden bir kısmını bölüştüğü için, devlet bu birimin özerkliği konusunda daha hassas ve hasis (cimri) olmak gereğini duyabilir...

BİTMEYEN ARAYIŞ: İL YEREL YÖNETİMİ YASA TASLAKLARI

İl yerel yönetimlerine ilişkin yasa taslaklarının geçmişi milli mücadele dönemine kadar uzanmaktadır. 14 Aralık 1920 tarihli BMM görüşmelerinde Maliye Vekili Ferid Bey, İdarei Hususiye Kanunu'nun Dahiliye Vekaleti'nce hazırlanmakta olduğunu ve on beş gün içinde genel kurul gündemine getirileceğini söylemiştir.[788] 1921 Anayasası'nın görüşmelerinde Dahiliye Encümeni üyesi Vehbi Bey, öncelikle köy yönetiminin düzenlenmesinden başla-

---

787 Lütfi Duran, *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul 1982, s. 144-145.

788 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.114, 14.12.1920, s. 374; İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanunu Tasarısı, BCA:30.18.1.1/2.25.5/72-1, 26.12.1920.

narak, idarenin aşağıdan yukarıya kurulacağını dile getirmiştir.[789] 1921 yılının başında TBMM gündemine il yerel yönetimlerine yönelik bir tasarı gelmiştir.[790] İdarei Hususiyeler Hakkındaki Kanunun Tadiline Dair (Vilayat Şuraları Kanunu) Kanun Layihası adıyla gelen tasarı mecliste görüşülmemiş, 1923 yılının Şubat ayına kadar komisyonlarda kalmıştır. Tasarı ile ilgili son değerlendirme, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ruhuna ve amaçlarına göre yeniden düzenlenmek üzere Dahiliye Vekaleti'ne iade edildiği şeklindedir.

1921 tarihli tasarının gerekçesinde, 1913 kanununun yetki genişliği ilkesi esas alınarak, Fransa örneğinden hareketle hazırlandığı söylenmiştir.[791] Bu sistemde işlerin önemli kısmı vali tarafından yerine getirilmekte, özel idarelerin merkezin sıkı denetimi altında olduğu belirtilmektedir. İlleri kendi kişisel ilkelerine göre yöneten valilerin değişmesiyle birlikte, yönetim tarzı ve uygulamaların da değiştiği, bu nedenle taşrada bir gelişme sağlanamadığı ileri sürülmektedir. Vilayete bırakılan hizmetler konusunda ademi merkeziyet ilkesinin kabul edildiği tasarıda, il özel idarelerine verilen geniş yetkilere karşılık valinin yetkileri önemli oranda kısıtlanmaktadır. 1913 yasasında valiye bırakılan görevler, tasarıda *şurayı vilayet reisi* olarak tanımlanan genel meclis başkanına verilmektedir. Vilayet reisi, genel meclis içinden seçilmektedir. Genel meclisin gündemi 1913 yasasında vali tarafından belirlenirken, tasarıda bu görev de meclis başkanına bırakılmıştır. Vilayetin görevleri 1913 yasasında sıralananlarla aynıdır. Tasarının en önemli yeniliklerinden biri, vilayet genel meclisleri için tek dereceli seçim usulünün getirilmesi ve vergi şartının kaldırılmasıdır.

---

789 Vehbi Bey'e göre, "nasıl toprak üzerine kargir bina durdurulmazsa, bu devleti tesis etmeye uğraşanlar da temeli ihmal ettikleri içindir ki ne kadar muazzam bir bina kurmaya çalışmışlarsa mutlaka yıkılmıştır... İstanbul'da teşkilat, büyük vilayet merkezlerinde teşkilat hep devlet teşkilatıdır, halk ve millet teşkilatı yoktur. Bu durumun sonucu olarak da köylü ne ürüne, ne araziye, ne de hayvana sahiptir."

TBMM ZC, Devre 1, Cilt 6, İ.114, 14.12.1920, s. 358-376.

790 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ.127, 1.1.1921, s. 102; Cilt 20, İ. 56, 17.6.1922, s. 447-448; Cilt 27, İ.191, 12.2.1923, s. 282.

791 İdarei Hususiyeyl Vilayat Kanunu Layihası, gerekçe metni ile birlikte, Cenk Reyhan tarafından Latin harflerine çevrilmiştir. Nizam Önen, Cenk Reyhan, *a.g.k.*, s. 125-136.

Vilayet meclislerini genel yetkili kılarak, merkezden atanan valiyi genel gözetici konumuna indiren tasarı yasalaşmamıştır.

16 Aralık 1923 tarihinde TBMM'ye gelen Köy Kanunu Tasarısı'nın gerekçesinde Cumhuriyet'in devlet örgütlenmesinin 1913 tarihli geçici yasaya dayandığı belirtilmiştir.[792] Yönetimi düzeltmek ve iyileştirmek için Anayasa, İllerin Genel Yönetimi, İllerin Yerel Yönetimi ve Belediye yasalarının sırayla yenileneceği söylenmiştir. Yasaların yeniden düzenlenmesinde basitten karmaşığa doğru gidileceği, bu nedenle öncelikle köyden başlandığı dile getirilmiştir.[793]

1929 tarihli yasaya ilişkin meclis görüşmelerinde İzmir mebusu Enver Bey, valilerin mevcut yetkileri karşısında yasanın getirdiği geniş yetkinin takdir edilmesi gerektiğini, ancak 1913 tarihli yasanın il yerel yönetimlerini düzenleyen ikinci bölümünün yürürlükte kaldığını belirtmiştir.[794] Ankara mebusu Talat Bey ise bu durumu "Frak altında şalvar" sözüyle betimlemiştir. Görüşmelerde Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, yerel yönetimleri düzenlemek üzere hazırlanan tasarılardan belediyelere ilişkin olanın meclise sunulduğunu, hazırlıkları sona eren özel idareler yasasının da meclise

792 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 6, İ.108, 21.2.1924, s. 211.

793 Gerekçede 1920 yılında Dahiliye Vekaleti'nce hazırlanan İdarei Kura ve Nevahi Kanunu (Köyler ve Nahiyeler İdaresi) Tasarısı'na da değinilmektedir. Dahiliye Encümeni'nce değişikliğe uğratılarak İdarei Nevahi Kanunu adını alan ve uzun müzakerelerden sonra görüşmeleri yarıda kesilen bu tasarıya ilişkin değerlendirme, nüfus ve gelişme derecesi gözetilmeden bütün belediyelerde uygulanmak üzere düzenlenmiş olmasıdır. Bu tasarının, tekrar gözden geçirilip basitleştirilerek kasaba belediyelerine ve kısmen de yeni eklemeler yapılarak şehir belediyelerine ilişkin yasaların hazırlanmasında kullanılabileceği belirtilmektedir. Ancak bu tasarının köylere uygulanması hiçbir şekilde mümkün değildir. Köy kanunundan sonra sırayla kasaba, şehir ve büyükşehir belediye yasaları hazırlanacak ve böylece ülkenin muhtaç olduğu belediye mevzuatı tamamlanmış olacaktır.

6 Ocak 1921'de BMM gündemine gelen tasarı, 24 Eylül 1921'de görüşülmeye başlamıştır. İlgili müzakere TBMM ZC, Birinci Devre 7-12-13-14-18-20-21-24-25-26-27-28 ciltlerde yer almaktadır.

794 2 Haziran 1926 tarihinde kabul edilen 894 sayılı kanun ile İdarei Hususiyei Vilayat Kanunu'nun 103. maddesi değiştirilmiştir. Buna göre 103. maddenin değişik şekli şöyledir: "her vilayette bir meclisi umumi bulunur. Meclisi umumi vilayet azası kazalar tarafından intihab olunur. Kazalar her 7500 nüfusu zukur ve küsuru için bir aza göndermek hakkına haizdirler. 7500'den 10.000'e kadar bir, onbin birden onbeş bine kadar iki, onbeşbin birden yirmi bine kadar üç, yirmibin birden otuz bine kadar dört, bundan sonra her on bin için bir aza intihap olunacaktır. Nüfusu 7500'den az olan kazalar bir aza gönderirler. Vali vakti muayyeninde meclisi umumi intihabatını icra ettirmeye mecburdur."

sunulmak üzere olduğunu söylemiştir.[795] Belediye Kanunu, 3 Nisan 1930 tarihinde kabul edilmiş, ancak il yerel yönetimlerini düzenleyen bir tasarı gündeme gelmemiştir.[796] Dahiliye Vekaleti tarafından hazırlanan 1928 tarihli bir tasarıda, illerin genel ve yerel yönetimi birlikte düzenlenmiştir.[797] İllerin genel yönetimine ilişkin bölümün bu tasarıdan neden ve nasıl ayrıldığı, il yerel yönetimlerini düzenleyen bölümünse neden bir daha meclis gündemine gelmediği bilinmemektedir. Ancak il özel idarelerine ilişkin yasa arayışları 30'lu yıllarda da devam edecek, 1947 ve 1964 yıllarında toplanan İdareciler Kongreleri kapsamında da birer tasarı hazırlanacaktır.

23 Aralık 1931 tarihli Akşam Gazetesi'nin haberine göre Hususi İdare Layihası BMM'ne verilmiştir. Bu tasarıya göre illere çeşitli yetkiler ve görevler verilecek, hükümetin denetim hakkı genişletilecek, işler merkezileşmekten kurtulacaktır. 1933 yılında hazırlanan Dahiliye Vekaleti Raporu'nda, il özel idarelerinin daha etkin bir hale gelmelerini sağlamak üzere yeniden düzenlenen Vilayetler Hususi İdareleri Yasası'nın BMM'ye sunulduğu ve komisyonlarda görüşülmekte olduğu belirtilmektedir.[798] 3 Nisan 1934 tarihli Cumhuriyet Gazetesi'nin haberine göre de CHF tarafından il özel idarelerinin durumunu incelemek üzere bir komisyon kurulmuştur. 11 Ocak 1938 tarihinde Başbakan Celal Bayar tarafından umumi müfettişliklere gönderilen bir yazı ile "özel idarelerin alması lazım gelen şekil hakkındaki görüşlerini" bir raporla bildirmeleri istenmiştir.[799] Aynı yazı Dahiliye, Sağlık ve İçtimai Muavenet, Ziraat vekaletleri ile CHP'ye de gönderilmiştir. Cumhuriyet Arşivi'nde, istenen raporların gönderildiğine ilişkin ilgili kurumlardan gelen telgraflar bulunmaktadır. Örneğin,

795 1929 yılında Vilayet İdaresi Kanunu Tasarısı hakkında TBMM Karma Komisyonu tarafından hazırlanan raporda da Vilayet Hususi İdareleri için de bir kanun tasarısı hazırlandığı ve meclise sunulmak üzere bulunduğu belirtilmektedir.

796 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG: 14.4.1930, 1471.

797 Vilayetlerin Umumi ve Hususi İdareleri Kanunu Layihası, TC Dahiliye Vekaleti İdarei Umumiye Müdüriyeti Umumiyyesi, Ankara 1928.

798 "Vilayet Hususi İdareleri", BCA: 30.10/64.432.16.

799 Özel idarelerin alması lazım gelen şekil hakkında Umumi Müfettişliklerden, Cumhuriyet Halk Partisinden, İçişleri, Nafıa, Eğitim, Sağlık ve Ziraat Bakanlıklarından rapor hazırlanması talebi. BCA:30.10/67.446.3, 8.2.1938.

22 Ocak 1938'de Trakya Umumi Müfettişliği, 21 Ocak 1938'de Üçüncü Umumi Müfettişlik istenen raporların postayla iletildiğini bildiren birer telgraf göndermişlerdir. Özel idarelere getirilecek yeni düzenlemeye ilişkin olarak Parti Meclis Grubu'nca da bir komisyon oluşturulduğu anlaşılmaktadır.

20 Ocak 1947 tarihinde toplanan Birinci İdareciler Kongresi kapsamında da bir Özel İdareler Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Ademi merkeziyet ve görev ayrılığı ilkesini uygulamak amacıyla hazırlanan tasarıda, devlet ve il özel idaresi hizmetleri birbirinden ayrılmış, özel idarelere bırakılan hizmetler birer birer sayılmıştır.[800] Tasarıya göre, il genel meclisi başkanlığı vali yerine seçilmiş bir kişi tarafından yürütülecek, il meclisi karar organı olacaktır. Meclis tarafından seçilecek bir komisyon ise il özel idaresinin yürütme organı olarak görev yapacaktır. Tasarıda arazi, bina ve yol vergileri devlete devredilmiş, buna karşılık hemen bütün devlet vergilerinden özel idarelere belirli bir pay ayrılması yoluna gidilmiştir. Tasarı TBMM'ye sunulmuş, ancak kadük olmuştur. 3 Haziran 1956 tarihinde BMM Dahiliye Komisyonu'na Hayri Orhun tarafından vilayet hususi idarelerinin mevcut durumu ve yapılması gereken ıslahat hakkında bir rapor sunulmuştur.

İkinci İdareciler Kongresi'nde, il özel idarelerinin de kalkınma hamlesine katılmalarına karar verilmiş ve 1967 yılında yeni bir İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Kongre kapsamında İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun çalışmaları sonucunda alınan kararlar büyük ölçüde il özel idarelerine *idari ve mali özerklik* verme konusunda yoğunlaşmaktadır.[801] Komisyonda, ilin ortak ve yerel hizmetlerinin özel idarelere devredilmesi, idari vesayetin sınırlarının daraltılması, il özel idarelerine daha geniş idari ve yerel özerklik verilmesi kararlaştırılmıştır. Komisyon, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile bağ ve ilişkileri

800 Hürriyet, 1 Mayıs 1948, "Özel İdareler Kanun Tasarısı", s. 3. Gazetede yer alan habere göre; "Bilindiği üzere İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nun özel idarelere ait hükümleri, bugün dahi yürürlüktedir. Fakat 35 sene önce yapılmış olan bu kanun bugünkü ihtiyaçlara cevap vermedikten başka, diğer birtakım hukuki kanunlarla birçok tadillere uğramış bulunmaktadır."

801 *İkinci İdareciler Kongresi*, 16 Kasım 1964-30 Kasım 1964, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1966, s. 1-7. Kongre, mülki idare amirlerine "planlı kalkınma" mekanizmasında bir yer bulma arayışı olarak değerlendirilmektedir. Cahit Tutum, *a.g.k.*, s. 157.

bakımından kendilerine devredilmiş alanlarda gerçek bir özerklik anlayışından yararlanmalarının temel ilke olmasını önermiştir. 1967 yılında hazırlanan İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı'nın özerklik anlayışı üç madde ile özetlenmiştir: 1) İdari vesayet kanunun öngördüğü hal, şekil ve ölçüler çerçevesinde kullanılacak; 2) Merkezi yönetimin özel idarelerin karar, işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğu konusundaki denetimi öğretici, eğitici ve yol gösterici nitelik taşıyacak, 3) İl özel idaresi organlarının kararlarından pek çoğu onaya gerek kalmadan yürürlüğe girecek, ancak valiler bunların kanunlara ve il yararına aykırı olduğu kanaatine varırlarsa idari yargı mercilerine başvurup, iptalini isteyeceklerdir.

Tasarı, "ilin sosyo-ekonomik gelişmesine ve kalkınmasına imkan vermek üzere, il özel idarelerine hareket serbestliği tanımak" amacı taşımaktadır. Buna göre, il özel idarelerine bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, milli eğitim, tarım, ekonomi ve idare alanlarında görevler verilmiştir. Tasarıda il yerel yönetimlerinin organları, 2000'li yılların tasarılarında da görüleceği gibi, il genel meclisi-il daimi encümeni-vali sırasıyla verilmiştir. Tasarıda il özel idarelerinin temsil ve yürütme organının, Fransa'da olduğu gibi, genel meclis içinden seçilen bir başkana bırakılmasının arzu edildiği belirtilmiştir. Ancak, gelecekte ikili bir yönetim sistemine yol açarak, işlerin aksamasına neden olacak böyle bir uygulamaya şimdilik fiilen imkan görülemediği ve valinin il genel meclisi başkanı olarak bırakıldığı söylenmiştir.[802]

İçişleri Bakanlığı hizmet ve örgütünü yeniden düzenlemek amacı ile başlatılan İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi Çalışmaları (İÇ-DÜZEN) kapsamında, 1972 yılında yeni bir yasa taslağı hazırlanmıştır. Taslak, il özel idaresine yeni görevler vermekte, bu kuruluşa özgü yürütücü hizmet birimleri kurmakta, gelirlerde ise önemli bir değişiklik öngörmemektedir. Taslak,

802 *İkinci İdareciler Kongresi*, s. 43. Bir değerlendirmeye göre, "çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte yerel yönetimlerin özerk bir statüye kavuşma ihtiyacı da ortaya çıkmıştır. Ancak, Bonapartist alışkanlıklarından soyutlanamayan güçlü merkezden yönetim ve kadir-i mutlak bürokrasi yanlısı, otorite tutkunu Tanzimat mirasçıları, öznel takdirleriyle bu özerklik talebini sınırlandırmaktadır." Mustafa Gönül, "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 25/3, Eylül 1992, s. 62.

TBMM'ye sevk edilmemiştir.

İl özel idarelerinin yeni baştan düzenlenmesine yönelik yasa arayışları, 1980'den sonra da devam etmiştir. Zaman zaman kısmi değişikliklere uğrayan 1913 tarihli kararname, en kapsamlı değişikliği 1987 yılında, metnin adını İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştiren 3360 sayılı yasayla yaşamıştır. Yerel yönetim sistemini değiştirme çabası, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ikişer yıllık aralarla ortaya yasa taslakları çıkmasıyla sürekli bir nitelik kazanmıştır. Seksen beş yıl süren arayış, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile son bulacaktır.

4. İl Esasına Aykırı Uygulamalar

1923-1980 döneminde illerin iktisadi ya da yönetsel amaçlarla birleştirilerek, bölge örgütleri kurulmasına yönelik birçok öneri gündeme gelmiştir. İl ölçeğini aşan bölgesel örgütlenmeler 1926-1931 yılları arasında "Maarif Eminlikleri", 1927-1948 yılları arasında "Umumi Müfettişlikler" ile hayata geçirilmiştir. Üçüncü uygulama ise merkezi yönetimin, bazı hizmetler itibariyle, bölge düzeyinde örgütlenmesine dayanmaktadır. Maarif eminlikleri, ilköğretimi merkezi denetim altına alma çabasının ürünü olarak gündeme gelmiş, uygulama bütün eğitim sistemini kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Eğitim hizmetinde bölge modeli, beş yıl süren uygulamanın ardından kaldırılmıştır. Osmanlı deneyiminden öğrenilmiş olan umumi müfettişlik kurumu, fiziksel sınırları bakımından eyalet ölçeğine denk düşen merkezi yönetim birimleri olarak ortaya çıkmıştır. Bunlar ülkenin tüm topraklarını kapsamadığı (altmış ilden yirmisi) gibi, yetkilendirildikleri bölgede sürekli de kılınmadıkları için beşinci yönetsel kademe olarak düşünülmemiştir. Kısmi olma ve geçicilik özellikleri nedeniyle "genel gözetim kurumu" olarak nitelendirilmeleri mümkündür. Bu anlamda konumları, 1980'li yıllarda uygulanan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulamasına benzetilebilir. Bölge müdürlükleri, il sınırlarını aşan ölçeklerde faaliyet göstermeleri zorunlu olan kamu kurumlarının taşrada bölge düzeyinde örgütlenmeleriyle ortaya çıkmıştır. Uygulama planlı kalkınma döneminde yaygınlaşmış, bölge il sistemine yönelik eleştirilerin ana kaynağına dönüşmüştür. 70'li

yıllara gelindiğinde, illerin üzerinde bölgesel yönetim birimleri oluşturulması yönünde istemler yükselmeye başlamıştır.

a. Maarif Eminlikleri (Eğitim Bölgeleri): 1926-1931

Cumhuriyet tarihinin ilk bölgesel yönetim uygulaması, bugünkü anlamda eğitim bölgelerine karşılık gelen Maarif Eminlikleri olmuştur. 22 Mart 1926 tarih ve 789 sayılı Maarif Teşkilatı Kanunu'na dayanarak hazırlanan 46 maddelik bir talimatname ile Türkiye 13 Maarif Eminliğine bölünmüş; uygulamaya 1931 yılında son verilmiştir.[803] Talimatnamede Türkiye'nin eğitim örgütlenmesi itibariyle belirli illerden oluşan bölgelere ayrıldığı belirtilmiş ve gerekli görülmesi durumunda bölge sayısının Maarif Vekaleti'nce değiştirilebileceği söylenmiştir.[804] Buna göre, her bölge merkezine Maarif Vekaletini temsil etmek üzere geniş yetkiyle donatılmış bir maarif emini atanmıştır.

Talimatnameye eklenen bir harita ile eğitim bölgeleri gösterilmiştir.[805] Buna göre, Ankara, İstanbul, İzmir, Edirne, Konya, Antalya, Adana, Sivas, Trabzon, Erzurum, Elaziz (Elazığ), Van ve Gaziantep illeri bölge merkezi olarak seçilmiş ve Türkiye genelinde 13 eğitim bölgesi oluşturulmuştur. Eğitim bölgelerinin en gelişmiş ve merkezi konumda olan illerinde maarif eminlikleri, yani bölge eğitim müdürlükleri kurulmuştur. Aynı zamanda bölgeyi oluşturan tüm illerde maarif müdürlükleri (il milli eğitim müdürlüğü), ilçelerde ise maarif memurları bulunmaktadır.

Maarif Eminlikleri, umumi müfettişlik kurumuna benzer şekilde, merkeziyetçi devlet örgütlenmesini inşa sürecinde başvurulan bir mekanizma olmuştur.[806] 1913 tarihli Vilayetler Kanunu'nun 78. maddesinde genel, seyyar ilkokul açma yetkisi özel idarelerin görev alanlarından sayılmıştı. Bu yetki, aynı dönemde kabul

803 Maarif Eminliklerinin İlgası Hakkında 1834 sayılı kanun, RG: 2.7.1931, 1838.

804 Mahmut Bozan, "Bölge Yönetimi ve Eğitim Bölgeleri Kavramı", *Milli Eğitim Dergisi*, Sayı 161, Kış 2004, s. 95-111.

805 Maarif Eminlikleri Yönetmeliği'nde değişiklik yapılması ve eminlik mıntıkalarına ait haritanın yürürlüğe konulması. BCA: 30.18.1.1/25.39.13, 29.6.1927.

806 1926 yılında kabul edilen Maarif Teşkilatına Dair Kanun, "memleketin genel ihtiyaçlarına belirli bir program çerçevesinde yanıt bulabilmek için eğitim kurumlarının daha yararlı bir biçimde çalışmasını sağlamak" amacıyla çıkarılmıştır. Yasada maarif eminlikleri iki madde (20-21) ile düzenlenmiştir. *TBMM ZC*, Devre 2, Cilt 23, 20 Mart 1926, s. 274.

edilen *Tedrisatı İptidaiye* yasası ile de desteklenmiş ve ilkokulların inşası ile öğretmen maaşlarının ödenmesi başta olmak üzere ilköğretime ilişkin birçok yetki özel idarelere bırakılmıştı.[807] Yasa, ilköğretim giderlerinin bütünüyle halktan alınacak vergilerle karşılanmasını öngörmekteydi. Bu uygulama, Cumhuriyet döneminde de korunmuş ve ilköğretimin finansmanı ile yönetimi, il özel idarelerinin görev alanına bırakılmıştır. Maarif Vekaleti ise, yalnızca eğitim programlarının hazırlanması ile bunların uygulanmasını denetlemekten sorumludur. Ancak, ilköğretim vergisinin toplanmasındaki adaletsizlikler, öğretmen maaşlarının geciktirilmesi gibi sorunların yanı sıra, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren ilköğretim sistemine yönelik her girişim ağa, bey ve şeyhlerden oluşan yerel egemenlerin direnişiyle karşılaşmıştır. Bu dönemde iki kez (1920 ve 1925) Eğitim Bakanlığı yapan Hamdullah Suphi'nin yerel meclislerin işleyişine ilişkin sözleri bu gerçeği tüm açıklığıyla ortaya koymaktadır:[808]

> ...İdarei hususiye maarifimizde tahribat vücuda getirmiştir. Onun kaydedilecek ziyandan başka neticesi yoktur... Eğitim masraflarını saptayıp dağıtanlar, il genel meclislerine üye olarak gelenler kimlerdir? Genel meclislerin şimdiki örgütlenişine göre, üyenin bir bölümü halkın okumasından korkan, midesini ve kesesini bütün tufeyliler [parazitler] gibi büyük kitlenin cehil ve gafleti sayesinde dolduran kimselerdir. Ben sırtına bindiğim atın günün birinde beni düşürmesini ve bana kendi arzularını söylemeye kalkmasını asla istemem. Nasıl düşünebiliriz ki, köylünün alınterini ve emeklerinin bütün mahsulünü hiçbir zahmet çekmeksizin elinden alan bu ağalar, halka eğitim verecek bir işte samimiyetle çalışabilsinler. İlköğretimimizin bu efendiler tarafından düşünülmesi ve tartışılması, millet için umutsuzluktan başka bir şey getirmiyor. Bunlar yıllık toplantılardan faydalanarak, okullar için zehir saçmakta hiçbir fırsat kaçırmıyorlar. Onlar için bir çare vardır: Bütün okulları kapamak ve yerlerine eski usul sıbyan okullarını ve medreseleri koymak. Kastamonu'nun en samimi iki gericisi hacı Necip Efendi ile hoca Tevfik efendinin sözleri, elimizin altında bugün de yarın

---

807 Işıl Çakan, "Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, Yıl 1, Sayı 2, s. 85-127.

808 Hamdullah Suphi, *Dağyolu*, Birinci Kitap, Türk Ocakları Hars Heyeti Neşriyatı'ndan, Yeni Matbaa, İstanbul 1929, s. 85-88.

***TABLO II.6** 1926 Yılında Kurulan Eminlik Mıntıkaları ve İl Maarif Müdürlükleri*

	Eminlik Mıntıkaları	Mıntıka Merkezleri ve Bağlı Vilayetler
1	Ankara Bölgesi	*Ankara,* Çankırı, Kastamonu, Çorum, Yozgat, Kırşehir
2	İstanbul Bölgesi	*İstanbul,* Kocaeli, Bursa, Bolu, Zonguldak
3	İzmir Bölgesi	*İzmir,* Manisa, Muğla, Denizli, Balıkesir
4	Edirne Bölgesi	*Edirne,* Kırklareli, Tekirdağ, Çanakkale
5	Konya Bölgesi	*Konya,* Niğde, Aksaray, Eskişehir, Bilecik, Kütahya, Afyonkarahisar
6	Antalya Bölgesi	*Antalya,* Isparta, Burdur
7	Adana Bölgesi	*Adana,* İçel, Mersin, Osmaniye
8	Sivas Bölgesi	*Sivas,* Kayseri, Tokat, Amasya, Samsun, Sinop
9	Trabzon Bölgesi	*Trabzon,* Rize, Artvin, Giresun, Ordu, Şebinkarahisar
10	Erzurum Bölgesi	*Erzurum,* Erzincan, Gümüşhane, Kars, Beyazıt
11	Elazığ Bölgesi	*Elazığ,* Diyarbakır, Malatya
12	Van Bölgesi	*Van,* Hakkari, Siirt, Bitlis
13	Gaziantep Bölgesi	*Gaziantep,* Maraş, Urfa, Mardin

da fikirlerimizi teyit edebilmek için, çok kıymetli vesikalar halinde duruyor. Hangi yıl var ki, okul öğretmenlerini kaçırmak için bu adamlar her çareye başvurmaz. Geçen yıl il genel meclisinde öğretmen maaşlarının 300 kuruşa indirilmesini öneren ve kabul ettiren hoca Necip Efendi maksadını özel bir eğlence meclisinde açıklamıştır: *"Maaşlarını 300'e indirdiğimiz vakit, onların istifa edeceğini biliyorduk. Nasıl ki öyle olmuştur. Yerlerine biz istediklerimizi koyacağız."*

Talimatnamede bölge eğitim müdürlerine eğitimin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik geniş yetkiler verilmiştir. Bölgelerindeki eğitsel ve kültürel faaliyetlerin Cumhuriyet ilkelerine uygun bir şekilde yürütülmesinden sorumlu olan maarif eminlerinin görevleri şunlardan oluşmaktadır: Eğitimle ilgili mevzuatın uygulanmasını sağlamak; bölgesinde eğitimin geliştirilmesine yönelik önlemler almak, uygulamak; halk dershaneleri ve kütüphaneleri, gece ve çırak okulları gibi kurumlarla halkın eğitim seviyesini yükseltmek ve ülkede çağdaş yaşama, milli kültüre, demokrasi fikirlerine karşı bağlılığı arttırmak; genç neslin sağlıklı gelişimi için spor meydanları, oyun yerleri kurmak, fakir çocuklara yardım etmek; okullarda öğretimin eğitim usullerine ve cumhuriyet ilkelerine uygun tarzda yapılmasını sağlamak; antika eserler ve güzel sanatların iyi bir şekilde korunması için önlemler almak;

bölgesi içindeki vilayetlere ait kültürel, coğrafi, sıhhi, iktisadi bilgileri toplamak; bölgesi içindeki vilayetlerin genel ve eğitimle ilgili haritalarını, nüfusunu, okula devam eden/eğitim çağındaki çocuklara ait istatistikleri düzenlemek; il eğitim müdürleri tarafından gönderilecek inşaat ve onarım planlarını incelemek ve Maarif Vekaleti'nce belirlenen koşullara sahip ise onaylamak; genel meclisin açılmasından bir ay önce vilayetlerin gönderecekleri maarif bütçelerini incelemek, yapılması gereken değişiklikleri işaret ederek iade etmek ve gerektiğinde genel meclislere bizzat katılarak tekliflerini savunmak.

Maarif eminlerine bölgesi içindeki eğitim kurumlarını denetleme, eğitim hizmetleri personelini atama-görevden alma, yeni açılacak eğitim kurumlarına ruhsat verme, okul vergisinin yasalar çerçevesinde tahsil edilip edilmediğini özel idarelerden her ay sorabilme gibi yetkiler verilmiştir.

1927 yılında Umumi Müfettişlik yasası kabul edildikten sonra, eğitim bölgelerini müfettişlik bölgelerine göre düzenleme sorunu gündeme gelmiştir.[809] 1928 yılında Gaziantep Bölgesi Maarif Eminliği kaldırılarak, Maraş ve Gaziantep illeri Adana bölgesine eklenmiştir.[810] Aynı yıl yapılan bir başka değişiklikle Van eğitim bölgesi kaldırılarak, yerine Diyarbakır eğitim bölgesi kurulmuştur.

1931 yılında kabul edilen bir yasayla maarif eminlikleri uygulamasına son verilecektir. Yasa gerekçesinde, maarif eminlerine tanınan atama yetkisinin, birkaç yıl önce yapılan bir düzenleme ile Eğitim Bakanlığı'na devredildiği, eminliklere yalnızca teftiş görevleri bırakıldığı belirtilmiştir.[811] Bu nedenle maarif eminlikleri teşkilatının kaldırılacağı, bunun yerine müfettişlik kadrosunun güçlendirileceği söylenmiştir. TBMM görüşmelerinde ise bu uygulamanın il örgütlenmesini zaafa uğrattığı belirtilerek, il milli eğitim müdürlerinin desteklenmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir.[812]

---

809 Müfettişi Umumilik Teşkilatı hasebiyle değiştirilmesine lüzum görülen Maarif eminlikleri bölgeleri için düzenlenen tasarının tasdiki. BCA: 30.18.1.1/27.71.13, 28.12.1927.

810 BCA: 30.18.1.1/29.33.13/143-58, 28.5.1928.

811 *TBMM ZC*, Devre 4, Cilt 1-2, 15.6.1931, 29.6.1931.

812 Denizli mebusu Mahzar Müfit Bey'in konuşmasından bir bölüm: "Maarif müdürlerini zaafa uğratmamak lazımdı, nasıl olmuşsa biz bu kanunu yapmışız. Maarif

Ancak, ilköğretim alanının il yerel yönetiminin denetiminde bırakılması, toplumsal düzeni değiştirmeye yönelen Cumhuriyet devrimleri önünde önemli bir engel oluşturmaya devam edecektir.

b. Umumi Müfettişlikler: 1927-1948

Geçmişi Osmanlı deneyimine dayanmakla birlikte ilk olarak 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda düzenlenen, fiilen yirmi hukuken yirmi beş yıl boyunca kesintisiz bir biçimde varlığını sürdüren umumi müfettişlikler, Tek Parti Dönemi'nin önemli örgütlenmelerinden biridir. Ancak, devlet örgütlenmesi içinde sahip olduğu özel konuma rağmen umumi müfettişlik kurumu 2000'li yıllara kadar kapsamlı bir incelemeye konu olmamıştır.[813] Mücadele yıllarında ve kuruluş döneminde, yönetenler cephesi içindeki gerilimi somut bir biçimde yansıtan bu özel örgütlenme hakkında bilinenler şaşırtıcı derecede azdır. Cumhuriyet dönemi idare tarihinin unutulan kurumu, Türkiye'de devletin toprak üzerindeki örgütlenmesi bakımından da ihmal edilmiş konulardan biridir.

1921 Anayasası'nda Umumi Müfettişlikler: Merkezileşme Mekanizması

Daha önce değinildiği gibi, 1921 Anayasası'nda küçük bölgeli il sistemi esas alınmış, Osmanlı döneminden kalan vilayet kademesi kaldırılmıştır. Bununla birlikte Anayasa illerin üzerinde umumi müfettişlik adıyla yeni bir örgütlenme getirmiştir.[814] Birincil kaynaklar, illerin birleştirilmesiyle oluşturulacak bu örgütlenmenin, döneme damgasını vuran bir mücadele konusu olduğunu göstermektedir. Tartışma umumi müfettişliklerin gerçek niteliğinin ne

---

müdürlerini takviye etmek lazımdır. Şu halde bizim iddiamıza göre müfettişler kafidir. Fazlasına lüzum yoktur. Maarif müdürleri takviye edilmelidir."

813 2003 yılında yayımlanan Cemil Koçak'ın *Umumi Müfettişlikler* başlıklı araştırması, Tek Parti Dönemi'nin bu özel örgütlenmesini irdeleyen ilk çalışmadır.

814 Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *a.g.k.*, s. 95-96. Yasanın umumi müfettişlikleri konu alan 22. ve 23. maddeleri şöyle düzenlenmiştir: 22-Vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek, umumi müfettişlik kıtaları vücuda getirilir. 23-Umumi müfettişlik mıntıkalarının umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntıkasındaki vilayetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi, Umumi Müfettişlere mevdudur. Umumi Müfettişler, devletin umumi vazaifile mahalli idareler ait vazaif ve mukarreratı daimi surette murakabe ederler.

olduğu sorunu etrafında düğümlenmektedir: Bu, iller üzerinde bir kademe midir, bir başka deyişle Osmanlı eyaletleri geri mi getirilmektedir; yoksa bu örgütlenmeden beklenen denetim ağırlıklı bir merkezileşme stratejisi geliştirmek midir?

Anayasa'ya göre umumi müfettişlikler, illerin "iktisadi ve toplumsal ilişkileri itibariyle" birleştirilmesiyle oluşturulacaktır.[815] Amaç güvenliğin sağlanması, aynı bölge içinde yer alan illerin ortak işlerine uyum getirilmesi ve genel idare ile yerel yönetimlerin faaliyetlerinin sürekli denetlenmesidir. Umumi müfettişlere verilen denetim yetkisinin niteliği ve sınırları ise Anayasa metninde ayrıca tanımlanmamıştır. 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun BMM'deki yasalaşma süreci, umumi müfettişlik kurumunun taşra örgütlenmesini tamamlayan bir "merkezileşme mekanizması" ya da bir başka deyişle "genel gözetim kurumu" olarak düşünüldüğünü göstermektedir.

Yasa görüşmelerinde komisyon sözcüsü (Karesi mebusu) Vehbi Bey, ülkede umumi müfettişlikler kurulmasının amacını "merkezi yönetim ve yerel yönetimin birbirine temas etmemesi dolayısıyla ortaya çıkan boşluğu doldurmak" isteğiyle açıklamıştır. Umumi müfettişliklerin idari bir kademe oluşturmadıklarını belirten Vehbi Bey, bu mekanizmanın kendilerine verilen geniş yetkilere karşılık, "şiddetli bir teftişe tabi tutulmaları gereken" yerel meclisler için getirildiğini söylemiştir. Vehbi Bey'e göre umumi müfettişler yalnızca teftişle değil, memleketin birliğini korumakla görevlendirilmiştir:[816]

> ...biliyorsunuz ki idarei hususiyei vilayat bahsinde vilayetlere geniş salahiyetler verdik ve şimdiye kadar olduğu gibi rüesayi memurini mülkiye eğer idarei hususiyei eskisi gibi idare edecek olursa, bittabi memleket istifade edemez. Binaenaleyh şuralar [yerel meclisler] kendi vaziyetlerinde müstakil kalsınlar dedik ve o esası kabul ettik. O esasatı, o salahiyeti tevsi etmek [genişletmek] ve fa-

815 Kanun tasarısının ilk halinde, "vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle ***birleşerek***, umumi müfettişlik ***kıtalarını*** vücuda ***getirirler***" şeklinde yer alan cümle, TBMM görüşmeleri sırasında eleştirilmiş ve "vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle ***birleştirilerek***, umumi müfettişlik ***kıtaları*** vücuda ***getirilir***" biçiminde değiştirilmiştir. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ.1, 20.1.1337/1921.

816 Vehbi Bey, 10 Mayıs 1921 tarihinde kurulan Müdafaai Hukuk Birinci Grubu'nun İdare Heyeti'nde yer almaktadır. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 7, İ:134, 17.1.1921, s. 292-299.

kat icraatta teftişi teşdit etmek [sağlamlaştırma] usulünü kabul ettiğimiz içindir ki, Müfettişi Umumilikleri kabul ettik. Yani vasi [geniş] bir salahiyet, sıkı bir teftiş... İşte bu esas dahilinde Müfettişi Umumilikler ihdas edilmiştir... Müfettişi Umumiler, yalnız teftişle değil, belki memleketin heyeti umumiyesinde vahdeti [birliği] muhafaza ile mükelleftir ve asıl gaye de budur. Mahallerinin bu idareyi tatbikte suistimal etmemelerini temindir.

Anayasa tasarısına ilişkin Hususi Komisyon Raporu'nun gerekçesinde, umumi müfettişlik sisteminin geniş bir ademi merkeziyet ile yönetilen memleket topraklarını merkeze sıkı bir şekilde bağlayacağına ve böylece yönetim mekanizmasının düzgün bir biçimde işleyeceğine dikkat çekilmiştir.[817] Komisyon raportörü İsmail Suphi (Soysallıoğlu) de umumi müfettişlik kurumunun memleketin birliğini korumak için gerekli olduğunu söylemiştir. Suphi Bey, müfettişlerin hem merkezi hükümet ile il arasında sıkı bir bağ kuracaklarını hem de ilin yerel yetkilerini aşıp aşmadığını denetleyeceklerini dile getirmiştir:[818]

Efendiler, ...memleketin birliğini muhafaza için bir şey düşündük. Yani hükümet düşünmüş, biz de düşündük. İktisadi, coğrafi münasebetleri itibariyle memleketi bazı kısımlara ayırarak buralara birer müfettiş göndereceğiz. Yani mesela Aydın, Kayseri iklim itibariyle, coğrafi vaziyeti itibariyle birer mıntıka teşkil edebilirler. Buraya bir müfettiş tayin edeceğiz. Konya, Ankara mesela yayla mıntıka olmak itibariyle buraya bir müfettiş göndereceğiz. Komisyon düşündü efendiler, bu müfettişlerin yanlarına vilayetlerde bulunan memurları vereceğiz. Mesela bir vilayet merkezinde bulunan maarif müdürü artık vilayette bulunmayacaktır. Müfettişin yanında bulunacaktır ve müfettişin teftiş sahası içinde bu vilayetin maarif işlerini teftiş edeceğiz... Müfettiş, hem merkezi hükümet ile vilayet arasında sıkı bir bağ kuracak hem de vilayetin mahalli salahiyetlerini aşıp aşmadıklarına bakacaktır. Eğer mahalli meclisler kendi salahiyetlerini aşmışlarsa yahut aydınlatılmaya muhtaç iseler, bunlara bakacaktır.

BMM görüşmelerinde umumi müfettişlerin atanma usulleri de tartışmaya neden olmuştur. İkinci Grup'un önderlerinden

817 Samet Ağaoğlu, *Kuvay-ı Milliye Ruhu*, s. 90.

818 Soysallıoğlu İsmail Suphi'nin 18 Kasım 1920 tarihli TBMM görüşmelerinde yapmış olduğu konuşma. Samet Ağaoğlu, *Kuvay-ı Milliye Ruhu*, s. 87.

Erzurum mebusu Hüseyin Avni (Ulaş) Bey, umumi müfettişlerin doğrudan doğruya *ihtiyari olarak birleşen* iller tarafından seçilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Buna karşılık Vehbi Bey, iller tarafından seçilen umumi müfettişlerin merkezden gelen talimatlara uymayabileceğini ve bunun da sakıncalı durumlar yaratacağını söylemiştir. Vehbi Bey, icra memurları olan umumi müfettişlerin Bakanlar Kurulu'nca atanmalarının mantıksal bir zorunluluk olduğunu dile getirmiştir.

1921 Anayasası ademi merkeziyetin asli ve genel, merkeziyet ilkesinin ise sınırlı ve istisnai olduğu bir modele dayanmaktadır.[819] Yalnızca üç yıl uygulamada kalacak olan bu belge, kuruluş yıllarının iktisadi ve toplumsal gerilimlerinin ürünü olarak doğmuştur. Teşkilatı Esasiye'nin şekillenmesi, kapitalizm-feodalizm geriliminin yanı sıra, iktidarın sınıf yapısının toprak üzerindeki örgütlenmeyi nasıl etkilediğini göstermektedir. TBMM, ayrılıkçı feodal unsurları bastırmak ve kendi yönetimini kurmak için, il esasını benimseyerek, toprak üzerindeki örgütlenmeyi sıkılaştırmıştır. Ancak, yerel egemenlerin gücü illerin yönetiminde ademi merkezileşmeyi getirmiştir. Bu nedenle il yerel yönetimlerine yönetsel karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi verilmiş, seçime dayalı organlardan oluşan bir tüzel kişilik tanınmış ve bu yönetimler kamu hizmetlerinin görülmesi bakımından genel yetkili kılınmıştır. Ayrıca il halkınca iki yıllık süre için seçilen Vilayet Şurası'nın, kendi üyeleri arasından seçtiği bir başkan tarafından yönetilmesi öngörülmüştür. Nitekim Mustafa Kemal de Birinci Meclis'te İkinci Grup'un kuruluşunu anlatırken, muhalefet düşüncesinin esas kaynağını devletin Teşkilatı Esasiye Kanunu'na göre örgütlenmesi düşüncesinin oluşturduğunu söyleyecektir.[820] Yönetenler cephesindeki gerilimin ürünü olarak ortaya çıkan ademi merkeziyetçi yapının sakıncaları, umumi müfettişlik sistemi ile giderilmeye çalışılmıştır.[821] Anayasa'da merkezi yönetimin yerel yönetimler

819 Yıldızhan Yayla, *a.g.k.*, s. 130.

820 *Nutuk*, Cilt II, s. 633-634; Ahmet Demirel, *Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup*, İletişim Yayınları, İstanbul 1994, s. 17.

821 Umumi müfettişlikleri konu alan çalışmasında Cemil Koçak da müfettişlik sistemini "mahalli idarelere tanınan yetkilere karşılık, merkezkaç siyasi/idari eğilimlere karşı merkezin yeniden kurmaya çalıştığı denetime yönelik girişimler" olarak değerlendir-

üzerindeki denetimi umumi müfettişliklere bırakılmıştır. Bu durum Vehbi Bey tarafından Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun görüşmelerinde şu şekilde dile getirilmiştir:

> Biz vaz ettiğimiz esasatı bu memlekette tarsin için Müfettişi Umumiler bulundurmaya mecburuz. Tesadüme meydan bırakmamak ve daimi bir kontrol altında bulundurmak ihtiyacındayız. Bu ihtiyacı temin için Müfettişi Umumilikler bulundurmak mecburiyetindeyiz. Buradan, merkezden rasgele müfettiş göndermek kabil değildir. Böyle mıntıkavi teşkilat yapıp, oraları nezareti mütamadiye altında bulundurmak için bu şimdiki teşkilatı meydana getirmek pek zaruri ve lazımdır.

Umumi müfettişlik kurumu, küçük burjuva iktidarını müttefikleri olan ticaret burjuvazisi ve toprak ağaları ile karşı karşıya getirmiştir.

Osmanlı Eyalet Sistemine Dönüş Tartışmaları

1921 Anayasası'nda düzenlenen umumi müfettişlik sistemi, aynı yıl içinde iki ayrı tasarıya konu olmuştur. Bu tasarılardan ilki Karesi mebusu Vehbi Bey tarafından hazırlanan "Mülkiye Müfettişlikleri Teşkili Hakkında Kanun Teklifi"[822], ikinci ise İcra Vekilleri heyeti tarafından hazırlanan "Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Layihası"dır. İkinci tasarı 5 Ekim 1921'de BMM'ye sunulmuş, ancak Bütçe Encümeni'ne gönderilmediği için görüşmeler kesilmiştir.[823] Tasarı genel kurulda şiddetli tartışmalara neden olmuştur. Altı bölgede umumi müfettişlik kurulmasını

---

mektedir. Koçak'a göre, bu düzenleme merkezin, denetim dışına çıkabileceği endişeslyle, taşra üzerindeki denetimini yeniden kurma ya da artırma çabası olarak yorumlanmalıdır. Dolayısıyla bu girişime karşı ortaya çıkan tepki de anlamlıdır. Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 41.

822 1921 yılı bütçesinde Dahiliye Vekaleti Teftiş Heyeti'ne ait tahsisat kaldırıldığı için müfettişler görev yapamamışlardır. Nisan 1922 tarihinde TBMM gündemine Teftiş Heyeti'nin yeniden kurulmasına ilişkin bir tasarı gelmiş, ancak görüşmelerde heyetin ilga edilmediği, bu nedenle bütçeye tahsisat ilave edilerek müfettişliklerin tekrar göreve başlayabileceklerine karar verilmiştir. TBMM ZC, Devre 1, Cilt 18, İ.19, 2.4.1922, s. 485-502.

823 Müfettişi Umumilikler Hakkında Kanun Layihası, TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, 17.10.1921- 24.10.1921, İ.95-99, s. 168-185; 200-211; 219-228; 230-245; 262-266. Erzurum mebusu Hüseyin Avni Bey, "...Efendim, pek güzel buyurduğunuz gibi hükümet öteden beri mülki ve adli kuvvetlere az itimat ettiğinden dolayı ordu kumandanlarına salahiyet vererek, daha doğrusu hükümetsizlik tevlid etmiştir. Bu hükümetsizliğin ıstıraplarıyla titreyen mebuslar, yüz yedi imza ile bu idaresizliği tasvir eden bir takrir verdiler. Bu müfettişi umumilik kanunun esbabı tanzimi de o takrir üzere idi. Meclisi Ali'ye verilen

***TABLO II.7** Umumi Müfettişlik Bölgeleri ve Kapsadıkları İller (1921)*

Umumi Müfettişlik Bölgesi	Kapsadığı İller
Birinci Mıntıka	İstanbul, Çatalca, Edirne (Kırkkilise, Gelibolu, Tekfurdağı dahil), Sultaniye, Karesi, Hüdavendigar, Eskişehir, Ertuğrul, İzmit, Bolu, Zonguldak, Ankara, Çankırı, Kastamonu
İkinci Mıntıka	İzmir, Manisa, Aydın, Denizli, Menteşe, Karahisarısahip, Isparta, Burdur, Teke
Üçüncü Mıntıka	Sivas, Tokat, Amasya, Canik, Ordu, Sinop, Çorum, Yozgat, Kırşehir
Dördüncü Mıntıka	Adana, Kozan, Cebelibereket, İçel, Konya, Aksaray, Niğde, Kayseri, Maraş, Antep
Beşinci Mıntıka	Trabzon, Erzurum, Kars, Ardahan, Artvin, Bayezıd, Erzincan, Lazistan, Giresun, Karahisarı Şarki, Gümüşhane
Altıncı Mıntıka	Diyarbekir (Siverek, Ergani dahil), Van (Hakkari), Musul (Süleymaniye, Kerkük dahil), Bitlis, Mamüretülaziz (Dersim dahil), Muş, Genç, Siirt, Mardin, Malatya, Urfa

öngören tasarı, "gerekçesi dahi yazılmamış olduğu, bir gecede hazırlandığı, ihtişamlı ve saltanatlı, bol teşkilatlı bir sistem getirdiği" şeklinde eleştirilmiştir.[824] Eleştiri sahipleri, "mütevazi ve basit" bir denetim mekanizması istediklerini, ancak tasarının müfettiş değil, adeta kral yarattığını belirtmişlerdir.

13 maddeden oluşan tasarıda umumi müfettişlerin Dahiliye Vekaleti'nce seçilmesi, İcra Vekilleri Heyeti'nce atanması ve bu kararın BMM tarafından onaylanması öngörülmüştür. Umumi müfettişler, bölgelerinde Dahiliye Vekaleti adına kontrol ve teftiş yetkisi ile icra gücüne sahip en büyük memur konumundadır. Asayiş ve emniyeti sağlama, kanunların uygulanmasını izleme, genel idare kurumlarını denetleme gibi görevleri bulunmaktadır. Jandarma komutanı ile birlikte, "top ve makine ile yüz mevcutlu beş bölük atlı jandarma alayı" da doğrudan doğruya umumi müfettişin emrine verilmiştir. Müfettişlere, Dahiliye Vekaleti'ne haber vererek sıkıyönetim ilan etme yetkisi, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin teftişi sırasında görevi kötüye kullanan memurlara işten el çektirme ya da vekaletler aracılığıyla azletme yetkisi de tanınmıştır.

---

o yüz yedi imzalı takriri üzerine şu buyurduğunuz kanun meydana gelmiştir ve esbabı mucibesi bizim arzularımızın ve teklifimizin haricinde olan yeni bir teklif hasıl etmiştir."

824 TBMM görüşmelerinde Dahiliye Vekaleti Müsteşarı Hamid Bey tasarının nasıl hazırlandığını şöyle dile getirmektedir: "Bize riyasetten telefon ettiler ve her halde yarın sabahleyin bu kanun meclise gelecektir dediler."

Valiler, yalnızca güvenlik ve asayiş konularında doğrudan doğruya umumi müfettişle ilişkilendirilmiştir, diğer konularda merkezi yönetime bağlıdır. Ancak umumi müfettişin her konuda denetim yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, il ve bucak meclislerinin kararları ile görüşme tutanaklarının valiler aracılığıyla müfettişlere gönderilmesi de öngörülmüştür. Umumi müfettişler, üç ayda bir bölgenin genel durumuna ve kendi faaliyetlerine ilişkin bir rapor düzenleyerek vekaletlere sunmak zorundadır.

1921 Anayasası'nın mazbata katipliğini yapan Vehbi Bey, bu tasarıda öngörülen umumi müfettişlik kurumuna karşı olduğunu belirterek, Anayasada düzenlendiği şekliyle sistemin esas amacını şu sözlerle hatırlatmıştır:[825]

> ...Efendiler, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun mazbata muharrirliğini yapan bir adam için müfettişi umumilik aleyhinde bulunması ya tenakuz [çelişki] teşkil eder veya kanatini tebdile [değiştirmeye] delalet eder. Halbuki bendeniz ne tenakuz yapmak istiyorum, ne de kendi kanatimi tebdil etmek istiyorum... Biz Müfettişi Umumileri ne için istiyoruz? Memlekette Müfettişi Umumilerden beklediğimiz yegane fayda, yegane gaye, ezilmiş olan halkı suiidareden kurtarmaktır. Binaenaleyh evvela idare makinesini ıslah ve tashih ettikten sonra, yeni idareyi tatbik edip etmediklerini müfettişi umumilikler vasıtasıyla kontrol ettirmek istiyoruz. Yoksa bugün zaten mahv ve harap olmuş bütçeyi böyle vilayatı selasede ecnebilerin müdahaleleri neticeleriyle meydana getirilmiş olan paşalar teşkilatı neticesini meydana getirmek istemiyoruz... bu layihadan anlaşılıyor ki, memleketin muhtelif menatıkında yeni yeni Babıaliler meydana gelecek, yeniden daireler tesis edecek ve bu suretle yine o zavallı köylüler, arzuhallerle yaverden yavere, kapıdan kapıya dolaşacaktır. Biz bunu istemiyoruz ve benim tarafımdan yerden göğe kadar böyle bir kanuna kırmızı kağıt...

Aynı dönemde BMM'ye "Mülkiye Müfettişlikleri Teşkili Hakkında Kanun Teklifi" sunan Vehbi Bey'in, umumi müfettişlik kurumuna 'genel gözetim amacı' çerçevesinde yaklaştığı

825 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, İ.2, 17.10.1337/1921. "...arkadaşlarımızın hüsnüniyetle teklif ettiği maksada kani olmasaydım, mahsa bunu Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndan milletin beklediği hürriyet ve serbestiyi meni için teklif etmişler diyecektim. Zira, bunu tatbik etmekle denilecek ki, "ah, işte beklediğimiz bir teşkilat vardı, ondan da fayda yoktur"... müfettişi umumilikleri topyekun reddetmek lazımdır."

görülmektedir. Ona göre, böyle gösterişli, teşekküllü ve külfetli bir kurum meydana getirerek "tahribat üzerine tahribat ilave etmek" yerine, İcra Vekilleri Heyeti ya da Dahiliye Vekaleti tarafından vilayetlere yetki genişliğine sahip, geçici müfettişler gönderilmesi daha uygundur.[826] Karesi Mebusu Hasan Basri Bey ise Osmanlı eyalet idaresine doğru yönelen tasarının Teşkilatı Esasiye'de öngörülen umumi müfettişlik kurumundan uzak olduğunu dile getirmiştir:

> ...Haydar Bey (Dahiliye Vekaleti Müsteşarı), müfettişi umumiliklerin esasen Teşkilatı Esasiye Kanunu ile kabul edildiğini beyan buyurdular. Bendeniz Teşkilatı Esasiye Kanununu hazırlayan encümende dahildim. Orada idare ve teşkilatımızda bir silsile kabul ettikten sonradır ki, müfettişi umumilik esasını kabul ettik... Beşyüz jandarmalı, şu kadar memurlu, vasi kadrolu bir müfettişlik teşkilatını biz hiçbir zaman istemedik, hükümet Türkiye'yi bazı manatıkı vasiaya taksim etme suretiyle eski idareye doğru bir hareket göstermiştir.

Dahiliye Vekaleti Müsteşarı Hamid Bey, ülkeyi küçük bölümlere ayıran Teşkilatı Esasiye Kanunu ile eski sancakların il yapıldığını, ancak bunun isabetli bir karar olmadığını ileri sürmüştür. Hamid Bey'e göre Burdur ve Çankırı gibi bazı sancakların bir il olarak kendi kendilerini yönetmeleri mümkün değildir. Ancak, gerekli inceleme yapılmadan mevcut yapılanmaya gidilmiştir. Hamid Bey, umumi müfettişliğin uygulama ile kesinlikle ilgisi olmadığını, bu kurumun tek görevinin görmek ve işitmek olduğunu savunmaktadır. Böylece hükümet, bir merkezden yönetilmesi zor olan ülkeyi yakından görebilecek, ihtiyaçlarını belirleyecek, bu ihtiyaçlara uygun olarak gerekli idari ıslahatı yapacak ve buna göre örgütlenecektir. Hamid Bey, umumi müfettişliklerin genel valilik olarak adlandırılabileceğini söylemiştir.

Tasarı, Müdafai Milliye Vekili (İzmir mebusu) Refet Paşa tarafından hazırlanmıştır. İllerin birleşmesi ile oluşacak büyük bölgelerin iki seneden beri bizzat kendisinin verdiği mücadele sonucunda gündeme geldiğini belirten Refet Paşa, umumi müfettişliklerin eski eyaletlere dönüş olduğunu ve bu durumdan zarar değil fayda

826 Dahiliye Vekaleti Teftiş Heyeti 1921 yılında kaldırılmış, bir yıl sonra görülen lüzum üzerine tekrar kurulmuştur. TBMM ZC, 3.4.1338/1922.

beklendiğini söylemiştir:[827]

> Bu cereyanı iki seneden beri bu memlekette ben açtım. Tekrar söylüyorum. Hata etmiş isem hata bana aittir, vebali bana. Hata etmeyip de doğru yapmış isem sevabı da bana aittir. Bu yalnız Dahiliye Vekaleti'nde açılmış bir yol değildir ve bu yalnız Teşkilatı Esasiye Kanunu ile açılmış bir yol değildir. Bu iki seneden beri benim şahsen açtığım bir yolun neticesidir. Şimdi o halde demek ki vilayetlerimiz gayrikâfidir. Evvela livaları esas ittihaz etmek ve ondan sonra da vilayetlerin birleşmesi suretiyle yapılması icabeden ihtiyaç vardır. O halde bunların hudutları, mıntıkaları büyük olacaktır ve bunlar beyefendinin buyurduğu gibi eski eyaletlerdir... iki seneden beri münhasıran ve hatta bu meclisi ali açılmazdan evvel bu memleketin idarei mülkiyesini bu yola çevirmeye çalışmıştım. Memlekette mülhak livaların müstakil livalar haline ifrağını da bu usül ile yürüttüm, böyle zorlayaraktan. Çünkü o vakitte yeni eyalet usulünü kimse anlamak ve bilmek istemiyordu. Ben o zaman tehlikeyi daha büyük göstermek, tekmil azametiyle göstermek ve bunun yapacağı aksülamellere [tersliklere] meydan vermemek ve bundan istifade ederek bu tarza koymak istedim. Teşkilatı Esasiye Nizamnamesi'ni de Heyeti Aliyeniz bilir, ben müdafaaya başladım ve oradaki tarzı idare benim kalemimden çıkmıştır. Fakat neticesine kadar kalamadım... bunda noksanlar olabilir fakat iyi bir kanun yapacağız diye altı sene beklemektense bir an evvel işe başlayalım. Çünkü memleketin her şeyden evvel tetkikine muhtacız. Bu kanun bize hiçbir fayda yapmasa bile, memleketimizin tetkikini temin edecektir.

1921 tarihli umumi müfettişlik tasarısına karşı çıkanların eleştirileri, tasarıda öngörülen örgütlenmenin Osmanlı vilayetlerine dönüş olduğu noktasında toplanmaktadır. Tasarının lehinde olanlar ise, illerin bir merkeze bağlanmasıyla ülkenin anarşiye sürüklendiği görüşündedir.

Umumi Müfettişliklerin Kurulması

1924 Anayasası'nda umumi müfettişliklerle ilgili bir hükme yer verilmemiştir. Cumhuriyet döneminde umumi müfettişlik kurumunun yeniden gündeme gelişi, 1927 yılında "Umumi

827 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, İ.95, 22.10.1921, s. 237.

Müfettişlik Teşkiline Dair 1164 sayılı Kanun" ile olmuştur.[828] Yasanın iki cümleden oluşan kısa gerekçesinde birbiriyle iktisadi, sosyal ve coğrafi bakımdan ilişkili olan illerin umumi müfettişlikler şeklinde birleştirilmesinden söz edilmektedir. Gerekçede iki neden üzerinde durulmuştur: İlki, birleştirilen vilayetlerin "umumi ve müşterek menfaatleri ile ihtiyaçları"nın saptanması, karşılanması ve düzenlenmesi; ikincisi ise vilayetler üzerinde "sıkı bir teftiş ve murakabe" sisteminin kurulmasıdır. Aynı yılın Kasım ayında umumi müfettişlik görev ve yetkilerine ilişkin bir de talimatname yayımlanmıştır.[829] Buna göre, "umumi müfettiş bölgesi içinde hükümetin ve bütün bakanların temsilcisidir... Başta valiler olmak üzere bütün memurlar kendisine karşı sorumludur ve yaptıkları işlerle ilgili bilgi vermeye mecburdur... Bölgesi içindeki valiler ve diğer memurların amiridir, işten el çektirme yetkisi vardır." Umumi müfettişlerin başlıca görevi, bölgelerinde asayiş ve düzeni sağlamaktır. Müfettişliklerin kurulması, kaldırılması, bu göreve kimlerin atanacağı gibi konular hükümetin takdirine bırakılmıştır. Umumi müfettiş, Dahiliye Vekaleti'nin önerisi ve hükümet kararı ile atanacaktır. Bu talimatnameyle Elaziz (Elazığ), Urfa, Hakkari, Bitlis, Diyarbakır, Siirt, Mardin ve Van illerini içeren *Birinci Umumi Müfettişlik* kurulmuştur.[830] Umumi müfettiş söz konusu sekiz il üzerinde idari, mali konulardaki yetkilerinin yanı sıra polis, jandarma ve ordu üzerindeki yetkileriyle birlikte bir çeşit "süper vali" konumundadır. Öngörülen yapılanma yalnızca umumi müfettişlerden oluşmayacak, henüz sayıca saptanmamış bir memur kad-

828 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı kanun. (RG: 16.7.1927, 634) Bu yasaya göre, "hükümet müteaddit [birkaç] vilayetleri alakadar eden ve bu vilayetlerin müşterek faaliyetleriyle izalesi kabil [giderilmesi mümkün] olan ihtiyaçlar hususunda o vilayetler üzerinde teftiş ve murakabe salahiyetini haiz umumi müfettişlikler teşkiline mezundur. Hükümet bu ihtiyaçlar zail [geçince] olunca, teşkilatı da kaldırmaya salahiyettardır."

829 Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Olan 1164 Numaralı Kanun Mucibince Tanzim Olunan Umumi Müfettişlik Vazife ve Salahiyetlerine Dair Olan Talimatnamenin Meriyete Vazı Hakkında 27.11.1927 tarih ve 5858 sayılı Kararname, BCA: 030.18.11/26.64.7. Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 72.

830 1929 yılında Bitlis ili yerine Muş ili kurulacak ve Bitlis bir kaza olarak Muş iline bağlanacaktır. 1933 yılında da Hakkari il olmaktan çıkarılacaktır. 1935 yılında ise Hakkari, Bitlis, Bingöl ve Tunceli illeri kurulacaktır. 1940'lı yıllarda Elazığ, Dördüncü Umumi Müfettişlik Bölgesine dahil edilecek ve Muş Birinci Umumi Müfettişlik bölgesine alınacaktır. Abidin Özmen, *a.g.k.*, s. 241.

rosu da bulunacaktır. Umumi müfettişlik örgütü, başdanışman, danışmanlar, şube müdürleri, jandarma subayları, memurlar ve müstahdemlerden oluşan kalabalık bir kadroya sahiptir.

1164 sayılı yasaya ilişkin Bütçe Encümeni Mazbatası'nda umumi müfettişliklerin bir yönetsel kademe olmadığı, aksine bu uygulamanın "geçici bir zamana ve fevkalade ihtiyaçlara özgü" olduğu belirtilmiştir. Encümen'e göre il örgütlenmesinin iyileştirilmesi için kapsamlı bir incelemeye ihtiyaç vardır, ancak bu ihtiyacın şimdilik umumi müfettişlik teşkilatıyla karşılanması zorunludur.[831] Dahiliye Encümeni de eski livalara dayanan illerin, Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun tarifine göre coğrafi durum ve iktisadi ilişkiler itibariyle sınır ve ölçek bakımından yeniden düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Encümen, hükümet tarafından yapılacak bir inceleme sonucunda bazı illerin birleştirilerek, sayıca azaltılmalarının Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun ruhuna uygun bir hareket olacağını belirtmektedir. Ancak, böyle bir teşkilatın kısa sürede gerçekleşmesi mümkün olmadığından asayiş ve güvenlik, ekonomi ve ortak çıkarlar bakımından bir bütün oluşturan illerin bir merkezden kontrol edilmesini sağlamak amacıyla umumi müfettişlikler kurulması uygun görülmüştür.

Tasarının yasalaşma süreci, dönemin iktidar ilişkileri bakımından ilginç özellikler sergilemektedir. Şubat ayında meclise gönderilen tasarının meclis komisyonlarında yaklaşık altı ay beklemesi, bütçe ve dahiliye komisyonlarının tasarının her maddesinde direnç göstererek, hükümetin önerisini bir hayli değiştirmesi dikkat çekicidir. Dikkat çekicidir, çünkü bu dönem için yapılan değerlendirmeler genellikle tek parti iktidarına karşı muhalefetin yokluğu üzerine odaklanmaktadır. Bütçe ve Dahiliye Encümenleri Mazbataları okunduktan sonra, yasanın tümü hakkında söz istenmemiş, doğrudan maddeler görüşülmeye başlanmıştır. Maddeler ise önemli bir tartışma yaşanmaksızın, (1921 Anayasası'nın umumi müfettişliklerle ilgili maddeleri ve yine aynı yıl gündeme gelen yasa tasarısına ilişkin görüşmelerin aksine) kısa sürede görüşülerek kabul edilmiştir. Tasarının açık oylaması da TBMM içinde bir direnişin varlığını göstermektedir; bir karşı üç çekimser oy

831 TBMM ZC, Devre 2, Cilt 33, İ.82, 25.6.1927, s. 682-687.

kullanılırken, 88 üye oylamaya katılmamıştır.[832] Oylamaya katılmayanlar arasında, 1926 yılında İzmir suikastı davasında yargılanan ve bir yıl sonra askerlikten emekli edilen milli mücadelenin önde gelen komutanları (Kazım Karabekir, Ali Fuat Cebesoy, Refet Bele ve Cafer Tayyar Eğilmez) ile 1930'da Serbest Fırka'nın kurucuları arasında yer alacak olan Ahmet Ağaoğlu bulunmaktadır.

Mete Tunçay, umumi müfettişliğin gündeme gelişini 23 Ekim 1927'de sona erecek sıkıyönetimin yerini dolduracak bir otorite oluşturma isteğiyle açıklamaktadır.[833] İlk umumi müfettişliğin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde kurulması ve üstelik CHP'nin geleneksel olarak örgütlenmediği illeri (Van, Urfa, Siirt, Muş, Mardin, Elaziz, Diyarbekir, Beyazıt) kapsıyor olması, bu gerekçeyi güçlendirmektedir.[834] Nitekim 26 Mayıs 1929'da Birinci Umumi Müfettişlik tarafından gönderilen üç aylık "Ahvali Umumiye [Genel Durum] Raporu" da bu saptamayı doğrulamaktadır.[835] Raporda, Cemiyeti Akvam'ın ilgisini çekerek, Kürt davasını uluslararası bir sorun haline getirmek üzere faaliyet gösteren dış güçlere dikkat çekilmektedir. Bunun yanı sıra, geçmişten bu yana asi kabilelere yataklık yapan Mazı dağında silah aranmasına yönelik bir inceleme başlatılacağı bildirilmiştir. Ayrıca Güney illerine yapılan gezilerde, bu bölgedeki aşiretlerin birbirleriyle iyi geçinmekte olduklarının görüldüğü söylenerek, bunların devlete karşı tehlike oluşturmadıkları belirtilmiştir. Bölgede ev ve arazi dağıtımı gibi iskan işlerinin ilerlediği ve özellikle Dersim aşiretinin ovaya yerleştirilmesine devam edildiği söylenmektedir.

1935'ten başlayarak on üç yıl umumi müfettişlik görevinde

---

832 Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 63.

833 Mete Tunçay, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*, Üçüncü Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999, s. 179.

834 CHP arşivinde yer alan 1933 tarihli "Teşkilatı Mülkiye" başlıklı rapora göre 8 il, 75 ilçe ve 142 nahiyede fırka teşkilatı yoktur. Fırka teşkilatı bulunmayan illerin (Van, Urfa, Siirt, Muş, Mardin, Elaziz, Diyarbekir, Bayezit) tümü Doğu'da yer almaktadır. BCA: 490.01/507.2037.3, 28.6.1933. Muş, Siirt, Van CHF idare heyetleri reisliklerine yazılan 2 Temmuz 1933 tarihli bir belgede ise bu iller dahilindeki fırka teşkilatının kaldırılması kararının uygulanma usulleri gösterilmektedir. Buna göre CHP örgütü kaldırılan 9 ilde açılacak olan Halkevleri için buralardaki fırka ve Türkocağı'na ait eşyalardan yararlanılacaktır. İlgili karar 1929 yılında alınmıştır. BCA:490..1.0.0/2.9..10./1.BÜRO, 2.7.1933.

835 Birinci Umumi Müfettişliğin Üç Aylık Ahvali Umumiye Raporu, BCA:30.10/69.454.29, 10.6.1929.

bulunan Abidin Özmen'e göre Birinci Umumi Müfettişlik, Şeyh Sait hareketinden sonra doğu illerinde "fikir, düşünce, idare ve işbirliği"ni inşa, "emniyet, asayiş ve idare amirleri arasında çalışma birliği"ni sağlama amacıyla kurulmuştu.[836] Özmen'e göre, Birinci Umumi Müfettişlik'in uzaklık ve ulaşım zorluğu nedeniyle ülkenin diğer bölümleriyle idari ve toplumsal açıdan bir bütünlük gösteremeyen Güneydoğu illerinde "hükümetin yakından görüp işitecek gözü ve kulağı" olması istenmişti. Bu ve buna benzer pek çok açıklamada güvenlik unsurunun ön plana çıkarılması, umumi müfettişliklerin yalnızca Doğu illeri için kurulduğu izlenimini verse de, gerçekte yasa daha geniş bir uygulamayı kapsamaktadır. Dolayısıyla umumi müfettişlik sisteminin Doğu'da sıkıyönetimin yerine yeni bir otorite inşası amacıyla kurulduğunu söylemek, doğru olmakla birlikte eksik bir değerlendirmedir. Nitekim umumi müfettişliklerin kurulmasına ilişkin yasa kabul edilmeden önce, Dahiliye Vekaleti tarafından sunulan teklifte de ülkenin "idari ve iktisadi olarak" beş bölgeye ayrılması öngörülmüştü.[837] Bu teklifte bölgelerin coğrafi, toplumsal ve iktisadi birliğinden söz edilmekteydi.

1933'te Dahiliye Vekaleti tarafından Cumhuriyet'in onuncu yılı için hazırlanan raporda, Birinci Umumi Müfettişlik kurumunun altı yıllık faaliyeti şöyle özetlenmiştir: Yıllardır asayişsizliğe sahne olan yerlerde asayiş ve emniyetin istikrarı sağlanmış; bütün memurların iş ve işlemleri sürekli bir denetim altında bulundurularak, küçük memurların kötü davranışları engellenmiş; vekaletleri

836 Abidin Özmen, *a.g.k.*, s. 237-238. Doğu Anadolu'da patlak veren Şeyh Sait Ayaklanması, hükümeti başta Kürtler olmak üzere değişik etnik ve dini kökene mensup olanları Türkleştirme konusunda daha duyarlı kılmıştır. Ayaklanmanın bastırılmasından sonra, İsmet İnönü Türk Ocakları'nın İkinci Kurultayı nedeniyle kendisini ziyaret eden delegelere yaptığı konuşmada, bu zorunluluğu şöyle ifade etmiştir: *"Vazifemiz Türk vatanı içinde bulunanları, behemehal Türk yapmaktır. Türklere ve Türklüğe muhalefet edecek anasırı kesip atacağız." Vakit*, 27 Nisan 1925, aktaran Füsun Üstel, *İmparatorluktan Ulus Devlete Türk Milliyetçiliği-Türk Ocakları (1912-1931)*, İletişim, İstanbul 1997, s. 173. Azınlıkları Türkleştirme süreci, 1928 yılında tarihe "Vatandaş Türkçe Konuş" sloganıyla mal olacak olan, azınlıkların Türkçe konuşmasına yönelik kampanya ile başlayarak, eğitimin Türkçeleştirilmesi, iktisadi yaşamın Türkleştirilmesi, gayri Müslim memurların işlerine son verilmesi, yabancı uyrukluların ticaretten men edilmeleri gibi uygulamalarla ilerleyecektir. Rıfat N. Bali, *a.g.k.*, s. 135-230.

837 *İdare*, Yıl 6, Birinci Teşrin 1933, Sayı 67, s. 274-275.

ilgilendiren ortak çalışmalar yürütülmüş ve tavsiyede bulunulmuş; özellikle yol, okul, hastane gibi vilayetleri ortak olarak ilgilendiren işlerde düzenleyicilik görevi yapılmıştır.

Raporda, "pek faydalı bir teşekkül olduğu anlaşılan umumi müfettişliklerin peyderpey çoğaltılmasına karar verildiği" belirtilmekte ve batı vilayetlerinde bir umumi müfettişlik kurulması konusunun Dahiliye Vekaleti tarafından İcra Vekilleri Heyeti'ne sunulduğu söylenmektedir. Bu doğrultuda 1934 yılında "bayındırlık ve iskan bakımlarından bir kül teşkil eden" Edirne, Kırklareli, Çanakkale ve Tekirdağ illerini kapsayan *İkinci Umumi Müfettişlik* (Trakya Umumi Müfettişliği) kurulmuştur.[838] İkinci Umumi Müfettişliğin kuruluşu, bayındırlık ve iskan işlerinin yönetimi şeklinde gerekçelendirilmekle birlikte, müfettiş raporları Trakya bölgesinde de "asayiş sorunu"nun varlığına işaret etmektedir. Doğu Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlerin Türkleştirilmesi, milli mücadelede birleşerek çeşitli sorunlar çıkaran Çerkez ve Pomak köylerine ilişkin önlemler alınması, bölgede sanayiyi ellerine alan Yahudilere karşı kooperatifleşmenin teşvik edilmesi gibi uygulamalar, bölgedeki güvenlik kaygısının kaynağını göstermektedir. 1936 yılında düzenlenen Umumi Müfettişler toplantısında, İkinci Umumi Müfettiş/Trakya Umumi Müfettişi Kazım Dirik tarafından yapılan konuşma, dönemin Türkleştirme politikasının anlaşılması ve açıklanması bakımından oldukça önemlidir.[839] Dirik, bütün ekonomide örgütlenerek, sanayiyi ellerine alan Yahudilere karşı ne tür önlemler alınabileceğini açıklamaktadır. Dirik'e göre, "bütün köylere kadar Hasan ve Hüseyin adı altında girerek, ticaret işlerini ellerine alan ve yerleşen" Yahudilere karşı, zorlayıcı bir hareket doğru değildir. Müfettişin önerisi, Yahudilere ekonomik hareketle, kooperatifleşerek darbe vurmaktır.

Üçüncü Umumi Müfettişlik Erzurum, Kars, Gümüşhane, Çoruh, Erzincan, Trabzon ve Ağrı illerini kapsamak üzere 23 Ağustos

838 Trakya Umumi Müfettişliği Namı ile İkinci Bir Umumi Müfettişlik Teşkiline ve Bu Umumi Müfettişliğe Aid İlişik Kadronun Tasdikine Dair Kararname, 19.2.1934, 2/150. BCA: 030.18.01.02/42.8.10.

839 Serap Taş, *Umumi Müfettişlikler*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi SBE, Eskişehir 1997, s. 97-105'den aktaran Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 143.

***Tablo II.8** Umumi Müfettişlikler ve Kapsadığı İller (1927-1947)*

Umumi Müfettişlik Bölgesi	Kapsadığı Vilayetler
Birinci Umumi Müfettişlik (1927)	Diyarbekir, Bitlis, Hakkari, Mardin, Muş, Siirt, Urfa, Van
İkinci Umumi Müfettişlik (1934)	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, Çanakkale
Üçüncü Umumi Müfettişlik (1935)	Erzurum, Ağrı, Çoruh, Erzincan, Gümüşhane, Kars, Rize, Trabzon
Dördüncü Umumi Müfettişlik (1936)	Elaziz (Elazığ), Bingöl, Tunceli
Beşinci Umumi Müfettişlik (1947)	Adana, İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep, Maraş

1935'te kurulmuştur.[840]

Üçüncü Umumi Müfettişlik'in kurulmasından dört ay sonra, Tunceli adı verilen Dersim çevresinde "idari ve inzibati işlerin düzenlenmesi ve hükümet kontrolünün sağlanması" amacıyla yeniden kurulan Bingöl ve Tunceli illeri ile Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinden alınacak Elazığ ilini kapsamak üzere *Dördüncü Umumi Müfettişlik*'in kurulması kararlaştırılmıştır.[841] On bir yıl aradan sonra, 1947'de *Beşinci Umumi Müfettişlik* kurulmuştur. Merkezi Adana olmak üzere İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep ve Maraş illerini kapsayan son umumi müfettişliğin kuruluşuna ilişkin, bir gazete haberi dışında, herhangi bir resmi belge bulunmamaktadır. Ancak BCA kayıtları arasında rastlanan birkaç belge, Beşinci Genel Müfettişlik'in fiilen çalıştığını göstermektedir.[842]

1936 yılında yapılan umumi müfettişler toplantısında güvenlik konusunda dile getirilen önlemler, Cumhuriyet idaresinin tehdit olarak gördüğü unsurlar ve umumi müfettişliklerin kurulma ne-

840 Üçüncü Umumi Müfettişlik Kurulması Hakkında 2/3199 sayılı Kararname. BCA: 030.18.01/57.70.15, Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, s. 155.

841 Dördüncü Umumi Müfettişlik Kurulmasına Dair 6 Ocak 1936 tarih ve 2/3823 sayılı Kararname, RG:16.1.1936, 3207; BCA: 030.18.01/61.1.8/77-4/4; Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 230.

842 Cemil Koçak, Resmi Gazete, TBMM ZC ve BCA kayıtlarında bu yönde resmi bir karara rastlamadığını belirtmektedir. Haber, 1 Temmuz 1947 tarihli Vatan Gazete'sinde yer almaktadır. Bu konuda BCA belgeleri arasında 9 Eylül 1947 tarihli bir rapor (Genel Müfettiş Nizamettin Ataker'in, Güney Anadolu İle ilgili tekliflerl. BCA:30.1/128.832.2/P2, 9.9.1947) bulunmaktadır. Ayrıca, Koçak'ın muhtemelen dikkatinden kaçan bir başka belge, Genel Müfettişlik Başmüşaviri Cevat Ökmen'in Cumhurbaşkanı'ndan iş isteğine ilişkindir: "5. Genel Müfettişlik Başmüşaviri iken görevinin lağvı üzerine açıkta kalmış ve 30 sene hizmeti olduğu için emekliye ayrılmış olan Cevat Ökmen'in Cumhurbaşkanı'ndan iş isteği", BCA: 30.1/40.241.7/B2, 2.3.1948.

deni hakkında açıklayıcı bilgiler içermektedir.[843] Buna göre dört devlete sınır olan birinci, üçüncü ve dördüncü umumi müfettişlik bölgeleri, aynı zamanda *Kürt hareketlerine* de sahne olmaktadır. Üstelik bu bölgelerde muhalefet, propaganda ve suikast şebekeleri yerleşmiş, Kürtler arasında *Nakşi tarikatı* gelişmiştir. Bunun yanı sıra dünyada *Komünizm* hareketinin arttığı, açılan yeni fabrikalarla birlikte işçi gücünün çoğaldığı belirtilmektedir.

Umumi Müfettişliklerin Yönetsel Kademelenmedeki Yeri

"Vilayetlerin üstünde" yer alacağı belirtilen umumi müfettişlik kurumunun, idari bir kademe oluşturup oluşturmadığı konusunda farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Umumi müfettişliklerin yönetsel kademelenmedeki yeri, ilk olarak 1921 Anayasası'nın görüşmelerinde gündeme gelmiştir. Tartışmalar, umumi müfettişliklerin, merkez örgütünün taşra uzantısı olarak tasarlanmakla birlikte, bir mülki idare kademesi olmadığını göstermektedir. Umumi müfettişliklerin coğrafi esasa dayanmayan işlevsel kuruluşlar oldukları için yönetsel kademe sayılamayacakları özellikle belirtilmiştir. Vehbi Bey, bu düzenlemenin yeni bir kademe oluşturmayacağı yönündeki görüşlerini şu şekilde dile getirmiştir:

> Yalnız memlekette yeni tatbik olunan bu usulle mahalli idare ile umumi idarenin birbirine temas etmemesi ve umumi idare memurlarının şimdiye kadar işbaşında iken, onları çekmek dolayısıyla hasıl olacak boşluğu doldurmak içindir. Çünkü bugüne kadar biliyorsunuz, idarei mahalliyelerde yegane amil ve mümessil olmak üzere Valiler bulunuyordu. Vilayet Meclisi Umumileri adeta bir şekilden ibaret hale gelmişti. Dahiliye Vekaleti tasdik etmedikçe, Vali taraftar olmadıkça, onların bütçeleri kesbi katiyet edemezdi. Valinin ufak bir itirazı ile reddedilir ve değiştirilirdi... Biz şimdi mahalli şuralarına bütçelerinde kemali istiklal ile tesahhüb ve tasarruf hakkını veriyoruz. Bu hakkı istimal ettikleri zaman, hüsni istimal noktai nazarından, şiddetli bir teftişe tabi tutulmaları pek zaruridir ve pek tabidir. Yoksa bu kademe değildir ve hiçbir mesele istizan edilecek değildir. Onun için bunun ipkası zaruridir.

Bu açıklamaya rağmen, umumi müfettişliklerin bir idari kademe olduğu ve hatta eski Osmanlı eyaletlerinin yerini alacağı,

843 Umumi Müfettişler Toplantısına Aid Raporun Hulasası, BCA: 30.10/68.452.4/77-4, 24.8.1937.

müfettişlerin de eyalet beylerbeyi olacağı şeklinde değerlendirmelere de rastlanmaktadır. Teşkilatı Esasiye Kanunu'na dayanarak hazırlanan ve meclis görüşmeleri yarıda kesilen 1921 tarihli "Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Layihası"nın hazırlayıcısı Refet Paşa, umumi müfettişliklere istenirse *eyalet* denebileceğini belirtiyordu.[844] Dahiliye Vekaleti Müsteşarı Hamid Bey'e göre, ortak çıkarları olan vilayetlerin birleşebilmelerini sağlayacak umumi müfettişlik kurumu, gerçekte genel valilik olarak düşünülmeliydi. Erzincan mebusu Emin Bey ise yüce meclisin hükümetten umumi valilik yasası değil, müfettişlik kanunu istediğini söyleyerek, tasarının reddedilmesini talep etmişti.

Görüldüğü gibi, devletin toprağa dayalı örgütlenişinde esas alınacak kademe konusunda iki farklı grup mücadele içindedir. 1921 Anayasası ile getirilen küçük bölgeli il esasını savunanlar ile bu değişikliğe karşı çıkarak, Osmanlı vilayet/eyalet sistemini geri getirmek isteyenler karşı karşıyadır. Küçük bölgeli il sistemini savunanlar, merkezi yönetimi güçlendirecek bir teftiş mekanizmasından yanadır. Karşı görüşte olanlar ise küçük bölgeli il sisteminin yönetilemez olduğunu iddia ederek, iller üzerinde bir kademe oluşturulmasını talep etmektedir. Muhalefet bloku İkinci Grup'un önderlerinden Mersin Mebusu Selahaddin (Köseoğlu) Bey, yalnızca mutasarrıflık/liva biriminden ibaret kalan ülkede, yönetimi güçlendirecek esaslı bir yönetsel kademenin yokluğuna dikkat çekmişti. Milli Müdafaa Vekili Refet Paşa ise ulaşım güçlükleri olan ülkenin bir elden, bir merkezden yönetilemeyeceğini savunmaktaydı.[845] 1921 tarihli Umumi Müfettişlik Kanunu Tasarısını da hazırlayan Refet Paşa, "müfettişlikler kaldırılacağına, Dahiliye Vekaleti'nin kaldırılmasının daha iyi olacağını" söylemişti. Paşa'nın devlet örgütlenmesinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin gerekçesi, günümüzün egemen söylemleriyle şaşırtıcı

844 Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 51.

845 Refet Paşa, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın kurucuları arasında yer alacaktır. Terakkiperver Fırka Programı, bir yandan devlet mekanizmasını zayıflatmayı ve onu tam bir sınıf aracı haline getirmeyi amaçlayan tedbirleri sıralarken, öte yandan yabancı sermayeye kapıları açmaktadır. Programa göre devlet vazifeleri asgari hadde indirilecektir ve idari ademi merkeziyetçilik ilkesi benimsenecektir. Taner Timur, *Türk Devrimi ve Sonrası*, s. 68.

bir benzerlik içindedir. Refet Paşa, il ölçeğinin ihtiyaçları karşılamadığını, illerin birleşmesiyle sınırları ve alanları itibariyle büyük birimler kurulacağını söylüyordu. Paşa'nın sözleriyle "Fransa'yı da sürükleyen bölgeselleşme hareketi, ihtiyaçlardan ve bilimsel gerçeklerden doğmuştu:"[846]

> ...bizde vaktiyle vilayetler vardı, vilayetleri kaldırdık, ondan sonra her birini bir liva yaparak, bunlara da bir liva unvanı verdik, ve şimdi de eyalete rücu ediyoruz. Evet şimdi eyalete rücu ediyoruz. Sebebi? *Bu gayet fennidir ve gayet amelidir. Bu yalnız bizde değildir. Bu başka memleketlerde de böyle olmuştur. Bu Fransa'yı da sürüklüyor. Ve bu hususta cüretkar bir karar veremiyor...* bu cereyanı iki seneden beri bu memlekette ben açtım. Tekrar söylüyorum, hata etmiş isem, hata bana aittir, bu yalnız Dahiliye Vekaleti'ne açılmış bir yol değildir, bu yalnız Teşkilat-ı Esasiye ile açılmış bir yol değildir. Şimdi o halde demek ki, *vilayetlerimiz gayri kafidir.* Vilayetlerin birleşmesiyle hudutları ve mıntıkaları itibariyle büyük birimler kurulacaktır. Bunlar eski eyaletlerdir, onlardan biz bugün zarar değil, fayda bekliyoruz... *Eyalet deyiniz, umumi müfettişlik deyiniz, mesele isim meselesi değildir, mesele ihtiyaç ve hakikat meselesidir.*

Kastamonu mebusu Yusuf Kemal Bey, eskiden beri memleketi idare eden vilayetleri ortadan kaldırıp, livaları vilayet haline koymakla, eski taksimatı küçük küçük parçalara ayırmakla hata edildiğini dile getirmişti. Kemal Bey'e göre, küçük livalar, iktisadi ve toplumsal yaşamlarını sağlayabilecek, kendi kendilerini yönetebilecek gelir kaynaklarına sahip değildi. Bu nedenle geriye gidilmekte, bir ucu Edirne'de diğer ucu Kastamonu'da yeni bir kademe oluşturulmaktaydı. Müfettişlik mıntıkası olarak adlandırılan bu kademe ile "daha doğrusu, daha hakikisi eyalet sistemine geri dönülmekteydi."[847] Kemal Bey, yapılan hataya rağmen yine de yeni il örgütlenmesinin korunmasını önermişti.

Umumi müfettişlikler kurulmasına dair 1927 tarihli tasarının yasalaşma sürecinde de bu konuya özellikle dikkat çekildiği görülmektedir. Bütçe Encümeni Mazbatası'nda idari kademelenme içinde yer almayan umumi müfettişlik kurumunun geçici ve olağanüstü bir düzenleme olduğu vurgulanmakta, idari yapılanmada

846 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, 22.10.1337/1921, s. 234-235.
847 TBMM ZC, Devre 1, Cilt 13, 22.10.1337/1921.

kısa zamanda olağan ve esaslı bir önlem alınması gereğine işaret edilmekteydi.[848] Bir değerlendirmeye göre, bu kurumları üstlendikleri görev ve yetkiler itibariyle hiyerarşik bir üste benzetmek mümkündür.[849] Nitekim 27 Kasım 1927 tarihli talimatnameye göre, taşrada valilerden önce hükümetin ve tek tek bakanların temsilcisi olan müfettişler, aynı zamanda bölgeleri içindeki valiler ile diğer memurların da amiridir. Bunun yanı sıra müfettişler, hizmet ve memuriyetlerinin devamını güvenlik nedeniyle sakıncalı gördükleri valilerle memurların görevine son verme yetkisine de sahiptir. Vilayetlerdeki bütün kamu görevlileri, umumi müfettişlere açıklamada bulunmak ve hesap vermek zorundadır. Bununla birlikte, kuruluş yasasının üçüncü maddesinde Bakanlıklara tanınmış bazı yetkilerin hükümet kararı ile müfettişliklere devredilebileceği öngörülmüştü. Ayrıca, yetki alanı içindeki illerin valileri, öncelikle umumi müfettişliğe daha sonra Dahiliye Vekaleti'ne bağlanmıştı. Böylece, Dahiliye Vekaleti ile valilik arasında ayrı bir kademe oluşturan umumi müfettişlik kurumu, valilik sistemi üzerinde hiyerarşik bir örgütlenme olarak yükselmekteydi.

Bölgeleri içinde en yüksek mülki idare amiri olan umumi müfettişlere, oldukça geniş bir denetim-yönetim yetkisi tanınmıştır. Ancak, kendilerine tanınan bu olağanüstü yetkileri yeterli bulmayan umumi müfettişler, merkeze gönderdikleri raporlarla yetkilerinin genişletilmesini talep etmişlerdir. Örneğin, Trakya Umumi Müfettişi İbrahim Tali Öngören Dahiliye Vekaleti'ne gönderdiği 9 Nisan 1934 tarihli raporda, umumi müfettişlik teşkilatından devlet ve hükümetçe beklenen bütün faydaların elde edilebilmesi için, kurumun görev alanında devleti ve hükümeti temsil eden en yüksek idari makam olarak kabul edilmesini ve geniş yetkiler tanınmasını istemiştir. Öngören, "kamu davası açma", "memurları vekalet emrine alma", "işten el çektirme yetkisinin yalnız güvenlik bakımından gerekli olan durumlarla sınırlı olmayıp, idari konuları da kapsaması" gibi yetkiler talep etmektedir. Başbakanlık, çeşitli bakanlıklardan ve raporda adı geçen kuruluşlardan görüş istemiş,

848 Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 56-57.

849 Mustafa Tosun, *a.g.k.*, s. 17. Tosun, geçici bir süre için kurulmuş olmaları, amaçlarının sınırlılığı ve il sisteminin aynı kalması gibi özelliklerin, umumi müfettişliklerin bölge valiliği gibi düşünülmesini güçleştirdiğini söylemektedir.

kurumlar da konu hakkındaki düşüncelerini iletmişlerdir. Ziraat Vekaleti'ne ait görüş yazısında, umumi müfettişlik kurumunun devlet örgütlenmesindeki yerine ilişkin önemli bir değerlendirme yapılmaktadır.[850] Buna göre, umumi müfettişliklere idari ve inzibati ceza verme yetkisinin tanınması, valilerin üstünde bir genel valilik kurmak, bu makama idari bir nitelik kazandırmak demektir. Yazıda, ülke ihtiyaçlarına ve çıkarlarına uygun düşen tek seçeneğin, umumi müfettişlik yapısının, mevcut idari kademelenmeyi bozmadan, yalnızca yüksek bir denetim organı olarak faaliyet göstermesi olduğu vurgulanmaktadır. Ziraat Vekaleti, vilayet üzerinde bir idari kademe oluşturarak, eskiye dönmek için bir neden olmadığı görüşündedir. Umumi müfettişlerin, "müfettişlik mıntıkasında bulunacak vekaletlerin müfettişlerine doğrudan doğruya denetim görevi verebilme" ya da "kamu kurum ve kuruluşlarınca mıntıkasındaki vilayetlere yapılacak tebligatların Umumi Müfettişlik kanalı ile yapılması" gibi konularda da yetki istedikleri görülmektedir.

Umumi müfettişlik kurumunun idari kademelenme içindeki yerinin belirlenmesi ve yetkilerin genişletilmesi, 1936 yılında bütün umumi müfettişlerin ortak projesi haline gelmiştir. Hatta Üçüncü Umumi Müfettiş Tahsin Uzer, bir de yasa tasarısı hazırlamıştır. Diğer umumi müfettişlerin söz konusu tasarıya ilişkin değerlendirmeleri ve doğrudan merkeze gönderdikleri raporlar, bir denetim mekanizması yerine, genel valilik sistemi istendiğini göstermektedir.[851] Buna göre umumi müfettişler yeni bir talimatname ile yetkilerinin belirlenmesini ve memuriyet unvanlarının *genel vali* olarak değiştirilmesini talep etmiştir. Ayrıca, nahiye müdürlerinin memuriyetlerinin onaylanması, belediye başkanlarının atanma ve görevden alınmaları, bölgeleri içinde hakimler dışındaki memurların nakilleri ile vekalet emrine alınmalarına ilişkin işlemler konusunda da yetki istemişlerdir. Uzer, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1930 yılında Bakanlar Kurulu'na tanınmış

850 BCA: 030.10/72.474.1, Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler*, s. 149-152.

851 Birinci ve İkinci Umumi Müfettişler, tasarı ile ilgili değerlendirmelerini telgrafla Üçüncü UM Tahsin Uzer'e bildirmişlerdir. Uzer de kendisine ulaşan telgraflarla birlikte, kendi değerlendirmesini içeren bir raporu Başvekalet Müsteşarı Kemal Gedeleç'e göndermiştir. BCA: 30.10/70.463.3, 10.1.1936

olan "gerek görülen yerlerde belediye başkanlığını kaymakamlık makamı ile birleştirmek" yetkisinin de umumi müfettişlere verilmesi gerektiğini söylemiştir.

Tahsin Uzer tarafından Başbakan İsmet İnönü'ye gönderilen 10 Mayıs 1936 tarihli bir yazıda, umumi müfettişliklerin görev ve yetki alanlarının darlığına ilişkin şikayetler yinelenmektedir.[852] Uzer, umumi müfettişliklerin idari hiyerarşi içindeki konumlarının belirsizliğinden kaynaklanan çeşitli sorunlar yaşandığını, bu nedenle umumi müfettişlerin bölgelerindeki bütün valilerin üstünde yer almaları gerektiğini ileri sürmüştür. Uzer'e göre mevcut sistem, gerçekte oluşturulmak istenen sistem değildir ve bunun en kısa zamanda yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Uzer, Doğu vilayetlerinin gelişmesi için kendi bölgesindeki sekiz ilin bir yönetim çevresi halinde birleştirilmesini önermiştir. Buna göre sekiz ilin hususi bütçeleri bir araya getirilecek, her ilin genel meclisi içinden seçilen üyeler ile valiler birlikte müfettişlik merkezinde bir genel meclis oluşturacaktır. Meclis beş yıllık bir program hazırlayacak ve bu program meclisin kendi içinden çıkaracağı bir encümen tarafından uygulanacaktır.

1936 yılının Aralık ayında, umumi müfettişliklerin her vekaleti ilgilendiren işlerini ve isteklerini incelemek üzere, Dahiliye Vekaleti tarafından Ankara'da bir toplantı düzenlenmiştir.[853] Toplantıda umumi müfettişlik örgütlenmesinin ülkenin diğer bölgelerine de yaygınlaştırılmasına karar verilirken, umumi müfettişlerin resmi unvan ve yetkilerinin genişletilmesine ilişkin taleplerinin Vekiller Heyeti'nde görüşülmesinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır. Toplantıda o güne kadar gerçekleştirilen işler ve bundan sonra alınacak önlemler hakkında bilgi verildiği görülmektedir. Umumi Müfettişliklerin görev ve yetkilerini düzenleyen 1927 tarihli talimatname, 28 Şubat 1945 tarihinde ya-

852 BCA: 30.10/68.452.2, 10.5.1936.

853 BCA: 30.10/68.452.4/77-4, 27.11.1936. Toplantının 5 Aralık 1936 tarihinde yapıldığı söylenmektedir. Belgeye, Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Umumi Müfettişlerle Dahiliye Vekili tarafından imzalanan toplantı raporunun özeti de eklenmiştir, ancak Başvekalet Neşriyat Müdürlüğü'nce hazırlanan bu özet 24.8.1937 tarihlidir.

yımlanan yeni bir düzenleme ile yürürlükten kaldırılmıştır.[854] Yeni talimatname, umumi müfettişin valiler üzerindeki otoritesini kısmen azaltmakta, ordu ile ilişkileri belli ölçülerde gevşetmekte ve yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerini kısmaktadır. Ancak, asayiş unsuru söz konusu olduğunda, umumi müfettişlerin valiler ile güvenlik güçleri üzerindeki otoritesinin hiçbir şekilde azalmaya uğramadığı, aksine güçlendirildiği görülmektedir.

Umumi Müfettişliklerin İktisadi Boyutu

Dört umumi müfettiş tarafından gönderilen raporlar, sistemin yalnızca asayiş gerekçesiyle oluşturulmadığını, müfettişlerin iktisadi ve toplumsal sorunlarla da ilgilenerek, bölgelerinin kalkınması yönünde faaliyet gösterdiklerini ortaya koymaktadır.

Birinci Umumi Müfettişlik tarafından gönderilen Nisan 1929 tarihli raporda, bölgedeki illerin zirai durumları hakkında bilgi verilmektedir.[855] Buna göre Diyarbekir, Elaziz, Bitlis, Van ve Urfa illeri ile Gülemerik kasabasındaki kar ve yağmur yağışı, ne kadar ürün ekildiği ve fiyat hareketleri (Diyarbekir yolunun açılması nedeniyle Elaziz'de şekerin kilosu 76 kuruşa düşmüştür ya da Van'da zeriyat, hayvanat ve ağdiye fiyatlarında değişme yoktur) bildirilmektedir. İfadelerden anlaşıldığına göre bu raporlar Dahiliye ve İktisat vekaletlerine haftalık olarak sunulmaktadır. Birinci Umumi Müfettişlik Bölgesi'nden gönderilen ikinci ziraat raporu, 21 Haziran 1932 tarihlidir.[856] Bu raporda da bölgedeki tarım ve hayvancılık faaliyetleri hakkında bilgi verilmektedir.

Trakya Umumi Müfettişi Vekili, 28 Mayıs 1935 tarihinde bölgenin "genel durumu ile iskan sorunlarını" gösteren bir rapor sunmuştur.[857] Raporda güvenlik durumuna ilişkin olarak Nisan 1934-Temmuz 1935 arasında siyasal yönden devrim ve rejime karşı yazılmaya değer bir hadise olmadığı belirtilmekte ve meydana gelen asayiş olaylarına değinilmektedir. İskan durumu baş-

854 28 Şubat 1945 tarih ve 2222 sayılı Genel Müfettişlikler Görev ve Yetkilerine Dair Talimatname, RG: 8.3.1945, 5950.

855 "Birinci Umumi Müfettişlik Mıntıkasındaki Vilayetlerin Zirai Vaziyetleri Hakkında Rapor", BCA: 30.10/69.454.19, 27.3.1939

856 "Diyarbakır'da ziraat ve iktisadi seviyenin yüksek olması için 1. Umumi Müfettişi'nin önerilerini sunduğu rapor", BCA:30.10/69.457.2, 21.6.1932, Diyarbekir.

857 BCA: 30.10/72.475.2, 28.8.1935, Edirne.

lığı altında ise Romanya ve Bulgaristan'dan gelen göçmenlerin yerleştirilme süreci anlatılmaktadır. 1934 yılında başlayan göç hareketi kapsamında Temmuz 1935'e kadar göç edenlerin sayısı 6916 hanede 39 bin 124 kişiye ulaşmıştır. 1935 yılı sonbaharında ise, Romanya'daki Türklerden 25 bin göçmen beklenmektedir. Bunların iskan bölgelerini belirlemek, barınacakları evleri hazırlamak gereklidir. İskan sorunu üç aşamadan oluşmaktadır. Bunlardan biri göçmeni barındırıp ev sahibi yapmak, ikincisi kendisinin ve ailesinin yaşamlarını yalnız başına sağlayacak duruma gelinceye kadar beslemek, üçüncüsü de toprak ve çift hayvanlarıyla ziraat aletlerini verip üretici duruma getirmektir. Müfettiş vekili, bölgenin iktisadi durumu, ziraat durumu, 1935 üretimi, Trakya'nın başlıca ihraç mallarından olan peynirciliğin on beş seneden beri gayri Türk unsurlar elinde kalması ve bunların da kötü üretim yapmaları nedeniyle sektörün denetlenmeye başlanması gibi konular hakkında bilgiler vermektedir. Raporda değinilen bir başka konu, il özel idarelerinin mali durumuna ilişkindir. Vilayetler bütçelerini düzenlerken, gerçek gelirlerini göstereceklerine hayali rakamlarla değiştirmeye çalıştıklarından ve iktisadi buhranın devamı nedeniyle bütçede yazılı gelirler tahakkuk edemediğinden, ülkenin diğer vilayetlerinde olduğu gibi bölge içindeki dört ilin de 1935 senesine borç devretmiş oldukları söylenmektedir. Raporda vergi tahakkuk ve tahsilatı, arazi tahrir durumu, sağlık durumu hakkında da bilgi verilmektedir.

Eylül 1936'da Birinci Umumi Müfettiş Abidin Özmen tarafından gönderilen "Notlarım" başlıklı bir yazıda asayiş, konut, ziraat, kültür, bayındırlık, su işleri ve Kürtler hakkındaki genel duruma ilişkin bilgi verilmektedir. Özmen, "Kürtlük Meselesi"ni anlatmak için bu notun hacminin yeterli olmayacağını belirtmekte ve "bununla beraber böyle bir mesele olduğunu büyüklerimizin de kabul edeceklerini umarım" demektedir. Özmen'in önerisi doğu halkı arasında adı herhangi bir şekilde bu soruna karışmış olanların, "ceza niteliğinde olmamak şartıyla", doğu illeri ile ilgisi kalmamak üzere batı illerine nakli ile Türk göçmenlerin de buraya yerleştirilmesi şeklindedir. Özmen, yerleşim merkezlerinin memurların seve seve oturacağı ve çalışacağı bir hale getirilmesi gerektiğini

belirtmektedir. Müfettiş, 48 ilçeden yedisi-sekizi dışında, memurun çalışmasına ve çoluk çocuğu ile yatıp kalkmasına uygun koşullar olmadığını bildirmektedir. Özmen, altı gruba ayırdığı halkın hiçbir yere bağlı kalamadığına dikkat çekmekte ve iskan işlerini yoluna koymak için bunların bir şekilde toprağa bağlanması gerektiğini söylemektedir: Kafkas'tan gelen ve Kürt olduğu anlaşılan Brokililer, İran'dan gelen (Türk oldukları hakkında zaman zaman yazılmış olan) Türkçe konuşan Güresonlular, Ağrı'dan indirilenler, Zeylan'dan kaldırılanlar, Sason'dan çıkarılanlar, dağlık sahalardan veya vergisi fazla tutan yerlerden kendiliklerinden başka yerlere taşınanlar.

Üçüncü Umumi Müfettiş Tahsin Uzer'in, Trabzon'da yapılması gereken yatırımlarla ilgili 17 Nisan 1939 tarihli mektubu da umumi müfettişlik kurumunun iktisadi-kalkınma boyutu bakımından dikkat çekicidir.[858] Başbakan Refik Saydam'a gönderdiği bu mektupta Uzer, "beş on yıldan beri, bugün yarın başlanmak üzere bulunduğuna kanaat getirildiği halde fiili eseri görülmeyen Trabzon limanının artık meydana çıkarılması; üç yıllık - beş yıllık programlara giren soğukhava, et, konserve, suni gübre fabrikaları temellerinin atılması; İzmir'de olduğu gibi Trabzon'da da bir fuar açılarak kıyı ve Doğu halkına iktisadi, içtimai bir hareket imkanı ve sahası verilmesi ve daha bu gibi devletçe tasvip buyurulacak ticari teşebbüslere girişilmesi" isteğini dile getirmektedir. Uzer, trenin Erzincan'a gelmesi ile Trabzon'un bu bölge ile iktisadi, içtimai her türlü ilişkisinin kesildiğine dikkat çekmiştir. Trabzon limanının yapılmaması, transit yolunun bitmemesi, İran tüccarlarının (siyasi nedenlerle) transit işlemlerini Basra, Beyrut ve Batum üzerinden gerçekleştirmeleri gibi nedenlerin de Trabzon'un ticari hayatını sarstığını belirtmiştir. Transit faaliyetinden mahrumiyet ve trenin Erzincan ile Erzurum'a ulaşması nedeniyle, Trabzon'un Şile'ye dönüşeceğini söylemektedir.

---

858 Üçüncü Umumi Müfettiş Tahsin Uzer'in, Trabzon'da yapılması gereken yatırımlarla ilgili mektubu, BCA:30..1.0.0/33.195..5/A25, 17.4.1939. Çoruh Valisi tarafından Başbakanlığa gönderilen 20.6.1936 tarihli bir yazıda, Üçüncü Müfettiş Tahsin Uzer'in Ankara ve İstanbul'da öğrenim gören üniversite öğrencilerini tatil döneminde Doğu illerini inceleme gezisine çağırdığı belirtilmektedir. Çoruh ilini ziyarete gelecek yüksek tahsil gençleri hakkında, BCA: 30.10/65.434.3, 20.6.1936.

Trakya Umum Müfettişliği'nden (Kazım Dirik) gönderilen 21 Mart 1938 tarihli bir yazıda, müfettişlik tarafından bir yıl önce Marmara sahilinde açtırılan Şerefli ve Köprüce tay ve boğa büyütme çiftliğinden çok iyi bir randıman alındığı bildirilmektedir.[859] 1938 yılında, Ziraat Vekaleti'nin yardımı ile yetiştirilmeye başlanan 150 tay ve boğanın, kış döneminde köylere ve köylü sahiplerine gönderileceği belirtilmektedir. Görüldüğü gibi, umumi müfettişlerden bölgelerinin sosyo-ekonomik bakımdan kalkınmalarını sağlamaları, potansiyel kaynakların geliştirilmesine yardımcı olmaları da beklenmektedir.[860]

Umumi müfettişlik sistemi, buhran ve savaş yıllarında (1929-1945) iktidarın otoritesini ve toplumun sınıf düzenini sağlam tutmaya yaramıştır. Bu nedenle umumi müfettişliklerin idari-siyasi yönünün, iktisadi yönünden daha ağır bastığını söylemek yanlış olmasa gerekir.

Umumi Müfettişliklerin Sonu

1940'lı yılların sonuna doğru umumi müfettişliklerin kaldırılması yönünde bir eğilim belirmeye başlamıştır. On iki yıla yakın bir süre umumi müfettişlik görevinde bulunan Abidin Özmen, 1947 yılında yayımlanan yazısında bu eğilimler karşısında umumi müfettişliklerin gereğine dikkat çekmektedir.[861] Özmen, bu maka-

859 "Tay ve boğa çiftliğinin resimleri hakkında", BCA: 30.10/73.480.5, 21.3.1938

860 1935-1942 yılları arasında, umumi müfettişlik bölgelerinden gönderilen iktisadi yönlü raporlar şu şekilde sıralanabilir: Umumi Müfettişlik bölgesinde mısır ve fındık fiyatlarının düzenlenmesi ile ilgili rapor, 24.9.1935; Trakya Umumi Müfettişi'nin bölgenin sağlık, tarım, hayvancılık ve bayındırlık hakkında Başbakanlık'a yolladığı şifre, 3.10.1935; Umumi Müfettişin Karadeniz'e sahil yolu yapılması hakkında görüşleri, 2.5.1936; Umumi Müfettişlik bölgesinin iktisadi durumu, Murgul, Kuvarsan Maden Fabrikalarının çalışması, Serdarabat barajı ve şeker fabrikası kurulması, 7.10.1936; Umumi Müfettiş Tahsin Uzer'in Erzurum'un bayındırlık işleri hakkındaki telgrafı, 6.6.1938; Karadeniz sahil halkına mısır dağıtımı ve suni gübre fabrikası kurulması hakkında 3. Umumi Müfettiş'in teklifi, 26.8.1938; Umumi Müfettişlik bölgesinin demiryolu, iplik fabrikası, su, elektrik, ziraat ve bayındırlık ihtiyaçlarına dair, 14.10.1938; 3. Umumi Müfettiş Tahsin Uzer'in Iğdır kaza merkezi ve köyleri pamuk müstahsillerine gönderdiği beyanname, 28.12.1938; 3.Umumi Müfettişlik bölgesinin iklim ve arazi özelliklerine göre zirai durumu ile üretimi artırmak için alınması gereken tedbirler, 27.12.1941; Umumi Müfettişlik bölgesindeki illerin hububat durumu hakkında Başbakanlığa sunulan tezkere, 16.9.1942.

861 Abidin Özmen, *a.g.k.*, s. 242. 1927-1948 yılları arasında umumi müfettişlik görevinde bulunan Abidin Özmen, İbrahim Tali Öngören, Kazım Dirik, Abdullah Alpdoğan ve Tahsin Uzer'in ortak özelliği Mustafa Kemal'e olan yakınlıklarıdır. Atatürk ve İdare,

leyi esaslı bir bilgiye ve incelemeye dayanmadan umumi müfettişlikler aleyhinde yapılan yayın ve dedikoduların sorgulanması gerektiğini göstermek için kaleme almıştır. Özmen'e göre, "genel müfettişliklerin memlekete yaptıkları hizmeti, bunların muamele ve muharebe evrakını yüksek bir komisyon baştanbaşa elden geçirirse, genel müfettişlikler kaldırılmalı mı? ne iş yaptılar? diye söyleyip yazanlar fikirlerinden 180 derece döneceklerdir."

İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanarak, 1947 yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresi'ne sunulan Mülki Taksimat Raporu'nda umumi müfettişlik uygulamasının ülke geneline yaygınlaştırılması önerilmiştir.[862] Raporda, özellikle uzun yıllardır il statüsüne sahip olduğu halde herhangi bir gelişme gösterememiş olan küçük illerin birleştirilmeleri yoluyla çok nüfuslu ve geniş alanlı iller kurulmasının sağlayacağı yararlar üzerinde durulmuştur. Günün ekonomik gelişme ve coğrafi gereklerine uygun olarak geniş ölçekli bölge valilikleri veya genel müfettişlikler kurulmasının kaçınılmaz olduğu belirtilmiş, şimdilik bu birleşmelerin mevcut umumi müfettişlikler aracılığıyla gerçekleştirilmesi önerilmiştir. Raporda il sayısının 30'a indirilmesi ve ülkenin 14 genel müfettişliğe ayrılması öngörülmektedir. Kongrede, valilikler üzerinde dördüncü bir yönetsel kademe oluşturulmasına karşı olan görüşler ağırlık kazanmıştır.

Umumi Müfettişlik kadrolarına ilişkin tahsisatlar 1948 yılı bütçe görüşmelerinde kaldırıldıktan sonra, teşkilat 1 Ocak 1948 tarihi itibariyle lağvedilmiştir. Hukuken varlıklarını koruyan umumi müfettişlikler, fiilen ortadan kaldırılmıştır. Kuruluşunun üzerinden tam yirmi beş yıl geçtikten sonra, 1952 yılında kabul edilen 5990 sayılı yasanın yayımlanmasıyla, umumi müfettişlik sisteminin hukuki varlığı da sona ermiştir.[863] Umumi Müfettişlik Teşkiline dair Kanun ile ek ve tadillerinin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin

---

Türk İdare Dergisi, Cumhuriyetimizin 60 ıncı Yıldönümü Özel Sayısı, Yıl 55, Sayı 362, Ekim 1983.

862 Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1947, s. 193, s. 468-469; 475-476.

863 Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile Ek ve Tadillerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun, 21.11.1952, RG: 29.11.1952, 8270. Tasarı üzerinde hiç görüşme yapılmamıştır.

yasa teklifi DP Diyarbakır milletvekili Mustafa Remzi Bucak tarafından hazırlanmıştır. Bucak, tarihe kanlı sayfalar ekleyen umumi müfettişlik kurumunun, faaliyet gösterdiği illerde ürperti ile anılmakta olduğunu söylemektedir. Kürtçülüğün önde gelen isimlerinden Bucak'ın umumi müfettişlik kurumuna ilişkin değerlendirmesi tasarı gerekçesine şu şekilde yansımıştır:[864]

> Lakin, ne garip ve acı bir hakikattir ki, Umumi Müfettişliklerin ihdasından lağvına kadar geçen zamana şöyle bir nazar atfettiğimizde, adı geçen idareye tabi tutulmak bedbahtlığına düçar olmuş vilayetlerimizde, tesis ve kuruluş gayesiyle kabili telif en ufak bir ümran eserine tesadüf edilememekte, bilakis hemen her köşesinden, "Hindistan Vali Umumiliği" idare tarzı ve kokusu gelmektedir. Bu bakımdan umumi müfettişlikler, idari ve siyasi tarihimizde, iğrenç ve korkunç, kanlı sahifeler ilave etmekten başka bir vazife görmemişlerdir. Bu sebeple, tesis ve teşekkül gayesinden tamamen ayrılarak, hatta aksine bir hedef takip ederek, asgari onaltı vilayetimizde, adı ancak iğrenti ve ürperme ile hatırlanabilen bu umumi müfettişlik müessesesinin tarihi rollerini ikmal ettikleri, artık bir vakıadır. Bugün içinde bulunduğumuz, demokratik devir ve anlayış havası içinde ise, mazisi bu kadar canlı ve korkunç olan bir idari manzumenin müstenidi kanunun, hala kanunlarımız arasında canlı olarakyer alması, endişeyi mucip olmakta ve 1951 bütçe müzakeresi sırasında da tebarüz ettirdiğimiz gibi adeta Demokles'in kılıcı gibi, başımızın üzerinde bir tehdit ve terör vasıtası olarak yaşatıldığı kanatini vatandaş da endişe ile hissetmektedir.

Zamanla sayıları beşe çıkarılan müfettişliklerin kaldırıldıkları tarihte, 63 ilden yalnızca 20'si genel müfettişliklere bağlıydı.[865]

---

864 TBMM TD, Dönem 9, Oturum 2, 87. Birleşim, Cilt 16, 19.6.1952-21.11.1952. Mustafa Remzi Bucak 1965 yılında Kürdistan'a özerklik verilmesi ve federasyon kurulması talebiyle İsmet İnönü'ye bir mektup yazmıştır. Bucak'ın mektubu 1991 yılında "Bir Kürt Aydınından İsmet İnönü'ye Mektup" başlığıyla Doz Yayınları tarafından kitaplaştırılarak yayımlanmıştır.

865 1955 yılında yürütülen Kaza ve Vilayet İdaresi Araştırması'nda, umumi müfettişlikler, "birkaç vilayeti bir araya getirip, bunlar arasında bazı konularda eşgüdüm sağlamak üzere yapılmış bir bölge örgütlenmesi deneyimi" olarak tanımlanmaktadır. *(Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, s. 39.) Bir değerlendirmeye göre, "siyasi birliği sağlamak için kurulan" bu kurum, Türkiye'de bölge valiliğine geçişi geciktirmiş ve zorlaştırmıştır, ancak bu deneyimin olumsuzlukları Türkiye'de bölge yönetimi arayışlarını zedelememelidir. (Mustafa Tosun, *a.g.k.*, s. 17.) Bir başka değerlendirmeye göre umumi müfettişlik kurumu, "il üstü bir yönetim kademesi olarak bölgeyi kurmak yönünde

1947 yılında Trakya Umumi Müfettişi iken kaleme aldığı yazıda Abidin Özmen, doğudaki genel müfettişliklerin asayiş ve güvenlik işlerinde Cumhuriyet devletine yaptıkları hizmeti milli tarihin takdirle kaydetmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Özmen'e göre, kuruluş gerekçesi esas olarak emniyet ve asayişin sağlanmasına dayanan umumi müfettişlikler, bölgelerinde kısa sürede bu sorunu halletmişler ve iyilikle cezanın ağadan, şeyhten gelemeyeceğini, halk ile hükümet arasına kimsenin giremeyeceğini göstermişlerdir. Müfettişler, bölgelerindeki valilerle toplanarak, kadrosunda yer alan uzmanlarla sağlık, bayındırlık, eğitim, ekonomi ve kalkınma alanlarında da faaliyette bulunmuşlardır.

1960'lı yılların sonunda yapılan bir değerlendirme, umumi müfettişlik kurumunun beklenen işlevleri yerine getiremediğini göstermektedir.[866] Buna göre feodal üretim ilişkilerinin bütün ağırlığı ile korunduğu Doğu'da 12 ilde valiler, halk ile tercüman aracılığı ile konuşabilmektedir. 10 ilde Türkçe konuşanların oranı yüzde 50'nin altındadır. Dini bakımdan halk Süryani, Keldani dinleri ile Hanefi, Şafi, Caferi, Alevi gibi mezhepler ve Nakşibendi, Kadiri, vb. tarikatlar arasında bölünmüştür. Din ve dil parçalanmalarının yanı sıra, aşiret halindeki toplumsal örgütlenmenin hala devam etmesi, parçalanmayı artırmaktadır. Aşiretler kabilelere, kabileler obalara bölünmüştür. Bu saptamalar, Kurtuluş Savaşı'nın ardından yarım yüzyıla yakın bir zaman geçtiği halde feodal düzenin Doğu'ya hala egemen olduğunu göstermektedir. Umumi müfettişliklerin kaldırılması ve çok partili hayata geçiş, ağa ve şeyhlerin devlet üzerindeki nüfuzunu artırmıştır. Oy depoları olarak ağalar, siyasal partilerin en itibarlı kişileri olmuştur. Doğu'da köylüler, devleti de arkasına almış gözüken egemen sınıfların inşa ettikleri böyle bir demirperdenin gerisinde yaşamaya devam etmiştir. Yerleşik ve arkaik ilişkilere dokunulamamış olması, 1980'den sonra Doğu illerinin terör sorunuyla ülke gündemine girmesiyle sonuçlanacaktır.

Türkiye'de yasakoyucunun sürekli bir iradesi olduğunun ilk kanıtı" sayılmalıdır. (Atilla Nalbant, *a.g.k.*, s. 191.)

866 Doğan Avcıoğlu, *a.g.k.*, İkinci Kitap, s. 660.

c. *Merkezi Yönetimin Taşra Örgütleri: Bölge Müdürlükleri*

1947 yılında düzenlenen Birinci İdareciler Kongresi'nde, çeşitli bakanlık ve genel müdürlüklerin ülke genelinde 26 farklı bölgede faaliyet gösterdiği belirtilmiştir. Kongre için toplanan İl ve Bucak İdaresi Komisyonu, bölge konusunun il yönetiminin birliği ve düzeni açısından önemine dikkat çekerek, birkaç ili kapsayan bölge müdürlüklerinin kurulmasına karşı çıkmıştır.[867] Komisyon, "kamu hizmetlerinden vatandaşların masrafsız ve külfetsiz bir biçimde yararlanmalarını sağlamak için ilçe sayısının artırılması yoluyla halkın yanı başında teşkilat kurulmasına çalışıldığı bir sırada, il sınırlarını aşan örgütlenmelere gitmekten kaçınmak gerektiğini" belirtmiştir. Komisyonun önerisi, bölge teşkilatını, bir il sınırı içinde kalmasına imkan olmayan istisnai kuruluşlarla sınırlandırmak ve bunları hizmet gördüğü yerlerde il valisinin denetim ve gözetimi altında bulundurmaktır.

Ancak, 1950'li yıllardan itibaren, daha önce iletişim ve ulaşım zorlukları nedeniyle küçük tutulan il ölçeğinin, genişletilmesi için artık bir sakınca kalmadığı dile getirilmeye başlanmıştır. PTT, demiryolları, karayolları, Çalışma Bakanlığı gibi alanlarda birden fazla ili içine alan bölge örgütlerinin faaliyet gösteriyor olması da bu talebi güçlendiren bir unsur olmuştur. Devlet hizmetlerinin "ferdi ve milli hayatın her sahasına girmesi", "devletin üstlendiği yeni işlevlerin teknik bilgi-uzmanlık gerektirmesi" gibi nedenlerle kamu kuruluşlarının daha geniş alanlarda örgütlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu görüşlerde, ülkenin her köşesini devlet hizmetlerinden ve çağdaş araçlardan, rasyonel ve ekonomik bir tarzda faydalandırabilmek için mali olanaklar ile personel kaynaklarının "geniş çevreli büyük iller" içinde birleştirilmesi önerilmiştir.[868]

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, azgelişmiş dünyayı yönetmenin aracı *kalkınma* kavramında düğümlenmektedir. Amerikan hegemonyası altında bir liberalizmin ortaya çıktığı ve azgelişmiş devletlerin kalkınma yönetimi kıskacına alındığı bu dönemde,

867 İsmail Hakkı Göreli, *İl İdaresi*, s. 34.

868 Lütfi Duran, "İdari Taksimatın Islahı", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı 281, Cilt 24, Ağustos 1954, s. 165-167.

"iktisadi ve toplumsal özelliklere sahip yerleri bir araya toplamak" anlamında bölge olgusu, yeni politikaların uygulanmasında bir araç olarak görülmeye başlanmıştır. Kalkınmada öncülük bürokrasiye verilmiş, bu durum devletin işlevlerinin genişlemesi ve yeni uzmanlık alanlarının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Bu nedenle 1960'ların ilk yılları, kalkınma ve planlama rüzgarlarının etkisiyle, mülki taksimatta reformun yoğun olarak tartışıldığı bir dönemdir. Genel iktisadi politikanın başarıyla yürütülmesinde, idari reform gereği bütün yakıcılığıyla gündemdedir. Planlı kalkınma hamlesinin yeni kurumlara ihtiyaç duyduğundan ve bu nedenle mevcut kamu örgütlenmesinde yeni bir "davranış değişikliği"ne gitme gereğinden söz edilmektedir.[869]

> Türkiye'de devletin amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kabul edilen yeni çalışma düzeni -yani sosyal ve ekonomik kalkınma ve planlama- bölgeler meselesinin yeniden ve topluca ele alınmasını gerektirmektedir. Başka bir deyimle, şimdiye kadar bir kısmı haklı sayılabilecek gerekçelere dayanmış olsa bile, her merkezi kuruluşa istediği şekilde bölge bölümleri ve bölge teşkilatı kurmak imkanı tanınması artık uygun bir davranış sayılamaz; zira böyle bir davranış ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarına ve bu amaçların başlıca aracı olan planlamaya aykırı düşecektir.

Azgelişmiş ülkelerde planlı kalkınmayı gerçekleştirmenin aracı KİT'lerdir. Devletin iktisadi alana KİT'ler aracılığıyla müdahalesi, "iktisadi idare" olarak kavramsallaştırılan yeni bir model gündeme getirmiştir.[870] Bu çerçevede geliştirilen açıklamalara göre, *Bonapartçı devlet* döneminde iktisadi yapı küçük mülkiyete dayanmaktadır; *kalkınmacı devlet* döneminde ise, ekonomi ağırlıklı olarak bölgesel düzeyde örgütlenen kamu iktisadi kuruluşlarına kaymıştır. Bu nedenle "mülki idare sisteminin ısrarla dayandırılmak istendiği eskiden kalma yönetim anlayışının, artık hem ekonomik temellerinden yoksun kaldığı, hem de ekonomik çalışmanın gereklerine uygun olarak oluşan yeni yapılardan hızla soyutlandığı" dile getirilmeye başlanmıştır.[871] İleri teknolojinin girişi, büyük

869 A. De Laubadére, *Devletin Ekonomik Hayata Müdahalesi ve Mülki Taksimatta Reform*, TODAİE, Ankara 1961; Arif T. Payaslıoğlu, *a.g.k.*, s. 69.

870 A. De Laubadére, *a.g.k.*, s. 7.

871 Kurthan Fişek, "Önsöz", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, s. XIII.

işletmelerin artması, sanayide sermayenin belli ellerde toplanması sonucunda burjuvazinin iktisadi ve siyasal yaşamda etkinliği artmıştır. Bu nedenle sayıca çok, hacimce küçük illerin kendilerine göre daha geniş olan mülkiyet tabanını kapsayamadıkları söylenmiştir. "Eski yönetsel giysilerin büyüyen sosyo-ekonomik bedene dar geldiği" söylemiyle özetlenen bu görüş, 1980'den sonra da sıkça dile getirilecektir. Üretimin küçük mülkiyete, ulaşımın at ve katıra, haberleşmenin de postaya dayalı olduğu bir dönemin ürünü olan bucaklar nasıl işlevlerinden giderek soyutlanmışlarsa, aynı şekilde bir yandan büyük çapta üretimin, diğer yandan bilgisayar ve haberleşme tekniklerindeki gelişimin önce ilçeleri sonra da illeri işlevsizleştireceği iddia edilmiştir. Buna göre bölgesel örgütlenme, Türkiye'nin ekonomik gelişkinlik düzeyinde vazgeçilmez, kaçınılmaz bir zorunluluk olarak sunulmuştur:[872]

> Mülkiyetteki toplaşmaya bağlı olarak, yönetim birimlerinin de ufalanacak yerde büyümeleri gerekir, çünkü, mülkiyet tabanına tekabül ettiği ölçüde ve sürece yönetimin ayakları yere basar. Bu nedenle bölgesel örgütlenme, tepkiyle karşılanacak ve terk edilmesi umutla beklenecek fiili bir durum, bir oldu-bitti değil, yönetsel yeniden örgütlenmeye gidilirken, doğrularıyla, eksikleriyle örnek alınması ve tecrübelerinden yararlanılması gereken bir örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısacası bölgesel örgütlenme, mülki idare amirlerinin kendi yetkilerindeki aşınmaya bakarak tepkiyle değerlendirdikleri sevimsiz bir konu olmamalıdır.

Planlı kalkınma döneminde, il ölçeğinin plan bölgesi olması yetersizliği karşısında birkaç ili içine alan *plan bölgeleri*, *koordinatör valilikler* veya *bölge valilikleri* kurulması konusunda görüşler ve çeşitli girişimler ortaya çıkmıştır. Fransa'da gerçekleştirilen uygulamalar da, illerin üzerinde bölge kuruluşlarının oluşturulması yönündeki arayışı desteklemiştir. 1961 yılında "yeni Türkiye"nin idari taksimatının ihtiyaca cevap verip vermediğine ilişkin bir değerlendirme yapmak amacıyla hazırlanan raporda, illerin *idari bölgeler* şeklinde sınıflandırılması ve bölge planlamasına gidilmesi önerilmektedir.[873]

872 *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, s. 251, 260.
873 *Türkiye'nin İdari Taksimatı" - Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları*, s. 45-46.

İster hali hazır idari taksimatın değiştirilmesine veya aynı kalmasına karar verilsin, ister az veya çok miktarda vilayet kurulsun, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal politikasını teşkil eden (ziraat, sanayi, ticaret, maliye, eğitim, sağlık, münakalat politikası gibi) muhtelif sahalardaki siyasetlerin, realist ve beşeri bir şekilde tatbikini kolaylaştırmak bakımından, vilayetleri idari bölgeler halinde gruplandırmak meselesi ortaya çıkmaktadır. Böylece aynı zamanda, memlekette birbirine nazaran azgelişmiş ve çok gelişmiş bölgelerin meydana gelmesi bertaraf edilmiş olur. Mesele bu zaviyeden mütalaa edilirse, yeni bir vilayetin teşkili probleminin, mümkün mertebe süratle hazırlaması tavsiye edilen bir bölge planlamasına ithali lazım gelir.

Merkezi yönetimin, bazı hizmetler itibariyle, bölge düzeyinde örgütlenebilmesi ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Ancak, bölge kuruluşlarına getirilen anayasal temel, gerçekte fiili uygulamanın hukukileştirilmesinden başka bir şey değildir. Çünkü bu tarihten önce de yirmiden fazla kamu kurumunun bölgesel düzeyde faaliyet gösterdiği bilinmektedir. Anayasa gerekçesinde, kalkınma ve planlamada bölgelere ait meselelerin topluca ele alınabilmesi için geniş bölgeler kurulmasının bir zorunluluk olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle, bir veya birkaç kamu hizmetini içine alan bölge örgütlerinin kurulabilmesi ve bunların da yetki genişliği ilkesi çerçevesinde faaliyet göstermesine karar verilmiştir. TBMM görüşmelerinde Anayasanın bölgeyi bir mülki idare kademesi olarak benimsemesi ve ekonomiyi bölgeye iterek ilden ayırmasının, idarenin bütünlüğü açısından tehlikeli olabileceği dile getirilmiştir. Bu nedenle ilgili hüküm, ***bölgecilik*** yaratacağı endişesiyle karşılanmış ve tartışmalara neden olmuştur.[874] Anayasa Komisyonu sözcüsü Turan Güneş, bölgeciliğe engel olmak için il esasının aynen korunduğunu, bölge düzenlemesinin ise yalnızca

874 Temsilciler Meclisi TD, 20.4.1961, s. 573. Söz konusu hükmü, geçmişteki umumi müfettişlik uygulaması ile ilişkilendiren ve bunun bölgecilik zihniyeti yaratacağını savunan grup Ferid Belen, Emin Soysal, Kemal Çağlar, Münir Kastepe, Orhan Köprülü ve Abdülkadir Okyay gibi isimlerden oluşmaktadır. Bu endişeyi dile getirenler, ilgili fıkranın anayasa metninden çıkarılmasını önermişlerdir. Bölgecilik yaratma endişesi, kurulacak bölgelerin çeşitli bölgelerde yaşayan vatandaşlar arasında rekabet ve huzursuzluklara, hatta düşmanlıklara yol açması ihtimalinden doğmaktadır. Aşırı hallerde bu endişe bölgeler arasında siyasi ayrılıkların ortaya çıkması ve ülkenin parçalanması korkusuna kadar gitmektedir.

belirli kamu hizmetlerinin görülmesini kolaylaştırmak için getirildiğini belirtmiştir. Güneş, bölge kuruluşları ile ilgili hükmün, umumi müfettişlik gibi, birkaç ili içine alan bölgede birçok kamu hizmetini merkezileştirecek bir sistem getirmediğini vurgulamıştır. Güneş'in sözlerini destekleyen Fehmi Yavuz, dünyanın her yerinde artık hizmetlerin illeri aşan ölçeklerde, çok daha etkin ve koordineli bir biçimde verilmekte olduğunu belirtmiştir. Tartışmalar sonunda, bölgecilik düşüncesini tamamen ortadan kaldırmak amacıyla, ilgili hükmün başına "belli" sözcüğü eklenmiştir. Buna göre, 1961 Anayasası'nın 115. maddesinde *"Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafi durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliğine dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir"* hükmü yer almıştır. 1961 Anayasası taşra yönetimine "bölgesel örgütlenme" kavramını getirmiştir. 1982 Anayasası'nın 126. maddesinde ise bölgesel örgütlenmeye "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum ölçütü" getirilecektir.

1961 Anayasası gerekçesinde, il ölçeğini aşan çevrede kurulabilecek yetki genişliğine sahip kuruluşlar için "kalkınma ve planlama" ölçütü getirilmiştir. Ancak, uygulamada doğrudan bu amaca hizmet etmeyen pek çok kuruluş, bölge düzeyinde örgütlenecektir. Karayolları, tarımsal altyapı konularında çalışan yatırımcı-yapımcı kamu kuruluşları, bir ilin sınırlarını aşan bölgeler ölçeğinde örgütlenmek yoluna gidince, İl İdaresi Kanunu'nun kapsamı dışına çıkılmıştır. Bu eğilim, teknik nedenlerle bölgesel örgütlenmeye giden DSİ, Toprak-Su, YSE, İller Bankası gibi yapımcı-yatırımcı kuruluşların dışında, bölge ölçeğinde örgütlenmesi gerekmeyen pek çok kuruluşun; bu arada Tapu ve Kadastro'nun, vakıfların, ticaret, çalışma, sanayi gibi bakanlıkların da il yönetim ve denetimi dışına çıkmaları ile sonuçlanmıştır. 1966 yılında

yayımlanan bir araştırmaya göre, bu dönemde 45 bakanlık ve daireden 21'inde bölge kuruluşuna gidilmiştir.[875] On yıl sonra yayımlanan başka bir araştırmada 36 kuruluşun bölgesel örgütlenmeye gittiği belirtilmiştir.[876] 1981 yılına gelindiğinde bu sayının 50'ye ulaştığı görülmektedir.[877] Bölge teşkilatlarının kurulmasına ilişkin ortak ilkeler ve ölçütler belirlenmediği için, her bakanlığın ya da kamu kurumunun kuruluş yasasına göre bölge sınırları ile merkezlerini belirlediği görülmektedir. Sonuç olarak, hizmet alanları ve merkezleri birbirinden farklı, karmaşık bir bölgesel örgütlenme ağı ortaya çıkmıştır.[878]

Dönemin kalkınmacı devlet modeli çerçevesinde bölge örgütlenmesi, planlama ve kalkınmanın bir fonksiyonu olarak görülmüştür. "Yeni bölgecilik" ya da "demokratik bölgecilik" olarak tanımlanan gelişmenin, tarihi ve etnik temellere dayandırılan geleneksel bölgecilikten ve federalizmden farklı olduğuna dikkat çekilmiştir. Bölge, hem büyük ölçekli altyapı yatırımlarının yürütüldüğü temel yönetim birimi, hem de mülki idare amirlerince uğranılan yetki kaybının ana kaynağına dönüşmüştür.[879]

> Günümüz mülki idare sistemi, kağıt üstündeki çok yönlü görevleri ve mutlak yetkilerine rağmen, uygulamada, özellikle üretime doğrudan doğruya etkili olan kamu hizmetlerini elden çıkarmış bulunmaktadır. Bunun anlamı toplumun ekonomik denetiminde mülki idare yapısının rol ve etkisinin büyük ölçüde yok olduğudur. Mülki idare amirliğinin etkinlik ve yetkilerindeki bu büyük düşüşü, sanırız, mülki idare birimlerinin boyutça küçük, sayıca çok olmalarıyla açıklayabiliriz... mülki amirlik sistemi, tüm kamu hizmetlerini yürüten bir yapı olmaktan çıkarak, kolluk ve güvenlik

875 Arif T. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE-DPT, Ankara 1966. Bu çalışma DPT bünyesinde kurulan İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun isteği üzerine gerçekleştirilmiştir.

876 Kurthan Fişek (ed), *Türkiye'de Mülki idare Amirliği, Sistem ve Sorunlar*, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1976.

877 Cevat Geray, " Ülkenin Yönetsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 13/104, Şubat 1989, s. 15.

878 Ahmet Molvalı, "Türk İdaresinde Valinin Yeri", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu*, DPT Yayını, Ankara 1987, s. 177.

879 Gencay Şaylan, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezcilik", *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, s. 35-36; Cahit Tutum, *a.g.k.*, s. 159.

görevi başatlık kazanan bir konuma girmektedir... Bugün eskimiş yapısı ısrarla korunan mülki amirlik sistemi, belki kendi örgütsel gerilemesi, belki başka örgütlerin hızla ilerlemesi sonucu, yalnızca kolluk hizmetleri gören bir kimlikle karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de 1980'li yıllara "bölge düzeyinde ekonomik örgütlenmeye yönelmenin tarihsel ve toplumsal bir zorunluluk" olduğu yönündeki tartışmalarla girilmiştir.[880] Bu tarihten sonra da bölge olgusu, farklı modellere bürünerek gündemin sıcak maddelerinden biri olma özelliğini korumuştur.

880 "Mülki amirlik sistemi, bugün, olağan durumlarda *havale merci*, olağanüstü durumlarda *cankurtaran* gibidir. Sistem bugün, İçişleri Bakanlığı'nın geleneksel görevlerini yapan bir kurumdur." Cahit Tutum, *a.g.k.*, s. 159; "Bugün, vali ve kaymakamların yetki alanı içinde oluşmakla birlikte, onların yetki ve gözetimlerini aşan, hatta bilgileri dışında sürüp giden bir ekonomik hayat vardır, mülki idare amirlerini aşan bu hayat, temelde ekonomik olmakla birlikte, siyasal ve toplumsal alanlarda da alışılmış yönetim birimlerinin dışına taşmakta, böylece haritalarda görülen mülki taksimat ile ülkenin gerçek hayatı birbirlerini tutmamaktadır." Mümtaz Soysal, "Ekonomik Gelişme ve Planlı Kalkınma Karşısında Mülki İdare Amirliği Sistemi", s. 135-145.

III

KÜRESEL KAPİTALİZME UYARLANMA SÜRECİ VE DEĞİŞİM

§

Yeni sağ yaklaşımın egemenliğinde 1980 yılında başlayan ve günümüze kadar devam eden süreçte dünya, gelişmiş ülkelerde "düzenleyici devlet/küresel tekelci devlet", azgelişmiş ülkelerde ise "yönetişinici devlet/bağımlı tekelci devlet" olarak adlandırılan yeni bir kapitalist devlet biçiminin hayata geçirilişine sahne olmaktadır.[881] 21. yüzyılın devletinin en belirgin özelliği, eskiden olduğundan daha fazla ve daha açık şekilde sermaye lehine çalışmakta oluşudur. Yeni sistem, azgelişmiş ülke ulusal kaynaklarının dünya sermayesinin tekeline terk edilmesi talebi üzerine inşa edilmektedir. Uygulama, her ulusun kendi içinde ve uluslar arasında eşitsizlikleri artırma yönünde sonuçlar yaratmıştır. Çeyrek yüzyıldır küreselleşme ve demokratikleşme olarak dayatılan, gerçekte ülkelerin iktisadi ve siyasi varlığına dönük büyük bir tehdit oluşturan sürecin, azgelişmişliğin yeniden üretilmesinden başka bir şey olmadığı ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Liberalizmin küreselleşme-yerelleşme-özelleştirme formülünden oluşan yeni politikaları, 1970'li yıllarda yaşanan iktisadi krize yanıt olarak gündeme gelmiştir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan bunalım, sermayenin ulus-ötesi yapısı nedeniyle bu

881 (/) işareti, aynı biçime farklı düşünce sistemleri tarafından verilmiş farklı adlandırmaları temsil etmektedir.

ülkeler ile sınırlı kalmamış, azgelişmiş ülkeler ile sosyalist ülkeler de ağır bir iktisadi ve siyasi bunalıma girmiştir. Sermaye kendi bunalımını, bunalımın kaynağı olan piyasa mekanizmalarını genişleterek aşmaya çalışmış; yeni ve kârlı yatırım alanlarını yöneten kamusal mekanizmalara geniş bir saldırı kampanyası başlatılmıştır. Gelişmiş ülkelerde kamusal mekanizmaların işleyiş alanını kendi lehine daraltan piyasa mekanizmaları, aynı operasyonu küreselleşme süreci ile tüm dünyaya yaygınlaştırmıştır. Yeni dünya düzeni, mali piyasaların serbestleştirilmesi, mali sermayenin ulusal engellerden kurtarılması ve en kârlı alanların devlet tekelinden arındırılarak üretken sermayeye açılması üzerine yükselmiştir. Azgelişmiş ülkelerde bu hedeflere, IMF'nin istikrar programları ve Dünya Bankası'nın koşullu yapısal uyarlama kredileri aracılığıyla ulaşılmıştır.[882]

Türkiye'de 12 Eylül rejimine geçişin resmi gerekçesi olarak iktisadi sorunlardan ziyade, "anarşi, terör, parti çekişmeleri ve parlamentonun felce uğraması" gibi siyasi sorunlar vurgulanmıştır. Ancak, 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan ve 12 Eylül sonrasında pekiştirilen neoliberal politikanın arkasında kâr oranlarının düşmesi gibi iktisadi etkenlerin belirleyici olduğu, sonraki yılların uygulamalarında açıkça ortaya çıkacaktır.[883] IMF ve Dünya Bankası uzmanlarının verdiği politika reçetelerinden oluşan hazır liberalizm şablonu ücretlerde, maaşlarda ve köylünün eline geçen fiyatlarda göreli ve mutlak gerilemelere yol açarak, bölüşüm ilişkilerinin köklü bir biçimde sermaye sınıfları lehine dönüşmesi ile sonuçlanacaktır.[884]

Yeni politika, pek çok azgelişmiş ülkede olduğu gibi Türkiye'de

882 Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 43-50.

883 1979 yılında, Bülent Ecevit istifa ederek, hükümeti Süleyman Demirel'e devretmiştir. Demirel'in, yeni istikrar programını hazırlamakla görevlendirdiği isim, MESS ve Sabancı Holding'in yöneticisi olarak yerli sermaye çevrelerinin ve Dünya Bankası bağlantılarıyla uluslararası sermayenin güvenini kazanmış Turgut Özal'dır. 1979 yılında başbakanlık müsteşarlığına atanan Özal, bu tarihten başlayarak 1980'li yıllar boyunca başbakan yardımcısı, ANAP genel başkanı ve başbakan olarak kamu politikalarının belirlenmesinde başrolü oynayacaktır. 24 Ocak kararları ile 12 Eylül rejiminin benimsediği hedefler ve uyguladığı politikalar, ANAP iktidarı döneminde de sürdürülecektir.

884 Korkut Boratav, *İstanbul ve Anadolu'dan Sınıf Profilleri*, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul 1995, s. 118.

de devlet öncülüğünde ulusal kalkınma stratejisinin iflasını ilan ederek, dış dünyaya bağımlı ulus-ötesi kalkınma stratejilerinin benimsenmesini gündeme getirmiştir.[885] İçe dönük sanayileşme politikaları yerini, dışa dönük, ihracata dayalı bir sanayileşme modeline bırakmıştır. Varlığını ve gelişimini kendi dinamiklerine bağlamış bir ulusal sanayi ve ileri teknolojili büyük tarımsal işletmeler üzerinde yükselen bir tarım ekonomisi hedefi terkedilmiştir. Azgelişmişlikten kurtulmanın yolu, serbest piyasa ekonomisi temelinde özel sektörün küresel dinamiklerine uygun hareket etmeye -yapısal uyarlanmaya bağlanmıştır. Bunun için ekonomik sistemin üzerindeki devlet ağırlığının kaldırılması gerekmektedir. Kalkınmada öncülük rolü bürokrasiden, ulus-ötesi sermayeye devredilmiştir. Bu değişiklik, devlet aygıtının belirlenmiş iktisadi-politik hedefler doğrultusunda konum ve işlevleri bakımından yeniden tanımlanması, özü itibariyle kapitalist olan devletin topyekûn biçim değiştirmesi demektir. İstenen, piyasa mekanizması ilkelerine göre, piyasa için çalışan özel sektörleşmiş bir devlet aygıtı yaratmaktır. Bu nedenle 1980'li yıllara kadar bir iç dinamik unsuru olarak etkinlik gösteren sermaye içi bölüşüm ilişkileri, bu tarihten sonra "içsel" ya da "yerli" olmak niteliğini hızla yitirmeye başlamıştır. 21. yüzyılda ulusaşırı sermaye, yerli sermayeyi de içine alarak değişim sürecini belirleyen en önemli değişken konumuna yükselmiştir. Ülkeleri borçlandırarak iktisadi ve siyasi açıdan bağımlı hale getirme politikası üzerine kurulan bu sürecin kuralları, küresel kapitalizm tarafından belirlenmektedir.

Neoliberal politikalar, merkeziyetçi yönetim anlayışı, ağır işleyen hantal bürokrasi, yolsuzluklar, siyasetçilerin oy avcılığı, popülizm gibi etmenler nedeniyle devletin ağır bir *yönetilemezlik krizi* içinde olduğu söylemi ile birlikte ilerlemiştir. Kaynakları verimli kullanamayan ve kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getiremeyen mevcut devlet örgütlenmesinin, ekonomik gelişmenin önündeki en önemli engel olduğu savunulmuştur. Böylece bunalımın kaynağı saptırılarak, devlet aygıtına karşı başlatılan genel saldırı kampanyası meşrulaştırılmıştır. 12 Eylül döneminden bu yana yürütülen küreselci reformlar, iki büyük dalga halinde gündeme

885 Bkz. Bilgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 43-50.

***TABLO III.1** Kapitalist Ekonominin Ulusal ve Küresel Bütünleşme Süreçleri*

Tarihsel Dönem	1923-1980	1980-...
Süreç	Kapitalizme geçiş-ulusal bütünleşme	Küresel bütünleşme
Temel gerilim	Feodalizm x Kapitalizm	Kapitalizm x Dünya sistemi
Egemen güç	Ulusal burjuvazi	Küresel sermaye
İktisadi sistem	Karma ekonomi	Serbest piyasa ekonomisi
Siyasal yapı	Parlamenter demokrasi	Devlet başkanlığı
Yönetsel örgütlenme	Bürokratik-merkeziyetçi	Esnek-ademi merkeziyetçi
Merkezi yönetim	Bakanlık örgütlenmesi	Üst kurullar
Yönetsel kademelenme	İl-ilçe-bucak-köy	Bölge-il-hizmet birlikleri
Yönetim ilkeleri	Yetki genişliği-idari vesayet	Görevler ayrılığı-özerklik
Taşra yönetimi	Valilik kurumu-yerel yönetimler	Özerk bölgesel/yerel idareler
Temel kurucu ilke	Kamu yararı	Sermayenin kârı
Devlet biçimi	Ulusal Kurtuluşçu (1923-1945) Ulusal Kalkınmacı (1945-1980)	Düzenleyici-Yönetişimci (1980-...)

gelmiştir.[886] İlk dalga, ülke ekonomisini büyük bir çöküşle karşı karşıya getiren ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları olmuştur. Bu reform dalgası sonuçlanmış, devletin ekonomik ve mali alanlardaki varlığı ile yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Dalgaların ikincisi, siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikaları olarak, kamu reformları adıyla 21. yüzyıla girerken gündeme gelmiştir. Siyasal ve yönetsel sisteme yönelik adımlar, üniter ve sosyal devlet yapısını çözmeyi hedeflemiştir. Her iki reform dalgası da "yerli politika oluşturma süreci içinde doğmamış, ülke gündemine politika transferi sürecinin ürünleri olarak girmiştir. Reform dalgasının sahipleri; IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği ve ABD gibi dünya paylaşımında temel rol oynayan iki devlet cephesidir."[887]

Yapısal uyarlama politikaları, "aşırı merkeziyetçi ve hantal devletin küçültülmesi" hedefiyle hayata geçirilmeye başlanmıştır. İlk olarak *deregülasyon* uygulamaları ile o güne kadar kamu kurum ve

886 Birgül A. Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi - YAYED, Ankara 2005, s. 161-201.

887 Birgül A. Güler, "İkinci Dalga...", s. 165.

kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetler, özel sektör şirketlerinin etkinlik gösterebileceği alanlar haline getirilmiştir. Süreç, piyasa mekanizması eliyle kaynakların daha etkin kullanılacağı iddiası eşliğinde kamusal mal ve hizmetlerin *özelleştirilmesi*yle genişletilmiştir. Böylece, devletin gerek tarım ve sanayi gibi üretken sektörlerdeki, gerekse sosyal hizmetlerdeki işlevleri önemli ölçüde gerilemiştir. 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde, bu politikalar ekseninde hayata geçirilen devlet modeli yerini "etkin devlet" modeline bırakmıştır. Neoliberalizmin etkin devlet hedefi, devletin işlevlerinin ve ekonomiye müdahalelerinin kamu yararı aleyhine daraltılması, sermaye lehine artarak yeniden düzenlenmesi şeklinde ilerlemeye başlamıştır. Bu kapsamda geleneksel görev alanına çekilen devletin, tamamen piyasa mantığıyla, yani işletme mantığıyla yönetilmesi gerekmekte, bunun için devletin hem kurumsal yapısı hem de yönetsel zihniyeti dönüştürülmektedir. Devlet örgütlenmesine ve işleyişine ilişkin her ilke, piyasa kurallarına uygunluk bakımından tanımlanmıştır. Reform belgelerinde tekrar tekrar karşımıza çıkan katılım, şeffaflık, hesapverebilirlik, etkinlik gibi ilkeler siyasal ve sosyal içeriklerinden soyutlanmış, yalnızca ekonomik içeriklerine kilitlenmiş tanımlarıyla, adeta devlet yerine büyük bir şirketi yapılandırmaktadır.

Devletin üretici rolünden çok piyasa için düzenleyici ve denetleyici işlevlerine önem veren bu yeni yaklaşımın amacı, dünya üzerinde sermayenin hareket esnekliğini ve kâr oranlarını artırmaktır. Hareket serbestliğini sınırlandıran ulusal sınırlar, *bölgeselleşme* ve *yerelleşme* araçlarıyla ortadan kaldırılmaktadır. Neoliberal devlet modeli özelleştirme, yönetişimcilik ve yerelleştirme olmak üzere üç unsur üzerine inşa edilmektedir. "Özelleştirme" ile devlet örgütlenmesinin *sosyal devlet* niteliği ortadan kaldırılarak, devlet, piyasa için *düzenleyici devlet* esaslarına yerleştirilmektedir. "Yönetişimcilik" ile kamu karar sisteminin yapısına müdahale edilmekte, *katılımcılık* ilkesi sayesinde özel sektör doğrudan iktidar sahibi kılınmaktadır. "Yerelleştirme" ise *merkeziyetçilik* esasına dayalı devlet örgütlenmesinin, *yerellik* esası üzerine yeniden inşasını öngörmektedir. Bu nedenle 1980'den itibaren il sistemi, küresel kapitalizmle bütünleşme sürecinde, yeni kapitalist üretim

ilişkilerinin tesis edilişinin önündeki en büyük engele dönüşmüştür. Yaklaşık son otuz yıldır toplumsal ve ekonomik örgütlenmede ulusal merkezi yönetimin rolü daha az vurgulanırken, düzenlemeler hızla yerel-bölgesel oluşumlara kaydırılmaktadır. Bir yıkılışın ve bunu izleyen bir inşanın tam göbeğinde bulunulan bu dönemde, devletin toplum içindeki rolü ve konumu değişmektedir.

Türkiye'de kamu reformları kapsamında kabul edilen yasalar ve halen yürütülmekte olan tasarı çalışmaları, bir yandan valilik kurumu yerine il yerel yönetimlerini genel yetkili kılmakta, öte yandan devletin toprağa dayalı örgütlenmesini il temelinden bölge temeline kaydırmaktadır. Pratiğin içinde biçimlenen politika, "sivil toplumu ve bireyi güçlendirerek, kutsal devleti zayıflatacak ve böylece nihayet Türkiye'yi demokrasiye kavuşturacak" sihirli bir formüle dönüştürülmüş durumdadır. Neoliberal politikalar demokrasi için tek yol göstermektedir: Tüm yaşamın kapitalist üretim ilişkilerinin egemenliğine terk edilmesi. Böylece kamu gücünün merkezi yönetimden yerel-bölgesel yönetimlere, yerel-bölgesel yönetimlerden de yerli-yabancı sermayeye akmasına dayalı ardışık bir süreç yaşanmaktadır. Neoliberal politikaların sorunu kamu gücünü piyasa mekanizmalarına aktarmaktır; yerelleştirme/bölgeselleştirme bu süreçte bir ara durak olarak kullanılmaktadır. Merkezi yönetimden daha ve daha çok uzaklaşmış, kendi kendine yeten yerel/bölgesel yönetim modeli, ulusaşırı şirketlerin küresel egemenliklerini kolaylaştırmaya yardımcı olmaktadır.

Devlet tüzel kişiliğini eriten en önemli müdahale, desantralizasyon/ademi merkezileşme politikası ile doğmuştur. Bu politika merkezi yönetimle birlikte, yetki genişliği ilkesi temelinde çalışan taşra örgütünü de değiştirmektedir. 1980'li yıllarda yerel yönetimlerin gelirlerini ve yetkilerini artırmak biçiminde ortaya çıkan gelişmeler, 1990'lı yıllarda devlet örgütlenmesini ademi merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden yapılandırma hedefine yönelmiştir. Türkiye'de kentsel planlama yetkilerinin belediyelere devriyle[888] başlayan süreç, günümüzde geleneksel merkezi hizmet

888 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması Hakkında Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunu.

alanlarının yetki, kaynak ve personeliyle birlikte il özel idaresi ve belediye gibi yerel yönetim kurumlarına bırakılmasına kadar uzanmıştır. Bu sürecin en önemli özelliği, yerel yönetimlerin hukuki kişiliklerinin geleneksel tavırla "vesayet denetimine bağlılıkları" bakımından değil, "idari ve mali özerklik sahipliği" bakımından tanımlanır oluşudur.[889] Böylece, merkez ile yerel arasında merkeziyetçilik ilkesi temelinde kurulu bulunan denge ortadan kaldırılmaktadır. Gerçekleştirilen işlem, idari desantralizasyon değil, idari federalizmdir. İdari federalizm sisteminin kurucu ilkesi yerelliktir. Bu ilke, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin de devredilmesini içermektedir. Yönetsel federalizm, mali federalizm inşa edilmedikçe tam olarak uygulanamayacaktır. Bu nedenle, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında "gelir dağılımı-yüzde pay verme" temelinde kurulu olan mali yerelleşme uygulamasının, "gelir paylaşımı-kaynakların bölüşülmesi" temeline dayanan mali federalizm sistemine dönüşmesi talep edilmektedir.[890] Merkez ile yerel arasındaki mali ilişkilerin "bölüşme" temelinde kurulmasını sağlayan mekanizma ise yerellik ilkesi ile oluşturulmaktadır. Türkiye'de "merkeziyetçi yönetim yapısı ile Jakoben devlet anlayışı"nı ortadan kaldırma söylemiyle 1990'lı yıllardan itibaren hem içeride hem dışarıda tekrar tekrar tanımlanan idari federalizm, ulusal bütünlüğü tehdit eden bir öze sahiptir.[891]

889 Birgül A. Güler, "Değişme ve Disiplin", *II. Kamu Yönetimi Forumu-Bildiriler Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara 2004, s. 71-72.

890 Tayfun Çınar ve Birgül A. Güler, *Yerel Maliye Sistemi*, TODAİE - YYAEM Yayını, Ankara 2004.

891 Türkiye için öngörülen "idari federalizm" modeli, 1992 yılında Milliyet gazetesinde yapılan bir söyleşide Asaf Savaş Akat tarafından şu şekilde tanımlanmıştır: "Türkiye'nin idari yapısı aşırı merkeziyetçidir. Jakoben devlet anlayışı ile Osmanlı kapıkulu geleneğinin birleşmesinin en iyi görüldüğü yer idaredir. Üniter devlet, aşırı merkeziyetçi devlet olarak tefsir edilmiştir. Bütün kararlar Ankara'dan alınmıştır. Bu hantal mekanizma ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesinin önündeki en büyük engellerden biri haline dönüşmüştür. İdarenin etkinliği düşüktür. Yaratıcılığı yoktur, vatandaştan kopuktur. Çözüm merkeziyetçi diye bilinen Fransa'nın dahi 1980'lerin başında gitmek zorunda kaldığı, ademi merkeziyetçi yapılardır. 20. yüzyılın başlarında moda merkeziyetçi milli devlet idi, 21. yüzyıl yerinden yönetimi gerektirmektedir. Türkiye'nin eşit nüfusa sahip 14, artı İstanbul toplam 15 idari bölgeye bölünmesini ve bunların seçimle gelen parlamentolar ve valiler tarafından yönetilmesini savundum. Almanya'daki sistemin iyi bir örnek olduğunu düşünüyorum. Buna istersek *idari federalizm* de diyebiliriz. Bugün merkezi devlete ait ekonomik ve toplumsal fonksiyonların tümü bölge idarelerine devredilebilir..." Asaf Savaş Akat, "Cumhuriyet Yeniden Kurulmalı", *Milliyet*, 25 Temmuz 1992.

1. Değişimin Dinamikleri: Küresel Sermayenin Sözcüleri

Küreselleşme sözcüğünde, semantik olarak, "yeryüzündeki tüm aktörlerin kendi istek ve iradeleri ile bir araya geldikleri ve bu beraberliğin tüm tarafları memnun kıldığı gibi bir anlam saklı olmakla birlikte, gerçekte yaşanan, küresel sermayenin sıkışan kâr hadlerini yükseltebilmek için, kendisine yeni üretim ve tüketim merkezleri oluşturabilmek amacıyla yeryüzünü kaplaması sürecidir."[892] Tarihsel olarak sermayenin hareket koşulları ve kuralları irdelendiğinde, günümüz uygulamalarının sıkışan kâr hadleri ile oluştuğunu ve bunun sonucunda da gelişmiş ülke sermayesinin bir yandan ilgili ve yararlı bölgelere yayılma anlamına gelen küreselleşmeyi, diğer yandan da kendisine yeni faaliyet alanları açma anlamına gelen özelleştirmeyi dayattığı görülmektedir. Bu anlamda, küreselleşme, ulus-ötesi şirketler ile onların ulus-devletlerinin ve uluslararası örgütlerinin tercihlerinin belirleyici olduğu bir yeniden yapılandırma sürecidir.[893] Azgelişmiş ülkelerden bakıldığında ise yeni tür emperyalizmden başka bir şey değildir.

Küresel piyasa ilişkilerinin iktisadi ve toplumsal örgütlenmeye egemen olmasının istendiği bir düzende amaç, ulusal siyasetten/yönetimden bağımsız bir devlet-toprak ilişkisi yaratmaktır. Bu süreçte dış dünyanın talepleri, değişimin başlıca dinamiği olarak öne çıkmaktadır. Küresel odaklardan gelen politika önerileri, Türkiye'de yerelleşme sürecini geleneksel "merkezi yönetim-yerel yönetim dengesi" sorunu olmaktan çıkarmış; sorun köklü bir zemin değişikliğine uğramıştır. 1980'den sonra yerelleşmeye yüklenen anlam, kamusal yetkinin devletten çeşitli örgütlere ve piyasaya devri [özelleştirme] ile siyasal-yönetsel karar mekanizmasının

892 İzzettin Önder, "Küreselleşme ve Ulusal Ekonomiler Açısından Egemenlik Sorunu",
http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale3.htm

893 Noam Chomsky'nin sözleriyle "G7, IMF, Dünya Bankası ve benzerleri *de facto* dünya hükümetini oluştururlar ve devlet gücünün tipik bir şekilde yaptığı üzere, ulusötesi devletin kurumları (halktan ziyade) diğer efendilere -bu olayda, finans ve diğer hizmetler, imalat, medya ve iletişim alanlarında yükselmekte olan ulusötesi şirketlere- hizmet eder." Noam Chomsky, *Dünya Düzeni, Eskisi Yenisi*, (Çev. A. Çıkıroğlu, T. Birkan), Metis Yayınları, İstanbul 2000, s. 179.

özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle paylaşımı [yönetişim] olmak üzere iki temel politikaya dayandırılmıştır. Siyasal iktidara egemen olan sermaye sınıfı, ademi merkezileşmiş bir yapıya daha kolay müdahale edebilmektedir. Bu anlamda "siyasal iktidarın ulusal ölçekte ademi merkezileşmesi, küresel ölçekte merkezileşen siyasal iktidarın değirmenine su taşıyan bir gelişmedir."[894] Bu sürecin mekanizmaları ise, düzenleyici işlevleriyle etkinlik sahası genişleyen uluslararası kuruluşların bünyesinde yürürlüğe konulmaktadır. Süreç, geleneksel bakanlık örgütlenmesiyle birlikte taşra yönetiminin fiilen ortadan kaldırılması hedefiyle ilerlemekte, devlet kuruluşunda sorun "özelleştirme ve federalizm" eksenine taşınmaktadır. Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve OECD önerileri, yerelleşme sürecini özelleştirmeye bağlamakta, Avrupa Birliği ise aynı reformu federal örgütlenmeye açmaktadır. Bu süreçte kamu hizmetinin tanımını değiştirerek, eğitim ve sağlık dahil olmak üzere bütün alanları uluslararası serbest ticaretin konusu haline getirme rolünü ise Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) üstlenmektedir. Dünya Bankası, yeniden tanımladığı "desantralizasyon-ademi merkezileşme" kavramıyla, Avrupa Birliği ise bir yandan "subsidiarite-yerellik" ilkesi, diğer yandan "bölgeselleşme" arayışıyla ademi merkezileşme (yerelleşme) sürecini yönlendiren başlıca aktörler konumundadır.

a. Dünya Bankası: Yerelleşme Politikası

Son çeyrek yüzyıldır, uluslararası alanda sermayenin çıkarları, küresel örgütler eliyle kamu politikasına dönüştürülmekte ve azgelişmiş ülkelere transfer edilmektedir. Ülkelerin iktisadi ve toplumsal yapılarını küresel sermayenin gereklerine uyarlama üzerine kurulu bu transfer ağında, en önemli aktörlerden biri Dünya Bankası'dır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, bir Bretton Woods kurumu olarak Uluslararası Para Fonu (IMF) ile birlikte doğan Dünya Bankası, 1944'ten beri çeşitli ülkelere krediler açmaktadır. Banka, 1980'e kadar, "uzun dönemli, ekonominin arz boyutu ile ilgili, üretim sektörüne yönelik ve proje kredileri veren bir kalkınma ör-

894 Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim, İstanbul 2005, s. 201.

gütü kimliği ile çalışmıştır."[895] Dünya Bankası'nın açtığı kredilerin niteliği 1980'li yılların başından itibaren değişmeye başlamıştır. Bu tarihten sonra Dünya Bankası, yapısal uyarlama kredileri (structural adjustment loan-SAL) ve sektörel uyarlama kredileri (sectoral adjustment loan-SECAL) adı altında politika üreten krediler sistemine geçmiştir.[896] Kapitalist sistemin işlerliğini sağlamak için kurulan ve çalışan Dünya Bankası, çeyrek yüzyıldır açtığı krediler çerçevesinde devletlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik politikalar üretmektedir. Yeniden yapılandırma sürecinin en önemli boyutlarından birini yerelleşme politikası oluşturmaktadır.[897]

Türkiye'de yerelleşme süreci, Dünya Bankası'nın doğrudan yönetimi ve gözetimi altında ilerlemektedir. DB, Türkiye'de yerelleşme uygulamasını, 1990'lı yılların ortasında Antalya ve Çeşme-Alaçatı belediyelerinde su işletmeciliğinin uluslararası ihaleye çıkarılmasını sağlayan proje kredileri ile başlatmıştır. Yerelleşme uygulamasının başka alanlara doğru genişletilmesi 2000'li yılların başından itibaren açılan kredilerle sağlanmaktadır. Bu dönemde kamuda reform süreci asıl olarak, 2000 tarihli Ekonomik Reform Kredisi, 2001 yılında ilki, 2002 yılında ikincisi ve 2004 yılında üçüncüsü açılan Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Yapısal Uyum Kredileri (PFPSAL) ile yönlendirilmiştir.[898] PFPSAL kredileri kapsamında 2001-2005 yılları arasında (ilk PFPSAL 1,1 milyar, ikinci PFPSAL 1,35 milyar, üçüncü PFPSAL 1 milyar olmak üzere) toplam 3,45 milyar dolar kredi açılmıştır. Dünya Bankası'nın

---

895 Aynı dönemde IMF ise kısa dönemli, ekonominin talep boyutu ile ilgili, parasal sektöre yönelik ve program kredileri veren bir ödemeler dengesi kurumu olarak çalışmıştır. İki örgüt arasındaki bu işbölümü, 1980'li yılların başında belirsizleşmiştir. Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 79-96.

896 Dünya Bankası Türkiye'ye 1980-1984 yılları arasında beş SAL, 1985-1988 yılları arasında dört SECAL kredisi açmıştır. Bütün sosyo-ekonomik yapıyı dönüştürmeye yönelen genel nitelikli SAL anlaşmaları ile bir sektörü dönüştürmeyi hedefleyen SECAL anlaşmalarının uygulanmasını sağlayan araçlar ise konu hedefli proje kredileri olmuştur. Türkiye bu örgüte 1947 yılında üye olmuştur.

897 Dünya Bankası'nın rolüne ilişkin bir değerlendirmede, 1980'den önce merkezileşmeyi destekleyen DB'nin, çeyrek yüzyıldır hükümetlerin yerelleşmesini savunduğu dile getirilmektedir. Bu iki ayrı döneme ilişkin olarak, "eski banka-yeni banka" ayrımı yapılmaktadır: Wendy S. Ayres, "Supporting Decentralization: The Role and Experience of the World Bank", *Decentralization and Development*, SDC Publications on Development, Berne 1999, s. 84.

898 Birgül A. Güler, "Devlette Reform", s. 33-34.

Türkiye'ye açtığı en yüksek tutarlı krediler olan PFPSAL'lerin ilk ikisinin % 50'lik bölümleri "merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetişimi" konularında yapılacak reformlara ayrılmıştır.

Yerelleşme uygulamasını geliştiren asıl politika belgesi, DB'nin "kamu sektörü reformlarında ikinci dalga" olarak nitelendirdiği üçüncü PFPSAL kredisidir.[899] Bu kredi, "merkezi yönetimin yeniden yapılandırılması, yönetim kademeleri arasında görevlerin yeniden bölüşülmesiyle daha geniş bir ademi merkeziyete (yerelleşmeye) ulaşılması ve hesapverebilirliğin (mali sorumluluğun) güçlendirilmesi" için açılmıştır. DB, 6 Kasım 2003 tarihinde, ikinci CAS (Country Assistance Strategy) Ülke Destek Stratejisi planı kapsamında, 2004-2006 yıllarını kapsamak üzere Türkiye'ye "eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında yapılacak reformlar ile *hizmetlerin yerelleştirilmesi* ve *belediyeler reformu* başta olmak üzere" 4,5 milyar dolar kredi açma kararı almıştır. PFPSAL-III, Türkiye için Dünya Bankası'nca hazırlanan CAS planının ilk ödeme dilimidir. Kredi bu planda belirlenen hedef ve ölçütlere göre açılmaktadır. 2005 yılının Aralık ayında CAS İlerleme Raporu doğrultusunda süre 2007'ye uzatılırken, kredi miktarı da 6,6 milyar dolara çıkarılmıştır. Bu kapsamda 2005 yılında, beş yıl süreli ve toplam 275 milyon dolarlık *Belediye Hizmetleri Kredisi* (Municipal Services Loan) açılmıştır.

CAS'ın ikinci dilimi, Hükümet'in "Kamu Sektörü İşletimi (Kamu Yönetimi) ve Mali Yapı Reformu" çalışmalarına destek vermek üzere, 29 Haziran 2006 tarihinde açılmıştır. 403 milyon avro (500 milyon dolar) tutarındaki Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi (Programmatic Public Sector Development Policy Loan-PPDPL) reformun üç boyutuyla ilişkilidir: *1- Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Reformu* (sosyal güvenlik açıkları, emeklilik sistemi, sosyal güvenlik ve sosyal yardım sisteminin kurumsal ve yönetsel yapısı bakımından müdahaleleri içermektedir), *2- Bütçe ve Kamu Mali Yönetimi Reformu* (mali uyarlamanın gerçekleştirilmesi, 2001 krizinden bu yana kırılmış olan makroekonomik dengelerin onarılması), *3- Kamu Yönetimi*

899 http://www.worldbank.org.tr/wbsite/external/countries/ecaext/turkeyextn/0

Reformu (bölgesel eşitsizliklerin azaltılması, yerelleşmenin artırılması, tüm yönetim kademelerinde yolsuzlukla mücadele yoluyla kamu sektöründe yönetişimin geliştirilmesi).

Kamu yönetimi reformu başlığında toplanan düzenlemeler, yerelleşmeye yöneliktir. Bu kapsamda il yerel yönetimleri ile belediyelerin gelirlerinin artırılması ve bölge kalkınma ajanslarının kurulması çalışmaları yer almaktadır. İlk PPDPL, 29 Haziran 2006 - 30 Eylül 2007 tarihleri arasında uygulanmıştır. Kredinin Dünya Bankası İcra Direktörleri tarafından onayı üzerine, DB'nin Türkiye Direktörü Andrew Vorkink tarafından yapılan açıklamada, "PPDPL tarafından desteklenen reformların dünyada gerçekleşmekte olan en ilerici türden reformlar olduğu" belirtilmiştir.[900] Bundan sonraki dönemde, Türkiye'de devletin yeniden yapılanma süreci "ilerici PPDPL reformları" çerçevesinde ilerleyecektir. İkinci Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi, 19 Haziran 2008 tarihinde Dünya Bankası'nca onaylanmış, kredi anlaşması 20 Haziran 2008 tarihinde imzalanmıştır.[901] Yaklaşık 400 milyon dolar tutarındaki kredi kapsamında sosyal güvenlik ve sosyal yardım sistemi, bütçe ve kamu mali yönetimi ile kamu yönetişimi alanlarındaki reform çalışmalarına destek sağlanacaktır. Dünya Bankası'nın PPDPL reformları kapsamında Türkiye'ye toplam üç adet kredi açması planlanmıştır.

DB'nin ademi merkezileşme modeli, "yerel yönetim özerkliği" söyleminden hareketle, merkezi yönetim ile

---

900 Vorkink'in açıklamasının tümü şöyledir: "...Dünya Bankası, bu ikrazla Hükümetin Reform Programını desteklemekten memnuniyet duymaktadır. Bu ikraz Türkiye'de süregelen büyümeye yönelik olarak önemli bir motif olmaya devam eden makroekonomik çerçeveyi sadece desteklemeye yardımcı olmakla kalmayıp, aynı zamanda finans düzenleme yapısını geliştirerek mali bir alan yaratacaktır... PPDPL tarafından desteklenen reformlar bugün dünyada gerçekleşmekte olan en ilerici türden reformlar arasındadır ve uzun vadeli mali istikrar ve AB'ye uyum dahil ekonominin modernleştirilmesi için de hayati önem taşımaktadır. Türk Hükümeti'ni, daha eşitlikçi ve sürdürebilir emeklilik planları, evrensel sağlık sigortası ve kamu sektörünün yönetimindeki gelişmeler aracılığıyla nüfusa önemli faydalar sağlayacak olan bu önemli reformları üstlendiği için tebrik etmek istiyorum."

901 PPDPL-I'in ardından, PPDPL-II programının hazırlıklarında kullanılmak üzere, DB aracılığıyla Japon hükümeti kaynaklarından 900.000 ABD doları tutarında hibe sağlanmıştır. PPDPL-I kredi anlaşması ile PPDPL-II hazırlık çalışmalarına yönelik hibe anlaşması, 7 Temmuz 2006'da imzalanmıştır. http://www.hazine.gov.tr

yerel yönetimler arasındaki ilişkileri gevşeklik temelinde yeniden tanımlamaktadır.[902] Ancak, bir yandan merkezle bağları gevşetilip, hatta yer yer koparılan yerel yönetimler, diğer yandan kredi mekanizması üzerinden küresel mali piyasalara bağlanmaktadır. Merkezi yönetimi devre dışı bırakarak, küresel ile yereli birbirine bağlayan DB, böylece yerel hizmetlerin özelleştirilmesini ve küresel liberalizasyonu aynı anda sağlamış olmaktadır. Üstelik bu model, yeni bağlantı söze konu edilmediği için, kolayca yerel demokrasinin genişlemesi olarak ilan edilebilmektedir. Dünya Bankası, yerel yönetimlerin küresel para piyasalarına doğrudan ulaşabilecekleri bir özerkliğe kavuşturulmalarını istemektedir. Bu doğrultuda DB'nin talep ettiği yapılanma, "kredilerin geri dönmesini güvence altına alan bir bütçe sistemi, cari harcamaları sınırlandırmaya yarayacak yerel-esnek sözleşmeli bir personel rejimi, yerel gelir kaynakları-harcama serbestliği esaslarına dayanan bir yerel özerklik" içermektedir.[903]

Dünya Bankası, ulus-altı ölçeğin Banka'nın temel politikaları ve üye ülkelerle kredi ilişkileri açısından gittikçe önem kazandığına dikkat çekmektedir.[904] Banka'ya göre bu ilginin kaynağı, gerek federal gerek üniter devlet yapılanmalarında, ulus-altı birimlerin mali sorumluluklarının artması ve ademi merkezileşme eğiliminin güçlenmesidir.[905] Dünya Bankası tanımına göre yerelleşme, "kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine ve/veya özel sektöre devredilmesi"dir. Bu çerçevede siyasal, yönetsel, mali ve piyasa olmak üzere dört farklı yerelleşme türünden söz edilmektedir. Dünya Bankası'na göre, bu kavramsal sınıflandırma, başarılı bir yerelleşme uygulaması ve farklı biçimler arasında eşgüdüm sağlanması açısından oldukça önemlidir.

Dünya Bankası'nın yerelleşme ve ulus-altı kalkınma anlayışı,

902 *A.k.*, s. 35.

903 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/

904 Dünya Bankası, yerelleşme açıklamalarında, genel olarak hem üniter hem de federal devlet yapılanmasını kapsamak üzere "ulus-altı yönetim" (subnational government) kavramını kullanmaktadır. Ulus-altı yönetimler, üniter devletlerde yerel ve bölgesel yönetimleri, federal devletlerde ise federe birimler ile bu birimlerin altındaki yerel yönetimleri içermektedir.

905 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/impacts

kendi tanımıyla, "disiplinlerarası ve sektörlerarası bilgiye" dayanmaktadır. Buna göre, kalkınma ve yoksulluğun azaltılması, bölgelerarası ve kırsal-kentsel alanlar arası eşitsizliklerle mücadele edilmesi, ancak ulus-altı birimlerin mali, siyasal ve yönetsel açıdan yeniden yapılandırılmasıyla mümkündür. Bu süreçte, Banka'nın temel hedefi, "ulus-altı/bölgesel kalkınma", "yoksulluğun azaltılması", "çoklu yönetim yapılarının etkinleştirilmesiyle merkezi ve yerel yönetişimin geliştirilmesi" olarak somutlanmaktadır. Dünya Bankası yaklaşımında yerelleşmiş yönetişim üç ana unsura dayanmaktadır: Katılım, hesapverebilirlik ve şeffaflık. Buna göre, katılımın güçlendirilmesi ile hesapverebilirlik sağlanmakta, şeffaflık uygulaması ile yolsuzluk önlenmektedir. Dünya Bankası'na göre, yerelleşmenin başarısı, ulusal ve yerel görevlilerin *yerelleşmiş yönetişim* konusunda eğitilmelerine bağlıdır. Bu nedenle yerel yönetimlerin, özel şirketlerin ve sivil toplum örgütlerinin yerelleşmiş faaliyetlerin planlanması, finansmanı ve işletilmesi (management) konusunda "teknik yardım"a ihtiyaçları bulunmaktadır.

DB, yerelleşmenin ülkeden ülkeye hatta aynı ülke ya da sektör içinde çeşitlilikler sergileyen bir politika olduğunu, bu nedenle yerelleşme tartışmasında "elmalarla portakalların karşılaştırılması"nı önlemek gerektiğini belirtmektedir. Yerelleşme uygulamaları, özellikleri, politika etkileri ve başarı koşulları itibariyle farklılaşmaktadır. Bankaya göre, farklı yerelleşme türlerini açıklayabilmek için, yerelleşme biçimi ile yerelleşmenin etkisini tanımlamak gerekir. Yerelleşme politikası, uygulandığı ülkenin siyasal yapısı ve yönetsel özelliklerine göre biçimlenmektedir. Yerelleşmenin etkisi ise uygulanmakta olan yerelleşme türüne (mali, siyasal, yönetsel) ve yerelleşmenin amacına bağlıdır. Dünya Bankası, yerelleşme ile ekonomik büyüme arasında açık ve belirli bir ilişki bulunmadığını vurgulamaktadır. Bankaya göre, yaşanan deneyimler ışığında yerelleşme sürecinin büyümeyi artırıcı bir etki gösterdiğini söylemek zordur. Ancak, bu ilişkinin tam ters yönde geliştiğine, bir başka deyişle yüksek gelirin yerelleşmeyi artırdığına dair kanıtlar bulmak daha kolaydır.[906]

Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerde "uygun koşullar

906 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/impacts

altında"bütünyerelleşmebiçimlerinin,siyasal,ekonomikvetoplumsal faaliyetlerde katılımı genişleteceğini belirtmektedir.[907] Banka, yerelleşme politikası için bir tür fayda-maliyet analizi de çıkarmaktadır. Buna göre, yerelleşme etkin bir şekilde uygulanırsa, merkezi yönetimin temel sosyo-ekonomik faaliyetleri planlaması ve denetlemesi nedeniyle oluşan karar mekanizmasındaki tıkanıklıklar azaltılabilecektir. İkincisi, yerelleşme, karmaşık bürokratik süreçlere son vererek, kamu görevlilerinin yerel koşullara ve ihtiyaçlara karşı duyarlılığını artıracaktır. Üçüncü olarak, yerelleşme, ulusal bakanlık sisteminin hizmetler aracılığıyla daha geniş alanlara ulaşmasını sağlamakta, karar alma sürecinde farklı toplumsal grupların (siyasal, etnik, dinsel ve kültürel) temsilini artırmaktadır. Dördüncüsü, bazı ülkelerde yerelleşme, farklı yönetim kademelerinin (ulusal-eyalet/il/bölge-ilçe-belediye) programları arasında eşgüdümü etkinleştirerek, yerel düzeyde coğrafi bir merkez yaratmaktadır. Ayrıca yerel halkın, karar alma sürecine katılımını sağlayacak olanaklar yaratmaktadır. Beşincisi, yerelleşme, yerel deneyimin yolunu açarak, daha yaratıcı, daha yenilikçi ve sorumlu programlar uygulanmasına neden olmaktadır. Son olarak, yerelleşme vatandaşların yerel düzeyde kamusal programları denetlemelerini sağlayarak, siyasal istikrarın ve ulusal birliğin güçlenmesine neden olmaktadır.

Bu liste, yerelleşmenin neredeyse her derde deva olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Ancak DB, bütün faydalarının yanı sıra, belirli olumsuzluklar da taşıdığı için, yerelleşmenin "her derde deva bir ilaç" olmadığını söyleyerek, politika transfercilerini uyarmaktadır. Banka, bir de sakınca listesi sıralamaktadır: Yerelleşme, standart, rutin ve ağa dayalı (network-based) hizmetler açısından etkin değildir; yerelleşme süreci ölçek ekonomileri ile merkezi yönetimin kıt mali kaynaklar üzerindeki denetiminin kaybedilmesiyle sonuçlanabilir; yerel düzeyde zayıf yönetsel veya teknik kapasite, ülkenin bazı alanlarında hizmetlerin verimsizleşmesine ve etkinsizleşmesine neden olabilir; yeterli mali kaynak olmadan, sorumlulukların yerel birimlere devredilmesi, hizmetlerin eşit

907 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what

dağılımını zorlaştıracaktır; yerelleşme kimi durumlarda ulusal politikaların eşgüdümünü karmaşıklaştırarak, yerel güçlerin egemenliğine yol açacaktır; bazı ülkelerde kamu ve özel sektör arasındaki güvensizlik, yerel düzeydeki işbirliğini çökertebilir...

Dünya Bankası, birçok ülke için, uygun bir merkezileşme-yerelleşme dengesinin hükümetlerin etkin ve verimli çalışması açısından gerekli olduğuna dikkat çekmektedir. Bu nedenle, merkezileşme ve yerelleşme, biri olmadan diğerinin de varlık gösteremeyeceği olgular olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, yerel düzeyde bütün kamusal işlerin finansmanını ve yönetimini sağlamak mümkün olmadığı gibi, etkin bir yerelleşme uygulandığında bile merkezi yönetimin politika belirleme ve danışma rolü devam etmektedir. Ancak, Dünya Bankası'nın merkez-yerel karşıtlığı yerine, ikisinin birlikteliğine ve işbölümüne dayanan bir bütünden söz etmediği açıktır. Banka'nın merkezi yönetime "politika belirleme" ve "danışma" çerçevesinde verdiği rol, yalnızca yerelleşme sürecinin desteklenmesi içindir. Buna göre, merkezi yönetim uygun ve etkili ulusal politikalar izleyecek ve düzenlemeler yapacak, yeni kamusal sorumluluklar üstlenmesi için de yerel kurumsal kapasiteyi geliştirecektir. Merkezi yönetimin "elzem" ya da "vazgeçilemez" rolü, yerelleşme politikasını güçlendirmekle sınırlıdır.

Dünya Bankası, çeyrek yüzyıla damgasını vuran yerelleşme politikasının kaynağına ilişkin açıklamasında, bu politikanın nedenlerini siyasal ve ekonomik olarak ikiye ayırmaktadır. Bu açıklama çerçevesinde, siyasal nedenler, büyük ölçüde azgelişmiş dünyanın iç dinamiklerine bağlanmaktadır. Buna göre, Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkeleri "kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan siyasal nedenlerle" yerelleşmeyi tercih etmiştir. Örneğin, Latin Amerika ülkelerinde yerelleşme, otoriter merkezi rejimlerin yerini yeni anayasal rejimde seçilerek gelen hükümetlerin aldığı demokratikleşme sürecinin önemli bir parçası olmuştur. Afrika'da çok partili siyasal sistemlerin yaygınlığı, karar alma sürecinde yerel taleplerin artmasına neden olmuştur. Nitekim Etiyopya'da yerelleşme, bölgesel ve etnik grupların siyasal sürece daha fazla katılım talebinin bir yansımasıdır. Sonunda, burada yerelliklere daha fazla özerklik verilerek ya da başka bir ifadeyle "asimetrik

federasyonlar" güçlendirilerek, bölgesel ve etnik baskılar karşısında ülkenin birliği sağlanabilmiştir. Mozambik ve Uganda'da yerelleşme, uzun iç savaşların sonunda gündeme gelmiştir ve ülkenin yönetişiminde yerel düzeyin katılımı artırılmıştır. Geçiş ekonomilerinde yerelleşme, eski sosyalist devletlerin dağılması sonucunda ortaya çıkmıştır. Yerelleşme, bazı ülkelerde, örneğin Doğu Asya ülkelerinde ise merkezi yönetimin sınırlılıkları karşısında, geniş kesimlere hizmet götürebilme ihtiyacının yansımasıdır.

Görüldüğü gibi Dünya Bankası'nın azgelişmiş ülkelere dayalı siyasal etmenler açıklaması, "neden yerelleşme" sorusuna bir açıklık getirmemektedir. Banka, azgelişmiş ülkelerle yaptığı kredi anlaşmalarıyla 1980'den itibaren bizzat kendi eliyle şekillendirdiği yerelleşme politikasını, kendi dışında gelişen bir eğilim, kaçınılmaz ve zorunlu bir gelişme olarak tanımlamaktadır. Ayrıca, politikanın kaynağı konusunda gelişmiş ülkelere ilişkin herhangi bir örnek verilmemesi de dikkat çekicidir.

Dünya Bankası'nın Yerelleşme Tanımı

Dünya Bankası yerelleşmeyi, "kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim örgütlerine ve/veya özel sektöre devredilmesi" olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede siyasal, yönetsel, mali ve piyasa olmak üzere dört farklı yerelleşme türünden söz edilmektedir. Banka'ya göre, bu kavramsal sınıflandırma, başarılı bir yerelleşme uygulaması ve farklı biçimler arasında eşgüdüm sağlanması açısından oldukça önemlidir.

Siyasal Yerelleşme. Dünya Bankası, siyasal yerelleşmeyi, "yurttaşlara ya da onların seçilmiş temsilcilerine, kamusal karar alma sürecinde daha fazla güç verme" olarak tanımlamaktadır.[908] Yerelleşmenin bu türü, "genellikle çoğulcu siyaset ve temsili sistem ile birleşmekle birlikte, yurttaşlara ve temsilcilerine politika oluşturma ve uygulama aşamalarında daha fazla yetki verilerek, demokratikleşmenin desteklenmesi" olarak sunulmaktadır.

Dünya Bankası, siyasal yerelleşmeyi "anayasal, yasal ve düzenleyici çerçeve"-"katılım ve yerelleşme" olmak üzere iki başlık

908 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political

altında sınıflandırmaktadır. İlki, yerelleşmiş bir sistemin işletimi[909] için anayasanın, yasaların ve diğer düzenlemelerin gözden geçirilmesini kapsamaktadır. Buna göre yerelleşme politikasının temel ilkeleri ile yönetsel kademelerin hak ve sorumlulukları anayasada düzenlenmeli, mali sistemin temel özellikleri ile yerel yönetim yapısının kurumsal niteliklerini tanımlayan yasalar ve bu yasaların uygulanmasını kolaylaştıracak düzenlemeler yapılmalıdır. Dünya Bankası, "karmaşık bir toplumsal deneyim" olarak betimlediği yerelleşme politikasının uygulama araçlarını değiştirebilme esnekliğini korumak için, anayasada yalnızca siyasal ve felsefi ilkelere yer verilmesini, uygulamaya yönelik yapıların yasalarla düzenlenmesini tavsiye etmektedir. Bu kapsamda, mevcut yasaların da yerelleşme sürecinde engel oluşturan ya da sorun yaratan hükümlerden temizlenmesi gerekmektedir. Siyasal yerelleşmenin ikinci boyutu, katılım ve yerelleşme ilişkisidir. Banka "simbiyotik" olarak nitelendirdiği bu iki olgu arasındaki ilişkinin bir yandan başarılı yerelleşmenin yerel katılımı gerektirmesi, diğer yandan yerelleşme sürecinin iktidarı ve kaynakları yakınlaştırarak katılım olanaklarını artırması şeklinde ortaya çıktığını savunmaktadır. Dünya Bankası, kamu hizmetlerinin yoksullara nasıl ulaştırılabileceği sorununun çözümünü "yerel demokrasi"de (genel oy sistemine dayanan yerel seçimler) görmektedir. 2004 Dünya Kalkınma Raporu'nda merkezi yönetimler, hizmet kalitesini düşürmek ve hizmeti geniş kitlelere ulaştıramamakla suçlanmaktadır.[910] Banka'ya göre hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi ile bütün sorunlar çözüme kavuşacaktır.

Mali Yerelleşme. Dünya Bankası, mali sorumluluğu yerelleşmenin en önemli bileşeni olarak tanımlamaktadır.[911] Buna göre, yerelleştirilen hizmetlerin yerel yönetimler ya da özel kuruluşlar tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmesi, bu kurumların yeterli bir gelir seviyesine ve harcamalar hakkında karar verme yetkisine sahip olmalarını gerektirir. Mali yerelleşme, gelir ve giderlere

909 Bu çalışmada *işletim* sözcüğü, *management* sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmaktadır.

910 *Making Services Work For Poor People*, World Development Report, The World Bank, Washington 2004, s. 89-90.

911 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/financial

ilişkin bazı sorumluluklar ile borçlanma yetkisinin alt kademelere devredilmesi demektir.

Harcamaların tahsisi, yerellik ilkesine dayanmaktadır. Buna göre, daha üst yönetim kademeleri düzenleyici ve politika belirleyici bir role sahipken, daha alt kademeler kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumludur. Bu süreçte, yerelde kaynak kullanımı merkezi yönetimin denetimine tabi değildir. Bunun yerine, yerel mali performansın raporlanması ve üst birimin izlemesi ile güçlendirilmiş bir şeffaflık ve hesapverebilirliğe ihtiyaç duyulmaktadır. Gelir paylaşımı-kaynakların bölüşümü boyutuyla mali yerelleşme, çeşitli adlar altında toplanan vergilerin yönetim kademeleri arasında nasıl tahsis edileceğini belirlemektedir. Mali yerelleşmenin temel olarak dört unsurdan oluştuğu görülmektedir: Harcamaların yerelleşmesi, gelirlerin yerelleşmesi, yönetimler arası transferler ve borçlanmanın yerelleşmesi.

İdari Yerelleşme. İdari yerelleşme, kamu hizmetlerinin görülmesinde otorite, sorumluluk ve mali kaynakların yönetimin değişik kademeleri arasında yeniden bölüşümünü anlatmaktadır. Dünya Bankası kaynaklarında idari yerelleşmenin üç biçiminden söz edilmektedir:[912] Türkçe'de "yetki genişliği" olarak bilinen ve genellikle üniter devletlerde uygulanan *deconcentration*, yerelleşmenin en zayıf biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu ilke, karar alma yetkisi ile mali ve işletimsel sorumlulukların merkezi yönetimin çeşitli kademeleri arasında paylaşılması anlamına gelmektedir. Bu tür bir yerelleşme ile sorumluluklar merkezi yönetimden taşra birimlerine aktarılarak, merkezi yönetimin denetiminde güçlü bir taşra yönetimi ya da yerel yönetim kapasitesi oluşturulmaktadır. Daha kapsamlı bir yerelleşme biçimi olarak tanımlanan *delegation* (yetki devri), karar alma ve yönetme sorumluluğunun merkezi yönetimden, doğrudan merkez tarafından denetlenmeyen, ama ona karşı sorumlu olan yarı özerk örgütlere devrini anlatmaktadır. Merkezi yönetim eliyle kurulan KİT'ler, ulaştırma kurumları, özel hizmet bölgeleri, yarı-özerk okul bölgeleri, bölge kalkınma ajansları ya da özel proje uygulama birimlerine kamusal sorumlulukların devri bu çerçevede düşünülmektedir. Karar alma serbestliği

912 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin

bulunan bu örgütler, kamu personel rejimi kapsamı dışında faaliyet göstermekte ve hizmetlerini doğrudan doğruya kendileri fiyatlandırmaktadır. Karar alma yetkisi ile mali ve yönetsel yetkilerin tüzel kişiliğe sahip, yarı-özerk yerel yönetim birimlerine devredilmesi olarak tanımlanan *devolution* (idarelerarası görev ve kaynak bölüşümü, bizde desantralizasyon olarak bilinen tür) ise idari yerelleşmenin üçüncü biçimini oluşturmaktadır. Başkanları ve meclisleri seçimle göreve gelen, gelirlerini kendileri toplayan ve yatırım kararları alma yetkisi olan belediyeler bu kapsamda sayılmaktadır. Bu sistemde, yerel yönetimler açık bir biçimde ve yasal olarak tanımlanmış coğrafi sınırları içinde kamusal yetki kullanan ve kamusal işlev gören birimlerdir. Yerelleşmenin bu türü, siyasal yerelleşmenin temelini oluşturmakta ve ileri biçimleri federalizme yaklaşmaktadır.

Piyasa: "Yerelleşmenin en mükemmel biçimi". Yerelleşmenin dördüncü boyutu olarak "özelleştirme" ya da DB terimiyle "piyasa yerelleşmesi"; kamu mallarının satışı, özel sektörün hizmet sunumunda payının artırılması ve kâr güdüsünün kamu yönetiminin her alanında davranışlara yansıtılmasını anlatmaktadır.[913] Dünya Bankası'na göre, yerelleşme politikasının temel nedeni ekonomiktir. "Etkinlik, eşitlik ve makrodenge" olarak ifade edilen yerelleşmenin ekonomik rasyonalitesi, "piyasa yerelleşmenin en mükemmel biçimidir" düşüncesine dayanmaktadır. Böylece, tüketicinin bir ürünü istediği üreticiden edinebileceği piyasa koşullarında, yerel hizmetlerin sunumunda rekabetin yaratılması etkinliği artıracaktır. DB modelinde etkinlik, kamu hizmetlerinin yetki genişliği ile özelleştirme arasında değişen uygulamalar aracılığıyla sunulabilmesini anlatmaktadır.

Dünya Bankası, desantralizasyon-ademi merkezileşme olarak bilinen süreci, Fransız idare sistemindeki geleneksel tanımlamadan oldukça farklı bir şekilde ele almaktadır. Genel olarak ademi merkezileşme, *devletin içinde yukarıdan aşağıya yetki aktarımını* ifade etmek üzere kullanılır. Ancak, neoliberal yaklaşımın ademi merkezileşme tanımı, kamu kudretinin devletten özel sektöre aktarılmasını öngören bir içeriğe sahiptir. Küresel örgütlerin

913 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/htm

geliştirdiği modele göre ademi merkezileşme, devlet içi bir hareket değil, yönetsel/siyasal karar gücünün sermayeye devredilme sürecidir. Dolayısıyla Fransız idare geleneğinin ademi merkezileşme algısı ile küresel örgütlerce geliştirilen neoliberal ademi merkezileşme tanımı arasındaki farklılaşmayı görmek gerekir.

Dünya Bankası'na göre, yerelleşme sürecinin en önemli aşamalarından biri, kamu personel reformudur. Coğrafi ve kurumsal olarak iktidar ile mesleklerin konumunu değiştiren yerelleşme süreci, kamu personel sisteminde esneklik talep etmektedir. Bu süreç, kamu yönetiminde yeterli deneyimi olmayan görevlilere yeni sorumluluklar yüklemekte, uzman ve teknik personel ihtiyacını yeniden belirlemekte, yerel özerklik ve ulusal standartlar arasında bir gerilim yaratmaktadır. Bu nedenle yerelleşmeyi destekleyen bir kamu personel reformunun kaçınılmazlığı vurgulanmaktadır. İnsan kaynakları işletiminin yerelleşmesi, mali ve işletimsel olanaklara sahip yerel yönetim birimlerinin rekabetçi ödeme ve maaş koşulları oluşturarak yerel yetenekleri kendisine çekmesini sağlayacaktır. İnsan kaynakları konusunda merkezi denetimin devam ettiği koşullarda ise, yerel paydaşların (local stakeholder) işletme tercihlerinin azaltılmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Dünya Bankası'na göre yerelleşme bir sihir değildir. Banka, yerel yönetimlere yalnızca daha fazla yetki ve sorumluluk devredilerek hizmet etkinliği sağlanamayacağını, bu nedenle siyasal ve mali yerelleşmeye gidilmesinin elzem olduğunu dile getirmektedir. Dünya Bankası modelinde yerelleşmenin başarılı olması üç koşula bağlıdır: Yerel vergilere ve harcama gücüne dayanan yerel maliye sistemi, merkez-yerel arasında görev ayrılığı ve yerel kapasite. Yerel maliye sisteminin kurulmasından sonraki adım, yerel borçlanma hakkının verilmesidir.

Bakanlıkların Yerelleşmesi

Dünya Bankası, yerelleşmeye konu olan başlıca kamu hizmetlerini şu şekilde sıralamaktadır: Eğitim, Sağlık, Altyapı, Sosyal Güvenlik, Su Yönetimi, Doğal Kaynak İşletimi ve Çevre.

Eğitim hizmetinin yerelleşmesi, karar verme gücünün merkezi yönetimden yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine ve okullara devredilmesi sürecini anlatmaktadır. Kamusal gücün

bölüşülmesi, "kimin neyi kontrol ettiğine karar verme" olarak tanımlanmaktadır. Eğitim hizmetinde karar verme sürecinin aşamaları, ders programının hazırlanmasından, veli-öğretmen ilişkilerine uzanan oldukça geniş bir alanı (öğretme teknikleri, öğrenci değerlendirme yöntemleri, ders kitabı üretimi ve dağıtımı, öğretmen istihdamı, okul inşası ve onarımı, eğitim maliyesi) kapsamaktadır. 1990'ların başında, DB'nin açtığı eğitim konulu proje kredilerinin yalnızca % 2'si yerelleşme stratejisi içerirken, 2000'li yıllara doğru bu oran % 50'ye yükselmiştir.[914]

Eğitim alanında yerelleşmenin, hizmetin merkezi yönetim tarafından verilmesine kıyasla, etkinliği, şeffaflığı, hesapverebilirliği ve hizmet sorumluluğunu artıracağı savunulmaktadır. Yerelleşmiş eğitim sistemi, daha etkin olmayı, yerel önceliklerin daha iyi yansıtılmasını, katılımı artırmayı ve böylece kaliteyi geliştirmeyi vaat etmektedir. Ancak şeffaflık, katılım, etkinlik ya da hesapverebilirlik gibi anlam yüklü neoliberal kavramlarla birlikte sunulan yerel önceliklerin yansıtılması hedefi, eğitim sisteminin ulusallık niteliğini ortadan kaldırırken, temel kamu hizmetlerinden birini daha bu ilkeler üzerinden piyasaya bağlamaktadır. Üstelik eğitim sisteminin yerelleştirildiği pek çok ülkede, "hedeflenen ideallere ulaşılamadığı, kalitenin azaldığı ve özellikle gelir düzeyi düşük bölgelerde derin eşitsizlikler yaşandığı" bizzat yine DB kaynaklarında dile getirilen bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.[915]

Dünya Bankası'nın sağlık hizmetinin yerelleştirilmesine ilişkin değerlendirmesi oldukça çarpıcıdır. Banka, sağlık hizmetlerinin bütünleşik yapısı nedeniyle, bu alanda yerelleştirmenin diğer sektörlerden daha karmaşık ve zor olduğunu belirtmektedir.

914 Wendy S. Ayres, *a.g.k.*, s. 76.

915 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/service.htm, DB eğitim hizmetlerinin yerelleştirilmesinde Etiyopya'da yaşanan süreci örnek göstermektedir. Banka'ya göre bu ülkede yerelleşme bölgesel ve etnik grupların siyasal katılımı zorlaması sonucunda ortaya çıkmıştır. 1994 yılında kabul edilen Anayasa ile ülkede etnik tabanlı bir federasyon kurularak, kamusal yetkiler dokuz bölgeye bırakılmıştır. Eğitim sisteminde planlama, politika oluşturma (belirleme-uygulama-denetleme), ilköğretim müfredatı, öğretmen yetiştirme yetkisi bölgelere devredilmiştir. İlköğretimin her etnik grubun kendi dilinde yapılması ilkesi benimsenmiştir. Bu nedenle ülkede 18 ayrı dilde eğitim verilmektedir. *Making Services Work For Poor People*, World Development Report, The World Bank, Washington 2004, s. 187.

Sağlık hizmetlerinin iyi planlanmadan ve ülke deneyimlerinin ortaya çıkardığı sonuçlar dikkate alınmadan yerelleştirilmesinin, düş kırıklığı yaratmak bir yana toplum için zararlı olacağı da dile getirilmektedir. Gerçekte, sağlık sisteminin yerelleşmesinden beklenenler de diğer kamusal hizmet alanları için söylenenlerden farklı değildir. Yerelleşme politikasının tanıdık gerekçesi burada da karşımıza çıkmaktadır: "Yerel tercihlerin dikkate alınması, sağlık programlarının uygulanmasını kolaylaştıracaktır, kırsal ve kentsel alanlar arasındaki eşitsizlikleri azaltacaktır, toplumun maliyete katılımı artacaktır, kamu ve özel sektör kurumları arasında işbirliği geliştirilecektir..." Derin gelir farklılıklarının olduğu azgelişmiş bir ülkede, toplumun maliyetine katılımının sağlandığı bir hizmette, eşitsizliklerin nasıl azaltılacağı sorusu bu modelde cevapsızdır. Sağlık hizmetlerinin yerelleşmesiyle eşitlik, etkinlik, hesapverebilirlik ve kalitenin geliştirileceği savını destekleyecek veri olmadığı, bizzat Dünya Bankası'nca dile getirilmektedir. DB, yerelleşmenin sağlık hizmetleri için önemli zorluklar yaratacağını kendisi de kabul etmektedir.

Altyapı hizmetlerinin yerelleşmesi, yol, su ve katı atık sistemleri, taşımacılık, enerji ve telekomünikasyon ağları ile diğer kamusal altyapı yatırımlarını içermektedir. Dünya Bankası'na göre, altyapı hizmetlerinin yerelleştirilerek, hizmetin yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör eliyle görülmesi bir dizi avantaj sağlamaktadır: "Yerel tercihler, ulus-altı birimler tarafından altyapı teknolojisine ve hizmet kalitesine yansıtılmaktadır, hesapverebilirlik yerel karar alma mekanizması ile güçlendirilmiştir, sektörde artan rekabet nedeniyle hizmetlerin fiyatı ve kalitesi hakkında seçmenlerin daha çok bilgisi vardır." Neoliberal reform dalgasının bu tür kavramsal avantaj listelerinin, toplumun geniş kesimleri için gerçekte nasıl bir tehdide dönüşebildiği, azgelişmiş dünyada yaşayanlar tarafından iyi bilinmektedir.

DB'nin yerelleşme politikasına yaklaşımı, bir tür deneme-yanılma yöntemi üzerine kuruludur. Banka, "başarısı ya da başarısızlığı üzerine bir şey söylemenin pek mümkün olmadığı", "yararlarını sınayacak analitik bir aracın bulunmadığı" ve "kendi içinde birçok çelişki taşıyan" bir politikayı azgelişmiş dünya ülkelerinde

denemektedir. Yerelleşmeyi, işleyen bir süreç olarak nitelendiren Dünya Bankası, birçok uygulama devam ettiği için yerelleşmenin sonuçlarına ilişkin sınırlı sayıda veri olduğunu belirtmektedir. Yerelleşme üzerine yapılan açıklamalarda sık sık "ülke deneyimlerinin azlığı", "kısa süreli uygulamalara dayanan sağlıksız değerlendirmeler" ve "farklı ülke uygulamalarından çıkarılacak sonuçların politika sürecine yansıtılması" konu edilmektedir. Bazı uygulamalarda ortaya çıkan olumsuz sonuçlar, bir başka ülke uygulamasında dikkate alınacak dersler olacaktır. Böylece toplumların geleceği, küresel sermayenin iktidarını kurma yolunda, kolaylıkla bir yap-boza dönüştürülebilmektedir.

Dünya Bankası, 2000 yılında yayımlanan raporunda son on beş yılın yerelleşme deneyiminin siyasal istikrar, kamu sektörü verimliliği, eşitlik ve makro ekonomik denge sağladığını savunmaktadır.[916] Yerel halkın katılımı, toplumsal talebin dile getirilmesi ve hükümetlerin sorumluluğunun geliştirilmesi gibi hedefler yüklenen yerelleşme politikası, gerçekte tek bir amaca hizmet etmektedir: Kamusal mekanizmaların özel sektöre devredilmesi.

b. Avrupa Birliği: Yerellik ve Bölgeselleşme

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği ve 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü, Türkiye'nin Avrupa Birliği yolunda izlediği sürecin önemli aşamalarını göstermektedir. Ancak, Avrupa Birliği'nin Türk kamu yönetimi üzerindeki kapsamlı etkisi 90'lı yılların sonunda ortaya çıkmış ve 2000'li yıllarda derinleşmiştir. Aday ülke statüsü alındıktan sonra Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri; Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program gibi bir dizi plan ve program temelinde ilerlemiştir.

Neoliberal değişim süreci, Avrupa Birliği talebiyle gündeme gelen iki kavramın etkisinde biçimlenmiştir: *Yerellik* ve *bölgeselleşme.* AB kaynaklı bu kavramların hedefindeki yapı, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesidir. 2000'li yıllar, mülki idare sisteminin

916 *Entering The 21st Century,* World Development Report, 1999/2000, s. 124.

geleceği açısından yaşanan tarihtir. Ancak, sistemin ne tür bir dönüşüme uğrayacağı, hızla uygulamaya geçirilen reformlar sonucunda şekillenmeye başlamıştır. AB kaynaklı dönüşüm süreci, Cumhuriyet dönemi boyunca çeşitli kesimlerin talebi olarak gündeme gelen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi isteği ve bölge yönetimi arayışları ile aynı içeriği taşımaz. Yerellik ya da AB diliyle subsidiarite, yukarıdan aşağıya merkeziyetçilik esası üzerine kurulu devlet örgütlenmesini, ademi merkeziyetçilik esasına göre yeniden yapılandırmaktadır. Ademi merkezileşme, AB açısından bölgeselleşme ile beraber yürütülmesi zorunlu olan bir süreç olarak sunulmaktadır. AB kaynaklı bölgeselleşme akımı ise, il esasına dayalı taşra örgütlenmesi ile merkezi yönetimin bölge kuruluşları arasında eşgüdüm sağlanması sorunu çerçevesinde gelişen bölge yönetimi arayışlarından tümüyle farklı bir niteliğe sahiptir. AB bölgeselleşmesi, merkeziyetçi yapının parçalandığı ve bölgelerde karar alma mekanizmasının yerel/küresel sermaye temsilcilerinin eline bırakıldığı yeni bir iktidar modeline dayanmaktadır. En önemlisi her iki sürecin de ülkenin en temel varlıklarının yönetim yetkisinin Ankara'dan Brüksel'e ve diğer küresel merkezlere taşınmasını sağlayan bir dinamiğe sahip olmasıdır.

Yerellik İlkesi: İdari ve Mali Özerklik

Avrupa Birliği'nin üzerinde önemle durduğu konulardan biri ademi merkezileşme politikasıdır. Ademi merkezileşme, Türkiye'nin 1950'den bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyi'ne bağlı *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi* tarafından izlenmekte ve teşvik edilmektedir.[917] Kongre, Türkiye yerel yönetim sistemiyle ilgili olarak 1997 yılında bir "tavsiye kararı" almış, sonra bunu "karar"a çevirmiştir.[918] Bu kararda yerel ve bölgesel

917 *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK)*, Avrupa Konseyi'nin üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim sistemini yönlendirdiği danışma organıdır. Ülkelerin seçilmiş yerel yöneticilerinden oluşan bu örgüt, Konsey üyesi ülkeleri izleyerek, yerel yönetim sistemlerini belli ilkeler doğrultusunda değiştirmeye teşvik eder. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, toplam 315 üyeli iki meclisten (bölgeler ve yerel) oluşmaktadır. AYBYK'da Türkiye'yi bölgeler meclisinde il genel meclisi üyesi 6 kişi, yerel meclis ise belediye başkanı ve meclis üyeleri arasından seçilen 6 kişi olmak üzere toplam 12 kişi temsil etmektedir. http://www.yayed.org/genel/

918 "Türkiye'de kararın uygulanışı, görevlendirilen heyetler aracılığıyla izlemeye alınmıştır. Bu heyetler, 2001 yılından bu yana bir grup soru hazırlamış olarak Türkiye'ye

yönetimlerin ağır bir devlet vesayeti altında olduğu vurgulanmaktadır. Türkiye, Anayasası'nın "yönetimin bütünlüğü" ilkesini düzenleyen 127. maddesini değiştirmeye ve bu maddede "subsidiarite" ilkesine açık bir gönderme yapmaya çağırılmaktadır. Kongre, 127. maddede, özel olarak, beşinci fıkranın değiştirilmesi üzerinde durmaktadır. Bu fıkraya göre: *"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."* İstenen, bu fıkranın, "yerel yönetimler idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak, yerellik ilkesi gereklerine göre denetlenir" gibi bir biçime dönüştürülmesidir.[919]

Bu öneri, Türkiye'nin 1992 yılında onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na (AYYÖŞ) gönderme ile yapılmaktadır.[920] Bu Şart, *"idarede ademi merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulmasını* hedeflemekte ve bu hedef Şart'ı imzalayanlara *geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını sağlama* yükümlülüğü" getirmektedir.[921] Türkiye'de 2006 yılında OECD

---

gelmekte ve bu sorular çerçevesinde yürüttükleri görüşmeleri raporlaştırmaktadırlar." Birgül A. Güler, "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu", s. 1; 5.

919 2001 ve 2005 izleme heyetleri, 127. madde dışında TC Anayasası'nın iki maddesine daha ilgi göstermişlerdir. Bunlardan biri, "seçim hakkı" ile ilgili 67. madde, ikincisi "vergi ödevi" başlıklı 73. maddedir. Subsidiarite ilkesine dayalı yeni yapının yaratılması için, TC Anayasası'nın bu üç maddesinde değişiklik yapılması gerekli sayılmaktadır. İlkinde Anayasanın Türkiye'ye yerleşmiş ama Türk vatandaşı kimliğine sahip olmayan kişilere oy hakkı verilmesi yönünde değiştirilmesi talep edilmektedir. İkincisinde ise vergi ödevi başlıklı Anayasa maddesinde, yerel yönetimlere vergi oranlarıyla bağışıklık, istisna ve indirimleri belirleme yetkisi tanınması istenmektedir. Birgül A. Güler, "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu", s. 1-4.

920 1985 tarihli AYYÖŞ bütün Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim geleneklerini birleştirmeyi amaçlayan bir metindir. Başlangıç bölümünde Şartın temeli, "yurttaşların kamu işlerinin yönetimine katılma hakkı" olarak açıklanmıştır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, Bakanlar Kurulu'nun 20.9.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararıyla bazı maddelerine çekince koyarak kabul etmiştir. TBMM 8.5.1991 gün ve 3723 sayılı yasa ile (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun) belirli çekincelerle onay konusunda Bakanlar Kurulu'nu yetkili kılmıştır. Bakanlar Kurulu, 6.8.1992 gün ve 92/3398 sayılı kararıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamıştır (RG: 3.10.1992, 21364).

921 Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10/3, Temmuz 2001, s. 12.

tarafından düzenlenen bir konferansta, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongre Başkanı, Özerklik Şartı'nın kamu yönetiminde subsidiarite ilkesini teşvik etmek için tasarlandığını söylemiştir. Kongre Başkanı AYYÖŞ'nı şöyle tanımlamaktadır:[922]

> Özerklik Şartı'nın başlıca hedeflerinden biri siyasi, idari ve mali alanlarda yerel yönetimlerin karar alma kapasitelerini kuvvetlendirmektir. Özerklik Şartı, 1985 yılından beri ve son yıllarda Avrupa Konseyi üye ülkelerinde pek çok kurumsal reformu etkilemiştir. Bu yasal belge, devlet işlerinin önemli bir bölümünü yürütme yetkisine sahip demokratik yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerini geliştirmek ve kamuda *yerellik* ilkesini teşvik etmek üzere tasarlanmıştır. Yerel yönetimler ile ilgili olarak Avrupai garantileri belirleyen Özerklik Şartı, demokratik olarak oluşturulmuş mahalli idareleri demokratik istikrarın temel unsurlarından biri olarak ele almaktadır.

Yerellik, yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak tanımlanmaktadır.[923] 1992 Maastricht Anlaşması'yla ilkeye dönüştürülen kavramın AB açısından anlamı, kamu yetkilerinin AB üyesi merkezi yönetimden yerel ve bölgesel yönetimlere terk edilmesi, merkezi yönetimlerce de yapılamayacak olanların Brüksel'e devridir.[924] Böylece kamu hizmetlerinin görülmesinde öncelik ulus-altı ölçeğe bırakılmakta ve yerel yönetimler genel yetkili kılınmaktadır. Avrupa Konseyi, aynı ilkenin, AB üyesi olmayan ülkelerde de uygulanması talebinde bulunduğu için, yerellik ilkesi Türkiye üzerinde doğrudan etkide bulunmaktadır.

---

922 Giovanni Di Stasi, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Avrupa Konseyi Üye Ülkeleri Üzerindeki Etkisi", *Kamu Yönetimi Reformu ve Yeniden Yapılanma: Yerel Yönetimlerin Yetkilendirilmesi Konferansı*, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı - SIGMA, 28 Şubat - 1 Mart 2006, Ankara.

923 Yerellik ilkesinin düşünce tarihi içindeki gelişimi, liberalizm ve federalizm çerçevesinde biçimlenmiştir: Bilal Canatan, *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi*, Ankara 2001.

924 Son dört yüz yılın çağdaş devlet örgütlenmesi, dünyanın her yerinde ya üniter ya federal olarak karşımıza çıkmaktadır. 1980'den sonra bu sınıflandırmaya bir de bölgeli devlet yapısı eklenmiştir. Bu devlet yapılarında, merkezden ve yerinden yönetim biçimleri birlikte uygulanır. Ancak bu devletlerin yönetsel örgütlenmesi aynı anda hem merkeziyetçilik hem de ademi merkeziyetçilik ilkesine dayanamaz, hangi mekanizma ağır basarsa, temel ilke de ona göre değişir, kısaca iki ilkeden yalnızca biri baskın olabilir.

Türkçe'ye hizmette halka yakınlık[925] ya da yetki ikamesi olarak da çevrilen subsidiarite, devlet kuruluşunun merkeziyetçilik ilkesine göre değil, ademi merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden düzenlenmesini öngörmektedir.[926] "Merkeziyetçilik ilkesi, devlet örgütlenmesinde yönetimin bütünlüğü anlayışı temelinde yukarıdan aşağıya bir kuruluşu ve kademeler arasında *yetki devri* ile işbölümünü anlatırken; ademi merkeziyetçilik ya da subsidiarite aşağıdan yukarıya kuruluşu ve kademeler arasında *görevler ayrımına* göre işbölümünü anlatır."[927] Dolayısıyla subsidiarite de yetki devri söz konusu değildir, görevler ayrımına göre görevi üstlenen kademe bunun gerektirdiği her türlü yetkiyi de kendiliğinden edinmektedir. İdarenin bütünlüğü, bir başka deyişle merkeziyetçilik ilkesine son verilerek, bunun yerine yerellik ilkesinin yerleştirilmesi, yönetsel sistemin "idari federalizm" esasına göre yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir.

Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi, Türk yerel yönetim sisteminde *idari ve mali özerklik*, teknik adıyla subsidiarite ilkesine uygun bir yeniden yapılanma talep etmektedir. Günümüzde yürütülen kamu reformları da devlet örgütlenmesini yerellik ilkesi üzerine inşa etmektedir. Bunun anlamı, devlet örgütlenmesinde merkeziyetçiliği sağlayan ve üniter yapılanmayı güvence altına alan idarenin bütünlüğü ilkesinin, bu ilkenin temel hukuksal mekanizmalarından birini oluşturan idari vesayet uygulamasıyla birlikte kaldırılmasıdır. Bu tür bir değişiklik, gerçekte yalnızca yerel

925 Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", s. 13.

926 Bu sava ilişkin örneklerden biri: Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995, s. 3-14. "Yeryüzündeki ülkelerin deneyimleri de insanların doğup büyüdükleri, yaşamakta oldukları yerlerde, suyun, havanın, toprağın, doğal güzelliklerin ve tarihsel değerlerin korunması ve geliştirilmesi gibi amaçları gerçekleştirebilmek için, katılmaya daha hazır olduklarını, daha kolay bir araya geldiklerini göstermektedir. O halde, yerel halkın bu potansiyelinden yararlanmak, bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılmasına ve öte yandan da halkın demokratik eğitiminin sağlanmasına yardımcı olmaz mı?... Yerellik ilkesinin, ülkemizde de, uluslararası alanda olduğu gibi benimsenmesi, kanımızca bütün duraksamalara karşın, hem gelişme hem de demokratikleşme koşullarımız yönünden özendirilmeye değer. Bunun tersini düşünmek, halka ve demokrasiye inançsızlık ile özdeş bir karamsarlıktan başka bir anlam taşımaz."

927 *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, TC Başbakanlık, Ankara 2003, s. 61-69.

yönetim sisteminin değil, tüm kamu yönetimi örgütlenmesinin değiştirilmesi anlamına gelmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin ikinci ana kurumsal mekanizması, devletin merkez örgütü ile taşra örgütü arasındaki ilişkileri düzenleyen yetki genişliği mekanizmasıdır. Yürütülen reformların taşra örgütündeki tüm görev ve yetkileri yerel yönetimlere devretmeyi amaçladığı bilinmektedir. Dolayısıyla, yalnızca idari vesayet değil, aynı zamanda yetki genişliği ilkesi de yürürlükten kaldırılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin idari-mali özerkliğe kavuşmuş yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi ile *yerel özgürlüklerin* yaşama geçirileceği savunulmaktadır.[928] Böylece kamu etkinliklerine katılan yerel halkın (kendiliğinden) demokratikleştiği iddia edilmektedir. Ne var ki herkesin üzerinde kolaylıkla uzlaşabileceği katılım, yerel özgürlük, zenginlik ve kalkınma gibi kavramlar, neoliberal zamanların yeni yönetme felsefesinden doğmaktadır. Bu nedenle yerellik ilkesi de şirketlerin egemen olduğu ve yönettiği bir dünya düzeninde neoliberal AB'nin varlığını sürdürebilmesinin formülasyonu olarak kurgulanmıştır. Yerellik ilkesi üzerine kurulu devlet modeli, her yerelin kendi kaynaklarını zenginleştirerek kalkınmasını sağladığı ve diğer yerellerle rekabet içine girdiği; yerelin önceliklerinin, çıkar ve ayrıcalıklarının ülke bütünüyle ilgili olanların önüne geçtiği bir ülke tablosu ortaya çıkarmaktadır.

Yerellik ilkesi, küresel dinamiklerin etkisiyle biçimlenen ulusal politika belgelerine de yansımıştır. Başbakanlık tarafından 2003 yılında yayımlanan *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim* başlıklı kitapta, hizmetlerin yürütülmesinde subsidiarite ilkesinin esas olduğu belirtilmektedir:[929]

> Merkezi yönetim zaman içinde çoğu kamu hizmetini bünyesinde toplamış, bu hizmetleri yerine getirme gayreti içinde aşırı büyümüş ve hantallaşmış, kaynakları verimsiz bir şekilde ve halkın taleplerine uygun olmayan şekilde kullanır bir konuma düşmüştür. Bu süreç içinde merkezi yönetim asli işlevlerinde zayıflamış; strateji geliştirme, politika oluşturma, hedef ve stratejiler belirleme, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme, rehberlik yapma ve denetleme konularında zaafa uğramıştır. Bu nedenle

928 *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, s. 93.
929 *A.k.*, s. 95.

mahalli müşterek nitelikli, küçük ölçekli ve gündelik alanlardan çekilmediği sürece, merkezi idarenin kendisinden beklenen konularda *kapasite geliştirmesi* mümkün görünmemektedir. Bir alt düzeyde çözülebilecek bir sorunun veya verilebilecek bir hizmetin, bir üst düzeye taşınmaması anlamına gelen "yerindenlik" (subsidiarite) ilkesinin hayata geçirilmesi, merkezi idarenin gündelik ayrıntılı işlerden çekilmesi ve uzun vadeli stratejik konularda yoğunlaşabilmesi imkanını doğuracaktır. Gereksiz yüklerinden arınmış merkezi idare; ölçek ekonomileri gereği doğrudan yürütmesi gereken ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri de daha nitelikli bir şekilde gerçekleştirecektir. Yerinden ve yerel yönetim yapılarının daha fazla yetki, görev ve kaynak ile mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmaları ise, bu hizmetlerin verimliliğini ve ihtiyaca uygunluğunu sağlayacak, katılımcılığı ve kamuoyu denetimini güçlendirecektir.

Buna göre, "merkeziyetçi kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için *yerel yönetimlerin güçlendirilmesi* gerekmektedir." Bu kapsamda yerel yönetimlerin; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılanacakları söylenmektedir:

Ülkenin sanayileşmesi, şehirleşmesi ve demokratikleşmesi ile paralel olarak yerel yönetimlerin önemi artmıştır. 1980 sonrası sağlanan mali imkanlarla önemli başarılara imza atan belediyeler yerel yönetimlerin genel olarak kamu hizmetlerinin sunumundaki payını ve statüsünü artırmanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, Türkiye'nin de imzalayarak taraf olduğu *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına* uygun olarak yeniden yapılanması öngörülmüştür. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri sınırlandırılarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.

Yerellik ilkesi, "AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" hedefini taşıyan 9. Kalkınma Planı'nın temel ilkelerinden biridir.[930] Bu ilke plana "uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esastır" ve "bölgesel-yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik esas alınacak" cümleleriyle yansımıştır. Planda "ekonomik ve sosyal gelişme eksenleri-bölgesel gelişmenin sağlanması" başlığı altında toplanan hedefler, ademi merkezileşme uygulamasının geliştirilmesine yöneliktir. Bu kapsamda, "yerel dinamiklere dayalı gelişme" ve "yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması" hedeflenmektedir:

> Küreselleşme süreci, yerel dinamikleri doğrudan etkileyerek, yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni şartlar ve fırsatlar ortaya çıkarmaktadır. Küresel rekabet koşulları altında kendileri birer rekabet birimine dönüşen şehirler ve bölgeler, dinamiklerini ve potansiyellerini değerlendiren uygun stratejiler çerçevesinde ve bütün kesimleri kalkınma sürecine katan iyi yönetişim modellerini hayata geçirerek daha hızlı bir gelişme eğilimi yakalama şansına sahip olmuştur.

Planda, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımının, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacağı belirtilmektedir. Ancak, yetki ve görev aktarımı yapılmadan önce, yerel yönetimleri yönetsel ve mali açıdan güçlendirecek önlemler alınacaktır.[931] AB açısından ademi merkezileşmenin bölgeselleşme ile beraber yürütülmesi zorunlu olan bir süreç olduğuna daha önce değinilmişti. Bu nedenle bir yandan merkezi ve yerel düzeyde gerekli altyapı oluşturulurken, öte yandan idari-mali özerklik ile yönetişimci karar mekanizmalarına sahip bir yerel yönetim sistemi yaratılmaya çalışılmaktadır. Bu süreç, dokuzuncu kalkınma planında "aşağıdan yukarıya bölgesel gelişme politikasının uygulanması için gerek-

---

930 Proje, Avrupa Komisyonu'nun yönettiği MEDA programından desteklenmektedir. UNDP'nin İçişleri Bakanlığı tarafından talep edilen ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen teknik desteği sağlamak için Türk Hükümeti ve Avrupa Komisyonu tarafından seçildiği söylenmektedir. Programın uygulanması için başlıca sorumluluk İçişleri Bakanlığına (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne) verilmiştir.

931 Ruşen Keleş, Yusuf Erbay, "Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 4, Ekim 1999, s. 14.

li ortamın hazırlanması" olarak açıklanmıştır.[932] Nitekim 2005 tarihli İlerleme Raporu'nda Türkiye'de kamu yönetimine ademi merkeziyetçi bir yapı kazandırmaya yönelik yasal çerçevenin oluşturulmasında bazı ilerlemeler kaydedildiği, bu ilerlemelerin bölgesel politikaların oluşturulmasına yardımcı olacağı söylenmiştir.

Türkiye'de yerel yönetim yasalarının kabul edilmesiyle birlikte, Ağustos 2005 tarihinde Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği önderliğinde bir proje başlatılmıştır. "Yerel Yönetim Reform Programına Destek" başlığını taşıyan proje, Avrupa Birliği fonlarından desteklenmiş, UNDP eliyle yürütülmüştür.[933] Projenin amacı "Türk idari sistemini modernleştirmek ve demokratikleştirmek, böylece AB standartları ile uyumlu hale getirmek ve gelecekteki AB üyeliği için idari kapasiteleri güçlendirmek" olarak açıklanmıştır. Nitekim hükümetin de ülkedeki yerel yönetimlerin (belediyeler ve il özel idareleri) yeniden yapılanmasını ve modernleşmesini hedefleyen bir reform programı üstlendiği belirtilmiştir. Proje, Yerel Yönetim Reform Programı'nın üç ana boyutunun uygulanmasına destek vermektedir: Reform kapasitelerinin güçlendirilmesi (İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı, yerel yönetimler, hizmet birlikleri); belediyelerde bütçe usullerinin ve hizmet performansının iyileştirilmesi; insan kaynaklarının etkinliğinin ve verimliliğinin güçlendirilmesi (seçilmiş temsilciler, atanmış meslek memurları, yerel kamu maliyesi ve yönetimi alanında danışman olarak çalışan özel sektör temsilcileri). Bu proje, politika sahiplerinin, politikanın uygulanma sürecine de tam destek verdiğini göstermektedir.

AB Bölgeselleşmesi

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde 1997 yılında, Yerel Özerklik Şartı'na koşut olarak, bir de *Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı* kabul edilmiştir. Bu belgede özerk bölge yönetimleri; "her devletin sınırları içinde seçimle oluşturulmuş organlara sahip, yönetsel açıdan merkezi yönetimle yerel yönetimler

932 *A.k.*, s. 22.

933 Bunu çeşitli toplantı ya da yayınların başlığından da izlemek mümkündür. Örneğin, 2001 yılında Avrupa Bölgeleri Assemblesi tarafından düzenlenen bir toplantı: *Seminar on the Component Region: The Basis For European Integration.*

arasında yer alan, ya kendi örgütlenmesini kendi başına gerçekleştirme ayrıcalığına sahip (eyalet) ya da normal olarak merkezi yönetimin kurallarına bağlı olarak örgütlenmiş (yönetsel kademe), kamu görevlerinin önemli bir bölümünü hizmette yerellik ilkesine uygun olarak halkın çıkarları doğrultusunda ve kendi sorumlulukları altında yürütme hak ve yeteneğine sahip birimler" olarak tanımlanmıştır.[934] Bölgesel Özerklik Şartı, anayasa, bölge yasaları, ulusal yasalar ve uluslararası hukuk kurallarıyla verilmiş olan görevlere (devlet tarafından devredilen) ek olarak, bölge halkının çıkarlarını ilgilendiren işlerden kendilerine yasaklanmış olmayan ya da özel olarak başka yönetimlere bırakılmamış her konunun bölge yönetimlerince üstlenebileceğini belirtmektedir. Şart'a göre bölgeler, yetki alanlarına giren konularda kural koyma ve yönetsel işlemler yapma hakkına sahip olacaktır. Kararlar üzerindeki denetim hukuka uygunluk ile sınırlandırılmıştır. Bölgeler, başka bölgelerle ve başka ülkelerin bölgeleriyle işbirliği yapmakta özgür bırakılmıştır. Bölge örgütü, bölge meclisi ve yürütme organından oluşmaktadır. Görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları öngörülen bölge yönetimleri, vergi toplama yetkisi ile sermaye piyasasından borçlanma yetkisine de sahiptir. Bu anlamda AB bölgeselleşmesi, idari ve mali özerkliğe sahip bir *alan yönetimi* yaratmaktadır.

Türkiye'de il özel idaresi ilin sınırları içinde alan yönetiminden, belediye kentsel yerleşmelerin yönetiminden, köy ise kırsal yerleşmelerin yönetiminden sorumludur. Avrupa Birliği'nin il özel idarelerini bölge yönetimi olarak kabul etmesinin nedeni, bu yönetimlerin alan yönetimi olarak tanımlanmasıdır. Avrupa

934 AB, *katılım ortaklığı belgesi*yle, aday ülkenin uygulaması gereken politikaları ve öncelikleri belirlemektedir. *İlerleme raporları*, bu politika ve öncelikleri temel alarak, bunları ülkenin aldığı kararlar, kabul ettiği mevzuat, onayladığı sözleşmeler ve uygulamada aldığı önlemler üzerinden değerlendirmeye tabi tutmaktadır. İlerleme raporları, 1998'den bu yana her yıl hazırlanmaktadır. Türkiye, KOB'da yer alan öncelikler doğrultusunda kendi önceliklerinin de yer aldığı kısa ve orta vadeli öncelikler takvimini *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program*'da düzenlemektedir. İlk KOB'daki önceliklerin yer aldığı ilk Ulusal Program 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilmiştir. Genişletilmiş ikinci KOB'un ardından getirilen öncelikler doğrultusunda ise 2003 yılında ikinci Ulusal Program hazırlanmıştır. Birgül A. Güler, "Avrupa Birliği ve Kamu Reformları", s. 1-7.

Konseyi'ne göre bölge, 21. yüzyılda ortaya çıkacak sorunlarla mücadele etme yeteneğine sahip, ademi merkeziyetçi bir yönetim birimidir.[935] Bölgelerin faaliyet alanları, hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda, belediyelerin bilinen görev alanlarının dışında kalanları kapsamaktadır. Üstelik yerel yönetim yapılanması, bazı görevlerin yerine getirilmesi açısından oldukça küçük ve yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, *bölgesel yönetim düzeyi* öngörülmüştür. Avrupa bütünleşmesinin temeli de bölge ölçeğine oturtulmaktadır.[936]

Türkiye, Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi'ni 2001 yılında imzalamıştır.[937] Nisan 2003 tarihinde ortaklık belgesi genişletilmiş, son gözden geçirme ile KOB nihai metni 23 Ocak 2006 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Ortaklık belgesi, iktisadi-siyasi ve idari (müktesebata uyum) olmak üzere üç başlık altında sıralanan kriterlere dayanmaktadır. *Siyasi kriter* demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlık hakları olmak üzere dört burjuva kavram üzerinde yükselmektedir. *İktisadi kriter* işleyen piyasa ekonomisinin, bir başka deyişle kapitalist iktisadi ilişkiler bütününün kabul edildiğini göstermektedir. Belgeye, liberal özgürlükçü demokrasi anlayışı hakimdir, dolayısıyla sosyal eşitlikçi demokrasi anlayışına en küçük biçimde yer verilmemiştir. Farklı toplumsal sınıf ve zümreler arasındaki gelir dağılımı eşitsizliği ise söz konusu bile edilmemektedir. *Üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstelenebilme yeteneği* başlığını taşıyan idari kriter ise yirmiyi aşkın sektörün her birinde yönetimi gerçekleştirecek

935 Siyasi-iktisadi ve idari kriterler, ilk kez 1993 Kopenhag Zirvesi'nde ortaya konmuştur. Kopenhag Kriterleri, sosyalist sistemin kesin olarak yıkıldığı 1992 yılının hemen ardından belirlenmiş ve AB'nin ilkeleri bir karşı kamp sorunu olmadan açıkça ifade edilmiştir. Birgül A. Güler, "Avrupa Birliği ve Kamu Reformları", s. 1-7.

936 İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması-İBBS, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 22.9.2002, 24884. Bu sınıflandırmanın hangi kriterlere dayanılarak yapıldığı bilinmemektedir. İBBS sistemi gerek bu boyutuyla gerek hazırlanma sürecinde üniversitelerden görüş alınmadığı iddiasıyla 2006 yılında düzenlenen IV. Ulusal Coğrafya Sempozyumu'nda eleştirilere konu olmuştur: IV. Ulusal Coğrafya Sempozyumu *Avrupa Birliği Sürecindeki Türkiye'de Bölgesel Farklılıklar*, Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi, 25-26 Mayıs 2006, Ankara.

937 Bu koşul daha sonra bir yerli dokümanda yer almıştır: AB Ulusal Programı, 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Bölge Kalkınma Ajansı ile ilgili bölüm: s. 584.

kurumsal ve hukuksal sistemin AB'ye uyumlaştırılmasını düzenlemektedir. Süreç, ruhu ve örgütüyle II. Dünya Savaşı sonrasında uygulanmaya başlanan idari reform çalışmalarına benzemektedir. Müktesebata uyum adıyla bilinen ve AB'nin siyasi-iktisadi özünü, başlıca sektörler bakımından örgütsel-hukuksal olarak kurma amacına dönük idari kriterler, kamu yönetimindeki değişim sürecinin temel dinamiklerinden birini oluşturmaktadır.[938] Büyük ölçüde AB mevzuatının tercümesine dayanan teknik bir iş gibi sunulan uyum çalışmaları, bir yandan yasa yapma gücünün el değiştirmesi ile sonuçlanmakta, öte yandan geniş kapsamlı bir yönetsel-yargısal reform dalgasına neden olmaktadır. İdari kriterlerden biri *bölgeselleşme reformu* olarak gündeme gelmiştir.

AB'nin Türkiye için öngördüğü bölgeselleşme politikası, istatistik sistemi geliştirilmesi ile başlamıştır. 2000 İlerleme Raporu'nda bölgesel örgütlenme ile ilgili olarak, Türkiye'nin topluluk kuralları ile uyumlu bir istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasını-İBBS (NUTS-Nomenclature of Territorial Units of Statistics) Komisyon'a teklif etmesi gerektiği belirtilmiştir. İBBS, 2001 yılında AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program'da da kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır. "Bölge istatistiklerinin toplanması, bölgenin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi" amacıyla karşılaştırılabilir istatistiksel veri toplama temeline dayanan bu çalışma, DPT, DİE ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılımıyla oluşturulan bir komisyon tarafından yürütülmüş, geliştirilen sınıflandırma Bakanlar Kurulu Kararı olarak 22 Eylül 2002'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Buna göre, ülke hiyerarşik olarak en altta 81 il, bir üstte 26 il grubu, en üstte ise 12 geniş il grubu olmak üzere üç kademeli *bölge istatistik birimi*ne ayrılmıştır.[939] AB'nin istatistik

938 Siyasi-iktisadi ve idari kriterler, ilk kez 1993 Kopenhag Zirvesi'nde ortaya konmuştur. Kopenhag Kriterleri, sosyalist sistemin kesin olarak yıkıldığı 1992 yılının hemen ardından belirlenmiş ve AB'nin ilkeleri bir karşı kamp sorunu olmadan açıkça ifade edilmiştir. Birgül A. Güler, "Avrupa Birliği ve Kamu Reformları", s. 1-7.

939 İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması-İBBS, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 22.9.2002, 24884. Bu sınıflandırmanın hangi kriterlere dayanılarak yapıldığı bilinmemektedir. İBBS sistemi gerek bu boyutuyla gerek hazırlanma sürecinde üniversitelerden görüş alınmadığı iddiasıyla 2006 yılında düzenlenen IV. Ulusal Coğrafya

sistemi geliştirilmesi ile başlattığı bölgeselleşme politikası, bölgesel yönetim kademesi yaratılmasına kadar uzanmaktadır. Önce 2002 İlerleme Raporu'nda, daha sonra 2003 tarihli genişletilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nde konu istatistik değil, bölgesel politika başlığında gerçek içeriği ile ortaya konmuştur. Bu belgelerde, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması'nda (İBBS) belirlenen Düzey-2'lerde bölgesel kalkınma planları hazırlanması ve bu planları uygulamak üzere bölge birimleri kurulması istenmektedir. İBBS'ye göre *Düzey-3 Bölgesi* adı verilen 81 ilde sorumluluğun il özel idarelerince mi, valilik kurumunca mı yoksa başka bir örgütlenme tarafından mı üstleneceği konusunda ise bir açıklık yoktur. Benzer biçimde *Düzey-1 Bölgesi* olarak adlandırılan 12 geniş il grubu için de nasıl bir yönetim öngörüldüğü açıklanmış değildir.

Avrupa Konseyi, yerel ve bölgesel kurumsal gelişmeyi sağlamak için bu düzeydeki birimlerin ve temsilci kurumların etkin rol oynamasını istemektedir. Ekonomik ve sosyal uyumu destekleyecek etkinliklerin fonlara ulaşmada iyi bir olanak olduğu vurgulanmaktadır. Bu konuda izlenecek yol, yapısal politikaların *tasarımı, programlanması* ve *yönetilmesi* olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Her bir aşamada desteklenecek alanlar önceden belirlenmiştir. Örneğin, tasarım aşamasında bölgesel kalkınmaya ilişkin yasa hazırlığı yer almaktadır. Programlanma aşamasında, bölgesel kalkınmadan sorumlu bakanlığın belirlenen hedefleri gerçekleştirme kapasitesinin artırılması öngörülmektedir. Yapısal politikaların yönetimi aşamasında ise bölgelerde yönetim kapasitesinin artırılması ve bölge kalkınma ajansları kurulması istenmektedir.

Bölge Kalkınma Ajansı (BKA) ilk olarak 25 Nisan 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı'nda gündeme gelmiştir. Ancak, yarattığı tartışmalar karşısında BKA'ları düzenleyen madde taslak metinden çıkarılmıştır. Eylül 2003'te İçişleri Bakanlığı bünyesinde, BKA yapısının anayasal konumu ile Türk idare sistemi içindeki yerini araştırmak ve hangi BKA modelinin

---

Sempozyumu'nda eleştirilere konu olmuştur: IV. Ulusal Coğrafya Sempozyumu *Avrupa Birliği Sürecindeki Türkiye'de Bölgesel Farklılıklar*, Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi, 25-26 Mayıs 2006, Ankara.

Türkiye için uygun olacağını belirlemek üzere bir komisyon oluşturulmuştur.[940] Komisyon, BKA'ların "sorunları ulusal perspektiften izlemeye elverişsiz ve bölgeselciliği geliştirmeye yatkın yapılarıyla, ulus-devletin asli görevine zarar verecekleri" sonucuna varmıştır. Hazırlanan raporda, kalkınma ajansı modelinin, gerçek gereksinimi bölgelerarası gelişmişlik farklarını gidermek olan Türkiye'nin bu ihtiyacına cevap vermek yerine, bölgeselleşmeyi güçlendireceği vurgulanmıştır. Buna karşın, *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun* 19 Ocak 2005 günü TBMM Başkanlığı'na gelmiş ve yaklaşık bir yıl sonra kabul edilmiştir.[941] 26 bölgeden oluşan İBBS Düzey-2 sistemine göre Ankara, İstanbul ve İzmir illeri kendi başlarına birer bölge sayılmış; diğer bölgeler iki ve daha çok sayıda ili kapsayacak biçimde oluşturulmuştur. Yasa, her bölgede birer kalkınma ajansı kurulmasını öngörmektedir. Mayıs 2006 tarihinde Adana ili merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir ili merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde kalkınma ajansları kurulmuştur.[942] Sistemin, bazı bölgelerde pilot uygulama olarak denenmesi, buradan edinilecek deneyimlere göre yaygınlaştırılması öngörülmüştür.

Kalkınma ajanslarının, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak ve sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla oluşturulduğu açıklanmıştır. Bu amaca ulaşabilmek için devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, kaynakların yerinde ve etkin kullanımının sağlanması, yerel potansiyelin harekete geçirilmesi beklenmektedir. Ancak, neoliberal yaklaşımın temel özelliği,

940 *Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yönetimi ve Kalkınma Ajansları Raporu*, İçişleri Bakanlığı, Ankara Mart 2004.

941 25.1.2006 tarih ve 5449 sayılı Kanun, RG: 8.2.2006, 26074. Yasa tasarısının TBMM'ye gönderilme sürecinde birimlerin adından bölge sözcüğü düşürülmüştür. Bu değişiklik, bölgecilik ya da federalizm tartışmalarını önlemek amacıyla yapılmış olabilir. İngilizce orijinal adlandırmada (regional development ageny) kullanılan "ageny" karşılığı *ajans* sözcüğü ise korunmuştur.

942 "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar"ın yürürlüğe konulması; Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığının 24/5/2006 tarihli ve 1227 sayılı yazısı üzerine, 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kanunun 3, 8 ve geçici 2 nci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 31/5/2006 tarihinde kararlaştırılmıştır. (Karar Sayısı: 2006/10550, RG: 6.7.2006, 26220)

sermaye yoğun olan yerlerin yönetimine özel önem verilmesi, sermaye merkezlerinin daha ayrıcalıklı yerler haline getirilmesidir. Bu politika, doğal olarak bölgelerarası ve bölge içi eşitsizlikleri daha da derinleştirme potansiyeline sahiptir.

AB'ye iktisadi ve toplumsal uyum sürecinin çerçevesini oluşturan ve 2004-2006 dönemini kapsamak üzere orta vadeli temel öncelik alanlarını belirlemek için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda (ÖUKP), yerel kalkınma girişimlerini geliştirme ve yaygınlaştırma öngörülmektedir. Bu kapsamda, 12 adet Düzey-1 bölgesinde "stratejik nitelikli, özel bütçeli, operasyonel bölgesel kalkınma programları" ile "sınır-ötesi işbirliği programları" uygulamaya koyulmuştur. AB destekli bölgesel kalkınma programları coğrafi olarak 49 ilde yürütülmektedir.[943] Programların uygulanması, *hizmet birliği* ya da *kalkınma birliği* adı verilen yerel yönetim birliklerince gerçekleştirilmektedir.[944] Bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin görevlerin kalkınma ajanslarına devredilmesi, ÖUKP'da ve kalkınma ajansları kurulmasına ilişkin yasa gerekçesinde öngörülmüştür. 2006 İlerleme Raporu'nda kalkınma ajanslarının kanun hükmünde kararname ile kurulmalarının birkaç yıla yayılabileceği belirtilmiştir. Raporda, kalkınma ajanslarının, AB destekli bölgesel kalkınma programları başlatılan tüm bölgelerde kurulan hizmet birliklerinden faaliyetleri devralarak, birkaç yıl içinde bölgesel düzeyde gerekli idari kapasiteyi sağlamak durumunda oldukları söylenmiştir. 10 Kasım 2008 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile Mardin, Diyarbakır, Gaziantep, Van, Erzurum, Samsun, Konya ve İstanbul kalkınma ajansları kurulmuştur. Diğer bölgelerdeki kalkınma ajanslarının kuruluşu ise 14 Temmuz 2009 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşmiştir. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde

943 Bu süreçte, programların uygulandığı bölgelerde kurulan proje birimlerinden de yararlanılarak, 15 binden fazla kişiye bilgilendirme yapılmış, 4250 kişiye proje hazırlama eğitimleri verilmiş ve bölgesel gelişme-yerel kalkınma amaçlı hibeler için toplam 2400 proje teklifi alınmıştır. *9. Kalkınma Planı*, DPT, Ankara 2006, s. 48.

944 Kalkınma Programları'nın içeriği, kurumsal yapısı ve işleyişi hakkında bir çalışma: Menaf Turan, "Bölgesel Kalkınma Programları", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 159-180.

***TABLO III.2** Bölgesel Kalkınma Programları ile Sınır-Ötesi İşbirliği Programları'nın Yürütüldüğü Bölgeler*

Uygulandığı Bölge (İBBS-Düzey 2)	Kapsadığı İller	Uygulayıcı Birlik
TRB2	Bitlis, Hakkari, Muş, Van	Doğu Anadolu Kalkınma Birliği
GAP	Şanlıurfa, Diyarbakır/Mardin, Batman, Şırnak, Siirt/Adıyaman, Gaziantep, Kilis	GAP İdaresi
TR82	Çankırı, Kastamonu, Sinop	Orta Karadeniz Kalkınma Birliği
TR83	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	Yeşilırmak Havzası KB
TRA1	Bayburt, Erzincan, Erzurum	B-E-E İlleri KB
TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	Serhat İlleri KB
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	Orta Anadolu KB
TR52	Konya, Karaman	K-K İlleri KB
TRB1	Bingöl, Tunceli, Elazığ, Malatya	B-T-E-M İlleri KB
TR90	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Trabzon, Ordu, Rize	
Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı	Edirne-Kırklareli-Hasköy-Yambol-Burgaz	
Yunanistan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı	Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, İzmir, Muğla	EGEV-Valilikler

Kaynak: *9. Kalkınma Planı*, DPT, Ankara 2006.

belirtilmektedir.[945]

Avrupa Birliği, bölgeselleşme politikasını "bölgelerarası eşitsizlikleri giderme" önceliğini geri çekerek, "bölgelerarası rekabet" önceliğine dayandırmıştır.[946] Rekabet ilkesi, bölgelerde hem planlama hem uygulama öncülüğünün özel sektöre verilmesi, hem de bölge ekonomilerinin yabancı finansman ve yatırıma odaklı bir mutlak serbestleşmeye kavuşturulması anlamına gelmektedir. Avrupa Birliği tüm üye ülkelerden ve adaylık sürecindeki ülkelerden bölge kalkınma politikalarını, bu yeni önceliğe göre değiştirmelerini talep etmektedir.

Bölgeselleşmiş devlet yapısı, AB bütünlüğünü sağlamanın aracı

945 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 22.10.2008, 27062; 14 Temmuz 2009 tarih ve 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 25.7.2009, 27299.

946 *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, s. 6.

olarak, üye ülkelere uygulanabilir. Ancak bu yapının AB üyesi olmayan, ulusal birliğini tamamlayamamış bir Ortadoğu ülkesi için büyük bir tehdit oluşturduğu açıktır.

c. Birleşmiş Milletler ve OECD Katkısı

Dünya genelinde 170 ülkede, 130'a yakın temsilcilikle faaliyet gösteren Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), kamu yönetimi reformu kapsamında ademi merkezileşme politikasını etkileyen en önemli aktörlerden biridir. UNDP, ademi merkezileşme sürecini *Kalkınma İçin Yerelleşmiş Yönetişim* (KYY) modeliyle yönlendirmektedir. Bu modelin temel hedefi; "merkezi yönetim, taşra yönetimi ya da yerel yönetim gibi çeşitli düzeylerde, kamu-özel ve sivil toplum aktörlerinin iyi yönetişim kapasitelerinin artırılması"dır.

Birleşmiş Milletler, ademi merkezileşme sürecine 1992 yılında düzenlenen Rio Konferansı'nda kabul edilen Agenda (Gündem) 21 programı ile dahil olmuştur. Agenda 21'in yerel parçası olan Yerel Gündem 21 projesi kapsamında Türkiye'de elliye yakın belediyede *Kent Konseyleri* kurulması gündeme gelmiştir. Bir süre sonra, konseylere, özel sektörün ortak olarak kabul edilmesi üzerinde yoğunlaşan hedefle, proje yerel yönetişim uygulamasına dönüştürülmüştür.[947] Söz konusu 50 kent konseyinin yerel karar alma süreçlerinde kilit rol oynamaları açısından kapasitelerinin daha da geliştirilmesi amacıyla, UNDP destekli bir proje (Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması) yürütülmektedir. Kent konseyleri, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve özel sektörü bir araya getiren yönetişim mekanizmaları olarak çalışmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim temsilcileri kent konseylerinin yaklaşık olarak üçte birini oluştururken, geriye kalan üçte ikilik bölüm sivil toplum temsilcilerinden [özel sektörden] oluşmaktadır. Konseyler, "kentin kalkınma önceliklerinin ve acil sorunlarının saptandığı ve tartışıldığı demokrasi platformları" olarak tanımlanmaktadır.[948]

UNDP kaynaklı Demokratik Yönetişim Fonu çerçevesinde 2001 yılında başlayan proje desteği kapsamında Türkiye'de 2004, 2005

947 Birgül A. Güler, "Devlette Reform", s. 67.
948 http:// www.la21turkey.net/dl/projeler/ttf/ortaklar/Proje.pdf

ve 2006 yıllarında "mali yerelleşme", "güvenlik sektörü ve gözetimi" ile "kadınların siyasi yaşama katılımı" alanlarındaki projelere destek verilmiştir. 2004 yılında Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ile ortak yürütülen mali yerelleşme çalışmasının bulguları, yerel yönetim reformu sürecinde veri olarak kullanılmıştır. Ülke İşbirliği Çerçevesi'nde (CCF 2001-2005) ise yönetişim ve ademi merkezileşme UNDP'nin Türkiye'deki en temel iki işbirliği alanı olarak tanımlanmıştır.

İktisadi alandaki çalışmaları ve istatistikleriyle ün yapan OECD, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren yeni dünya düzeni içinde kendi yerini yeniden tanımlamaya başlamıştır. Bu anlamda devletin dönüşümü içinde ağırlıklı olarak kamu yönetimi alanına eğilen kurum, 21. yüzyıl için öngördüğü devlet biçimini 1997 yılında kabul etmiş olduğu "düzenleyici reform programı" çerçevesinde geliştirmiştir. Düzenleyici reform, "iyi çalışan bir piyasa ekonomisi" için istenilmektedir.[949] Buna göre, devlet piyasaya göre örgütlenecek, piyasanın işleyişine yönelik sınırlayıcı her tür ulusal düzenleme engellenecek, piyasanın ve sermayenin önünü açmak için gerekli olan bütün müdahaleler yapılacaktır. Dünya genelinde "düzenleyici devlet" adı verilen yeni devlet yapılanmasının inşasını üstlenen OECD, Türkiye'deki reform sürecine 2002 yılında hazırladığı *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar* başlıklı rapor ile dahil olmuştur.[950] Bu raporda OECD Türkiye'deki yerel yönetimleri yetersiz bulduğunu ve bu durumun yeniden yapılanma çerçevesinde düzenleyici reform girişimlerini ve çabalarını zedelediğini açıklamıştır. OECD, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımının ikincisi lehine yeniden düzenlenmesini, merkezi

949 OECD, düzenleyici reformların sürekliliğini sağlamak için düzenleyici etki analizi (DEA) adı verilen bir yöntem geliştirmiştir. Bu yöntem esas olarak, hukukun piyasaya maliyetini hesaplamaya yöneliktir. Türkiye'de DEA, 17 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" ile 2007 yılından itibaren yasama sürecini doğrudan belirleyecek bir yöntem olarak karşımızdadır. DEA'ya ilişkin açıklayıcı bir yazı: Sonay Bayramoğlu, "Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı", *Memleket Siyaset Yönetim*, Eylül 2006, s. 94-110.

950 *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek*, OECD, Paris 2002, s. 11. Rapora ilişkin kapsamlı bir inceleme: Sonay Bayramoğlu, "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Çözümleme", *Praksis*, Sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 143-162.

yönetimin vesayet denetiminin kaldırılmasını, şeffaf ve katılımcı bir yerel yönetim sistemi oluşturulmasını tavsiye etmiştir. OECD için merkezi yönetime aşırı bağlılık, Türkiye'deki en önemli sorunlardan biridir; düzenleyici reform programının başarısı için geleneksel kamu yönetimine ait ne var ne yoksa hepsinden kurtulmak gerekmektedir.

2. Mülki İdare Sisteminde Değişim

Devletin toprak üzerinde örgütlenişini ve yönetim işlevini anlatan mülki idare, fiilen il genel yönetimi-valilik ve ilçe genel yönetimi-kaymakamlık kademelerinden oluşur. Valilik-kaymakamlık örgütlenmesi, bakanlıkların il ve ilçedeki örgütlenmeleri üzerinde yükselen bir yapıdır. Türkiye'de kaymakamlık, bir ilçede genel yönetimin başı ve yerel yönetimlerin vesayetçisi olarak, ilçeyi bir bütün olarak görüp algılayabilen güçlü bir konuma yerleşmiştir. Aynı biçimde valilik, bir ili genel-yerel boyutlarıyla bir bütün olarak görüp yönetme yeteneği kazanmıştır. Sistemin sonucu, "mülki idarenin ülke yönetiminin omurgası olma özelliği taşımasıdır. Günümüzde, yürürlükteki kamu reformlarının en köklü etkisi bu omurga üzerindedir. Anayasal ve mülki yönetimi düzenleyen temel yasal düzende değişiklik yapılmamış, ancak yerel yönetim yasalarında yapılan değişiklikler ve kalkınma ajansları gibi yeni kurumlaşmalar yoluyla valilik-kaymakamlık sistemi üzerinde önemli değişiklikler olmuştur. Mülki sistem üzerinde biri bölge esasına göre örgütlenme önerisinden, öbürü bakanlık yapılanmasında taşra örgütlenmesinin yasaklanması yaklaşımından kaynaklanan daraltıcı ya da ortadan kaldırıcı iki temel baskı vardır. Bununla birlikte kabul edilen yerel yönetim yasaları da yerel yönetim dünyasını mülki yönetimin etki alanından iyice uzaklaştırmıştır."[951]

Sistem, bürokratik işleyişten kaynaklanan sorunlar nedeniyle, 1970'li yıllardan itibaren "aşırı merkeziyetçilik" eleştirilerinin odak noktası haline gelmiştir. Gerek akademik çevreler gerek mesleğin içinden gelenler tarafından sıkça dile getirilen görüşlerde,

951 Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi -Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009, s. 237-240.

sistemin kamu hizmetlerinin etkinliği bakımından hem ölçek itibariyle sorunlu olduğu, hem de halkın beklentilerini karşılayamadığı savunulmuştur. Ölçek sorunu, ilin bölge ölçeğinde sürdürülmesi zorunlu hizmetler açısından küçük, ilçe ölçeğinde sunulması gereken temel hizmetler (güvenlik, tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi toplanması,' kırsal nitelikteki hizmetler) bakımından büyük olduğu şeklinde tanımlanmıştır.[952] Birçok hizmetin hem aşağıdan (ilçe) hem de yukarıdan (bölge) il sınırları dışına çıkması zorunluluğu karşısında yetki kaybına uğrayan il sisteminin bütün sorunlarının *yerelleşerek* çözülebileceği söylenmiştir. Çözüm, "genel güvenlik ve esenlik dışındaki bütün yerel nitelikteki kamu hizmetleri üzerinde temel kararları alma, tercihleri yapma, kaynak bulma ve bu kaynakları hizmetlere tahsis etme yetkilerini yalnız ve yalnız yerel meclisler aracılığıyla yerel seçilmişlere, yani yerel politikacılara vererek, radikal bir yeniden düzenlemeye gitmek"te görülmüştür. Yerel seçilmişlerden oluşan yerel meclisler söz konusu olduğunda, "kamu hizmeti için en uygun ölçek nedir?" sorunu da gündemden birdenbire düşmektedir.[953] Yerelleşme, il sisteminin yarattığı bütün yönetsel örgütlenme sorunlarını çözecek sihirli bir formül olarak benimsenmiş durumdadır.

İl sistemine yönelik değişim taleplerinde gerekçe olarak sunulan "halk beklentisi"nin içeriği ise, bir mülki idare amirinin sözlerinde şöyle somutlaşmaktadır:[954]

---

952 "İl sistemi, birçok hizmetin il sistemi dışına çıkması ve siyasal sürecin olumsuz karışmaları sonucunda geniş ölçüde yetki kaybına uğramış, yönetsel alanlarının giderek küçülmesi nedeniyle il sistemi dışına çıkma savlarına giderek haklılık kazandıran, yetkilerin ve sorumlulukların karmaşıklığı ve belirsizliği içinde, sistem niteliklerinden uzak, geniş ölçüde kişisel tutum ve davranışlarla siyasal dürtülere açık, etkilik ve verimlikten uzak düşmüş bir yönetim kesimi durumundadır." Selçuk Yalçındağ, "İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5/2, Mart 1996, s. 7.

953 Bu çelişkinin en çarpıcı biçimde sergilendiği yazılardan biri: Selçuk Yalçındağ, *a.g.k.*, s. 4-14.

954 "1920'lerin dışa kapalı, ekonomisi tarıma dayanan 13 milyon nüfuslu Türkiye'si... O günlere göre bugün önemli ölçüde dış entegrasyonlara hazırlanmakta, 60 milyona yaklaşan nüfusunun çoğunluğu şehirlerde oturan bir sanayi toplumundan giderek bilgi toplumuna geçmektedir." Alaaddin Yüksel, "İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4/4, Temmuz 1995, s. 3-7. Yüksel, bu dönemde Trabzon valisidir.

> Trabzon halkı, valisinden kıyı ve sınır ticaretini geliştirmeyi, bavul ticaretini disipline etmeyi, serbest bölgenin işlevini artırmayı ve toplumsal yapıyı yiyip bitiren göçün durdurulmasını ve mahallinde istihdamı artırıcı tedbirler almayı istemektedir. Ayrıca iş adamı ve esnafı da, başta Kafkaslar olmak üzere bölgesel ticari işbirliğinin artırılması için valilerinin yanlarında olmasını ve birlikte hareket etmesini istemektedirler. Halkın beklentileri olan bu hususların bir bölümünün çözüm yeri elbette Ankara'dır, ancak büyük bir kısmının da mahallinde çözüme kavuşturulabileceği kabul edilmelidir. Ancak devletin bugünkü yapılanması ve işleyişi bu sorunların mahallinde çözümüne uygun değildir. Valilerin, 1940'lı yılların anlayışı ile ayakta durmaya çalışan il yapılanması ve klasik bürokrasi anlayışı ile bu yeni, çağdaş, uzmanlık isteyen konuları çözüme kavuşturabilmeleri mümkün değildir.

Beklenti, küresel kapitalizmle bütünleşme sürecinde gelişmiş dünyadaki her kurumsal değişikliği sistemine derhal uyumlaştıran bir ülkede, ulus-ötesi ölçekte ticaret yapan kesimlerin beklentisidir. Küreselleşme zamanlarında toplumun bu kesimleri dışında kalanların nasıl bir beklenti içinde olduklarının dile getirilmesi bir yana, bir beklentilerinin olup olmadığını sorgulamaya bile gerek duyulmamaktadır. Küresel iş stratejileri, ulus-devlet sınırları içinde iş görememekte, ulus-devletin iç ve dış sınırlarının yeniden tanımlanmasını talep etmektedir. Buna göre, kendine uygun ölçekler geliştirilmesini zorlamaktadır. En temel tartışma noktaları sıralandığında, kamu reformları sorununun bürokrasideki yanlış işleyişleri ortadan kaldırma sorunu olmadığı, tüm bir devlet örgütlenmesi ve işleyişinin başka ilkelere göre kurulması sorunu olduğu açıkça görülmektedir:[955]

> Üniter devlet örgütlenmelerinde idari yapılanma *merkeziyetçilik ilkesi* üzerine yükselir. Üniter yapılanmanın temelini oluşturan bu ilke, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü temelinde işler. Devlet örgütlenmesinde başlangıç noktası ulusal bütünün çıkarı olarak belirlenir ve örgütlenme yukarıdan aşağıya kurulur. Dikey kademeler arasında işbölümü birincil düzeyde görev paylaşımına göre değil, *yetki paylaşımına göre* yapılır. Görev, bir bütün olarak idareye aittir; idarenin her parçası her görev için yetkili kılındığı

955 Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", s. 238.

çerçevede etkinlik gösterir. *Ademi merkeziyetçilik ilkesi* ise, çağdaş ulus-devletlerde federal yapılanmaların temelidir. Bu ilke, hem siyasal iktidarın hem de idarenin çok merkezli ve çok parçalı kurulmasını gerektirir. Başlangıç noktası yerel ve bölgesel çıkar olarak belirlenir.

Mülki idare sisteminde değişim, şimdiye kadar valiliklerin emrinde "yetki genişliği" esasına göre, merkez adına yönetilen işlerin, bundan böyle "özerklik esasına göre çalışan" ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden yerel/bölgesel yönetimlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. İktisadi ve toplumsal sistemin topyekûn yeniden düzenlenmesine yönelik reformlar, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi (il ve ilçe yönetimi) için kolluk-asayiş işlevleriyle sınırlı bir yapılanma öngörmektedir.

a. Yönetsel Kademelenmede Değişim: İl ve İlçe Sayılarının Artırılması

Kırşehir'in tekrar il yapıldığı 1957 yılından 1989'a kadar yeni bir il kurulmamış ve Türkiye'nin il sayısı otuz iki yıl boyunca hiç değişmeden 67 olarak kalmıştır. 1950-1986 yılları arasında ilçe sayısı da, 1950'li yıllarda kurulan üç yeni ilçe dışında, değişmemiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren il ve ilçelerin sayısını artırmaya yönelik bir politika izlendiği ve bunun da çeşitli ortamlarda dile getirildiği görülmektedir. Dönemin başbakanı Özal, 13 Mart 1989 tarihinde yaptığı bir televizyon konuşmasında, illerin sayısını 100'e çıkaracaklarını, gereği kadar da ilçe kuracaklarını söylemiştir.[956] Bu politikanın gerekçesi, dört yıl sonra aynı ismin cumhurbaşkanlığı döneminde açıklanmış ve Türkiye'nin merkezden değil yerinden idare edileceği, bunun da birdenbire değil, kademe kademe gerçekleştirileceği belirtilmiştir:[957]

> ...Bir başka önemli husus da dikkat ederseniz... ilçe sayımızdaki olan artıştır. Özellikle 1986'dan bu yana baktığımızda aşağı yukarı 572 olan ilçe sayısı bugün 250'den fazla artmıştır. Demek ki ilçelerimizde % 50'ye varan bir artış vardır. İl sayımız da 1950'de

956 TBMM ZC, 15.6.1989, B. 102, O. 1, s. 226.

957 Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın 75. dönem kaymakamlık kursu sonunda yaptığı konuşmadan, aktaran: Ali Pıtırlı, "Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ı Uğurlarken", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 399, Haziran 1993, s. 3.

63'tü, 1960'ta 67'ye geldi, uzun müddet 67 olarak devam etti. Şu anda il sayımız da 73'e gelmiştir. Türkiye'de önümüzdeki yıllarda bu rakamlar, yani il sayısı rakamları da 100'e doğru gidecektir. Gerekçesi basittir, Türkiye artık her şeyiyle *merkezden idare edilme* yerine, *yerinden idare edilmeye* ağırlık vermek mecburiyetindedir. Zaman içerisinde bu yerinden yönetimin daha da ağırlığını artırmaya mecburuz. Birdenbire yapamayız ama kademe kademe yerinden yönetime ağırlık vermek mecburiyetindeyiz. Bunun için ilçelerimizin sayısı arttığı gibi, illerimizin sayısı da artacak ve meşgul olduğunuz, uğraştığınız bölgeler eskisine göre nispeten ufalacaktır.

1989 yılında kabul edilen 3578 sayılı kanunla, Ankara iline bağlı *Kırıkkale,* Niğde iline bağlı *Aksaray,* Gümüşhane'ye bağlı *Bayburt* ve Konya'ya bağlı *Karaman* ilçeleri il yapılmıştır.[958] 1990 yılında *Batman* ve *Şırnak,* 1991 yılında *Bartın,* 1992 yılında Kars'a bağlı *Ardahan* ve *Iğdır,* 1995 yılında *Karabük, Kilis* ve *Yalova,* 1996 yılında Osmaniye ve son olarak 1999 Kocaeli Depremi'nden sonra *Düzce* illeri kurulmuştur.[959] Böylece 1989-1999 yılları arasında kurulan 14 yeni il ile birlikte toplam il sayısı 81'e yükselmiştir.

1980'li yılların sonuna doğru ilçe sayısında hızlı bir artış yaşanmıştır.[960] 1982-1986 yılları arasında 10 yeni ilçe kurulurken, 1987'de bu sayı 111'e çıkmıştır. İzleyen iki yılda yalnızca

958 15.6.1989 tarih ve 3578 sayılı 4 İl ve 5 İlçe Kurulması Hakkında Kanun (RG: 21.6.1989, 20202). Aynı kanunla Ankara (Ağaçören ve Sarıyahşi), Erzurum/Bayburt (Pazaryolu), Konya (Kazımkarabekir) ve Niğde (Güzelyurt) illerinde beş adet ilçe kurulmuştur.

959 16.5.1990 tarih ve 3647 sayılı İki İl ve Beş İlçe Kurulması ve 190 sayılı KHK'nin eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 18.5.1990, 20552) 18.5.1990 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Şırnak ve Batman illeri Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kapsamına alınmıştır. Aynı dönemde, 22 Mayıs 1990-19 Kasım 1990 tarihleri arasında geçerli olmak üzere her iki ilde de olağanüstü hal ilan edilmiştir. (RG: 25.5.1990, 20928); 28.8.1991 tarih ve 3760 sayılı Bartın İlinin Kurulması Hakkında Kanun (RG: 7.9.1991, 20984); 27.5.1992 tarih ve 3806 sayılı Onüç İlçe ve İki İl Kurulması Hakkında Kanun (RG: 3.6.1992, 21247); Sekiz İlçe ve Üç İl Kurulması ve 190 sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında 550 sayılı KHK (RG: 6.6.1995, 22305); 24.10.1996 tarih ve 4200 sayılı Üç İlçe ve Bir İl Kurulması ile 190 sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, (RG: 28.10.1996, 22801); Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 sayılı KHK Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında 584 sayılı KHK (9.12.1999, 23901).

960 1982 yılında 2, 1983 yılında 6, 1986 yılında 2, 1987 yılında 111, 1988 yılında 2, 1989 yılında 5, 1990 yılında 135, 1992 yılında 13, 1993 yılında 3, 1995 yılında 8 ve 1996 yılında da 3 olmak üzere toplam 288 ilçe kurulmuştur.

***TABLO III.3** On Yıllık Dönemler İtibariyle İl, İlçe, Bucak Sayılarındaki Değişim*

Dönem	İl Sayısı	İlçe Sayısı	Bucak Sayısı
1920-1930	63	342	663
1931-1940	63	380	916
1941-1950	63	432	939
1951-1960	67	570	923
1961-1970	67	573	885
1971-1980	67	573	887
1981-1990	73	835	699
1991-1999	81	850	689
2008- ...	81	892	638

Kaynak: İller İdaresi Genel Müdürlüğü

5 ilçe kurulduğu görülmektedir. 1990 yılında ise 135 yeni ilçe kurulmuştur.[961] Aynı dönemde Türkiye'de yaklaşık 600 ilçe bulunduğu göz önüne alınırsa, bu rakamın % 20'si oranında yeni ilçe kurulduğu ortaya çıkar. Bir ülkenin idari bölünüşünde beşte bir oranında değişiklik yapmak, toprağa dayalı örgütlenişe köklü bir müdahale anlamına gelmektedir. 1992-1996 yıllarında kurulan 27 ilçe ile birlikte 1980'den sonra kurulan ilçe sayısı 288'e yükselirken, 1999 itibariyle toplam ilçe sayısı 850 olmuştur. Daha sonraki yıllarda ilçe kurulması yönünde birçok yasa teklifi sunulmuş ve tasarı hazırlanmış, ancak 2008 yılına kadar yeni ilçe kurulmamıştır. 8 Mart 2008 tarihli yasayla kurulan 43 yeni ilçeyle birlikte, Türkiye'de ilçe sayısı 892'ye yükselmiştir.[962]

1976 tarihli bir araştırmada, 1950'li yıllarda yaşanan değişim sonucunda küçük toprak mülkiyeti yapısının ortadan kalktığına ve bütünüyle küçük mülkiyet yapısı üzerinde birleştirici etkisi bulunan mülki yönetim sisteminin bu gelişme karşısında bozulduğuna dikkat çekilmektedir. Bu çalışmada, büyük ölçekli yatırımların daha ekonomik ve ussal bir biçimde yapılabilmesi için, yeni koşullara uyarak bölgesel mülki yönetimlerin kurulması gerektiği

961 9.5.1990 tarih ve 3644 sayılı 130 İlçe Kurulması Hakkında Kanun, RG: 20.5.1990, 20523.

962 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 22.03.2008, 26824 (Mükerrer). Bu yasayla İstanbul İli Eminönü ilçesinin tüzel kişiliği kaldırılarak Fatih ilçesine bağlanmıştır.

belirtilmiştir.[963] Aynı araştırmada il sayısının ilerleyen yıllarda azalacağı öngörülmektedir: "Feodal toprakların parçalanıp, küçük mülkiyetin giderek yaygınlaştığı dönemde yönetim birimlerinin sayıca çok, hacimce küçük olmaları, toplumsal bir zorunluluktan doğmuştur. Küçük mülkiyetten orta ve büyük mülkiyete geçişin hızlanmasıyla birlikte, alanca genişleyen yönetim birimleri, sayıca azalmaktadır. Toprak mülkiyetinin azalan sayıda elde toplandığı ve işletme büyüklüklerinin giderek arttığı bir süreçte, haberleşme ve ulaşım tekniklerinde görülen gelişmeler de yönetim birimlerini görece birbirine yaklaştırmıştır."[964] Bu gelişmelerin yönetsel bölünüşün birimlerinde bir bütünleşmeye yol açması ve bölge yönetimlerinin kurulması beklenmiştir. Oysa 1980-2000 yılları arasında il sayısının yaklaşık % 21, ilçe sayısının ise yaklaşık olarak % 47 oranında artırılması sürecin bu saptamanın tersine işlediğini göstermektedir.[965]

İl ve ilçe sayılarının artırılmasına yönelik politikanın çoğunlukla siyasal iktidarın oy kaygısına bağlandığı görülmektedir. Örneğin, 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu'nda, ilerleyen yıllarda *siyasal eğilimler nedeniyle* il sayısının 100, ilçe sayısının ise 1000'e ulaşabileceğine dikkat çekilmiştir.[966] Ancak, 1980'den sonra yaşananlar, il ve ilçe kurulmasına ilişkin düzenlemelerin yalnızca "oy kaygısı" ile açıklanamayacağını göstermektedir. Yeni bir il ya da ilçenin kurulmasını çoğunlukla *kısa dönemli siyasal çıkarlara* bağlayan açıklamalar, bu kararların bir politikanın parçası olabileceği gerçeğini göz ardı etmektedir.

Küresel uyarlanma sürecinde il ve ilçe kademelerinin sayıca artırılması, bir büyük politikanın, iktidara gelen hükümetlerden bağımsız bir kamu politikasının uygulama aşamalarından biridir. Büyük politika, Türkiye'de *bölge yönetimi kurmaktır.* Bu

963 Kurthan Fişek (ed), *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Sistem ve Sorunlar,* s. 334-350.

964 *A.k.*, s. 170; s. 334-350.

965 Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", s. 286. Emre, sürecin bütünleşme bir yana, tümüyle parçalanma şeklinde ilerlediğini belirtmektedir.

966 *Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor,* TODAİE, Ankara 1991, s. 156.

***TABLO III.4** 1980-2008 Döneminde İl, İlçe, Bucak Sayılarındaki Değişim*

Yıllar	İl Sayısı	İlçe Sayısı	Bucak Sayısı
1980	67	572	887
1987	67	691	-
1989	71	692	699
1990	73	828	-
1991	74	-	-
1992	76	842	-
1995	79	849	-
1996	80		689
1999	81	850	-
2008*	81	892	638

* İller İdaresi Genel Müdürlüğü, 24.09.2008.

sürecin bölgeselleşme politikasının bir parçası olarak değerlendirilebileceği, 80'li yılların sonunda yapılan bir çalışmada ortaya konmuştur.[967] Yazara göre, il ve ilçelerin sayısının artırılması, "ilçelerin bucaklaştırılması", "illerin ilçeleşmesi" anlamına gelmektedir. Aynı yıllarda sıkça dile getirilen, bucakların işlevlerini yitirmiş oldukları şeklindeki sav da bu saptamayı güçlendirmektedir. Yazıda, yönetim yapısının yasalarda üç, uygulamada iki kademeli bir duruma gelmesi nedeniyle "kağıt üzerinde var olan, ancak örgütlenmesi bir karakol olmaktan öteye gidemeyen" bucakların kaldırılması yönünde bir eğilim oluştuğu söylenmektedir. Bucakların kaldırılmasıyla bu kademenin yerini ilçeler, ilçelerin yerini ise iller alacaktır ve böylece illerin üstünde yeni bir örgütlenme ihtiyacı gündeme gelecektir. Buna göre, "bucakların işlevlerini yitirdiği, birden çok ili içeren alanlarda bölge planlama ve kalkınmanın gereklerine uygun bölgesel yönetim birimlerine gereksinme duyulduğu bir dönemde, *bucakların kaldırılması ve bölge yerel yönetimleri kurulması koşuluyla,* il ve ilçe sayılarının artırılmasının gerçekçi bir politikaya dönüştürülebileceği" söylenmiştir.[968]

967 Cevat Geray, "Ülkenin Yönetsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi,* 13/104, Şubat 1989, s. 3-19.

968 "Bucakların uygulamada varlıklarının sona ermiş olması, bucaklaşan ilçelerle iller arasına ara bir basamak yerleştirilerek boşluğun doldurulması olanağını vermektedir. Bu nedenle, il sayılarının artırılmasının yeni yeni küçük iller yaratılması sonucunu doğuracağı düşünülürse, bunların ilçe ve il arasındaki bir tür liva (mutasarrıflık) basamağına dönüşeceği açıktır. Öte yandan, büyük illerimizin özeklerinin kalkınma ve planlama

Dolayısıyla, bu dönem boyunca il ve ilçe sayılarının artırılmasını, bölgeselleşme politikasının hayata geçirilmesi için benimsenmiş bir strateji olarak değerlendirmek mümkündür.

Öte yandan il ve ilçe kurulması konusu, ulusal zenginliğin bölüşülmesi ile ilgili bir meseledir. Bir yerin il ya da ilçe olması demek, her şeyden önce merkezi yönetim tarafından oluşturulacak bir teşkilat ve kamu yatırımları aracılığıyla merkezden aktarılacak önemli bir kaynak anlamına gelmektedir. Bir yerleşim biriminin bir üst kademeye çıkması, yani köyün bucak merkezi, bucağın ilçe olması ya da ilçenin il olması yalnızca tek bir nedene dayandırılamaz. Örneğin, çoğunlukla gerekçe olarak gösterilen "yerleşim birimleri arasındaki mesafelerin uzak olması" gibi bir nedenin, yönetsel kademelenmedeki hareketi tek başına açıklaması mümkün değildir. Köylerin ilçe, ilçelerin il olma isteklerinin temel nedeni ekonomiktir. Bir köy ilçe merkezi olunca belediye teşkilatı kurulması zorunludur. İlçede memur istihdamı, merkezden aktarılacak pay ve dolayısıyla iktisadi canlanma demektir. Bu durumda arsaların değeri, gayrimenkul kiraları yükselecek, yeni inşaat gereği ortaya çıkacaktır. İlçe kademesinin tüzel kişiliği yoktur, yalnızca yönetsel bir birimdir. Bu nedenle bir ilçe il olduğunda, *belediye tüzel kişiliği* üzerine bir de *il tüzel kişiliği* eklenecektir. Böylece mevcut yönetsel statüden daha yüksek bir kademeye geçişin yeni kamu hizmetleri/kurumları/harcamaları/istihdamı getirmek gibi bir sonucunun olması, bu yöndeki arayışların da artmasına neden olmaktadır.

Kamu kaynaklarının paylaşımı sorunu olarak il ve ilçe kurulması süreci, keskin bir mücadele ve pazarlıkla şekillenmektedir. Bu noktada, bir il ya da ilçe olacak yerin, diğer potansiyel adaylar arasından öne çıkması ve bu sürecin başarıyla tamamlanmasında "siyasal etmenler" belirleyici olmaktadır. İl olma potansiyeli taşıyan ilçeler, "coğrafi, iktisadi ve kamu hizmetinin gerekleri" olarak sıralanan anayasal ve yasal ölçütler çerçevesinde saptanmıştır, ancak hangilerinin öncelikle il yapılacağı konusunda belirleyici olan

---

açılarından bölgesel işlevler yüklendiği de bir gerçektir. Bu bölgesel işlev gören illerin, plan bölgelerini içeren büyük illere (ya da bölge valiliğine) dönüştürülmesini kolaylaştıracaktır." Cevat Geray, "Ülkenin Yönetsel Coğrafyası...", s. 11. TBMM'de SHP Grubu adına yapılan konuşmalardan, aynı görüşün SHP tarafından da benimsendiği anlaşılmaktadır.

dinamiğin siyasal etmenler -yaklaşan seçimler ya da iktidardaki siyasal partinin tercihleri- olduğu görülmektedir. Hükümetlerin il ya da ilçe kurulmasına ilişkin kanun tasarılarını genellikle yaklaşan seçimler öncesinde gündeme getirdikleri, tasarıların TBMM görüşmelerinde de en çok bu unsurun tartışıldığı görülmektedir. Örneğin, 1987 genel seçimleri öncesinde Anavatan Partisi 111 bucağı ilçe, 1991 seçimlerinden önce de 135 bucağı ilçe, 317 köyü de belde yapmıştır. Benzer şekilde Karabük, Kilis ve Yalova'nın il yapılmasına ilişkin KHK'ye verilen 31 Mayıs 1995 tarihli yetki yasası da TBMM'de yerel seçimler (4 Haziran 1995'te iki ilçe ve 34 beldede belediye başkanlarını ve belediye meclis üyelerini belirlemek için yerel ara seçimler yapılmıştır) öncesinde kabul edilmiştir.

YÖNETSEL BÖLÜMLEME ÖLÇÜTLERİ

1987 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından "ekonomik ve sosyal gelişmelerin doğurduğu ihtiyaç sonucu" il olabilecek ilçeleri saptamak üzere bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışmada, büyükşehirlerdeki ilçeler ile 1987 yılında kurulan ilçeler dışında 580 ilçe değerlendirilmeye tabi tutulmuştur. Öncelikle, ilçeler merkez nüfusları bakımından değerlendirilmiş, merkez nüfusu 15 binin altında kalanlar çalışma kapsamından çıkarılmıştır. Ayrıca DPT Müsteşarlığı'nca 1982 yılında yayımlanan *Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması*'nda, alt kademe kabul edilen 1. ve 2. kademedeki ilçeler de değerlendirmeye alınmamıştır.[969] Böylece ilk değerlendirme sonucunda 406 ilçe elenmiş, 174 ilçe değerlendirmeyi aşmıştır. Bu 174 ilçe ise merkez nüfusu, toplam nüfus, son beş yıllık nüfus artış oranı, gelişmişlik sırası, etki alanı, imalat, ticaret ve hizmet sektörlerindeki tesis sayıları, eğitim kuruluşları ve seviyesi, şehirleşme durumu, bağlı birim sayısı, ulaşım durumu, sağlık tesisleri, yatırımcı kuruluşlar, mevcut askeri birliklerin seviyesi yönünden ikinci bir puanlamaya tabi tutulmuştur. Bu aşama sonucunda 101 ilçe elenmiştir. Geriye kalan 73 ilçenin değerlendirildiği üçüncü aşama sonunda,

969 DPT sınıflandırmasında, ikinci kademe, çevrelerine alt düzey ticari hizmetler yanında, ortaokul eğitimi, sağlık ocağı gibi kamu hizmetleri sunan yerleşim birimlerini anlatmaktadır. Birinci kademe ise merkez yer işlevi görmeyen, sadece kendi nüfusuna hizmet veren yerleşme birimlerinden, aslında köylerden oluşmaktadır.

ilçelerin ayrılacakları illere olan ekonomik etkileri, idari etkileri, mesafeleri, illeri içindeki gelişmişlik sıraları ve merkezilik durumları göz önüne alınmış ve 39 ilçenin il olabileceği sonucuna varılmıştır.[970] Bu süreçte halkın il olma talebi, bu amacı gerçekleştirmeye yönelik girişimleri, resmi kurumların görüşleri, ilçenin eski il merkezi oluşu ve TBMM'ye verilen yasa tekliflerinin de değerlendirildiği söylenmiştir.[971]

1989 yılında il yapılan Kırıkkale, Karaman, Bayburt ve Aksaray ilçelerine ilişkin bir değerlendirmede, iktisadi ölçüte göre bu yerlerden yalnızca Kırıkkale'nin çevresiyle oluşturduğu organik ilişkiler bakımından doğal bir il merkezi olduğu dile getirilmiştir.[972] *Bayburt*, nüfus yoğunluğu ve gelir azlığı nedeniyle mal ve hizmet talebinin düşük olduğu bir yerdir. *Karaman* ve *Aksaray* ise Konya ovasının uzantısında ve asıl olarak Konya'nın etki alanında yer alan ilçelerdir. Nüfus ölçütü açısından bir değerlendirme yapıldığında, Kırıkkale dışındakilerin ve özellikle Karaman ve Bayburt'un neden il yapıldığını açıklamak güçtür. 1985 nüfus sayımına göre, Kırıkkale'nin nüfusu 208 bin, Aksaray'ın 81 bin, Karaman'ın 65 bin, Bayburt'un ise 28 bindir. Bu durum, illeşme sürecinde iktisadi bütün oluşturma ve nüfus faktörlerinin dikkate alınmayabileceğini göstermektedir.[973]

---

970 İl olma potansiyeline sahip 39 ilçe şunlardır: Bandırma, Kırıkkale, Batman, Karabük, Nazilli, Akşehir, Tatvan, Merzifon, Osmaniye, Kozan, Düzce, İskenderun, Polatlı, Edremit, Ceyhan, Kilis, Ergani, Akhisar, Salihli, Bafra, Bergama, Ödemiş, Yalova, İnegöl, Siverek, Alaşehir, Turgutlu, Silifke, Konya-Ereğli, Fethiye, Nizip, Turhal, Dörtyol, Beyşehir, Tarsus, Cihanbeyli, Konya-Aksaray ve Gebze.

971 TBMM ZC, 15.6.1989, B. 102, O. 1, s. 226, İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu'nun konuşması; TBMM ZC, 28.8.1991, B:135, O:1, s. 289-290, İçişleri Bakanı Vekili Mustafa Kalemli konuşması.

972 Servet Mutlu, *a.g.k.*, s. 38-39.

973 İçişleri Bakanlığı, il ve ilçe kurulmasına ilişkin işlem dosyalarında Anayasa ve İl İdaresi Kanunu hükümleri yanında, başka ölçütleri de öngörmektedir. İl kurulmasında öngörülen ölçütler şu şekilde sıralanabilir: Nüfus (*il olması düşünülen yerleşim yerinin merkez nüfusu, toplam nüfus, son beş yıllık nüfus artışı*), ekonomik durum (*DPT verilerine göre, ekonomik gelişmişlik sıralaması, ekonomik yönden etkilediği merkez ve alanı, imalat-ticaret ve hizmet sektörlerindeki tesis sayıları, tesis büyüklüğü*), eğitim durumu (*okul sayısı, yüksek okul durumu*), kentleşme (*bağlı belediye sayısı*), askeri durum (*askeri birliğin seviyesi*), ulaşım imkanları, idari yapı (*bağlı birim sayısı, sağlık kurumları, yatırım kuruluşları*), tarihi, kültürel yapısı, turizm potansiyeli ve asayiş durumu. Muhittin Aliz, "İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi?", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 423, Haziran 1999, s. 110-111.

1990 yılında *Batman* ve *Şırnak* illerinin kurulmasında, birincisinin petrol kaynağı olması, ikincisinin ise bölgedeki asayiş yönünden önem taşıması rol oynamıştır. Yasa gerekçesine göre Batman, Doğu Anadolu'da kentleşme ve nüfus artış hızı bakımından öne çıkan bir ilçe merkezidir. Şırnak ise, çevresindeki ilçelerin (Beytüşşebab ve Uludere) bağlı oldukları Hakkari ile sekiz ay irtibat sağlayamamaları nedeniyle asayiş sorunu ile karşı karşıyadır. Bu iki ilçenin il yapılması, Güneydoğu Anadolu'daki olumsuzlukları bir ölçüde önleyebilmek amacıyla, Milli Güvenlik Kurulu tarafından önerilmiştir.[974]

1992 yılında *Ardahan* ve *Iğdır* illerinin kurulma gerekçesi, "Kars ilinin yüzölçümü ve stratejik yapısı itibariyle kamu hizmetlerinin ulaştırılması ve uygulanması açısından zorluk çekilen bir alan olması, bu nedenle de ekonomik açıdan gerilemesi"ne bağlanmıştır. Bu dönemde Türkiye'de göç veren illerin başında gelen Kars'ın, üç ile bölünmesiyle eğitim, sağlık, ulaştırma gibi hizmetlerin bölgeye daha kolay ulaştırılacağı ileri sürülmüştür. Ancak, bu dönemde asıl olarak başka bir gelişme söz konusudur; SSCB'nin dağılmasıyla oluşan yeni cumhuriyetlerle sınır komşusu olan iki ilçe il yapılmıştır. Bölge hem sınır güvenliği açısından önem kazanmakta, hem de sınır kapılarının açılacak olması nedeniyle ticari bir potansiyel taşımaktadır.

b. Yerellik İlkesi'nin İnşası: İl Özel İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi

Yerel yönetimler reformu, çoğunlukla bu birimlerin yetki, görev ve kaynaklarının artırılması sorunu olarak sunulan içeriğiyle 1980'den sonra da gündemde kalmaya devam etmiştir.[975] Kimi maddelerinde değişiklikler yapılarak yetmiş dört yıl uygulamada kalan 1913 tarihli geçici kanun, 1987 yılında kapsamlı bir değişikliğe uğrayarak, adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak

974 TBMM TD, 16.5.1990, Cilt 45, B. 114, O.1, s. 250, 253.

975 27 Eylül 1985 tarihinde İstanbul İl Genel Meclisi Üyeleri'nce *İl Özel İdareleri Sempozyumu* düzenlenmiştir. İstanbul İl Genel Meclisi üyeleri tarafından hazırlanan İl Özel İdareler Yasa Tasarısı Taslağı, Başbakanlığa sunulmuş; taslağın 1986 yasama yılında TBMM gündemine alınacağı belirtilmiştir. *İl Özel İdareleri Sempozyumu*, 27 Eylül 1985, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul 1986.

değiştirilmiştir.[976] Yasa görüşmelerinde valinin il genel meclisi başkanlığı görevine son verilmesi ve meclis başkanının seçilerek göreve gelmesi üzerinde durulmuştur. Ancak, bu yöndeki talepler yasa metnine yansımamıştır. Yasada il özel idaresinin "mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu Kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkanları ve tesbit edeceği öncelik sırasına göre yürüteceği" hükmü getirilmiştir. Buna göre yalnızca hizmet alanı belirtilmiş, il özel idarelerinin bu alan içinde üstleneceği görevler tek tek sayılmamıştır.[977] Yeni yasada il özel idarelerinin görevli oldukları mahalli ve müşterek işlerin kapsamı ile sınırının Bakanlar Kurulu'nca saptanması kararlaştırılmıştır. Yaklaşık bir yıl sonra, yasanın bu hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; yerellik esasına dayalı reform sürecinin hızı kesilmiştir.[978] Anayasa Mahkemesi kararında Bakanlar Kurulu'na verilen bu tür bir yetkinin, siyasal yönlendirme ve kayırma amacıyla kullanılabileceğine, bu durumun da bölgelerarası dengesizliğe neden olacağına dikkat çekilmiştir. İlgili hükmün iptal edilmesi nedeniyle başlangıçta niyetlenilen il özel idaresi ile ortaya çıkan il özel idarelerinin çarpıcı bir biçimde farklılık gösterdiği söylenmektedir.[979] Cumhuriyet dönemi boyunca sık sık gündeme gelen tasarı-taslaklara karşın, illerin yerel yönetimi 2005 yılına kadar yeni bir yasaya konu olma-

976 13 Mart 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 3360 sayılı Kanun, KT: 16.5.1987; RG: 26.5.1987, 19471. 1971 yılına kadar, 1913 tarihli kanun üzerinde 13 ayrı yasayla değişiklik yapılmış, 8 maddesi kaldırılmış, 25 maddesi yeniden düzenlenmiş ve kanuna 24 madde eklenmiştir. (İç Düzen Genel Rapor, *İl Özel İdareleri*, s. 7.) 3360 sayılı yasa ile İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu'nun 15 maddesi değiştirilmiş, 6 maddesi ve 4 fıkrası yürürlükten kaldırılmış, 4 ek, 4 geçici madde ile 9 bent eklenmiştir. TBMM TD, Dönem 17, Cilt 40, 1987, s. 1-598.

977 Yasada il özel idaresine, ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkan ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yıllık program hazırlama ve uygulama yetkisi verilmiştir. Bunun yanı sıra il özel idaresinin gelir ve giderleri yeniden düzenlenmiştir.

978 SHP TBMM Grubu adına Grup Başkanı Erdal İnönü'nün açtığı dava sonucunda Anayasa Mahkemesinin aldığı 22.6.1988 gün ve E.87/18, K:88/23 sayılı karar, RG: 26.11.1988, 20001.

979 Mustafa Tamer, *a.g.k.*, s. 50.

mıştır. İl özel idareleri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimin yanında ve denetimi altında, devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olarak faaliyet göstermiştir.

1990'lı yılların başında illerin yönetimi bakımından iki farklı eğilim ortaya çıkmıştır. İlki, güçlü il-güçlü vali sistemi çerçevesinde il genel yönetiminin güçlendirilmesinden, ikincisi ise, il yerel yönetimleri ile belediyelere yetki-görev-kaynak devrinden yanadır. 90'lı yılların ortasına gelindiğinde, ikinci eğilim yeniden tanımlanarak öne çıkacak, 2005 yılında ise uygulamaya geçirilecektir.

1993 yılında İçişleri Bakanlığı'nca il genel yönetimini düzenleyen bir yasa taslağı hazırlanmıştır.[980] *İl İdaresi Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısı* başlıklı düzenlemenin gerekçesi, 5442 sayılı yasanın ihtiyaçları karşılayamamasına dayanmaktadır. Mevcut yapının ihtiyacı karşılayamaması ise, "bazı bakanlıkların yaptıkları düzenlemelerle vali ve kaymakamların yetkilerini sınırlandırmaları, çok sayıda kurulan bölge teşkilatlarının il sistemini ve idarenin bütünlüğünü bozması, kamu düzen ve güvenliğinin bozulmasına yol açan kitlesel olaylar sonucu olağanüstü hal yönetiminin olağanlaşması, mülki amir atamalarındaki politik davranışlar dolayısıyla idarede süreklilik ilkesinin zedelenmiş olması" gibi nedenlere bağlanmıştır.

Taslak, *mülki idare amirliği kurumunun yeniden güçlendirilmesi, böylece kamu hizmetleriyle kalkınma faaliyetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak daha etkin ve verimli şekilde yürütülmesi* amacıyla hazırlanmıştır. Taslakta güçlü il-güçlü vali sistemi çerçevesinde, mülki idare amirlerinin görevleri ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Taslak, bucak kademesinin kaldırılmasını da öngörmektedir. Taslağa ilişkin bir değerlendirmede, "cumhuriyet dönemi boyunca yapılan düzenlemeler içinde en yoğun merkeziyetçi yönetim özellikleri taşıyan il idaresi düzenlemesini, güçlü amir modeli ile bu son tasarı çalışmasının oluşturduğu" söylenmiştir.[981] Yazara göre, taslak demokratikleşme paketi

980 Adalet B. Alada, "Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine," *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No.10, Ocak 1995, s. 18.

981 *A.k.*, s. 19.

içinde bulunması nedeniyle çarpıcı bir tezat oluşturmaktadır; ayrıca "1990'lı yılların demokratikleşme özlemlerine hala olağanüstü hal durumunun genelleştirilmesi modelleri ile cevap arayabilen bir düşünce tarzı"na dayanmaktadır.[982] Taslağın değerlendirilmesi sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulan bir muhalefet şerhinde ise, valiler ile kaymakamlara hukuk devleti ve sivil toplum anlayışıyla bağdaşmayan yetkiler verildiği dile getirilmiştir.[983] Neoliberal reform dalgası karşısında hukuksal varlık kazanması mümkün olmayan taslağın kısa sürede gündemden düştüğü görülmektedir.

90'lı yılların ikinci yarısından itibaren devletin toprağa dayalı örgütlenmesinde yerellik ilkesinin esas alınmasına yönelik hazırlıklar hız kazanmıştır. Bu tarihten sonra yerel yönetim reformu, yalnızca yerel yönetim düzlemini değiştirerek değil, aynı zamanda merkezi yönetimi de yeniden tanımlayarak ilerlemiş; ikişer yıllık aralarla ortaya yasa taslakları çıkmasıyla sürekli bir nitelik kazanmıştır.[984] 1997 yılında TÜSİAD tarafından hazırlanan *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma* başlıklı raporda devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinin valilik-kaymakamlık kurumundan yerel yönetimlere kaydırılacağı ve bunun bir devrim olacağı müjdelenmiştir: *"Bugün taşrada illere ve ilçelere bağlı merkezi idare birimleri, bu tasarı (Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı) yasalaştığı taktirde il meclislerine ve ilçe meclislerine bağlanacak ve onların alt birimleri haline gelecektir. Bu bir devrimdir."*[985]

---

982 Tasarının 8. maddesinde, "günümüz şartları içinde ve değişen suç ve suçlu tipi karşısında olağanüstü hal ilan edilmesi ihtimaline yol açabilecek koşullarda, olağan yönetimin önleyici kolluk yetkileri olduğu düşünülmüş, olağanüstü hal ilanına yol açacak ortamın doğmaması, sık sık olağanüstü hal uygulamasına başvurmamak için bunların olağan yönetimin temel yasası olan il idaresi kanununa konulması uygun" görülmüştür.

983 "Artık kamu yönetiminde merkezi erki güçlendirmek yerine, yerel yönetimlerin gücünü ve yetkilerini artırmalı, yerinden yönetim anlayışı ile demokrasiye derinlik kazandırmalıyız." İstanbul Milletvekili Algan Hacaloğlu, 8.6.1993 tarihli TBMM Raporları, D. 19, Yasama Yılı 3, s. 391.

984 Birgül A. Güler, "Devlette Reform", s. 32.

985 *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, TÜSİAD, İstanbul 1997, s. 5, 15. TÜSİAD'ın devlet örgütlenmesine yönelik raporları 1990'lı yılların başında yayımlanmaya başlamış, bu raporlarda sunulan öneriler 2000'li yıllarda yasalaşmıştır: *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler* (1992); *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler*

1998 yılından sonra merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve kaynak bölüşümünü yeniden düzenleyen çeşitli taslak ya da tasarılar gündeme gelmiştir.[986] Tasarıların ortak özelliği, taşrada il yerel yönetimlerini genel yetkili kılan bir modele dayanmalarıdır:

1998 - Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esaslarının düzenlenmesi ve çeşitli kanunlarda mahalli idarelerle ilgili değişiklikler yapılması hakkında kanun tasarısı (Genel Kurul'da görüşülemeyerek düşmüş, yasalaşamamıştır)

2000 - Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin esasları ile mahalli idarelerle ilgili çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun hükmünde kararname (taslak olarak kalmış, hukuksal varlık kazanamamıştır)

2002 - Mahalli İdareler Kanunu Tasarısı (taslak metin, görüş almak üzere çeşitli meslek odalarına gönderilmiştir)

2003 - Belediye, büyükşehir, il özel idaresi ve gelirleri ile ilgili yasa taslakları (önsözde yapılan açıklamalar temel alınarak kamuoyunda "Halil Ürün Taslakları" olarak adlandırılmıştır)

2003 - Halil Ürün Taslakları'ndan farklı olan yerel yönetim tasarıları (belediye, büyükşehir, il özel idaresi) 2004 ve 2005 yıllarında yasalaşmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) çerçevesinde ilerleyen devlet reformu kapsamında, 7 Kasım 2003 tarihinde *İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı Taslağı* adıyla gündeme gelen metin, 3 Mart 2004'te TBMM'ye sunulmuş, 23 Haziran 2004 tarihinde kabul edilmiştir. 5197 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, 10 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere parlamentoya iade edilmiştir. Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 8 Şubat 2005'te tekrar görüşülmüş, komisyon veto edilen maddelerin birkaçında kısmi değişiklikler yapmış; diğer maddeleri aynen kabul etmiştir. Metin çok az değişiklikle TBMM'de yeniden görüşülmüş ve 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilerek, bu kez 5302

(1995); *Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı* (1997) [Tasarı, Selçuk Yalçındağ, Ziya Çoker, Fethi Aytaç ve M. Çelet tarafından hazırlanmıştır.]

986 1998, 2000, 2002 ve 2003 tarihli yasa tasarıları hakkında kapsamlı bir değerlendirme: Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye*, Cilt XXIX, Sayı 246, 2005, s. 92-97.

sayıyla yasalaştırılmış ve 4 Mart 2005 tarihli RG'de yayımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisini kullanmıştır. Anayasal yargı süreci, Ocak 2007'de yasanın 10. ve 15. maddelerindeki iki hükmün iptali ile sonlanmış, Anayasa Mahkemesi diğer maddelere ilişkin iptal istemini reddetmiştir.

İl Özel İdaresi Kanunu, kamu reformları kapsamında gerçekleştirilen en köklü düzenlemelerden biridir. Yasa, Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve denetiminde faaliyet göstermiş il özel idarelerini "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" olarak *yerellik ilkesine* göre tanımlamaktadır. Buna göre, devletin hemen tüm görevleri il yerel yönetimlerine kaydırılmış, idari vesayet kurumu kaldırılmış, valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiş, il özel idaresi organları (il genel meclisi-encümen-valilik) arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması değiştirilmiştir.[987] "Devletin ve hükümetin temsilcisi" statüsünden doğan ağırlığı ortadan kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline getirilmiştir. Böylece illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır.[988]

---

987 Yasanın kabul edilmesinden yaklaşık bir ay önce, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılarak, bu kurum tarafından 19 bölge müdürlüğü eliyle yürütülen hizmetler İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerine, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. KHGM'nin kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, hizmet binaları da (İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyelerine) 79 il özel idaresine devredilmiştir. Yürüttükleri hizmetler havza bazında uygulamaları içeren, yani birden fazla ili ilgilendiren bölge müdürlükleri, yapısı gereği mekanı ulusal bakışla gören Ankara merkezinin uzantısıdır. KHGM'nin kapatılarak, yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, Anayasa'da devlet tüzelkişiliğine tanınan toprak ve su kaynakları yönetimi yetkisinin ortadan kaldırılması demektir. Böylece toprak ve su gibi iki vazgeçilmez ulusal varlığa, yerel çıkar gruplarıyla yabancı kişi ve şirketlerin sınırsız-denetimsiz elkoymasına izin verilmiştir. Bu aynı zamanda yaklaşık 5 bin personelle çalışan il özel idarelerine, 50 bine yakın personelin de devri anlamına gelmektedir. Devir işlemleri halen devam etmektedir. 13.1.2005 tarih ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 28.1.2005, 25710.

988 İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği ile Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği 9.10.2005 tarih ve 25961 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

İl Genel Yönetiminin Kaldırılması

Anayasa'nın 126. maddesinde ilin ihtiyaçlarını karşılayacak yönetim işlevleri, *illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır* hükmüyle il genel yönetimine verilmiştir. "İl genel yönetimi, tüm merkez örgütlenmesinin uzantısı olan taşra kuruluşlarının, illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların yönetiminde toplandığı yapıdır; hemen her bakanlık illerde il müdürlüğü, ilçelerde ilçe müdürlüğü olarak örgütlenmiştir; başlıca bakanlıkların yöneticileri illerde il idare kurulu ve ilçelerde ilçe idare kurulu olarak heyet halinde iş görmekte, *illerin genel yönetimini* gerçekleştirmektedir."[989] Devletin taşra teşkilatının esas bölümü olan il, aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir. İl yerel yönetimleri Anayasa'nın 127. maddesi gereğince, "il... halkının *mahalli müşterek* ihtiyaçlarını karşılamak üzere..." seçimle oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir. Anayasada illeri "yetki genişliği" esasına göre yönetmekten sorumlu kılınan örgütsel mekanizma, adli ve askeri yönetim dışında valinin emri altındadır. Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde vali bir yandan merkez teşkilatının bir organı, merkezin yürütme memuru ve devletin temsilcisi olarak il genel yönetiminin başı, diğer yandan il tüzel kişiliğinin yürütme organı olarak, il yerel yönetiminin başıdır.[990]

Çeyrek yüzyıldır uluslararası sermayenin hareketliliğine uygun olarak devlet biçimleri değişime uğramakta, idari sistemin de bu değişime uyarlanması istenmektedir. Devlet örgütlenmesinin "merkezin taşra teşkilatı ve yerel yönetim birimi olarak aynı coğrafyayı paylaşan iki idari birim olmaktan çıkması" talep edilmektedir.[991] Bu istem 1980'den bu yana "mülki idare elbisesinin sosyo-ekonomik gelişmeler karşısında büyüyen bedene dar geldiği" şeklindeki söylemle desteklenmiştir. Günümüzde, 21. yüzyılın başında, kamu yönetiminde reform dalgası giderek kabarmakta, merkezi yönetimin taşra örgütü toplumsal güçlerin

989 Birgül A. Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon", s. 181.

990 1913 tarihli yasanın ilk halinde vilayet hususi idaresi başkanı meclis içinden seçilmektedir.

991 Fransa'da yaşanan değişim süreci için şu kaynağa bakılabilir: Onur Karahanoğulları, "Fransa'da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet", http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf

amaçlarını karşılamakta yetersiz bulunmaktadır. Yürürlükteki kamu reformlarının gerçek hedefi, ülke yönetiminde il genel yönetimini-valilik sistemini kaldırmaktır.[992]

KYTK Tasarısı ile taşra genel yönetimi, altı bakanlıklı dar bir alana sıkıştırılmıştı:[993] *Adalet, Milli Savunma, Milli Eğitim, Maliye, Çalışma ve İçişleri.* Gerçekte taşra genel yönetimi iki buçuk bakanlıkla sınırlı bırakılacaktı: Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları, geleneksel olarak valilik sistemi dışındadır. Milli Eğitim Bakanlığı taşra örgütünün özel idarelere devredilmesine ilişkin hüküm kanun metninden çıkarılmış olmasına rağmen, eğitim sistemi içinde yerelleşme uygulamaları hızla devam etmektedir. Maliye Bakanlığı'nın defterdarlık sisteminin gelir boyutu, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile bölge düzeyine çekilmiştir.[994] Böylece il genel yönetimi emrinde Çalışma ve İçişleri bakanlıkları ile gelirlerden değil, harcamalardan sorumlu bir alana sıkışmış Maliye Bakanlığı bırakılmış durumdaydı. Çalışma Bakanlığı'nın tüm illerde örgütü yoktur; il genel yönetiminde kalan defterdarlık işlevleri harcamalara dönüktür, bu nedenle gelir boyutu çekilen Maliye Bakanlığı'nın il örgütü de erimiş bulunmaktadır. Bu durumda geriye valilik sistemini oluşturan ana çekirdek, İçişleri Bakanlığı kalıyordu. Amaç, valilik kurumunu, İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü olarak, asayiş, kaçakçılık, nüfus ve vatandaşlık işlerini yürütecek bir mekanizmaya dönüştürmekti. Böylece İçişleri Bakanlığı, bir

992 Bu hedef, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan önce kabul edilmiş olan 5197 sayılı yasada açıkça ortaya konmuştur. Yasanın 3/a maddesinde, "İl özel idaresi, *ilin ve il sınırları içindeki halkın* mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan..." ifadesine yer verilmiştir. Böylece ildeki yerel yönetim birimi, il genel yönetiminin eritildiği bir zeminde yalnızca "il halkının ortak ihtiyaçları" için değil, aynı zamanda "ilin yönetimi" için yetkili kılınmıştır. 5302 sayılı yasada bu hüküm, "il özel idaresi *il halkının* mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ..." şeklinde değiştirilmiştir. 5197 sayılı yasa, Cumhurbaşkanlığı itirazı üzerine TBMM'de ikinci kez görüşülmüş, bu görüşmede "ilin.." sözcüğü metinden çıkarılmıştır. Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 89-121.

993 Birgül A. Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", s. 110-113.

994 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 16.5.2005, 25817. Bu yasayla Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Gelir İdaresi Başkanlığı, 29 bölgede vergi idaresi başkanlığı, il ve ilçelerde 448 vergi dairesi müdürlüğü (bağımsız vergi daireleri) şeklinde örgütlenmiştir. İlçelerdeki mal müdürlükleri (bağlı vergi daireleri) ile birlikte ülke genelinde toplam 1033 vergi dairesi bulunmaktadır. 2006 yılında İstanbul'da *Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı* kurulmuştur.

anlamda İç Güvenlik Bakanlığı'na dönüşmekteydi. KYTK'da yürürlükten kaldırılan İl İdaresi Kanunu, yasa kadük olunca uygulamada kalmaya devam etmiştir. Ancak, başta yerel yönetim yasaları olmak üzere, çeşitli düzenlemelerle görev ve örgüt bakımından zayıflatılan valilik kurumunun içi fiilen boşaltılmıştır. Hedef, il düzeyinde yönetim yetkisini merkezi yönetimden alarak, valilik sistemini il yerel yönetimi sistemine kaydırmaktır.[995]

KYTK'da benimsenen sisteme koşut biçimde 5302 sayılı yasa, il özel idaresinin "yerel işlerden sayılıp, sınırlandırılmış olanları yapan bir idare" olma durumuna son vermiştir. Buna göre il yerel yönetimi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem yerellik ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır:[996]

> Tasarıda özel idareler için ikili bir görev yapısı öngörülmektedir. İl özel idareleri sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan hizmetlerini belediye ve köyler dahil olmak üzere il çapında; kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen bütün mahalli müşterek hizmetleri ise belediye sınırları dışındaki alanlarda yerine getirecektir. Bu düzenleme özel idarelere, merkezi idare ile mahalli idare arasında bir ara düzey konumu ve il düzeyinde koordinasyon yapma işlevi vermektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahalli idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Bu, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ve Anayasa'nın 127 nci maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramının gerekli kıldığı bir ilkedir.

İllerin yönetiminde yerellik ilkesinin esas alınması, yerel parçaların ulusal bütünden ayrılması ve sistemin aşağıdan yukarıya yetki paylaşma yoluyla kurulması anlamına gelmektedir:[997] "İlkenin uygulamaya geçiriliş yöntemi, merkezi yönetimin görevleri sayılıp sınırlandırılırken, yerel yönetimlerin genel yetkili kılınmasına dayanmaktadır. Buna göre bir ilin yönetiminde belirleyici ya da birincil olan il özel idaresidir, bunun birincil olma

995 İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 5391 sayılı yasanın (RG: 13.7.2005, 25874) gerekçesinde bu değişim "genel kamu hizmetlerinin özel idare hizmetleri ile iç içe geçmesi" şeklinde dile getirilmiştir.

996 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Genel Gerekçe.

997 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 109-113.

özelliği kendisine *idari ve mali özerklik* tanınarak gerçekleştirilmektedir." Yukarıdan aşağıya yetki salma yoluyla kurulan, vesayet denetimi yoluyla yerel özgürlüklerin sınırlarını belirleyen ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde işleyen idari yerinden yönetim sistemine son verilmektedir.[998] Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetkileri değil, görevleri paylaştıran yöntem, federal devlet anayasalarına özgü bir özellik sergilemektedir.

Yasanın 6. maddesinde il özel idaresinin "mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla" iki tür görev alanına sahip olduğu belirtilmiştir: İl sınırları içindeki hizmetler ile belediye sınırları dışındaki hizmetler. *İl geneli hizmet alanları,* sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, il çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmetler ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini-binalarının yapım, bakım, onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanması hizmetleri olarak sıralanmıştır. *Belediye sınırları dışındaki hizmet alanları* ise imar, yol, su-kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım-kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisinden oluşmaktadır. İl geneli ve belediye sınırları dışı için ayrı ayrı sayılan hizmet alanları, Sağlık, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Bayındırlık ve İskan, Çevre ve Orman, Kültür ve Turizm olmak üzere altı bakanlığın; Karayolları, DSİ, İller Bankası, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Gençlik ve Spor, Orman Genel Müdürlüğü gibi büyük yatırımcı kuruluşların yerelleştirilmesi anlamına gelmektedir.[999] Taşra örgütü yerelleştirilen bakanlıklar, kendi görev alanları ile ilgili konularda, il özel idareleri üzerinde herhangi bir yönlendirme gücüne sahip

998 İdari ademi merkeziyet, idari yerinden yönetim ve idari desantralizasyon kavramları merkeziyetçi örgütlenme içinde işleyen yerel yönetim sistemini anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi, üç hukuksal mekanizma ile sağlanmaktadır: 1) İllerin yönetimi *yetki genişliği* esasına dayanır, yani iller valilik-kaymakamlık kurumu üzerine yükselir, 2) Yerel yönetimler merkezi vesayet, *vesayet denetimi* altındadır, 3) Devlet örgütlenmesi, *hiyerarşik yönetim ve denetime* dayanır.

999 İl özel idareleri organize sanayi bölgelerine ait konularda hiçbir görev ve yetkiye sahip kılınmamıştır: 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar bu kanun kapsamı dışındadır. (m. 6-son fıkra)

görünmemektedir. Örneğin, tarım, bayındırlık, sağlık gibi bakanlıkların, hizmet alanlarıyla ilgili ulusal politikaları il özel idarelerine nasıl taşıyacakları konusu boşlukta bırakılmıştır. Bu nedenle hizmetler bakımından ulusal ve yerel düzeyler birbirinden kopmuş durumdadır. Bakanlık, devlet tüzel kişiliği içinde erimiş bir yapıdır, bir başka deyişle hiçbir bakanlığın kendisine ait tüzel kişiliği yoktur. Bakanlıkların taşra teşkilatı il yerel yönetimlerine devredilerek, bunlar devlet tüzel kişiliği olmaktan çıkarılmaktadır. İl özel idaresi tüzelkişiliğine devredilmiş olan yetki, artık devlet tüzelkişiliği yetkisinden ve onun görevlerinden ayrılmış, çıkmış demektir. Toplumun genel çıkarına hizmet eden görev ve yetkiler bütünü, özerk yerel birimlere devredilmektedir. Yerele devredilen yetki ve görevler, kapitalist devletin görece özerk karakterini aşındırmakta, sermaye iktidarının doğrudan ve aracısız hale gelmesini sağlamaktadır.

Hizmetlerin belediyeler, il özel idareleri ve diğer kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik eşgüdüm işlevi valiye verilmiştir. Ancak, taşra genel yöneticisi olarak örgüt, kaynak ve yetkilerini yitirmiş, il genel meclisinin emrine verilmiş bir valilik kurumunun eşgüdüm işlevini hangi mekanizmayla gerçekleştireceği bilinmemektedir.

Yeni yasa ile "meclis başkanlığı" kurumu getirilerek, meclis başkanının il genel meclisi tarafından ve kendi içinden seçilmesi kurallaştırılmıştır. Böylece il genel meclisi başkanlığı validen alınmıştır. Daha önce yılda iki kez 30 gün süreyle toplanan meclis, yeni yasa ile her ay toplanan sürekli organa dönüştürülmüştür.[1000] Meclis gündemini hazırlama yetkisi de validen alınarak, meclis başkanına verilmiştir. Meclis kararları, daha önceden de olduğu gibi, valinin [özel idarenin başı sıfatıyla değil, mülki amir sıfatıyla] kabulü ile kesinleşmektedir. Önceki sistemde, vali meclisin bir

1000 Bolu İl Genel Meclisi Başkanı Halit Yıldız ile yapılan bir söyleşiden: "...Biz her ay Bolu'nun bir sorununu il genel meclisinde tartışıyoruz. Yaptığımız toplantılara tartışılan konu ile ilgili sivil toplum kuruluşları yetkililerini ve bu konu ile ilgili seçkin insanları davet ediyoruz. Nitekim Haziran ayında tarım konusu ile ilgili olarak yaptığımız toplantıya Bolu tarımının duayeni değerli büyüğümüz Sayın Şerafettin Erbayram katılarak çok önemli bilgilerini bizlerle paylaştılar ve katkıda bulundular." www.boludayenihayat.com, 2.5.2007.

kararını uygun görmediğinde Danıştay'a başvurarak iptalini isteme yetkisine sahipti; Danıştay kararı ise kesindi. Yeni düzenlemeye göre, vali hukuka aykırı bulduğu kararı yeniden görüşmek üzere meclise göndermekte; meclis kendi kararında tamsayının salt çoğunluğuyla ısrar ederse vali kararı idari yargıya göndermektedir. Yeni yasada yargı yeri Danıştay değil, idari yargı olarak belirlenmiş, böylece "uyuşmazlık çözümü de yerelleştirilmiştir."[1001] Vali, daha önceden de olduğu gibi, il genel meclisi tarafından, meclise sunduğu yıllık faaliyet raporunun görüşülmesi yoluyla denetlenmektedir. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, karar meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir.

Valilik-il genel meclisi dengesi, ikincisi lehine değişmiştir. İl yerel yönetimi organlarının önem ve ağırlıklarındaki değişme, yasadaki sıralamada ortaya konmuştur. Önceki yasada vali-il genel meclisi-encümen biçiminde yapılan sıralama, 5302 sayılı yasada il genel meclisi-encümen-vali olarak değiştirilmiştir.[1002] Önceki sistemde vilayete bırakılmış bütün işler ve yerel görevlerde yürütme yetkisi (münhasıran) yalnızca valiye aittir; vali, bu yetkisini hem özel idare müdürlüğü hem de merkezi idarenin ildeki örgütleri eliyle yürütmektedir.[1003] Yeni yasada bu hükümler kaldırılmıştır. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi sıfatıyla, meclis ve encümen kararlarını *özel idare örgütü eliyle* yürütecektir. Valinin, valilik kurumunun gerçek gücünü kazandığı taşra genel yönetiminin başı olma niteliğindeki zayıflama, il özel idaresinin başı olarak etkisiz bir konuma sahip olacağını göstermektedir.[1004]

1001 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 107.

1002 3360 sayılı yasa, madde 76- Vilayetin umur ve menfaii hususiyesini tedvir ve muhafaza ve onu temsil ve tesis eden idariye *valii vilayet* ile *meclisi umumiyi* vilayet ve *encümeni* vilayettir.

1003 Önceki yasanın 77. maddesine göre "Vilayete mevdu bilcümle umur [vilayete bırakılmış bütün işler] ve vezaifi hususiyede selahiyeti icraiye münhasıran [yerel görevlerde yürütme yetkisi yalnızca] valiye aittir."

1004 İl genel meclisi ve vali arasındaki yetki çatışmaları, yerel gazete haberleri ile kamuoyuna taşınmaya başlamıştır: "AKP İl Genel Meclisi ve Vali Serindağ Arasındaki Anlaşmazlık Gün Yüzünde" başlıklı haberde, Karacasu Termal Tesisleri konusunun vali ile il genel meclisi arasında anlaşmazlığa neden olduğu, il genel meclisinin yasaların

Üstelik önceki sistemde hem il genel meclisinin hem de il daimi encümeninin başı olarak, il özel idaresinin kararlarının alınmasında ve bunların yürütülüp uygulanmasında önemli bir güce sahip olan vali, bu niteliğini de kaybetmiş bulunmaktadır. Yeni yasada ne özel idare örgütünün ne de valinin merkezi yönetimin ildeki örgütleri ile ilişkisine değinilmiştir.

İl encümeni, meclisin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Atanmış üyeler arasında, mali işler birimi amiri sayılmış, diğerlerinin hangi birim yöneticileri olacağı özel idarenin kendisine bırakılmıştır. Encümenin başkanı validir, valinin bulunmadığı zamanlarda bu görev, yeni yasa ile yaratılan *özel idare genel sekreterince* yürütülmektedir. İl encümeni, Türkiye'nin en önemli yönetsel mekanizmalarından birinin, il idare kurulunun yerini almaktadır. Daha önce değinildiği gibi, il idare kurulları, vali, hukuk işleri müdürü, tarım müdürü, bayındırlık müdürü, il milli eğitim müdürü, sağlık müdürü ve defterdar olmak üzere yedi kişiden oluşan bir kuruldur. İl idare kurullarına yönetsel, danışsal ve yargısal nitelik taşıyan üç tür yetki verilmiştir. Bu kurulların yargısal yetkileri, 1982 yılında idari yargının taşra örgütlenmesinin (bölge idare, idare, vergi mahkemeleri) kurulmasıyla ortadan kalkmıştır. Günümüzde ilerleyen kamu reformları sürecinde, bu kurulların yönetsel ve danışsal yetkileri de hızla erimektedir. KYTK yasa haline gelip, yürürlüğe girseydi, bu değişiklikten en çok il idare kurulları etkilenecekti. Bakanlık taşra müdürlükleri il özel idarelerine devredilince, kurullarda valiyle birlikte yalnızca hukuk işleri müdürü ile defterdar kalıyordu. Üç kişiden oluşan yapının il genel yönetimini taşıyamayacağı, böylece gerçekte altı boşalan sistemin bir bütün olarak mülki idare sistemi olduğu kendiliğinden ortaya çıkıyordu.[1005] KYTK düşmesine rağmen, başlıca hükümleri farklı düzenlemelere konu olarak hayata geçirilmiştir. Bu süreçte il idare kurulu üyelerinden defterdarın en kritik görevleri Gelir İdaresi Başkanlığı ile bölgelere devredilmiştir. Yeni

---

verdiği yetkileri aştığı belirtilmektedir. 22.1.2007, www.bolununsesl.com/haber; www.bolugundem.com/arsivindex

1005 " İl ve İlçe İdare Kurulları Ne Yaparlar?", s. 28-32.

çıkarılan yerel yönetim yasaları ise, il ve ilçe kurullarının yönetsel yetkilerini büyük ölçüde ortadan kaldırmış bulunmaktadır.[1006]

İl genel yönetimi, günümüzde hızla silinmektedir. 2007 yılında gündeme gelen "Kamu Hastane Birlikleri" tasarısı ile sağlık hizmetlerinin yönetimi, illerde oluşturulacak yönetişimci kurullara bırakılmaktadır. Buna göre, kamu hastanelerinin idari ve mali özerkliğe kavuşturulması, "birlik" yapısı altında bölgesel olarak örgütlenmesi ve birliklere geniş yetkili ve yüksek ücretli yöneticiler atanması öngörülmektedir. Birliklerin yönetim kurullarına il genel meclisleriyle sanayi ve ticaret odalarından temsilciler de alınacaktır. Devletin sağlık hizmetinin finansmanından tümüyle çekilmesinin koşullarını hazırlayan tasarı, hastane sistemini vali ve kaymakamların denetiminden çıkarmakta; il ve ilçe sağlık müdürlüklerini işlevsiz bırakmaktadır.[1007]

Valilik sistemi ile adli yönetim arasındaki ilişkiler de 2004 yılında yeniden düzenlenmiş ve 5442 sayılı yasanın dört fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.[1008] Buna göre, vali ve kaymakamın adli kurumlarda görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldıkları zaman geciktirme nedenlerini Cumhuriyet savcılarından yazılı olarak sorabilme yetkisi ile ilin/ilçenin düzen ve görevi ile ilgili işlerde kamu davası açılıncaya kadar geçecek aşamalar hakkında Cumhuriyet savcılarından yazılı bilgi isteme yetkisine son verilmiştir.

Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmalarında

1006 "Genel bir derleme yapıldığında, İdare Kurulları'na (1) askerlik işleri, (2) mahalle, köy, belediye yerleşmelerinin kuruluş ve değişiklik işlemleri, (3) ildeki yerel yönetimlerin kendi organları arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi; (4) tarım, sağlık, bayındırlık, sosyal hizmetler ile tapu işlemlerinde izin ve itirazların karara bağlanması olmak üzere dört farklı alanda yetki tanındığı görülmektedir. Bu alanlarda bazı yetkiler *görüş verme*, bazıları ise *karar verme* biçimindedir." Birgül A. Güler, *Türkiye'nin Yönetimi -Yapı*, s. 268.

1007 "Hastaneler de MİA'nın denetimi dışına çıkarılıyor", www.mulkildare.net; "Sağlıkta Eyalet Sistemi'ne Geçiliyor", *Radikal*, 8.3.2007.

1008 5219 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 21.7.2004, 25529. Bu yasa ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 10 uncu maddesinin (A) ve (D) fıkraları ile 33 üncü maddesinin (A) ve (C) fıkraları yürürlükten kaldırılmıştır. "Yargı hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması ile kısa sürede yargılama konusu hakkında karar verilmesini sağlamak amacıyla yürütülen çalışmalar kapsamında" gerçekleştirilen bu değişikliğe ilişkin genel gerekçede ya da madde gerekçelerinde herhangi bir açıklama yapılmamıştır, değişiklik tasarı metninde de yoktur.

kaymakamlık ve valilik aracılığı kullanmaları uygulamasına son verilmiş, belediyeler doğrudan yazışma yetkisine sahip kılınmıştır. Böylece, mülki idare sisteminin bu yolla bilgisine sahip olduğu "iş ve işlem akışından bilgilenme" olanağı ortadan kalkmıştır. Belediye bütçesi ve personel istihdamı üzerinde mülki amirler ve İçişleri-Devlet Personel-Maliye-Bakanlar Kurulu zinciri üzerine kurulmuş işleyiş, her yönüyle ortadan kaldırılmıştır. Bütçe ve personel, doğrudan belediye meclisi-encümeni-başkanı üçlüsü arasındaki işleyişle oluşacak, kesinleşecek ve uygulanacaktır. Kaymakamlık ve valiliklerin bütçe-kesin hesap üzerindeki denetim-gözetim yetkisi kaldırılmıştır. Personel, kadro ihdasından başlanarak, her işlem için bu organların tasarrufuna bırakılmıştır. Belediye kararları üzerindeki idari vesayet, önceki sistemde zaten yalnızca meclis kararları ile sınırlıdır. Belediye yasası, belediye meclis kararlarının kendi içinde kesinleşmesi kuralını getirmiştir. Kesinleşen kararlar kaymakam ya da valiye gönderilmektedir; bunlar hukuka aykırılık görürlerse konuyu idari yargı mahkemesine taşıyacaklardır. Böylece mülki sistem denetleyici değil, yargısal denetimin başlatıcısı olarak genel gözcülük işlevine doğru geri çekilmiştir.

Yeni yerel yönetim yasaları ile görev ve yetki alanı bütünüyle daralan vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olma sıfatından doğan gücünü ve etkisini kaybetmiştir. Valilerin, idari ve mali özerkliğe sahip kılınan genel yetkili il genel meclisleri karşısındaki konumu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun fiilen yürürlükten kaldırıldığını göstermektedir.

Mülki İdare Sistemine Yeni Tanım: İçişleri Bakanlığı'nın Taşra Teşkilatı

Neoliberal reform sürecinin yerelleşme politikası, çeyrek yüzyıldır valilik-kaymakamlık kurumu çözülerek ilerlemiştir. 90'lı yılların sonuna gelindiğinde, mülki idare sisteminin giderek yoğun bir güçsüzlük sendromuna sürüklendiği, taşra yönetiminin mülki idare amirlerinin denetimi dışına çıktığı söylenmeye başlamıştır. 2000-2001 yıllarında gerçekleştirilen *Mülki İdare Amirliğinin Geleceği* konulu araştırmada, bakanlıkların kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere kimi hükümler

koyarak, kimi zaman da yasalara açıkça aykırı tebliğ ve genelgeler yayımlayarak vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk alanının dışına çıktıkları belirtilmiştir. Araştırmaya göre merkezi yönetimin mülki idareyi devre dışı bırakan uygulamalarının yaygınlaşmasının yanı sıra, *il ve ilçe sayısındaki ölçüsüz artışlar, statü-ücret yönünden gerileme* ve *terör gibi özel toplumsal-siyasal koşullar* da mülki idare sisteminin güçsüzleşmesine neden olmuştur.[1009]

Burada sıralanan nedenler, neoliberal devlet reformlarının taşra genel yönetimini kaldırma hedefine yönelik politika araçları olarak, yerelleşme sürecinin aşamalarını oluşturmaktadır. Ancak, çözüm sorunun kaynağında, yine yerelleşmede aranmıştır. Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin çoğunluğu "il genel yönetiminin yürütmekte olduğu yerel nitelikteki hizmetlerin il özel idarelerine aktarılması" şeklindeki öneriyi desteklemişlerdir. Bununla ilişkili bir başka öneri de "il genel yönetiminin bütünüyle kaldırılması, ilin yönetiminin il özel idaresince üstlenilmesi"dir. Bu önerilerden ilki mülki idare amirlerinin % 93,6'sının desteğini alırken, ikincisi % 35,4'ünün desteğini kazanmıştır.[1010] Ancak, mülki idare amirlerinin yerelleşme olgusunu "görev, yetki ve kaynak bakımından yeniden tanımlanan illerin ve valilerin güçlendirilmesi" çerçevesinde algıladıkları görülmektedir.[1011] Nitekim valinin il özel idaresinin yürütücüsü konumunu korumasına ilişkin öneri yüksek oranda desteklenirken, valinin bu konumuna son verilmesi yönündeki öneri benimsenmemiştir. Bilindiği gibi Fransa'da valinin il yerel yönetiminin yürütme organı sıfatına son verilmiş ve bu işlev il genel meclisince seçilen başkan tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Mülki idare amirlerinin, Fransa'da 1980'li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun bu yönünü benimsememekle birlikte, "il özel yönetiminin işlerinin il genel meclisi kararları doğrultusunda yürütülmesi" (% 93,2),

1009 Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliği ve Sistemden Kopmalar", s. 220-221.

1010 İl genel yönetiminin sorumluluğundaki yerel nitelikli hizmetlerin il özel yönetimine aktarılması ve il genel yönetiminin kaldırılması önerilerini en çok destekleyen meslek kümesinin kaymakamlar olması dikkat çekicidir. Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", s. 292-293.

1011 Alaaddin Yüksel, *a.g.k.*, 6.

"valinin il genel meclisi kararlarını geri çevirme yetkisinin kaldırılması" (% 57,4) gibi önerilere sıcak baktıkları görülmektedir.

İllerin yönetiminde yerellik ilkesinin esas alınması, il özel idaresinin il çapındaki hizmetler bakımından genel yetkili kılınması sonucunda, mülki idare amirleri merkezi yönetimin temsilcisi olma sıfatından kaynaklanan yetki ve güçlerini kaybetmişlerdir.[1012] Mülki idare amirlerinin karşı karşıya kaldıkları kayıplar, mali boyut itibariyle çözümlenmiş ve yerelleşme sürecinin başarı ile devam ettirilmesi için taşra yöneticilerinin desteği sağlanmıştır. Yerel yönetim sistemini yeniden yapılandırmaya yönelik yasa hazırlıkları devam ederken, TBMM gündemine mülki idare amirlerini konu alan bir tasarı getirilmiştir. Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu'na değişiklik getiren tasarı ile *Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği* statüsü oluşturulmuştur. 30 Nisan 2004'te TBMM'ye giren tasarı, bu tarihten yaklaşık iki buçuk yıl sonra yasalaşmıştır.

Yasanın kabul edilmesinden bir ay önce, Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı (emekli vali) Utku Acun tarafından Başbakanlığa mülki idare amirlerinin yakınma ve önerilerini konu alan bir rapor gönderilmiştir.[1013] 1 Haziran 2006 tarihli raporda, kamu reformu sürecinden en çok mülki idare sınıfının etkilendiği belirtilmekte ve siyasi iradenin mülki idare amirlerini önemsemediğinden yakınılmaktadır. Ancak, raporun odaklandığı sorun oldukça ilginçtir; raporda yalnızca parasal kaynaklı etkiden söz edilmektedir. Mülki idaredeki adaletsiz maaş sisteminin camiayı yaraladığı, bu nedenle mesleki saygınlığın da azaldığı söylenmektedir. Ne valinin il özel idaresi karşısındaki konumuna değinilmekte, ne de yetki ve güç kaybına dikkat çekilmektedir. Merkezi idare-yerel yönetim ilişkilerinin köklü bir dönüşüme uğradığı, devlet örgütlenmesinin genel idareden yerel yönetimlere kaydığı reform sürecinde, mülki idare

1012 Mülki idare amiri; taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği ilkesine dayanarak yürüten kaymakamlık sıfatını kazanmış vali, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, İçişleri Bakanlığı merkez örgütü görevlileri, kaymakamlar ve bucak müdürlerini ifade etmektedir.

1013 Türk İdareciler Derneği, 1.6.2006 tarih ve 813 sayılı Mülki İdare Meslek Grubunun Beklenti ve Önerileri, http://www.tid.web.tr

amirlerinin yalnızca maaş düzenlemelerine odaklanmalarını anlamak güçtür. Üstelik raporda mülki idare amirleri aleyhine işleyen sürecin nedeninin anlaşılamadığı, bu gelişmenin yorumlanamadığı dile getirilmiştir. Acun'un sözleriyle "mülki idare amirleri kendilerine sahip çıkılmamasının ezikliği içindedir, bu unutulmuşluk çalışma şevkini ve moralleri derinden etkilemektedir; oysa taşrada devleti ayakta tutan güç mülki idaredir." Raporda, mülki idare mesleğini gereksiz görme, yok sayma hatta yok etmeye yönelik bir politika izlendiğine dair düşüncenin mülki idare amirleri arasında ve kamuoyunda yaygınlaştığı belirtilmektedir. Bu nedenle mesleğin cazibesini hızla yitirdiği ve hiçbir dönemde rastlanmayan ölçüde meslekten kaçış yaşandığına dikkat çekilmiştir.[1014]

Rapor, siyasi iktidara, taşrada devletin varlığının ve birleştiriciliğinin vali ile kaymakamın şahsında simgeleştiğini hatırlatmaktadır. Mülki idare amirlerinin "devletlik etmenin, devleti ve hükümeti temsil etmenin vakarı, olgunluğu ve ağırlığı içinde sorunlarını alana yaymadıkları, sokaklara-salonlara indirmedikleri" dile getirilmiştir. Mülki idare amirlerinin hükümetten beklentileri dört başlık altında toplanmıştır: 1) Mecliste iki yıldır bekleyen Birinci Sınıf Mülki İdare Amirleri Tasarısı'nın bir an önce yasalaşması, 2) Mülki idare amirleri arasındaki taşra-merkez dengesizliğinin mülki idare amirleri sınıfı bütünlüğü içinde giderilmesi, 3) Yüksek yargı organlarına ek olarak tatminler düzenlenmesi aşamasında mülki idare amirlerinin de dengeli tatminlere kavuşturulmaları, 4) Sosyal güvenlik yasa tasarısının yeniden ele alınmasında mülki idare amirlerini üst yönetim-yargı-genel idare ve askeri sınıfların gerisine iten görüntülerin ortadan kaldırılması. Görüldüğü gibi İdareciler Derneği, mülki idarenin içinde bulunduğu çıkmazın, yalnızca meslek koşullarının iyileştirilmesi yoluyla çözüleceğini düşünmektedir. Mülki idare amirlerinin, valilik-kaymakamlık

1014 MİAR'da mülki idare amirlerine il sisteminin bugünkü koşullarda geçerliğini koruyup koruyamadığının yanı sıra bu konudaki yargılarının gerekçeleri de sorulmuştur. "İl sistemi hala geçerli mi?" sorusuna ankete katılanların yarısı olumlu, yarısı olumsuz yanıt vermiştir. Sistemin geçerliğini yitirdiği düşüncesi ağırlıklı olarak kırk yaşın altındaki mülki idare amirleri arasında yaygındır. Mülki idare amirlerinin öncelik sıralaması esas alındığında, il sisteminden kopuşun en yoğun yaşandığı beş hizmet alanının yerel yönetimler, asayiş ve güvenlik, orman, bayındırlık ve iskan ile gümrük olduğu görülmektedir. Cahit Emre, "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliği ve Sistemden Kopmalar", s. 220-221.

kurumunu fiilen işlevsiz bırakan neoliberal reform sürecinden habersiz oldukları söylenemeyeceğine göre, bu dönüşüme hiç değinmemeleri dikkat çekicidir.

1 Temmuz 2006 tarihinde kabul edilen 5540 sayılı yasa ile "birinci sınıf mülki idare amirliği" statüsü getirilmiştir.[1015] Yasa, mülki idare hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlar ile bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller teşkilatında çalışanların birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilme koşullarını, değerlendirme yöntemi ile inceleme sürecini ve mülki idare amirliği özel hizmet tazminat oranının yükseltilmesini konu almaktadır.[1016] Buna göre, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatındaki çeşitli görevlere, birinci sınıfa yükselmiş ve yükseldikten sonra bu sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemişler arasından atama yapılacaktır.

Yedi maddeden oluşan yasa metni, resmin bütünü içindeki anlamıyla değerlendirilmediğinde, mülki idare amirliği statüsüne ilişkin olağan-teknik bir düzenleme olarak görülebilir. Ancak, il genel idaresi-il özel idaresi ilişkisi köklü bir reforma konu olurken, valilerin statüsüne ilişkin bir değişikliği her zamankinden daha çok önemsemek gerekir. Bu düzenlemenin arkasında yer alan politik öz, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan genel

1015 1.7.2006 tarih ve 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 5.7.2006, 26219. Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik 28.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de, 811 kişinin Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilmesi Hakkında Karar ise 29.11.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

1016 Birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltileceklerde aranacak koşullar şöyledir: "Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında, kaymakam adaylığı dahil olmak üzere fiilen 15 yılını doldurmuş ve kazanılmış hak aylıkları birinci derecede olmak, sicil notları, mülki idare amiri değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, tecziye ve yabancı dil bilgisi ölçütleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı bulunmak, Anayasa ile tanımlanmış olan Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş veya bu nitelikteki suçlardan dolayı birinci sınıf mülki idare amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak, mesleğin vakar ve onuruyla bağdaşmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak, aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almamış olmak." Kanunun yayımı tarihinde valilik, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı ve Birinci Hukuk Müşavirliği görevlerinde bulunanlar, birinci sınıf mülki idare amirliğine yükseltilmiş sayılmıştır.

gerekçe metninde gizlidir. Tek sayfadan oluşan bu kısa metin, valilik-kaymakamlık kurumunun tanımını değiştirmektedir; mülki idare sistemi İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatına dönüştürülmekte, sistemin performans ve rekabet ilkeleri temelinde çalışmasının önü açılmaktadır. Burada da gerekçe, neoliberal reformlara kaynaklık eden o sihirli cümleye dayandırılmıştır: "Hızla küreselleşen dünyanın ve çağdaş yönetim anlayışının gerekleri."

Yasa gerekçesinde vali ve kaymakam, yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde İçişleri Bakanlığı'na verilmiş görevleri, kendilerine bağlı teşkilatlar eliyle *merkezi hükümet adına* yürüten kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır:

> Ülkemizde içgüvenliğin sağlanması, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması; mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi yetki ve görevi mevzuat gereği İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir... Yukarıda sayılan ve İçişleri Bakanlığı'na verilmiş olan bütün bu önemli görevler, merkezi hükümet adına, Anayasa'da tanımlanmış olan ve yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde vali ve kaymakamlar ve bunlara bağlı ve/veya sorumlu teşkilatlar eliyle yürütülmektedir.

Gerekçede valinin *devletin* ve *tek tek bakanların* temsilcisi olma özelliğine yer verilmediği, yalnızca merkezi hükümetin temsilcisi olma statüsünün vurgulandığı görülmektedir. Hükümetin temsilcisi olarak vali ve kaymakamın görev ve yetkileri ise yalnızca İçişleri Bakanlığı'nın faaliyet alanı ile sınırlandırılmıştır: İç güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması-kaldırılması, kaçakçılıkla mücadele, sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi ile yerel yönetimlerin yönlendirilmesi. Gerekçe, valilik ve kaymakamlık kurumunu İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak tanımlamaktadır. Bu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun fiilen ortadan kalkması demektir.

İkincisi, hızla küreselleşen dünyada "mülki idare amirlerinin iyi yetişmiş, bilgili, yetenekli, temsil kabiliyeti yüksek, ufku geniş, dil bilen, üstün niteliklere sahip yöneticiler olarak yetiştirilmesi"nin

önemi vurgulanmıştır. Bu nedenle çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde, bu niteliklere sahip yöneticilerin görevde yükselebilmeleri için özel ilişkiler veya siyasi konjonktür gibi etkiler yerine, performans kriterlerine dayalı terfi sisteminin getirilmesi gündeme gelmiştir. Değerlendirme ölçütlerinin (genel şartlar, başarı puanı) belirlenmesi yetkisi ve sorumluluğu İçişleri Bakanlığı Encümeni'ne bırakılmıştır. Birinci sınıf mülki idare amirliği sisteminin meslek içinde rekabet ortamı yaratarak, insan kaynakları kalitesinin yükseltilmesinde süreklilik sağlayacağı beklenmektedir.

Öte yandan mülki idare amirleri arasında meydana gelebilecek olası hoşnutsuzluk durumunu önlemek üzere, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yürürlüğe girmesinden iki ay sonra, Anayasa Mahkemesi'nin kararı daha açıklanmamışken değiştirilmiştir.[1017] Değişiklik, valinin il özel idaresi görevlerinden "uygun gördüğü takdirde" yetki devri yoluyla *vali yardımcılarını* burada çalıştırmasına olanak sağlamaktadır. 5302 sayılı yasa, valinin yardımcılık işini genel sekretere vererek, il özel idarelerini vali yardımcılarına tamamen kapatmıştı.[1018] Söz konusu değişiklik bu özelliğe dokunmamış; vali yardımcılarını sisteme kendilerine ait makam sahibi olarak geri çağırmamıştır. Yalnızca vali yardımcılarının ellerinden alınan ek geliri bu kesime yeniden ödeyebilmenin yolu açılmış; yetki devri yapılarak görev verilen vali yardımcılarının, yaptıkları bu görevler karşılığında ödenek almaları sağlanmıştır. Değişiklik gerekçesinde, "genel kamu hizmetlerinin özel idare hizmetleri ile iç içe geçtiği, bu nedenle taşrada hizmetlerin daha etkin ve süratli yürütülmesi ve meslek mensupları arasında meydana gelebilecek hoşnutsuzluğun önlenmesi amacıyla vali yardımcılarına görev verildiği" belirtilmiştir. Yapılan açıklamaya göre, yerelleşme sürecinin başarı ile yürütülmesi, kamu görevlilerinin bu sürece katılmasını gerektirmektedir. Burada vali yardımcıları, genel yönetim alanındaki mesleki deneyimleri ve formasyonları gereği, yerel yönetimler konusunda yetişmiş kalifiye kamu personeli

1017 İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, KT: 2.7.2005, 5391; RG: 13.7.2005, 25874.

1018 "Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder." (M. 25) önceki düzenlemeye göre valinin yokluğunda bu görev, vali tarafından görevlendirilen bir vali yardımcısı tarafından üstlenilmekteydi.

olarak tanımlanmıştır.

Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde icracı güç ilin mülki sistemidir; valinin başında olduğu taşra örgütlenmesidir. Atanmış valilik kurumu gücünü merkezi idareden ve merkezi idarenin taşra örgütlenmesinden almaktadır. Valiler, yerel toplumsal güçler tarafından değil, merkezi yönetim tarafından liyakat esasına göre seçilerek atanmaktadır. Valilik görevine ilişkin olarak "yerli olmama", "hizmet süresinin asgari üç, azami beş yıl olarak sınırlandırılması" gibi koşullar dikkate alınmaktadır.[1019] Merkeziyetçi örgütlenme hiyerarşisi içinde yetki genişliği ilkesi üzerinden işleyen bu sistem, taşra egemenlerinin gücü karşısında bir denge unsuru olarak geniş halk kesimlerinin korunmasına yönelik bir mekanizma yaratmaktadır. Ademi merkeziyetçilik ilkesi temelinde inşa edilen yeni sistemde, valilik kurumuna gücünü veren taşra örgütlenmesi valilikten çıkıp il özel idaresinin yönetimine geçmiş, il harcamalarında genel yetkili kurum il genel meclisi olmuştur.[1020] Devletin ve hükümetin temsilcisi olarak valilik kurumu, il genel yönetiminin sorumlusu olma konumunu fiilen kaybetmiş; yerel yönetimler karşısında zayıflayan bir konuma yerleşmiştir. Bu, toplumun geniş ve güçsüz kesimlerinin yerel egemenler karşısında korunmasız kalması demektir. Halkın mülki idareye bakışını ortaya koymak amacıyla yürütülen bir araştırmada, yurttaşların çıkar çatışmalarının yoğun biçimde yaşandığı taşrada, bu çatışmaları kamu yararı ve kamu düzenine uygun bir biçimde yönetebilecek mülki yöneticiler istedikleri ortaya çıkmıştır.[1021] Buna göre, taşra yöneticilerinin geleneksel idari işlevlerinin yanı sıra, ekonomik-sosyal

---

1019 1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda valilik ve kaymakamlığa "yerlilerin tayin edilmemesi" hükmüne yer verilmiştir.

1020 "Bu konum, atanmış valinin merkezin değil, il seçmenlerinin temsilcisi kimliğini baskın kılacaktır. Sonuç, gücün kaynağı ve atanma usulü arasındaki kan uyuşmazlığı nedeniyle, gündemin kısa bir zaman sonra valilerin seçimle işbaşına gelmeleri tartışmalarıyla işgal edilmesi olacaktır." Birgül A. Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon", s. 188. Valilerin seçimle gelmesi yönündeki istekler birçok çalışmada dile getirilmiştir: "Yerel ve müşterek ihtiyaçların karşılanması planlamasının yerinde yapılması ve yerinde çözümlere gidilmesi, yerel demokrasiyi geliştireceği gibi, halkın mali ve demokratik katılımını da sağlayacaktır... Demokratikleşmenin sonucu ise batı örneklerinde olduğu gibi seçimle gelen vali modelidir." Mustafa Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 109-110.

1021 Koray Karasu, *Halkın Mülki İdareye Bakışı, Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 2003, s. 118.

hizmetleri de sunabilecek, hızlı karar alan, dinamik, inisiyatif sahibi ve girişimci özelliklere sahip olmaları beklenmektedir.

İllerin Özerk Yönetimi

İl özel idareleri, geleneksel kamu yönetimi örgütlenmesinde valilik sistemi yanında hem yetki hem de harcama gücü bakımından sınırlı bir role sahipti. 1913 tarihli kararname, il özel idarelerini "yasa ile belirlenmiş ve sınırlanmış yerel görevler ile yükümlü bir tüzel kişilik" olarak tanımlamıştı. Yeni yasa bu özelliği "idari ve mali özerklik" niteliği ile değiştirmiş bulunmaktadır. Böylece "yerel yönetim sistemini *özerklik* değil, *vesayet* kavramı üzerinden tanımlayan Anayasa hükmü ihlal edilerek, sistem merkeze ve merkezin yetkilerine göre değil, yerele ve yerel olanın ayrıcalıklarına göre" kurulmaktadır.[1022] İdarenin bütünlüğü ilkesinin uygulama mekanizmalarından birini oluşturan idari vesayet, yeni yasada bütçe ve personel bakımından kaldırılmış, meclis kararları üzerinde ise yargı denetimine dönüştürülerek sona erdirilmiştir.

Merkezi yönetimle ilişkilerde vesayetin yerini özerkliğin alması, il özel idarelerine yasa benzeri kurallar koyma ve uygulama yetkilerini, merkezi yönetimin herhangi bir onay ya da denetimine bağlanmadan kullanma gücü kazandırmaktadır. Özel idarenin iş ve işlemleri üzerinde gerçekleştirilen merkezi izin-onay yetkileri, bütçe içi işletme kurma ve uluslararası örgütlere üye olma konuları dışında, kaldırılmıştır. İl özel idaresinin doğrudan kendi organları aracılığıyla kullanabileceği yetkiler, piyasa mekanizmasının işleyişine göre düzenlenmiştir. Buna göre, il özel idaresi merkezi yönetimin izni ve onayı gerekmeksizin bütçe ve kesin hesabını, personel alımı-istihdamını ve örgütsel yapılanmasını yapabilir,[1023]

1022 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 89-121.

1023 17/01/2007 tarih ve 26406 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelik değişikliği ile belediyeler, *il özel idareleri*, bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmeler (EGO, İSKİ, ASKİ vb.) merkezi memur yerleştirme sisteminden çıkarılmıştır. Yapılan değişiklikle, belediyeler ve il özel idareleri, birlikler ve işletmeler, KPSS'ye girmiş olanlardan (KPSS'nin yapısı gereği eşik bir puan yok bütün adaylara puan hesaplaması yapılıyor, dolayısıyla kazanmak söz konusu değil sınava girmek yeterlidir) memur olarak almak istediklerini yazılı ve/veya sözlü sınava alacaklardır. Bu sınav sonucunda uygun bulduklarını memur olarak atayacaklardır. Böylece yerel yönetimlerin kendi kuracakları sınav komisyonları aracılığıyla, istedikleri kişileri işe alabilmeleri sağlanmaktadır. Bu, yerel yönetimler açısından memurlukta liyakat sisteminin kalkması anlamına gelmektedir.

her türlü faaliyette bulunabilir, gerçek ve tüzel kişilere izin-ruhsat verebilir, yönetmelik çıkarabilir, emir verebilir, yasaklar koyup, bunları uygulatabilir, taşınır-taşınmaz mal alım satımı, kiralaması, takası, üzerinde ayni hak tesis edilmesi işlemlerini yapabilir, iç ve dış borç alabilir, şirket kurabilir, imtiyaz verebilir, yap-işlet ve yap-işlet-devret kararları verebilir, il özel idaresine ait işletmeleri özelleştirmeye karar verebilir, yurtdışı yerel yönetim birlikleri ile ilişki kurabilir, yurtiçi ve yurtdışı kamu ve özel kesim kuruluşları, sivil toplum örgütleriyle ortak hizmet ve projeler üretebilir.

İl yerel yönetimlerinin özerkliği, piyasa sistemini güvence altına alan iki düzenlemeyle güçlendirilmiştir: Özel idare malları, yalnızca suç işlenmesi durumunda devlet malı sayılmış ve vergi, projeye bağlı borç, şartlı bağış gelirleri dışında kalan her türlü geliriyle birlikte haciz işlemine açık tutulmuştur. Bu koşullar karşısında bir piyasa unsuru olarak yükselen il özel idareleri, dış dünya ile bütünleşme bakımından da tamamen serbest bırakılmıştır. Böylece il yerel yönetimi, dış dünyanın özel şirket, dernek, vakıf, oda, enstitü gibi kurumları, küresel örgütler ya da başka bir devletin kamu kurumlarıyla iş yapabilir hale getirilmiştir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, üniter devlet modelinde yönetim alanında öngörülen temel ilkedir. Bu ilke, yönetsel işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların *bir bütün* oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetim ve gözetimi idari vesayet mekanizması ile sağlanabilmektedir. Yerinden yönetimin devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabilme sakıncası, devlet ve onu temsil eden merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetleme yetkisiyle önlenebilmektedir. Ne var ki, 5302 sayılı yasayla getirilen sistem, kamu yararının korunması bakımından bir güvence oluşturan bu denetimi ortadan kaldırmaktadır.

İl özel idarelerinin denetimi için iki mekanizma öngörülmüştür. İlki, meclisin idare üzerindeki mali denetimidir. Buna göre il genel meclisi, her yıl kendi içinden en az üç, en çok beş üyeli bir denetim komisyonu kuracak, bu komisyon bir önceki yılın gelir-gider hesaplarını inceleyecektir. Suç unsuru saptanması durumunda meclis başkanlığına, yetkili makamlara suç duyurusu

yaparak harekete geçme yetkisi verilmiştir. İkincisi, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*[1024] ile tüm devlet yönetimi için getirilmiş olan iç denetim-dış denetim sistemidir. Denetim ilkinde iç denetçiler, ikincisinde Sayıştay tarafından uluslararası *kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun* şekilde yerine getirilecektir. İç denetim performans denetimi ile mali denetim içeriklidir, dış denetim ise harcama sonrası yapılan mali denetimdir. İl özel idareleri açısından denetim, inceleme-soruşturma ya da bir başka deyişle teftiş içeriğine sahip değildir:

> İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

"Özerk yerel yönetim", küresel mali piyasaların finansman bakımından doğrudan kendilerine bağımlı kılınmış yerel yönetimleri yaratabilmek amacıyla yükselttikleri bir taleptir. Yeni yasa, il özel idarelerinin yapısını ve yönetim sistemindeki ağırlığını tümüyle değiştirmiştir. İl genel meclisi sürekli bir karar organına dönüştürülmüş, valiliğin özel idare işlerini doğrudan idare personeli eliyle yürütmesi öngörülmüş ve il genelinde harcama gücü valilikten özel idareye kaydırılmıştır. Bakanlıkların yerelleşme sürecinde devlet cari ve yatırım harcamalarının büyük bölümü il özel idarelerine kaydırılmakta, özel idareler iç-dış borçlanma bakımından serbestleştirildiği için, borç ödemelerini içeren transfer harcamalarının da alışılagelmiş yapıdan çok farklı büyüklüklere erişmesi gündeme gelmiş bulunmaktadır. Böyle bir sistemde bütçe ve kesin hesabın kesinleşme sürecini tümüyle ve yalnızca yerel meclise bırakmak, mali federalizmin (yerellik ilkesinin) somut göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Üç yıllık bir zaman dilimi için hazırlanacak bütçenin ita amiri

---

1024 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, RG: 24.12.2003, 25326.

validir. Bütçe ve kesin hesap, il genel meclisi kararıyla, ilde kesinleşmektedir. Bu süreçte de merkezi yönetim tümüyle devreden çıkarılmıştır; bütçe ne İçişleri Bakanlığı'na ne de başka bir kuruma gönderilecektir. Önceki sisteme göre bütçe, yasada tek tek sayılmış olan altı konuda düzeltme yapma yetkisiyle sınırlı olarak, İçişleri Bakanlığı onayı ile kesinleşmekteydi.[1025] Ancak, uygulamada Bakanlık onama yetkisini kullanmamış, merkezde bu iş için düzenli ve sürekli bir uzman işleyiş kurulmamıştır. Bu esnek yaklaşımın nedeni, önceki sistemde "il genel meclislerinin valilik kurumunun çalışmaları için adeta bir danışma meclisi, özel idare bütçesinin ise valilik harcamaları için serbest kumbara işlevi görmüş olmasıdır."[1026] Bütçe onayının, il özel idarelerinin yapısı ve yönetim sistemi içindeki ağırlığı bakımından tümüyle değiştiği yeni dönemde, kaldırılmakyerine düzenli işleyen bir mekanizmaya dönüştürülmesi gerekmektedir.

Yeni düzenleme, il özel idarelerinin temel finansman biçimi olarak borçlanmayı öne çıkarmakta; borçlanmada ağırlığı ise *dış kaynaklı* olanlara vermektedir. Buna göre il özel idareleri iç ve dış borçlanmaya gidebilmekte, tahvil ihraç ederek borçlanabilmekte, İller Bankası'ndan yatırım kredisi ile nakit kredi kullanabilmektedirler. Dış borçlanmada uyulacak ilkeler 4749 sayılı Kamu *Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu*'na bağlanmıştır. Dış borçlanma ve tahvil ihracı, yalnızca Yıllık Yatırım Programı'nda yer alan projeler için yapılabilmektedir.

1025 Önceki yasaya göre il genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçe o yıla ait program da eklenerek, vali tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bütçe İçişleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanır. Bu süre içerisinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır. İçişleri Bakanlığı; 1) Bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye, 2) İl özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koymaya ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarmaya, 3) İl özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirmeye, 4) Yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya, 5) Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya veya kanuni hadde indirmeye, 6) Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya yetkilidir. Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 111.

1026 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 111.

Özerklik ilkesinin önemli bir unsurunu oluşturan mali özerklik, yerel yönetimlerin ayrı mal varlığına, bütçeye, gelir kaynaklarına ve bağımsız harcama yetkilerine sahip olmasını öngörmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin yerel vergi koyması, kaldırması veya merkezi idare tarafından konulan yerel vergilerin oran ve matrahlarında değişiklik yapabilmesi, bu vergileri toplayabilmesi mali özerkliğin önemli sonuçları olarak ortaya çıkmaktadır.

Yeni düzenleme, il yönetimleri arasında rekabetçi bir anlayışın egemen kılınmasını amaçlamıştır.[1027] Güncel kamu reformları kapsamında bu hedefe yönelik yeni politika araçları geliştirilmektedir. *İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısında* genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ayrılan yerel yönetim paylarının dağıtım ölçütleri değiştirilmektedir. Buna göre, nüfus kriterine ilave olarak illerin yüzölçümü, kırsal alan nüfusu, gelişmişlik endeksine göre durumu ve *performans sonuçları* dağıtım ölçütleri arasına alınmıştır. Belediye ve il özel idarelerine aktarılan paylar ile bu idarelerin performansları arasında ilişki kurularak, gelirlerinin artırılmasını isteyen idarelerin daha fazla çaba göstermek zorunda kalmaları amaçlanmaktadır. Yönetim kademeleri arasında derin gelir farklılıkları yaratacak bu uygulamanın, "yerel hizmetler için yapılan harcamalara hemşerilerin de katılması"nı sağlayarak, yerel demokrasiyi geliştireceği iddia edilmektedir.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i büyükşehir belediyelerine, yüzde 1,65'i büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerine, yüzde 3,20'si diğer belediyelere ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılmaktadır. İl özel idare payının yüzde 60'lık kısmı illerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, yüzde 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından dağıtılacaktır. İçişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın görüşünü alarak illeri ve belediyeleri, nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişmişlik durumlarına göre beş gruba ayıracak; gruplandırma beş yılda bir

1027 "Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için yerindenlik ve ihtiyaca uygunluk gözetilecek ve mahalli idareler arasında rekabetçi bir anlayış hakim olacaktır." İl Özel İdareleri Yasa Tasarısı, Genel Gerekçe.

yenilenecektir. Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yerler ile bu sınırlar dışındaki alanlar ise bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmişlik durumu dikkate alınarak, ilgisine göre belediye meclisleri veya il genel meclisleri tarafından üç dereceye ayrılacaktır.

Anayasa'nın 73üncü maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin yasayla konulacağı hükmü getirilmiş ve yasada belirtilen sınırlar içinde kalmak kaydıyla miktar ve oranları belirleme yetkisi sadece Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu nedenle yerel vergilerin oran ve miktarlarını belirleme yetkisi ilgili meclislere bırakılmamış; yasada tek bir oran veya miktar belirlenmiştir. Ancak, *İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısında* maktu olarak düzenlenen vergi ve harçlar bakımından İçişleri Bakanlığı tarafından illerin ve belediyelerin beş gruba ayrılması hükme bağlanmış, ayrıca belediye sınırları içindeki alanlar ile bu yerler dışındaki alanların üç dereceye ayrılması konusunda meclislere yetki verilmiştir. Böylece maktu vergi ve harçların ödenmesi bakımından hem bölgeler arasında hem de bölgelerin kendi içinde farklılık yaratılmıştır.

Bu uygulama vergi, resim, harç gibi devlet gelirlerini konu alan her yasal düzenlemede karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Maden Kanunu'nun 14 üncü maddesi, 26 Mayıs 2004 tarihinde yapılan bir değişiklikle, başlığı ile birlikte yeniden düzenlenmiştir.[1028] Buna göre, "devlet hakkı ve özel idare payı" başlığı verilen maddede, ruhsat sahibi tarafından yatırılan devlet payının % 50'sinin özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine aktarılması öngörülmüştür. 17 Ocak 2007 tarihinde kabul edilen 5574 sayılı Türk Petrol Kanunu'nda ise, işletmecilerin karadaki üretim alanlarından elde ettikleri ham petrol ve doğalgaz karşılığında ödemekle yükümlü oldukları devlet payının yarısını, işletme ruhsatının bulunduğu ilin özel idare hesabına aktarmaları (m. 19) gündeme gelmiştir.[1029] Böylece, "zengin olan illerden alınan

1028 Maden Kanunu'nda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG: 5.6.2004, 25483.

1029 Yasa'nın 2., 4., 19. ve geçici 1. maddeleri, 6 Şubat 2007 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilmiştir. Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Adana, Kırklareli petrol üretimi yapılan illerdir.

verginin yarısı o ilde harcanır" kuralı getirilmiştir.

Devlet örgütlenmesi çok sayıda parçadan oluşan bir bütündür; parçalar arasındaki ilişkide temel ilke "işbirliğine dayalı işbölümü"dür.[1030] Piyasa mekanizmalarının ilkesi olan rekabet ise her parçayı kendi başına bir bütün kabul etmekte ve bunların başarısını kârlı çalışma ile ölçmektedir. "Oysa devlet bütünü içinde, kimi durumlarda bazı parçaların zarar etmesi, birçok parçadan oluşmuş bir alt bütünün daha yüksek verimliliği için zorunlu olabilmektedir."[1031] Bu nedenle illerin yönetiminde rekabet, devlet bütününü parçalama potansiyeline sahiptir. Geleneksel sistemde ülke genelinden elde edilen gelirler, gelirin elde edildiği il ayrımı yapılmadan, tüm iller arasında adil ve ölçülü biçimde dağıtılmaktadır. Kuşkusuz bu dağıtımda, azgelişmiş bölgelerin sosyoekonomik gelişmişlik düzeyini yükseltmek ve o bölgelerde yaşayan yurttaşların yaşam standardını iyileştirmeye öncelik vermek devletin görevidir. Elde edilen tüm gelirin, dengeli bir biçimde ve öncelikler gözetilerek belli kamu hizmetlerine özgülenmesi yoluyla, hem bu hizmetlerin etkinlikle yürütülmesi, hem de sağlıklı bir planlı kalkınmanın uygulanması sağlanabilecektir. Kaldı ki doğal kaynak gelirlerinin bir il ya da bölge insanının değil, Türk toplumunun hizmetine sunulması ulusal çıkarların gereğidir. Bunun için oluşturulacak bir fondan, ülke kalkınması ve halkın refahının artırılması amacıyla tüm illerin belli ölçütlerde yararlandırılması en uygun yoldur. Gelirlerin ve kaynakların merkezce toplanması ve merkezden dağıtılması, bölgeler ve iller arası eşitsizliklerin sorun oluşturduğu yer ve zamanlarda kritik bir önem taşır. İllerin kâr temelinde rekabete sürüklenmesi, ulusal bütünlüğün ortadan kalkması demektir.

TOPLUMSAL GERÇEKLİĞİ İÇİNDE İL GENEL MECLİSLERİ

İl özel idaresi, kamuoyu tarafından, hatta yöresel yapıyla doğrudan ilgili insanlar tarafından da çok da derinlemesine bilinmeyen bir yönetim birimidir. Beş yılda bir yenilenen yerel seçimlerle, belediye başkanı ve meclis üyesiyle beraber *İl Genel Meclisi* adlı organ da seçilmektedir. Ulusal parlamentonun minyatürü olan bu

1030 Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, s. 77.
1031 *A.k.*, s. 77.

meclisler, ildeki ilçeleri temsilen gelen üyelerden oluşmakta, her ilçeden en az iki kişi seçilmektedir. İl genel meclisleri illerin nüfusuna göre farklı büyüklükler sergilemektedir. Örneğin, İstanbul'da 200'ü, Ankara'da 100'ü, Antalya'da 60'ı aşan üyeleriyle oldukça kalabalık meclislerden söz etmek mümkünken, diğer yanda Hakkari gibi 15 üyeli görece küçük meclisler de yer almaktadır. Günümüzde ülke genelinde 81 il özel idaresinde 3000'nin üzerinde kişi il genel meclisi üyesidir. Yasal olarak her yurttaş, eşit derecede seçilme yeterliğine sahiptir, ancak fiilen seçilebilirlik yeteneği, ekonomik ve toplumsal koşullara bağlıdır. Mevcut durumda seçilebilirlik yeteneği yüksek olanlar mülk sahipleri, zenginler, ileri gelenler, aşiret-cemaat sahipleri ve benzeri grup mensuplarıdır. Bu nedenle il özel idarelerini pratik yaşamda bütün gerçekliğiyle görmek gerekir.

Yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak aktarımı yapılması durumunda, bu aktarımdan faydalanan kesimler genellikle yerel düzeyde toplumsal ilişkiler bakımından egemen konumda bulunan sermaye grupları olmaktadır. Bir başka deyişle, il genel meclisi üyeleri toplumun bütün kesimlerini değil, yalnızca "özel sektör" başlığı altında toplayabileceğimiz yerel egemenleri temsil etmektedir. Genel olarak bakıldığında il genel meclis üyeleri kimdir? Bu noktada 2004 yılı yerel yönetim seçimlerinde oluşan yapıya göre birkaç örneğe bakmak açıklayıcı olabilir: 225 üyeli İstanbul İl Genel Meclisi, meslek dağılımı itibariyle şöyle bir tablo sergilemektedir: 75 tüccar, 25 mühendis, 20 işletmeci, 17 avukat, 16 muhasebeci/mali müşavir, 14 emekli, 13 sanayici, 11 müteahhit, 6 esnaf, 6 memur, 4 eğitimci/öğretmen, 3 tıp doktoru, 3 eczacı, 3 gazeteci, 2 eczacı kalfası, 2 halkla ilişkiler uzmanı, 1 siyaset bilimci, 1 kamu yönetimci, 1 öğretim üyesi, 1 hemşire ile 1 işçi.[1032] 63 üyeli Antalya İl Genel Meclisi'nde 29 tüccar, 11 serbest meslek sahibi, 10 emekli, 4 mimar/mühendis, 4 diş hekimi/veteriner/eczacı, 3 müteahhit, 1 öğretmen, 1 işçi bulunmaktadır. 53 üyeli Adana İl Genel Meclisi'nde 31 üye muhasebeci, mali müşavir,

1032 28 Mart 2004 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Seçimleri'ne göre üyelerin partilere göre dağılımı şöyledir: AKP -159, CHP -64, ANAP -1, SP -1. http://www.istanbulozelidaresi.gov.tr/meclis_uyeleri.php

mühendis, esnaf-tüccar ve serbest meslek sahibi; 10 üye çiftçi kimliği taşımaktadır. Geri kalan ise emekli memur, doktor, eczacı, avukat gibi meslek sahiplerinden oluşmaktadır. 51 üyeli Kayseri İl Genel Meclisi'nde 34 üye tüccar-esnaf-müteahhit, 12 üye emekli memur, diğerleri ise çiftçidir. Ele alınan örnekler, her kesimden özel sektörün aktif unsurunun il genel meclislerinde temsil edildiğini göstermektedir. Meclislerde sıradan insana yer olmadığı açıktır. Ülkenin sosyolojik gerçekleri "merkeziyetçilikten kaçıp yerele sığınmak, demokrasiye ulaşmaktır" beklentisinin bir hayal olduğunu göstermektedir.

Geleneksel Türk kamu yönetimi sisteminde icracı güç ilin mülki sistemidir; valinin başında olduğu taşra örgütlenmesidir. Yaklaşık 1.5 milyon kamu personeli bu bünyenin yönetimi altındadır. Yerelleşme reformları tamamlandığında milyonu aşkın personel kitlesi özel idareye geçecek, böylece yerel egemenler icra gücüne doğrudan sahip hale gelecektir. Bu süreç, Türkiye'de uzun yıllar boyunca devam eden seçilmiş temsilciler üzerinde, atanmış kişilerin vesayeti demokrasiye uygun mu, değil mi tartışmasını da kökünden çözmüş görünmektedir. Böylece yerel yönetimler, bölgelerindeki bütün kaynakları kontrol eden yapılara dönüşürken, seçilmiş temsilciler taşranın en önemli gücü haline gelmektedir. Merkezi yönetimin taşra ekonomisinden tam anlamıyla çekilmesi, bireysel ve bölgesel gelir dağılımını etkileyeceği kadar, kamu kaynaklarının dağılımının mutlak olarak piyasa güçlerine, yani gelir dağılımına göre şekillenen güç ilişkilerine bırakılmasına yol açmış olacaktır. Oysa kamu kaynakları il genel meclisi üyelerinin saf çıkarları üzerinden yönetilebilecek zenginlikler değildir. Bu alanlarda özel çıkarlar, ancak güçlü bürokratik-teknik örgütlenmelerle dengelenir; toplumun genel yararı bu tür yollarla güvence altına alınabilir.[1033]

1033 Önceki yapıda il yerel yönetiminin yürütme organı olan vali, özel idarenin başı olarak "il halkının temsilcisi" sıfatıyla çalışsa da, varlığını ve gücünü il halkından değil, merkezi yönetimden almaktaydı. Üstelik, il özel idaresi valilik sistemi yanında yetki ve harcama gücü bakımından sınırlı bir role sahipti. Bu özelliğe rağmen atanmış vali-il meclisi ilişkilerinin tek yönlü ve vali ağırlıklı bir nitelik sergilediğini söylemek güçtür. Valilerin görevlerini sürdürmeleri, ilde yerleşik ve baskın olan iktisadi çıkar gruplarının tercih ve etkilerine sıkı sıkıya bağlıydı. Öte yandan il genel meclisleri, valilik kurumunun karşı çıkmasına karşın, siyasal ya da yerel rant dağıtma nitelikli kararlar alabilmekteydi.

Yeni yasa ile il genel meclisleri, valinin etkisine karşı güçlendirilmiş, merkezi yönetimin denetiminden uzaklaştırılmış bir yapıya kavuşmuş durumdadır. Yerel yönetimlerin genel yetkili kılınması, toplumun güçsüz olan kesimlerini daha da güçsüzleştirerek, toplumsal eşitsizliği besleyecektir. Kaldı ki kurulan sistem bir ihaleler, özelleştirmeler sistemidir. Bu tür bir yerel yönetim yerel halk öncelikli değil, yerel sermaye önceliklidir. Sosyolojik gerçekler demokrasi hedefini büyük ölçüde uygulanamaz kılmış durumdadır. Yerli-yabancı ayırımı olmaksızın sermaye güçlerinin açık iktidarına dayanan bir kamu kudretinin yerelleşmesi, merkezde olduğu gibi yerel düzeylerde de aynı iktidar yapısının inşa edilmesi anlamına gelir. Bu nedenle, "yerel yönetime verilen yetki, yerel halka verilmiş demektir" şeklindeki yaygın söylemin sorgulanması gerekir.

c. *Devlet Örgütlenmesinin İl Temelinden Bölge Temeline Taşınması*

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından egemenliğini ilan eden küresel sermaye, hareket serbestîsine engel oluşturan ulusal devletleri yok etmeye çalışırken, muhatap olarak karşısına yerel ve bölgesel yönetimleri almak istemektedir. Böylece yerelleşme ve bölgeselleşme, üçüncü bin yılda devlet sistemini topyekûn değişime uğratan temel politikalar konumuna yükselmiştir. Bu süreçte devletin ekonomideki müdahale alanı, sermayenin denetlenmesi lehine daralmakta, ancak sermayenin önündeki taşların süpürülmesi anlamında genişlemektedir. Devletin sermaye karşısındaki konumu, toprağa dayalı örgütlenmenin de bu ilişki çerçevesinde değişmesine neden olmaktadır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, Avrupa'nın üniter devletlerinde bölgeselleşme eğiliminin yaygınlaştığı görülmektedir. Avrupa'da bölgeselleşme rüzgarı Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Belçika gibi ülkelerde, birbirinden farklı statülere ve özelliklere sahip olmakla birlikte, bölge meclislerine sınırlı ya da genel yasama yetkisi tanıyan bölge yönetimleri kurulması ile sonuçlanmıştır. Fransa'da bölge, il ve belediye gibi bir yerel yönetim birimidir. Portekiz'de

Bu nedenle il yerel meclisleri, valilerin ağırlığı altında sıfır etki gücüyle iş görmüyorlardı. Birgül A. Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon", s. 188.

idari bölgelerle (bölge yerel yönetimleri) eski sömürgelerde uygulanan siyasal bölgeler (özerk yönetim birimleri) ayrı statülere sahiptir. İspanya ve İtalya toprakları ise yasama yetkisine sahip siyasal bölgelere bölünmüştür. Bu anlamda Fransa'da idari bölgeselleşmenin, İtalya ve İspanya'da ise siyasal bölgeselleşmenin yaygın olduğu söylenmektedir.[1034] Fransa'da bölgeselleşme, devrimin ürünü olan departementlerin ortadan kaldırılması ile sonuçlanmamıştır. İtalya ve İspanya'da da merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde varolan yönetim kademeleri korunarak, bunların üstüne bir de bölge yönetimi yerleştirilmiştir.[1035] Portekiz'de ise bölgeselleşmeyi öngören anayasada ilçeler kaldırılarak, yönetsel kademe sayısı azaltılmıştır.

Türkiye'de bölge, eyalet sisteminin coğrafi temeli olarak yapılandırılmaktadır. Devletin sert çekirdeğini oluşturan yürütmenin yerellik/idari federalizm ilkesi üzerine yapılandırılması, yasama ve yargıyla beraber bütün siyasal sistemi dönüştürecek, üniterizmden federalizme taşıyacak dinamiklere sahiptir. İdari yargı, 1982 yılında 12 Eylül rejiminde bölge esasına göre örgütlenmiş ve bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Günümüzde ise, Avrupa Birliği'nin isteğiyle, Yargıtay'a dayalı oları adli hukuk sistemi istinaf mahkemeleri, bir başka deyişle bölge mahkemeleri kurularak bölge esasına göre örgütlenmektedir.[1036] Buna göre, bölgelerin

1034 Atilla Nalbant, *a.g.k.*, s. 314.

1035 Bölgesel örgütlenmelere koşut biçimde ilerleyen bir başka gelişme, idari vesayet yetkisinin de geniş ölçüde değişime uğramasıdır. İtalya, İspanya ve Fransa'da valinin il yerel yönetiminin yürütme organı olarak il genel meclisi başkanlığı yapmasına son verilmiştir. Bu ülkelerde il genel meclisi başkanlığı, meclisin kendi içinden seçtiği bir başkan tarafından yürütülmektedir.

1036 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, RG: 7.10.2004, 25606. Bölge adliye mahkemeleri; adli yargı ilk derece mahkemelerince verilen ve kesin olmayan hüküm ve kararlara karşı yapılacak başvuruları inceleyip karara bağlamak, adli yargı ilk derece mahkemesi olarak yargı çevresi içerisindeki adli yargı ilk derece mahkemesi hakimleri aleyhinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre açılacak tazminat davalarına bakmak, yargı çevresi içerisinde bulunan adli yargı ilk derece hukuk/ceza mahkemeleri arasındaki yetki ve görev uyuşmazlıklarını çözmek ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla görevlidir. Ceza üst sınırı 5 yılı geçmeyen davalarda taraflar yerel mahkemenin kararına, Yargıtay yerine bu üst mahkemeye başvurarak itiraz edecektir. Örneğin 1-3 yıl arasında hapis öngören yaralama suçları artık temyize değil istinaf yoluna tabi olacaktır. Yeni sistem Ankara, Erzurum ve Diyarbakır'da kurulacak üç pilot mahkemeyle çalışmaya başlayacak; bu mahkemeler, yeni kurulacaklara model olacaktır. İlk üç mahkemenin 30 milyon

coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca bölge adliye mahkemeleri kurulması öngörülmektedir. Bölge adliye mahkemelerinin yargı çevrelerinin belirlenmesine, değiştirilmesine veya bu mahkemelerin kaldırılmasına Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilecektir. İstinaf mahkemeleri, federalleşme yolunda atılmış önemli adımlardan biridir.[1037] Yargı sisteminin önüne getirilen "halk ombudsmanı" sistemi ise bütün eksikleriyle beraber yargının yerelleştirilmesini sağlayan bir mekanizma yaratmıştır. Bu anlamda bölgeselleştirme çalışmaları, yalnızca idari düzeyde değil, yargı sistemi içinde de ilerlemektedir. Yasama açısından ise "parlamenter demokrasi yerine başkanlık sistemine geçilmelidir" tartışmaları zaman zaman gündeme getirilmektedir. Bu süreci Kamu Personel Rejimi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi devletin federalleşmesini personel ve bütçe ayakları itibariyle hayata geçiren çalışmalar tamamlamaktadır.

Bölge Yönetimi Arayışları

27 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi'nde okunan Hükümet Programı'nda, "idarenin yeniden düzenlenmesi" amacıyla alınacak önlemler arasında taşrada yeni bir örgütlenmeye gidilmesi de bulunmaktaydı.[1038] Hükümet programında, kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik yerine mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artıracağı belirtilmişti. Bunu sağlamak için de taşrada *bölge örgütlenmesine* gidileceği, bölge yönetimlerinin özellikle mali, iktisadi ve teknik konulardan başlayarak, devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle donatılacağı dile getirilmişti.

---

avroyu bulması beklenen bina bedellerinin yüzde 75'ini Avrupa Birliği, gerisini Adalet Bakanlığı karşılamaktadır. Projeyi Adalet Bakanlığı görevlisi hakimler ve teknik personel hazırlamış, AB'nin onayı da alınmıştır. "İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor", *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.

1037 "...uygulamadaki birliği bozması, yargılama sürecini uzatması, öngörülemeyen sorunlar çıkarması da beklenmelidir. Nitekim Avrupa Konseyi Değerlendirme Komitesi, 2001 tarihli bir raporunda bölge mahkemelerinin içtihat aykırılıkları yaratacağını, yeni sorunlar doğuracağını belirtmiştir." "İstinaf Mahkemeleri Geri Dönüyor", *Hürriyet*, 22 Nisan 2007.

1038 Kenan Sürgit, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1980, s. 40-41.

Bölgeselleşme politikasının ilk reform dalgası adli örgütlenmede gerçekleştirilmiş ve 1982 yılında kabul edilen bir yasa ile *bölge idare mahkemeleri* kurulmuştur.[1039] 12 Eylül askeri yönetimi tarafından kabul edilen yasa gereğince altı ay içinde 22 ilde Bölge İdare Mahkemeleri ve İdare Mahkemeleri ile 33 ilde (63 adet) Vergi Mahkemeleri faaliyete geçmiştir.[1040] Bu kanunla il ve ilçe idare kurullarının yargı yetkileri ile vergi itiraz ve temyiz komisyonları kaldırılmıştır. Bu düzenlemeden sonra idare mahkemeleri idari yargı alanının genel görevli ilk derece mahkemesi olarak, vergi mahkemeleri özel görevli ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaya başlamıştır. Bölge idare mahkemeleri ise, idare ve vergi mahkemelerinin tek hakimle verdiği kararlara karşı yapılan itirazlar ile idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev-yetki uyuşmazlıklarını incelemek ve kesin karara bağlamakla görevlendirilmiştir.

1982 Anayasası'nın merkezi idarenin taşra teşkilatını düzenleyen 126. maddesinde, *"...kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği"* hükme bağlanmıştır.[1041] (1982 Anayasası, 126/1-3). Anayasal hükme göre, bölge düzeyinde örgütlenme ancak yasa yoluyla, kamu hizmetlerinde verimi artırmak ve uyumu sağlamak amacıyla gerçekleştirilebilecektir. 1982 Anayasası'na ilişkin görüşmelerde idareyi konu alan maddeler arasında, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, yalnızca bölge kuruluşlarını

1039 6.1.1982 tarih ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 20.1.1982, 17580. Bu dönemde oluşturulan hükümetin verdiği teklif, Milli Güvenlik Konseyi Adalet Komisyonu'nda incelenmiş ve Milli Güvenlik Konseyi'nce kararlaştırılmıştır.

1040 Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 1989, s. 178. Günümüzde 28 Bölge İdare Mahkemesi, 59 İdare Mahkemesi, 42 Vergi Mahkemesi bulunmaktadır. http://www.danistay.gov.tr

1041 Bu düzenlemenin 1961 Anayasası'nın ilgili maddesinden farkı "belli kamu hizmetleri" ifadesinin hükümden çıkarılmış olmasıdır. İkinci olarak, bu madde "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlama" amacını getirmiştir. 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi merkezi idarenin taşrada teşkilatlanma bakımından il sisteminin esas olduğu ilkesi bu defada kabul edilmiş, böylece yönetimde etkinlik ve bütünlük sağlamanın bu sistem içinde gerçekleştirilebileceğine olan inanç bir kez daha tekrarlanmıştır. Anayasada ilin altında yer alacağı belirtilen diğer kademeli bölümlerin ne olacağı belirtilmemiştir. Bu kademeler ve il sistemi ile ilgili diğer ayrıntılar, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir.

düzenleyen hüküm tartışmaya neden olmuştur.[1042] Birden fazla ili kapsayan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde eşgüdümün gerekliliği nedeniyle bölge yönetimini savunanlara karşı, illerin üstünde yeni bir yönetsel örgütlenmeye yol açacak özellikler içeren bu hükmün Anayasa'ya girmesinin sakıncalı olduğu ileri sürülmüştür. Fevzi Uyguner, Türkiye'de bölgeciliğin son yıllarda oldukça yoğun bir biçimde geliştiğini ve dış güçlerin ülkeyi parçalamak amacı ile bu konuyu alabildiğine kullandıklarını belirtmiştir. Uyguner, gelecekte ülkenin parçalanmasına zemin hazırlayacak olan bu hükmün Anayasa Tasarısı'ndan çıkarılması gerektiğini savunmuştur. 1982 Anayasası'nın 126. maddesi, açık bir biçimde merkezi idarenin taşra teşkilatının asli biriminin il olduğunu vurgulamakta, oluşturulacak bölge teşkilatlarının ise hiçbir şekilde il üzerinde hiyerarşik bir kademe olarak kurulamayacaklarını göstermektedir. Bu anlamda 1982 Anayasası, 1921 (10. madde), 1924 (89. madde) ve 1961 (115. madde) anayasalarında da olduğu gibi, il kademesini esas almıştır.

1983 seçimlerinden önce, 12 Eylül askeri yönetimi biterken, Milli Güvenlik Konseyi Türkiye'yi sekiz bölgeye ayıran bir karar almıştır. 24 Haziran 1983 tarihinde çıkarılan KHK ile "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birçok ili içine alan merkezi yönetim örgütlerinin kurulması" öngörülmüş ve bu örgüte *bölge valiliği* adı verilmiştir.[1043] İlleri gruplandırarak Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul ve İzmir'de bölge valilikleri kuran KHK, iller üzerinde yeni bir mülki kademe ve valiler üzerinde hiyerarşik bir otorite yaratmıştır. Böylece eyalet sistemine doğru ilk adım atılmıştır.

Kararname bölge valisini "devletin, hükümetin ve bakanların bölgedeki temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme organı" olarak tanımlamıştır. Yetki genişliği ilkesine göre yetkilendirilen bölge valisi, "bölgede kamu hizmetlerinin verim ve uyum

1042 7.11.1982 tarih ve 2709 sayılı kanun, RG: 20.10.1982, 17844.

1043 Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/71, RG: 4.10.1983, 18181. Bölge valiliği konusu, 1961 tarihli MEHTAP projesinde ve 1971'de 12 Mart'ın ardından kurulan komisyonlarda da tartışılmıştır. Ancak her gündeme gelişinde, federal ayrılığa yol açar gerekçesiyle reddedilmiştir. "Kurthan Fişek'le Türkiye'nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 92, Şubat 1988, s. 12-15.

***TABLO III.5** Bölge Valiliklerinin Merkezleri ve Kapsadıkları İller*

No	Bölge Valiliği	Kapsadığı İller
1	Erzurum	Erzurum, Ağrı, Artvin, Bingöl, Erzincan, Giresun, Ordu, Gümüşhane, Kars, Muş, Rize, Trabzon, Tunceli
2	Diyarbakır	Diyarbakır, Bitlis, Hakkari, Mardin, Siirt, Urfa, Van
3	Adana	Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, İçel, Kahramanmaraş, Malatya
4	Ankara	Ankara, Amasya, Bolu, Çankırı, Çorum, Kastamonu, Samsun, Sinop, Zonguldak
5	Konya	Konya, Afyon, Kütahya, Eskişehir, Niğde
6	İstanbul	İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, bursa, Bilecik, Kocaeli, Sakarya
7	Kayseri	Kayseri, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Tokat, Yozgat
8	İzmir	İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla, Burdur, Isparta, Antalya

Kaynak: 4.10.1983 tarih ve 71. Sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

içinde yürütülmesine, güvenliğin, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanmasına, bölgenin kalkınma plan ve program hedef ve ilkeleri doğrultusunda ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden geliştirilmesine çalışmakla ve bölgede koordinasyon ve işbirliği ve denetleme hizmetlerini yerine getirmekle görevlidir." Bölge valilerine, kamu düzenini korumak amacıyla bölge kapsamındaki illerin valilerine emir ve talimat verme yetkisi de tanınmıştır. Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra TBMM'ye sunulan kararname, 11 Temmuz 1984 tarihli meclis oturumunda reddedilmiştir.[1044] Kararnamenin reddine ilişkin gerekçede, yetki genişliği ilkesine dayanarak illerin üstünde başka bir kademe kurulamayacağı söylenmiştir.

12 Eylül Başkanı Kenan Evren, bölge valiliği kararnamesinin Türkiye'nin yönetimini federal esaslara oturtmak amacıyla hazırlandığını yirmi yıl sonra açıklamıştır.[1045] Evren, 28 Şubat

1044 Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Reddine Dair 3036 sayılı Kanun, RG: 28.7.1984, 18472. ANAP'lılar öneriyi neden reddettiklerine ilişkin soruyu şöyle yanıtlamışlardır: Vehbi Dinçerler: "Askerden kuşku duyduk.. bu konu hükümette de, partide de konuşuldu. Bu iyi niyetle konmuş olsa da 'Bunlar zaten ülkeyi bölmek için geldiler' diye etiket yapıştırırlar düşüncesiyle kaldırdık"; Hasan Celal Güzel: "Herkes üniter devlet diye itiraz edecekti." *Sabah Gazetesi*, 2 Mart 2007. Dönemin tartışmalarını aktaran eski bakanlardan Oltan Sungurlu, Turgut Özal'ın da bölge valiliğine mesafeli yaklaştığını ve bölge sistemine geçişi henüz erken bulduğunu belirtmiştir.

1045 "Aslında bu düşüncem yeni değil. Daha 1980'li yılların başında bunları düşündüm. Çünkü Ankara'dan 81 ile hâkim olmak zor. Uykularım kaçıyordu. Ben

2007 tarihinde yaptığı açıklamada, bölge idare mahkemelerinin de Türkiye'yi eyalet sistemine geçirmek üzere kurulduğunu söylemiştir.

Bölge valiliği kararnamesinin TBMM'de reddedilmesinin ardından, bakanlıkların kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerini belirlemek üzere kabul edilen 3046 sayılı yasa da merkezi yönetimin taşra örgütünü düzenlerken il sistemini esas almıştır.[1046] Bununla birlikte yasada bakanlık bağlı kuruluşları taşra teşkilatının, il ve ilçe kuruluşları dışında, bölge kuruluşu şeklinde de örgütlenebileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu yasaya göre bakanlıklar hizmetlerini ülke düzeyinde yerine getirmek amacıyla, il valisine bağlı il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları olmak üzere üç şekilde örgütlenebilmektedir. Ülke genelinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak, kimi hizmet alanlarında birden fazla ile destek sağlayacak nitelikte bölge örgütleri kurulabilecektir. Kısaca, merkezi yönetimin taşra teşkilatı ihtiyaçlara ve hizmetin özelliklerine göre bölge, il ve ilçe kuruluşu olarak örgütlenebilmektedir.

Sonuçsuz kalan bölge valiliği girişiminden sonra, bölge yönetimine ilişkin farklı uygulamalar gündeme gelmiştir. Bunlardan ilki, 1987 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan on ili (Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Tunceli ve Van) kapsamak üzere "olağanüstü hal" vurgusuyla bir bölge valiliğinin kurulmasıdır.[1047] Yerel kamu hizmetlerinin sunulması ya da bölgesel planlama amacı taşımayan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHAL), bölge sınırları içindeki terör tehdidine karşı oluşturulmuştur. Bölge valisi, görevli olduğu ilin valiliğini sürdürmekle beraber, bölgedeki illerin eşgüdümü ile işbirliğini sağlamakta ve aynı zamanda bir güvenlik organı olarak görev

---

Cumhurbaşkanıyken İçişleri Bakanı bunu dile getirdi. 1983 yılında Danışma Meclisi tatile girdiğinde bizim kanun hükmünde kararname çıkarma yetkimizi devrettik. Bölge idare mahkemelerini kurarken bu zihniyetle hareket ettik. Türkiye'yi birtakım bölgelere böldük. Yetkileri oraya devrettik." Evren'in 8 Eyaleti, *Hürriyet*, 1 Mart 2007.

1046 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı kanun, RG: 9.10.1984, 18540.

1047 Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 19.7.1987 tarih ve 285 sayılı KHK, RG: 14.7.1987, 19517. Daha sonra Batman ve Şırnak illeri de dahil edilmiş, Mardin ili ise OHAL kapsamından çıkarılmıştır.

yapmaktadır. Özel ve genel kolluk kuvvetleri, Jandarma Asayiş Komutanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı'nın ilgili birimi, bölgede bulunan illerin diğer askeri birlikleri ya bölge valisine karşı sorumludur ya da gerektiği zaman onunla işbirliği yapmak durumundadır. Merkezi yönetimin güvenlik sorunu çerçevesinde oluşturduğu OHAL örgütlenmesi, bölge sınırları içindeki il valilerinin statüsünü ve genel olarak il sistemini değiştirmemiştir.[1048] 1983 tarihli Bölge Valiliği çalışmasını gerçekleştiren ekibin içinde yer alan Anavatan Partisi Genel Başkan Yardımcısı Mehmet Keçeciler, sıkıyönetim kaldırılırken ve olağanüstü hal bölge valiliği kurulurken bu çalışmadan yararlandıklarını açıklamıştır.[1049]

İkincisi, Güneydoğu Anadolu'da 1989 yılında kurulan bölge kalkınma yönetimidir.[1050] Kısa adıyla GAP olarak bilinen, Güneydoğu Anadolu Projesi, Fırat-Dicle nehirlerinin aşağı kısımları ile bunlar arasında uzanan ovaları (Mardin, Şanlıurfa, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Batman, Şırnak, Kilis ve Gaziantep) kapsamaktadır. Proje, 1958 yılında DSİ tarafından Aşağı Fırat projesi olarak başlatılmış, 1978'de Dicle projesinin de eklenmesiyle GAP adını almıştır. Başlangıçta GAP ile ilgili işler, DPT GAP Grup Başkanlığı'nca yürütülürken, 1989 yılında Başbakanlığa bağlı bir tüzel kişilik olarak GAP Bölge Kalkınma İdaresi kurulmuştur. GAP İdaresi'nin görev ve yetkileri savunma, güvenlik, dış ilişkiler, yargı ve yasama dışında hemen hemen bütün kamu hizmeti alanını kapsamaktadır: Plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma, vb.[1051] Bir bölgesel örgütlenme olarak GAP, merkezi bir kurumun tek amaçlı bölge teşkilatı niteliği taşımamaktadır. "Bölge yönetimi" olarak yerel yönetim özelliği de taşımayan bu yapının yönetsel sistem içindeki yerini belirlemek kolay değildir. Bölge ölçeğinde bazı büyük projelerin uygulanmasında ve altyapı projelerinin yürütülmesinde DPT ile diğer merkezi yönetim kuruluşları ve yerel yönetimler arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlayan bu tür yapıları, *bölgesel proje idareleri* olarak adlandırmak mümkündür.

1048 Atilla Nalbant, *a.g.k.*, s. 201.

1049 İsmet Demirdöğen, "Eyalet Değil Süper Vali", *Radikal*, 2 Mart 2007.

1050 27.9.1989 tarih ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK; RG: 6.11.1989, 20334.

1051 Atilla Nalbant, *a.g.k.*, s. 220.

Bölge olgusu bakımından dikkat çekici bir başka boyut, *bölge planlaması* konusudur. Planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte, bölge planlaması beş yıllık kalkınma planlarının, DPT ve belirli bakanlıkların ilgi alanına girmiş ve bölgesel farklılıkların azaltılmasında bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır.[1052] 1957-1965 yılları arasında Köyceğiz-Dalaman, Doğu Marmara, Zonguldak, Çukurova, Keban ve Antalya bölgeleri için sınırlı planlama çalışmaları yapılmış, ancak bu uygulamanın yaygınlaşması mümkün olmamıştır. 1970'li yıllarda gündemden düşen bölge planlaması yaklaşımı, 1985-1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeniden dirilmiştir. Bu planda, bölgelerin saptanmasında yönetsel sınırlardan bağımsız bölge kavramı temel alınmış, çeşitli konularda karşılıklı ilişkileri en fazla olan yerleşim birimlerinin işlevsel bölgeler oluşturması öngörülmüştür. Buna göre, DPT Müsteşarlığı'nca 1982 yılında hazırlanan Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Araştırması'nda saptanan 16 bölgeye, planlama çalışmalarında da uyulmasına karar verilmiştir.[1053] Bir etki alanı saptama çalışması olan bu araştırma sonucunda bölge merkezi özelliği taşıyan 16 il belirlenmiştir: İstanbul, Bursa, Eskişehir, İzmir, Ankara, Konya, Adana, Samsun, Kayseri, Sivas, Malatya, Gaziantep, Trabzon, Erzurum, Elazığ ve Diyarbakır. Bu tarihten sonra, 2002 yılında hazırlanacak İBBS sınıflandırmasına kadar ulusal plan bölgelerinin belirlenmesine yönelik bir çalışma yapılmamıştır.

Altıncı plandan itibaren bölgesel planlama yerine *bölgesel gelişme* kavramı kullanılmaya başlanmış ve bu gelişmede AB

1052 İlhan Tekeli, *Bölge Planlama Üzerine*, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 138-169; Sonay Bayramoğlu, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", s. 55-61; 80-93.

1053 Türkiye'deki mekansal yapıyı, kademe sayısını, kademelerdeki işlevsel merkezleri ve bunların etki alanlarını, yani işlevsel bağımlı bölgelerini görgül olarak belirlemek için DPT tarafından 1973-1974 yıllarında büyük bir anket çalışması yapılmış ve bu anketin verileri değerlendirilerek sonuçlar "Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi" başlığıyla 1982 yılında yayımlanmıştır. Araştırma sonucunda ülke, yedi kademeden oluşan yerleşme merkezleri temelinde sınıflandırılmıştır. Ölçüt olarak merkezlerin nüfusları ile etki alanları özelliklerinin (çevreye sundukları hizmetler) dikkate alındığı bu sınıflandırmanın iki ucunda, ilk kademeyi temsil eden köyler ile yedinci kademeyi oluşturan İstanbul yer almaktadır. Aradaki kademeler ise diğer yerleşimlerden oluşmaktadır. *Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi*, DPT, 2 Cilt, Ankara 1982.

bölgesel politikalarının dikkate alınması ilkesi benimsenmiştir. Bu tarihten sonra Türkiye'nin bölgesel gelişme politikaları, *AB politikalarına uyum* hedefine kilitlenmiştir. Artık bölge için stratejik vizyonlar geliştiren, yerel talepleri yansıtan, değişen koşullara uyum sağlayabilen planlar istenmektedir. Bölgesel politikalar ise nitelikli işgücü ile AR-GE faaliyetlerinin artırılmasını, yerel ve bölgesel kaynakların (sermaye için) harekete geçirilmesini, sektörlerarası bağlar kurulmasını ve KOBİ'lerin desteklenmesini kapsamaktadır.[1054] Sekizinci Kalkınma Planı'ndan sonra DPT, bölge olgusuna merkeziyetçilikten uzak bir anlayış içinde örgütsel ve mekansal bir çerçeve oluşturulması gerektiğini dile getirmeye başlamıştır. DPT'nin önerisi, doğal sınırları sosyo-ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak değişmeyen *su havzalarını* temel almaktır. Bu çerçevede Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi (DOKAP), Yeşilırmak Havzası Gelişim Projesi, Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişme Projesi vb. uygulanmaya başlanmıştır.

Bölgesel gelişme projelerinin hazırlanma ve uygulanma aşamalarında uluslararası ihaleler ve yabancı sermaye etkin rol oynamaktadır. Altyapı yatırımlarında devletin yatırımcı rolü terk edilmiştir. İktisadi ve toplumsal yaşamda devletin rolünde meydana gelen önemli dönüşüm, bölge olgusundaki dönüşümle örtüşmektedir. Küreselleşme zamanlarında bölge, plana dayalı ulusal kalkınma modelinin aracı olmaktan çıkmıştır. DPT kaynaklarında bu değişim, "yan yana gelmiş yerel birimlerin mekansal bütünlüğüyle oluşan, ulus-devlet dışına kapalı, ulus-devletin denetiminde, sınırları çizilmiş bir birim" olan bölgelerin, "ilişki ağıyla belirlenen, mekansal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birime dönüşmesi" şeklinde tanımlanmaktadır.[1055]

Yönetim - Hizmet Ölçeğinde Büyüme: Birlikleşme

Günümüzde yönetim-hizmet ölçeğinde büyüme sağlayacak formül arayışlarından biri de yerel yönetimlerce yürütülen

1054 *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000*, DPT Müsteşarlığı, Ankara 2000.

1055 *Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yönetimi ve Kalkınma Ajansları Raporu*, s. 3.

hizmetlerin birlikler yoluyla daha büyük ölçeğe taşınmasında ortaya çıkmıştır. *Yerel yönetim birlikleri*, ilk kez 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda kamu tüzel kişiliği olarak düzenlenmiştir. Buna göre, belde ve köyler ile il özel idareleri kendilerine yasalarla verilen zorunlu ya da isteğe bağlı görevlerin *bir veya birkaçını* ortak yürütmek üzere birlik kurabilmektedir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde de yerel yönetimlerin *belirli* kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilecekleri ve bunun yasayla düzenleneceği öngörülmektedir. Bu kapsamda faaliyet alanlarına göre altı tür yerel yönetim birliği kurulmuştur: Köylere hizmet götürme birlikleri, sulama birlikleri/tarımsal amaçlı birlikler, içmesuyu birlikleri, belediye birlikleri, kalkınma birlikleri ve çevre/turizm/altyapı birlikleri.[1056] Anayasal ve yasal yapıya karşın, güncel reform sürecinde beliren genel eğilim, yerel yönetimlerin (il özel idaresi, belediye, köy) kendi aralarında ya da birbirleriyle, yalnızca yerel ölçekte değil, aynı zamanda bölge ve ülke ölçeğinde, yalnızca bir değil birden çok hizmeti görmek üzere birlikler kurmalarına olanak vermek olmuştur.[1057] Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlerce yürütülen bazı hizmetlerin daha büyük ölçeğe taşınmasını sağlayan yönetim birimleri olarak örgütlenmektedir. Bu anlamda, birlikleri *işlevsel bölge yönetimleri* olarak tanımlamak mümkündür:[1058]

> Kamu hizmetlerinin sunumunda mahalli idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Demokrasinin yaygınlaşması, refah artışı, teknolojik gelişmeler ve demografik yapıdaki değişmeler ihtiyaç ve taleplerin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Bu durum mahalli idarelerin mahalli müşterek hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmek açısından kendi aralarında işbirliği yapmalarını zorunlu kılmaktadır. Birlikler üyelerine göre *daha büyük nüfus grupları ve coğrafi alana* hizmet götürmeleri nedeniyle hiz-

1056 1947-2003 yılları arasında 48 belediye birliği, 142 içme suyu birliği, 350 sulama birliği, 884 köylere hizmet götürme birliği olmak üzere 1424 yerel yönetim birliği kurulmuştur, büyük bölümü günümüzde de faaliyet göstermektedir. Sayılar, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü resmi internet sitesinden alınmıştır.

1057 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 116-117.

1058 9.4.2004 tarihli "Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı", *Genel Gerekçe*.

metlerin verimli ve etkili bir şekilde sunulmasında önemli bir işleve sahiptir. Anayasanın 127 nci maddesinde mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurabilecekleri öngörülmüştür. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da mahalli idarelerin aralarında işbirliği yapabilecekleri ve bu amaçla birlikler kurabilecekleri belirtilmektedir. Birlik kurma yoluyla kurumsal nitelik kazanan bu uygulama, aynı zamanda günümüzde ulusal sınırları aşarak *mahalli idarelerin sınır ötesi işbirliğinde bulunmak için kullandıkları araçlardan* biri haline de gelmiştir.

Yerel yönetimlerin birlik kurma yetkisi, 2005 yılında ayrı bir yasaya konu olmuştur.[1059] Yasa, yerel yönetim birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev-yetki ve sorumlulukları ile çalışma ilkelerini düzenlemektir. Buna göre yerel yönetim birlikleri, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun izni ile kurulmakta ve tüzel kişilik kazanmaktadır. Birlik tüzüğü, birliği kuracak yerel yönetimlerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki yerel yönetimlerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanı'nın onayı ile kesinleşmektedir. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen yerel yönetim meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile gerçekleşmekte; bu durumda Bakanlar Kurulu'nun izni aranmamaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerine yurt içi ve yurt dışındaki yerel yönetimlerle birlik kurma, kurulmuş birliklere katılma konusunda tam yetki vermiştir; bu konuda kararı il genel meclisi vermektedir. Su, atık su, katı atık gibi altyapı yatırımları ile çevrenin korunmasına ilişkin projeler söz konusu olduğunda, bunların bölgesel ölçekte yapılması ve proje kapsamına giren yerel yönetimlerin de katılması *zorunlu* hale getirilmiştir: [1060]

> Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla

1059 26.5.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu; RG: 11.6.2005, 25842.

1060 Özelleştirmenin gerektirdiği ölçeği sağlamak için yerellik ilkesinden hemen vazgeçilebilmektedir.

kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

Yasada yerel yönetim birliklerinin yalnızca yerel ölçekte değil, bölge ve ülke ölçeğinde de kurulabileceği öngörülmektedir. Yerel yönetimlerin çıkarlarının korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve yerel yönetimlerle ilgili yasa çalışmalarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde yalnızca birer birlik kurulabilecektir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka yerel yönetim birliği kurulmasına engel oluşturmayacaktır. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesi sayılmaktadır. Ülke ölçeğinde kurulan birlikler de başkan, meclis ve encümen olmak üzere üç organdan oluşmakta ve kendi örgütünü kurmaktadır:

> ...belediyelere ait olanın birlik meclisi; büyükşehir, il merkezi ve nüfusu yüzbin ve daha fazla olan yerlerin belediye başkanları ile her ilden belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri arasından o ilin milletvekili sayısı kadar seçilecek üyelerden oluşur... il özel idarelerine ait olanın birlik meclisi, il valileri ile her ilin il genel meclisinin birlik tüzüğünde gösterilen sayıda kendi üyeleri arasından seçeceği kimselerden oluşur.[1061] (m. 20)
>
> Birlik encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden [yalnızca seçilmişlerden] oluşmakta, *ülke düzeyinde* kurulan birliklerde bu sayı iki kat olarak uygulanmaktadır. (m. 12)
>
> Birlik örgütü, birlik müdürü, yazı işleri, mali işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşmaktadır. Ancak *ülke düzeyinde* kurulan birliklerle üye sayısı yüzden fazla olan birliklerde [bölgesel ölçekte] örgüt; genel sekreter, yazı işleri ve mali işler birimleriyle birliğin faaliyet alanında olmak ve sayısı üçü geçmemek üzere birlik meclisinin kararıyla kurulacak diğer birimlerden oluşmaktadır. (m. 17)

Yerel yönetim birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen

---

1061 Bu hüküm yasanın ilk halinde şöyledir: "... il özel idarelerine ait olanın birlik meclisi, il valileri ile her ilin il genel meclisinin, kendi üyeleri arasından *o ilin milletvekili sayısı kadar* seçeceği kimselerden oluşur." 29 Aralık 2005 tarihinde yapılan değişiklikle, "o ilin milletvekili sayısı kadar" ifadesi çıkarılmıştır. 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 4.1.2006, 26043.

"mahalli müşterek nitelikli" hizmetlere ilişkin olarak üye yerel yönetimlerin hak ve yetkilerine sahip kılınmıştır.

Birlik organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanından oluşmaktadır. Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi yerel yönetim meclislerinin kendi üyeleri veya *belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından*, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşmaktadır. Ancak, dışarıdan seçileceklerin sayısı yerel yönetim meclisleri içinden seçileceklerin üçte birini geçmemek üzere sınırlandırılmıştır. Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesi sayılmıştır.[1062] Birlik başkanı aynı zamanda birlik meclisinin de başkanıdır; meclis başkanı meclis içinden seçilmektedir. Üyelerinin tamamı il özel idarelerinden oluşan birliklerde birlik başkanı, birlik merkezinin bulunduğu ilin valisidir. Üye yerel yönetimlerin birlik meclisinde nüfus ve katılım payı oranına göre temsil edilmesinin yolu açık tutularak, tüzükte buna dair düzenleme yapılabileceği belirtilmiştir.

Yerel yönetim birliklerine meclisler eliyle doğrudan kullanabilecekleri geniş yetkiler verilmiştir: Birlik meclisi yatırım planı ve çalışma programını, bütçe ve kesin hesabı kabul edebilir; bütçede aktarma yapabilir; borçlanmaya karar verebilir; taşınmaz mal alımına, satımına, kiralanmasına ve takasına karar verebilir; birlik tarafından yürütülecek hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirleyebilir; şartlı bağışları kabul edebilir; dava konusu olan ve miktarı iki bin Türk lirasından on bin Türk lirasına kadar birlik alacaklarının sulhen halline karar verebilir; birlik yatırımlarının yapişlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verebilir;

1062 "Sadece sulama amaçlı olarak kurulan mahalli idare birliklerinde birlik meclisi, 8 inci maddede belirtilen doğal üyeler ile belediye meclisi üyeliğine seçilme şartlarına sahip olan ve birliğin sulama faaliyetinden faydalanan mülk sahibi çiftçiler arasından birlik tüzüğünde gösterilen sayıda seçilecek üyelerden oluşur. Seçim, üye mahalli idare sınırları içinde birliğin sulama faaliyetinden faydalanan çiftçilerin katılımıyla o mahalli idare meclisinin gözetiminde yapılır. Arazinin beş yıldan fazla kiralanması halinde birlik meclis üyeliğine seçilme ve birlik meclisi üye seçimlerinde oy kullanma hakkı kiracıya aittir. Birlik üyesi mahalli idarelerin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edilecekleri, o mahalli idare sınırları içindeki sulanan alanların birliğin sulama faaliyetinden faydalanan toplam alana oranına göre tespit edilir." (m-19)

kendi örgütlenmesini yapabilir; birlik tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul edebilir; birlik başkanı ile birlik encümeni arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlayabilir; tüzük değişikliği yapabilir. Birlik encümeni ise yatırım planı ve çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip birlik meclisine görüş bildirmek; kanunlarda öngörülen cezaları vermek; iki bin Türk lirasına kadar olan davaların sulhen halline karar vermek; kamulaştırma işlemlerinin gerektirdiği kamu yararı kararını almak; taşınmaz mal alımına, satımına, kiralanmasına ve takasına ilişkin meclis kararlarını uygulamakla görevlidir.

Birlikler, üyelerin katılma payları; birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; kira ve faiz gelirleri; bağışlar ve köylere hizmet götürme birlikleri için il özel idaresi bütçesinden ayrılacak paydan oluşan gelirlere sahiptir. Birliklerin harcamaları, birlik hizmetlerinin yürütülmesi için yapılacak giderler; personel giderleri; birliğin hizmet binalarının, tesislerinin, araç ve gereçlerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler; faiz ve borçlanma giderleri; dava takip giderleri; danışmanlık ve denetim ücretleri; kamu-özel sektör kuruluşlarıyla ortak yapılan proje giderlerinden oluşmaktadır.

Valilik sistemini kaldıran reformlar, ilçe yönetimlerinin kaymakamlık örgütlenmesini de tam bir çöküntüye uğratmakta, bu nedenle köy hizmetlerinde de ölçek büyütülmektedir.[1063] Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda köylere, kurulacak birliklere katılma zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre, ilçelerde tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, *yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri* ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere tüm köylerin katılımı ile o ilçenin adını taşıyan köylere hizmet götürme birliği kurulabilecektir. Bu fıkraya "yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri" ifadesi, yasanın kabulünden

1063 2000 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre kırsal alan nüfusu yaklaşık olarak 23 milyondur.

yedi ay sonra yapılan değişiklikle eklenmiştir.[1064] Bakanlar Kurulu bu konuda genel izin vermeye yetkilidir. Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur. İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini, aralarında yapacakları anlaşmaya göre, köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebileceklerdir. Bu durumda gerekli kaynak bu birliklere aktarılarak, söz konusu iş, birliğin bağlı olduğu esaslara göre sonuçlandırılacaktır. Yatırım ve uygulama projeleri için ihale yapma yetkisine sahip kılınan hizmet birlikleri, il özel idarelerinin, sanayi-ticaret kesimini kırsal alana taşıyacak ve taşımanın maliyetini de kamudan karşılayacak araçları olmaya adaydır.[1065] Bu nedenle köylere hizmet götürme birlikleri biçimindeki yapılar hızla nitelik değiştireceklerdir.[1066] Yerel yönetim birlikleri, temel altyapıyı şirketleşerek üstlenebilen, birlik kuruculuğuna özel kişi ve şirketlerin de kabul edilebilecekleri ticari yapılar olarak kurgulanmaktadır.

Avrupa Birliği isteği gereğince yürütülen bölge programları

1064 Yasanın ilk halinde bu hüküm (m. 18- ilk fıkra) "İlçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir" şeklinde düzenlenmiştir. 29 Aralık 2005 tarihinde yapılan değişiklikle, bu fıkraya "*yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri*" ifadesi eklenmiştir. 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 4.1.2006, 26043.

1065 Birgül A. Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", s. 118.

1066 Yasanın ilk halinde, bu kanunun yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş olan yerel yönetim birliklerinin, durumlarını en geç altı ay içinde bu yasa hükümlerine uygun hale getirmeleri öngörülmüştür. Bu süre Aralık 2005 tarihinde yapılan değişiklikle 10 Haziran 2006 tarihine kadar uzatılmıştır. Belirtilen süre içinde durumlarını yasaya uygun hale getirmeyen birliklerin, İçişleri Bakanlığı tarafından iki ay ek süre verilerek uyarılacağı, bu süre içinde de gerekli değişiklikleri yapmayan birliklerin kendiliğinden dağılmış sayılarak, tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye edileceği belirtilmiştir. (geçici madde-1)

da, *kalkınma birliği* adı verilen yerel yönetim birlikleri eliyle yürütülmektedir.[1067] 2006 İlerleme Raporu'nda kalkınma ajanslarının, AB destekli bölgesel kalkınma programları başlatılan tüm bölgelerde kurulan *hizmet birliklerinden* faaliyetleri devralarak, birkaç yıl içinde bölgesel düzeyde gerekli idari kapasiteyi sağlamak durumunda oldukları söylenmiştir. Kalkınma birlikleri, bölge kalkınma ajanslarının öncülüğünü üstlenmiş yapılar olarak işlev görmektedir.

Bölge Yönetişimi Karşısında İllerin Geleceği

2000'li yılların başından itibaren devlette reform süreci, "kamu yönetişimi" adı verilen yeni bir yapının ortaya çıkarılması hedefine kilitlenmiştir. Kalkınma ajansları ile Türk kamu yönetimi sistemine giren yeni model, Dünya Bankası tarafından da desteklenen bir Avrupa Birliği politikasıdır.[1068] Bu politikanın temeli teknik olarak NUTS (İBBS) olarak kısaltılan *İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması*'na dayanmaktadır. Bu sistem bir bölgesel örgütlenme sistemidir. Ancak, BKA yapısı ne bölge genel yönetimi, ne de bölge yerel yönetimi özellikleri taşımaktadır; kurulan bölge yönetişimi sistemidir. Bölge yönetişimi, merkezden ve yerinden yönetim sistemi içinde tanımlanamayan, anayasal dayanağı olmayan yeni bir usuldür. Bu özelliği itibariyle de idarenin bütünlüğü ilkesini değiştiren bir gelişmedir.

Kalkınma ajansları yasası için hazırlanan gerekçe metni, öngörülen sistemi "idarenin bütünlüğü" çerçevesinde tanımlamanın mümkün olmadığını göstermektedir. Gerekçede birden çok idari sınırı (ili) kapsayan bölgesel ölçekte, yeni bir planlama ve idari örgütlenme anlayışının hayata geçirileceği söylenmiştir. Buna göre kalkınma ajanslarının kurulmasıyla birlikte, yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya uygulanan etkileşimli bir planlama süreci

1067 Bu tür sekiz birlik bulunmaktadır: Doğu Anadolu Kalkınma Birliği (Bitlis, Hakkari, Muş, Van); Orta Karadeniz Kalkınma Birliği (Çankırı, Kastamonu, Sinop); Yeşilırmak Havzası Kalkınma Birliği (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat); Serhat İlleri Kalkınma Birliği (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars); Orta Anadolu Kalkınma Birliği (Kayseri, Sivas, Yozgat); Bayburt, Erzincan, Erzurum İlleri Kalkınma Birliği; Konya Karaman İlleri Kalkınma Birliği; Bingöl, Tunceli, Elazığ, Malatya İlleri Kalkınma Birliği.

1068 Konuya ilişkin kapsamlı bir çalışma: *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir*, (Der. Menaf Turan), Paragraf-YAYED Yayınları, Ankara 2005; Özel dosya konusu olarak: *Memleket Mevzuat Dergisi*, Şubat 2006/1-8.

başlatılacaktır. Gelişmiş ülke deneyimlerine gönderme yapılarak, yeni planlama anlayışı için en uygun ölçeğin bölgesel plan ölçeği olduğu belirtilmiştir. Böylece "esnek olmayan, son derece katı, detaylı, durağan ve her şeyi en ince ayrıntısına kadar kontrol etmeye yönelik olarak yapılan, yerelde yeterli sahiplenme oluşturmayan, yerel ve bireysel farklılıkların hayata geçirilmesine engel olan" merkezi planlama çalışmaları ile "bölgelerarası etkin işbölümüne ve rekabetçi üstünlüklere dayalı stratejik bir vizyon ve hedeften yoksun" yerel planlama çalışmaları (il düzeyinde yürütülen fiziki planlar) bölgesel ölçekte birleştirilmektedir. İBBS Düzey 2 bölgelerinin plan ve stratejileri, ajanslar tarafından DPT ile etkileşimli bir süreç içinde karşılıklı işbirliği ile hazırlanacak ve DPT'nin onayına sunulacaktır. Her ne kadar yasanın maddelerinde açıkça yazılmamışsa da, genel gerekçede dile getirilen bu sözler, ajansların bölge kalkınma planını hazırlayacak kuruluşlar olduğunu göstermektedir.

Bölge kalkınma planı, hazırlanışı ve uygulanması bakımından tartışmasız bir kamu görevidir. Kalkınma ajansları, bu kamu görevini yerine getirecek bir yeni bölgesel örgütlenme modeli olarak doğmaktadır. Ajanslar, bölge ekonomilerinin, yeni (kentler ve bölgeler arası) rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek amacıyla kurulmaktadır. Bu amacı gerçekleştirebilmek içinse "çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek (kaynak-istihdam bakımından) ve dinamik yeni bir kurumsal yapı"ya gidildiği söylenmektedir. Böylece sermayenin esnek ve hızlı hareket ihtiyacına uygun bir sistem yaratılmaktadır:[1069]

> Kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma uygulamalarına ilişkin kararların ve politikaların katılımcı bir yapı içerisinde bölgede yaşayanlar (özellikle kilit aktörler ve paydaşlar) tarafından alındığı ve uygulandığı yerinden yönetişim ve bölgesel strateji tasarım kurumlarıdır. Bu bağlamda KA, devletin üstlendiği kalkınma misyonunun, toplumun farklı kesimleri tarafından paylaşılmasını sağlamaktadır. KA'lar, sektörel veya genel çaplı kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümüne yönelik stratejiler geliştir-

1069 Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 2006, s. 8.

ren ve pratik sonuçlara ulaşma amacıyla çözüm üretebilecek plan ve projeleri destekleyen uygulayıcı yapılardır. Söz konusu ajanslar, kuruluş şekli, işlevleri ve yapıları itibariyle farklılıklar göstermesine rağmen, ortak paydaları; kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin çıkarlarını gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmeleridir.

Kurulan birimler tüzel kişilik sahibidir, ancak ne özel ne de kamu tüzel kişisi olarak adlandırılmıştır. Yasa gerekçesinde ajansların *kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapı* oldukları vurgulanmıştır. Bu nedenle, normal bir kamu kuruluşu niteliğinde olmadıkları ve kanunda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine bağlandıkları söylenmiştir. Ajanslar, istihdam ve harcama usulleri bakımından kamu kurumlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ödemeleri, muhasebe yöntemlerinden bağımsız bir yönetim modeli oluşturmaktadır.[1070] Bu model, "yeni şartlara çabuk adapte olabilen esnek ve dinamik bir yapı" olarak tanımlanmaktadır. Ancak, kamu tüzel kişisi sayılmayan ajanslar, proje ve faaliyetlerini ağırlıklı olarak kamu kaynaklarından oluşan bir gelir havuzundan destekleyeceklerdir.[1071] Nitekim ajans gelirlerinin bir bölümü, yerel yönetimlerin başlıca gelir kalemini oluşturan "ulusal vergi gelirleri toplamı"ndan ayrılacak paydan sağlanacaktır. Bunun yanı sıra, ajanslarda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar görev alabilecektir. Bunlar görevlerine dönerlerse, ajansta geçirdikleri süre memurlukta geçmiş gibi sayılacaktır.

Yasada sıralanan görev ve yetkilere bakılırsa bu birimler, bölgeye yabancı sermaye yatırımı çekmek ve bu yatırım sahiplerinin

---

1070 CHP İzmir milletvekili Enver Öktem kalkınma ajansları ile ilgili bir soru önergesi vermiştir. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdüllatif Şener, 5 Mart 2005 günü önergeyi yanıtlamıştır. Şener'e göre; "Tasarı, kamu yönetimine ilişkin bir düzenleme getirmemekte, buna ilişkin bir hüküm içermemektedir. Zira ajanslar kamu tüzel kişisi olmadıkları gibi, idari bir kademelenme de söz konusu değildir. Ajanslar, kamu yönetimi sistemini yeniden düzenleyen bir amaç gütmemektedir. Mevcut kamu yönetimi sistemi içinde en etkin yerel gelişmenin sağlanmasını amaç edinmektedir."

1071 Genel gerekçede, 26 kalkınma ajansının kurulması halinde, bu kuruluşların kullanabileceği toplam kamu kaynağının yıllık yaklaşık 666 trilyon TL olacağı belirtilmiştir. Bu kaynağın yüzde 68'ini genel bütçe vergi gelirlerinden yapılacak transfer oluşturmaktadır. Geri kalan bölüm ise yerel yönetimlerin (yüzde 19'u belediyelerin, yüzde 13'ü il özel idarelerinin) bütçelerinden transfer edilecektir.

işlerini kolaylaştırmak üzere tanıtım faaliyetleri-iş takibi ve projecilikle uğraşan bir örgütlenme olarak ortaya çıkmaktadır.[1072] Ajanslar, bölgesel/yerel potansiyele ilişkin somut önerilerini (yer seçimi de dahil olmak üzere) ulusal/küresel piyasalara, yatırımcılara hazır bir paket halinde sunacaklardır. Ajansların kamu kudretinden kaynaklanan yetkileri ise, bu işlevlerini kolaylaştıran bir mekanizma yaratmaktadır:

> Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek olmak; Bölge plan ve programlarının uygulanmasını izlemek, değerlendirmek (genel gerekçede bölge kalkınma planlarını hazırlayacakları belirtilmektedir); Bölgenin kırsal ve yerel kapasitesinin geliştirilmesini sağlamak; Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek; Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit ederek, rekabet gücünü artırmak üzere araştırmalar yapmak, yaptırmak; Bölgeye yabancı yatırım çekmek için ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtım organizasyonu olarak çalışmak; Bölge illerinde yatırım yapacak olan kişi ve şirketlerin başvuru işlemlerini takip ederek, işlemlerin hızla sonuçlandırılmasını sağlamak; Bölgede faaliyet gösteren KOBİ'lerle yeni girişimcileri desteklemek; Türkiye'nin katıldığı küresel programların bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesini sağlamak; Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek (bu görev genel sekreter eliyle yürütülecektir); Bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak (bu görev genel sekreter eliyle yürütülecektir); Kalkınma ajansları, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan isteme yetkisine sahiptir. Kamu kurumları da kendilerinden istenilen bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.

Ajanslar, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve

1072 BKA sistemi yasa taslağı olarak gündeme gelmeden önce, çeşitli illerde Ticaret ve Sanayi Odaları çerçevesinde tartışılmaya başlamıştır. Sivas TSO'nun kalkınma ajansı hazırlıklarının ürünü olan bir yazıda Sivas'ın tanıtımı amacıyla "Türkiye'nin kalbi Sivas, ili ve ilçeleriyle sizi karşılamaya, yardımcı olmaya hazır" ya da "Sanayi teşvikleri için birinci öncelikle bölge, Türk pazarına giriş noktası, ucuz işgücü" gibi reklam sloganları üretilmiş durumdadır. Yazar, bu tür reklamların uluslararası gazete ve dergilerde belirli aralıklarla yayımlanmasını önermektedir. Mehmet Sadık Öncül, "Kalkınma Organizasyonu Olarak Kalkınma Ajansı ve Bir Örnek: Sivas Kalkınma Ajansı", *C.Ü. İİBF*, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s. 81-97.

yatırım destek ofisleri şeklinde örgütlenmektedir. Danışma işlevi taşıyan *kalkınma kurulu*, illerin dengeli temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşacaktır. Kurul, kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinden gönderilecek temsilcilerden meydana gelecektir.[1073] Ajansın karar organı olan *yönetim kurulu* kamu-özel sektör işbirliği ile çalışacaktır. Yönetim kurulu; il valileri, büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşacaktır. Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kuruluna vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanının yanı sıra, kalkınma kurulu tarafından özel sektör ya da sivil toplum örgütlerinden seçilecek üç temsilci daha katılacaktır. Yönetim kurulunun başı validir ve ajansı yönetim kurulu temsil etmektedir. *Genel sekreterlik* ise ajansın icra organıdır. Yasa gerekçesinde, genel sekreterliğin "teknik kapasitesi yüksek, etkin bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet göstereceği" söylenmiştir. Son olarak, kalkınma ajanslarının bölge illerinde biri koordinatör olmak üzere en çok beş uzmandan oluşan *yatırım destek ofisleri* kurması öngörülmüştür. Bu ofislerin görevi ise yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarına dayanan izin, ruhsat gibi işlerini takip etmektir.[1074]

1960 yılında DPT'nin kurulmasıyla planlı kalkınma dönemine giren Türkiye'de, bölgesel gelişme stratejileri, bölge planları kapsamında beş yıllık kalkınma planlarına girerek kamu politikası niteliği kazanmıştır. 1980'li yıllara kadar hazırlanan planların genel çerçevesini dengeli kalkınma, dengeli kentleşme ve kaynakların dengeli dağılımı gibi sosyal devlet ilkeleri oluşturmuştur. Neoliberal politikalar ile mekanın bir arada ele alındığı yeni bölgecilik söylemi, küresel dinamiklerin gücü karşısında merkeziyetçi

1073 TMMOB Yönetim Kurulu, 17 Eylül 2006 tarihinde yaptığı toplantıda, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında kurulan "Kalkınma Kurulu"na ve karar organı niteliğindeki "Yönetim Kurulu"na katılmama kararı almıştır. http://www.yayed.org

1074 Yasada, yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetlerin tamamen ücretsiz olduğu belirtilmektedir. 1980'den bu yana bütün kamusal hizmetlerin piyasa mekanizması içine çekilerek fiyatlandırıldığı bir ülkede, yatırımcılara sunulan hizmetlerin "tamamen ücretsiz" olması dikkat çekicidir.

politikaların iflas ettiği ve ulus-devletin işlevini yitirdiği varsayımına dayanmaktadır. Buna göre, ulus- devletin serbest piyasa ekonomisinin yarattığı bölgelerarası dengesizlikleri yasalar, teşvikler ve kamu yatırımlarıyla gidermesine yönelik politikanın terk edilmesi istenmektedir. Bu yaklaşıma göre ulus-devlet, küresel ölçekte kapitalizmle baş edemeyecek kadar küçük, yerel ölçekte ise sorun ve potansiyelleri keşfedip yatırımları yönlendiremeyecek ölçüde büyük ve hantaldır.

Küresel dünya ekonomisinde azgelişmiş ülkelere gösterilen gelişme yolu, yabancı sermaye yatırımlarını çekebilecek en uygun koşulları hazırlamak ve KOBİ'lere dayalı hafif sanayilerde uzmanlaşmaktır. Buna göre, ulus-devletlerin merkezi planlamaya dayalı kalkınmacı-sanayileşmeci iddialardan uzak durması gerekmektedir. BKA sistemi ile Türkiye'nin sanayileşme politikası, KOBİ sistemine sıkıştırılmış durumdadır. KOBİ sistemi, büyük sanayi kurumlaşmasına bağımlı bir yapıdır; mevcut düzende büyük sanayi kurumlaşmasının dinamikleri ve yönetimi ise doğrudan küresel şirketler ile birkaç gelişmiş ülkenin denetimindedir. Bu nedenle BKA sistemi, ülkenin sanayileşmesini bu unsurların taşeronluğunu yapacak KOBİ yapısına bağlamaktadır. Bölgelerin küresel piyasalara entegre olmasını sağlayan KOBİ'lere dayalı kalkınma modelinde, kalkınma ajansları büyük önem kazanmaktadır. Ajanslar, "bölgesel-yerel kalkınma odaklı, iş ortamını ve yaşam kalitesini iyileştirmeye yönelik kritik orta ve küçük ölçekli altyapı, çevre projelerinin hayata geçirilmesine yardımcı olacaktır."[1075]

Bölge yönetişimi türü olarak BKA, atanmış-seçilmiş bürokrasi, özel sektör (şirketler) ve sivil toplum örgütleri ortaklığıdır.[1076] Yasanın 8. maddesinde kalkınma kurulunun yapısının illerin dengeli temsilini sağlayacağı belirtilmiştir: "Kalkınma kurulu illerin dengeli temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve

1075 Yasa genel gerekçesi, s. 23.

1076 Önümüzdeki dönemde, şu anda kimi üst kurullarda (Şeker Üst Kurulu ya da Telekomünikasyon Kurulu) görüldüğü üzere, küresel şirket temsilcileri + yerli tekeller + bölgesel şirketler BKA Yönetim Kurulu Üyesi kimliğiyle, kamu kudreti sahipleri olarak taşra yönetiminde söz sahibi olacaklardır. Böylece sermaye kesimi, siyasal-yönetsel iktidar sahipliğine yerleşmiş olacaktır.

kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının göndereceksleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararnamesi ile belirlenir." *Kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde* merkezi idare, mahalli idareler, üniversiteler ve diğer kamu tüzelkişileri, *özel kesim ve sivil toplum kuruluşları bünyesinde* ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar, birlikler ve diğer sivil toplum kuruluşları temsil edilmektedir. Kalkınma Kurulu'nda merkezi yönetimi temsilen kaymakamlar ile il ve ilçe idare kurulu üyeleri, yerel yönetimleri temsilen de belediye başkanları ile il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri yer almaktadır. Adana-Mersin ve İzmir kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin kararda, ili temsil edecek kuruluşlar ile bunların kaç üye ile temsil edileceğinin o ilin valisi tarafından belirleneceği dile getirilmekle birlikte, TR62 Düzey 2 Bölgesi (Adana-Mersin) bakımından bu işin Ajans Yönetim Kurulu'nca yapılacağı belirtilmiştir.[1077]

Ajansların çalışma stratejisi, bölgelerarası rekabet ilkesine dayandırılmıştır. Rekabetçilik, bir yandan ülkedeki bölgecilik eğilimini güçlendirme, diğer yandan bölge içinde sermaye kesimi ile ücretli çalışanları ve bölge halkını karşı karşıya getirme dinamiğine sahiptir. BKA uygulamasının "en kuvvetli olası sonucu, ülke genelinde sınıfsal-toplumsal, iktisadi ve siyasal yapıların çatışma içinde dağılma sürecine girmesi" olacaktır.[1078]

İki kalkınma ajansının ardından, "yerli sermayeli yatırımlarla doğrudan yabancı yatırımları" özendirme görevi verilmiş merkezi bir kurum yaratılmıştır.[1079] *Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı* adı verilen bu üst kurul türü örgütlenme, ülke genelinde kurulacak bölge yönetişimi yapılarının kendi aralarındaki eşgüdümü ve diğer kamu-özel sektör kuruluşları ile eşgüdümünü

1077 "Valiler ili temsil edecek kuruluşları belirlerken, söz konusu kuruluşun il içindeki etki ve etkinliğini, ili temsil yeteneğini ile yapacakları muhtemel katkıyı ve söz konusu kuruluşun varsa sahip olduğu üye sayılarını dikkate alır. Valiler gerekli gördükleri takdirde, o ilin toplam ve kuruluşlar düzeyindeki üye sayılarına uymak ve Ajans Yönetim Kurulu'nun görüşünü almak şartıyla, ili temsil edecek kuruluşlar ile bunların kaç üye ile temsil edileceği konusunda değişiklik yapabilir."

1078 *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, s. 6.

1079 21.6.2006 tarih ve 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, RG: 4.7.2006, 26218.

gerçekleştirecektir. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzelkişiliğidir; Başbakanlığın ilgili kuruluşu konumundadır. Kuruluş yasasının gerekçesinde, bugünün dünya ekonomisinde "ulusal ekonomilerin özel sektöre dayalı sürdürebilir büyüme hedefini gerçekleştirebilmeleri"nin, ulusal kaynakları harekete geçirebilmeleri kadar, hızla artan doğrudan yabancı yatırımları çekebilme ve bu yatırımların sağladığı kaynaklardan azami ölçüde istifade edebilme kapasitelerine bağlı hale geldiği belirtilmektedir.

Yasanın 3. maddesine göre kuruluş, "*ulusal yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirlemek ve uygulamak*"la görevlidir. Bu görev çerçevesinde devlet kuruluşlarının, kalkınma ajanslarının, özel şirketlerin uluslararası etkinliklerini eşgüdümleyip destekleyecektir. Yatırımcıları bilgilendirecek, bu işi yatırım öncesinde, sırasında, sonrasında *kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde* yapacaktır. Yatırımcıların izin ve onay işlemlerinin tamamlanmasını gözetecektir; *bunun için kalkınma ajanslarındaki işleyişi* yatırımcılar adına yürütüp sonuçlandıracaktır. Merkezi ajansa verilen görevler, 5449 sayılı kalkınma ajansları yasasıyla DPT Müsteşarlığı'na verilen eşgüdüm ve gözetim görevine, yeni bir ortak geldiğini göstermektedir.[1080]

Bölge kalkınma ajansları, kaynakları ve süreci bakımından bir AB projesidir. Böylece AB'nin üyelik vaadiyle Türkiye'de bölgeciliği kurumsallaştıran baskıları sonuçlanmıştır.[1081] Yeni doğmuş merkezi Yatırım Destek Ajansı ise, hazırlık raporları ve gelişimi bakımından bir IMF-DB yapımıdır:[1082]

> AB yapımı bölgesel kalkınma ajansları, IMF-DB yapımı merkezi yatırım ajansıyla ilişkilendirilmiş; böylece iki kaynağın aynı hedefe doğru ilerlediği açıkça ortaya çıkmıştır. AB'nin Türkiye'ye koşulla-

---

1080 Kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde eşgüdüm sorumluluğu DPT'ye, Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki eşgüdüm görevi ise DPT tarafından belirlenen usul ve esaslara göre GAP Bölge Kalkınma İdaresi'ne verilmiştir.

1081 Konuya ilişkin kapsamlı bir değerlendirme: Birgül A. Güler, "Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Mimarlık Dergisi*, Temmuz 2006. http://www.yayed.org/genel/bizden_detay

1082 Tek Adımda Yatırım Büroları, 3 Haziran 2008 tarih ve 26895 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan başbakanlık genelgesi ile ülke genelinde yaygınlaştırılmıştır.

***TABLO III.6** Türkiye'de Kalkınma Ajansları (Merkez-Kapsamındaki İller)*

Düzey 2 Bölgesi	Kapsamındaki İller	Merkez
TR31	İzmir	İzmir
TR62	Adana, Mersin	Adana
TR10	İstanbul	İstanbul
TR52	Karaman, Konya	Konya
TR83	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	Samsun
TRA1	Bayburt, Erzincan, Erzurum	Erzurum
TRB2	Bitlis, Hakkari, Muş, Van	Van
TRC1	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	Gaziantep
TRC2	Diyarbakır, Şanlıurfa	Diyarbakır
TRC3	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	Mardin
TR21	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	Tekirdağ
TR22	Balıkesir, Çanakkale	Balıkesir
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	Denizli
TR33	Afyon, Kütahya, Manisa, Uşak	Kütahya
TR41	Bilecik, Bursa, Eskişehir	Bursa
TR42	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	Kocaeli
TR51	Ankara	Ankara
TR61	Antalya, Burdur, Isparta	Isparta
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	Hatay
TR71	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Niğde	Nevşehir
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	Kayseri
TR81	Bartın, Karabük, Zonguldak	Zonguldak
TR82	Çankırı, Kastamonu, Sinop	Kastamonu
TR90	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	Trabzon
TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	Kars
TRB1	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	Malatya

rını sıraladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ve Dünya Bankası'nın Türkiye Planı olan Country Assistance Strategy (CAS) metinlerinde birbirlerine yaptıkları göndermeler, uygulamada da gözlenebilir hale gelmiştir. AB resmi dokümanlarında Türkiye'den açıkça IMF ve DB ile yaptığı anlaşmalara özenle uymasını istemekte, diğerleri de her koşulu "AB üyeliği için de kritik önem taşıdığı"nı belirterek daha da vurgulu hale getirmektedirler. Metinler dünyasının bu açık işbirliği, ajanslar süreciyle birlikte reform uygulama-

larının komitelerinde ve konseylerinde elle tutulur gözle görülür somutluğa bürünmüştür.

Kalkınma ajanslarının kurulmasını sağlayan 2006 tarihli yasada her ilde *tek durak ofisi* kurulması öngörülmüştü. Tek durak ofisleri, yerli-yabancı sermaye için tercih edilen bir ortam hazırlamak ve yatırımı teşvik etmek amacıyla kurulacaktı. Ülke genelinin tek durak ofisi "Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı" iken, illerdeki tek durak ofisleri ise "Tek Adımda Yatırım Bürosu" olarak yapılandırılmaktadır.[1083] Bürolar, Başbakanlığa bağlı Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın taşra uzantısı olarak valilikler bünyesinde örgütlenmektedir. Büroların çalışmalarıyla ilgili faaliyet raporlarını üçer aylık dönemler halinde Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığı'na göndermeleri öngörülmüştür. Yatırım alanı arayan yerli-yabancı sermayenin önündeki bürokrasiyi azaltmak için tasarlanan bürolar, ile yatırım yapacak olanların tek merkezden işlerini halledecekleri bir sistem yaratmayı hedeflemektedir.

Adana-Mersin ve İzmir'in ardından 10 Kasım 2008 ve 14 Temmuz 2009 tarihli iki Bakanlar Kurulu kararı ile diğer bölgelerdeki kalkınma ajansları da kurulmuştur.

Kalkınma ajansları, küresel sermayenin ulusal devlet sınırlarına takılmadan, istediği bölge ile ihtiyacına yönelik ilişkiler geliştirebilmesini sağlayan bir modeldir. Sermayenin serbest hareketi için üretilen bu modelin üstü, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişme gibi, toplumun geniş kesimleri tarafından tartışmasız kabul edilebilecek amaçlarla örtülmektedir. Bölgeselleşme, yerleşmelerin yoğun olduğu, kentleşme düzeyi yüksek, sanayileşme potansiyeline sahip bölgeler için kimi avantajlar sağlayacaktır. Ancak, bu dinamiklere sahip olmayan bölgeler açısından sürecin çok da yararlı olmayacağını kabul etmek ve bu politikanın yaratacağı olası tehlikeler üzerine şimdiden düşünmek gerekir. Kalkınma ajansları, sorunları ulusal perspektiften izlemeye elverişsiz ve bölgeciliği geliştirmeye elverişli yapıları ile Türkiye'nin ulusal bütünlüğü açısından büyük bir tehdit olarak doğmaktadır.

1083 Tek Adımda Yatırım Büroları, 3 Haziran 2008 tarih ve 26895 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan başbakanlık genelgesi ile ülke genelinde yaygınlaştırılmıştır.

3. Yönetişimci İktidar ve Yeni Merkezileşme

Günümüzde ulusal düzeyde devlet örgütlenmesi, yapı ve işlevleri itibariyle köklü bir değişime uğramakta, küresel sermayenin ihtiyaçlarına göre yeniden yapılandırılmaktadır: "Devlet, bundan böyle ekonomik ve toplumsal yaşamın kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı müdahale edicisi olmayacak; ekonomik ve toplumsal yaşamın kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güven içinde kurulmasını sağlayacak genel gözeticisi olacaktır."[1084] Ancak, genel gözetim doğrudan ve tek başına devletin siyasi-idari kadro ve mekanizmalarınca yapılmayacaktır. Bu görev, piyasanın asli oyuncusu özel sektör temsilcileri ile devlet temsilcilerinin ortak yönetimiyle gerçekleştirilecektir. Ortak yönetimin adı *yönetişim*dir. İktisadi ve toplumsal yaşamın tüm alanlarını piyasa ilişkileri esasına göre örgütlemeyi amaçlayan yönetişim, kapitalizmin bugünkü evrede gereksinim duyduğu yeni siyasal iktidar modelini temsil etmektedir. Düzenleyici devletin yönetişim iktidarında, bürokrasi-özel sektör-sivil toplum örgütleri eşit ortak olarak yer alacaktır. Yeni iktidarın geleneksel bakanlık örgütlenmesi ve bu örgütlenmenin taşra uzantısı içinde yürümeyeceği çoktan ilan edilmiştir. Yeni iktidar sisteminin yeni örgütsel aracı merkezde üst kurullar, yerelde kent konseyleri ve bölge kalkınma kurulları olacaktır.

Bu süreçte, iktidar ve yetkinin bir merkezde yoğunlaştığı merkeziyetçi devlet örgütlenmesi yerini, iktidar ve yetkinin dağıldığı ademi merkeziyetçi bir örgütlenmeye bırakmaktadır. Küresel sermayenin 21. yüzyıl için öngördüğü yönetim modeli, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağlayan sisteme son vererek, alternatif finansman ve çalışma tarzları ile yerel yönetimlerin geniş özerkliğe sahip olmalarını sağlamaktır. Ademi merkeziyetçi örgütlenme, merkez yokluğuna değil, ulusal merkezden kopma ve küresel ölçekte yeni bir merkeze bağlanmaya denk düşmektedir.[1085] Bir başka deyişle, iktidar ve yetki ademi merkezileşme söylemi ile görünürde parçalanmakta, ama başka bir boyutta tekrar merkezileşerek yeniden kurulmaktadır. Kısaca, iktidarın odağı yer

1084 Birgül A. Güler, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", s. 88.

1085 Ademi merkezileşmeyi, merkez yokluğu olarak değil, merkezden kopuş olarak tanımlamak gerekir.

değiştirmektedir. Söze konu olan ulus-altı (sub-national) değil, ulus-ötesi (supra-national) bir bütünleşmedir. Bu anlamda ademi merkezileşme ya da merkezden kopuş politikası, iktidarın yaygınlaşması ve iktidarın çoklulaşmasını değil, farklı bir ölçekte iktidarın yeniden yoğunlaşmasını ifade etmektedir.[1086] Yeni merkezileşme "bürokrasi, sermaye tabanlı [sivil] kuruluşlar ve şirketler"in ortaklığı formülüne dayalı yönetişim modeli ile sağlanmaktadır. Yönetişim, merkezi yönetim ile bağları gevşetilen yerel karar mekanizmalarında her kesimden önce genel olarak sermayeye ve özel olarak küresel sermayeye yer açmak için istenilmektedir.[1087] Böylece merkezi yönetimden uzaklaşan yerel yönetimler, yerli ve yabancı sermaye kesimi ile bütünleşecektir. Süreç DB, IMF, AB, DTÖ gibi aktörlerin politika önerileriyle ilerlemektedir.

Türkiye'de ademi merkezileşme, kamu gücünün küresel piyasalar tarafından en kolay yönetilebilir, en küçük yerel parçalara doğru parçalanması sürecidir. İl esasından koparılan taşra yönetiminin küresel piyasalar ve küresel örgütler karşısındaki konumu nedir? İl genel meclisleri ve belediyeler, bölge yönetişim mekanizmaları olarak BKA'lar bu yeni merkezle nasıl bir ilişki içindedir? İhalecilik-dış borçlanma sarmalında merkezi yönetimle bağları gevşetilen ve devlet bütününden koparılan yerel/bölgesel yönetimler, küresel ölçekte merkezileşen sermaye iktidarına bağlanmaktadır. Böylece toplumsal güçlerin yapısı ve toplumsal sistemlerin kurulduğu ölçek değişmektedir. Önceki yüzyılda ulus-devlet ölçeğinde temsili demokrasi ve yurttaşlık bağı üzerinde yükselen toplumsal sistem, 21. yüzyılda küresel-ulusal-yerel kademelerde müzakereci-katılımcı demokrasi ve müşterilik bağı çevresinde kurulmaya çalışılmaktadır. Toplumsal güçlerin yeni mevzilenişi, yeni bir iktidar mekanizması öngörmekte; yönetişim adı verilen bu mekanizma, kendine uygun bir kamu yönetimi talep etmektedir.[1088]

Bu çerçeveye ilişkin en açık örnek kalkınma ajansı modeli ile

1086 Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, s. 176; s. 196-198. Bayramoğlu, "yeni merkezileşme" olgusunu, sermayenin yoğunlaşma ve merkezileşme eğilimini ortaya koyan Marksist çözümlemeden esinlenerek yanıtlamaktadır.

1087 Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler*, s. 196.

1088 Sürecin kapsamlı analizi için: Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.

***TABLO III.7** Türkiye'de Yönetim Bölümleri (2009)*

Mülki İdare Bölümleri		Mahalli İdare Bölümleri	
İl	81	İl Özel İdaresi	81
		Belediye	2122
Büyükşehir Statüsünde İl	(16)	*Büyükşehir belediyesi*	(16)
Büyükşehir olmayan il	(65)	*İl belediyesi*	(65)
		İlçe belediyesi	(892
İlçe	892	*Belde belediyesi*	(1149)
Bucak	638	Köy	35 266

Kaynak: http://www.icisleri.gov.tr

yaratılan AB bölgeleridir. Bu bölgeler, AB fonları ile finanse edilen, fonlar AB'den geldiği için AB tarafından denetlenmeye açık, planlaması AB tarafından yönlendirilecek birimlerdir. Böylece ülkenin en temel varlıklarının yönetim yetkisi Ankara'dan Brüksel'e taşınacaktır. Brüksel bölge halkının çıkarlarıyla bütünleşerek hareket edecek, ulusal iç pazar kendi içinde parçalanarak AB iç pazarının gereklerine göre şekillendirilebilecektir. Bölgeselleşme süreci, yalnızca pazarın yapısı ile sınırlı etkiler doğurmayacak, siyasi ve idari sonuçlar yaratacaktır.[1089]

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, yönetim ve denetimi il genel yönetiminden il yerel yönetimine aktararak devlet sisteminde yetki genişliğinde somutlanan merkeziyetçilik ilkesi yerine yerellik ilkesini uygulamaya geçirmektedir. Kurulan yapı idari federalizmdir. İl kademesinde idari federalizm, il özel idarelerini merkezi sisteme karşı özerk kılarken, kurduğu borçlanmaya ve ihale-imtiyaza dayalı çalışma sistemiyle küresel mali merkezlere ve imtiyaz arayıcılara bağımlı kılmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler ya da üst kurullar olarak bilinen yeni bir yapılanma, günümüzde toplam sayıları 15 olan hizmet bakanlıklarının hemen her birinin görev alanını daraltan kurumlar olarak yaygınlaşmıştır. Kamu kesimini piyasa lehine disiplin altına alan Rekabet Kurulu, tüm toplumsal-yönetsel yaşamı yönlendiren iletişim altyapısının en temel üst kurulu olarak Telekomünikasyon Kurulu kamu yönetiminin zirvesine yerleşmiştir. Enerji Üst Kurulu

1089 Birgül A. Güler, "Avrupa Birliği ve Kamu Reformları", s. 1-7.

Enerji Bakanlığını, Şeker-Tütün Üst Kurulları Tarım ve Sanayi Bakanlıklarını, Bankacılık Üst Kurulu tüm Maliye kurumlaşmasını, Devlet İhale Kurumu Bayındırlık Bakanlığını büyük ölçüde işlevsiz bırakmıştır. Bir bakanlığın işlevsiz kalması, mülki idare alanında da daralma anlamına gelmektedir. Şeker-Tütün Üst Kurulu, il ve ilçe tarım müdürlükleri ile, İhale Kurumu da il bayındırlık müdürlükleriyle bağlantılı değildir. Hizmet alanında üst kurul bulunmayan mülki örgütler ise özelleştirme nedeniyle daralmış bulunmaktadır. Merkezi yönetimden ve taşra yönetiminden koparılarak, üst kurul içinde toplanan yetkiler, uluslararası örgütlere çekilen ağlar yoluyla küresel ölçekte yeniden merkezileştirilmektedir. Düzenleyici ve denetleyici üst kurullar, kamu gücünü küresel mekanizmalara açan yeni yapılar olarak yükselmektedir. Merkezi yönetimin "genel düzenleme ve gözetim işlevi" ile sınırlanan bir görev tanımına göre üst kurullar biçiminde yeniden yapılandırılması, mülki idare sistemini ortadan kaldırmaktadır. Böylece politika geliştirme stratejileri küresel ölçekte merkezileşirken, politika uygulama inisiyatifi ademi merkezileşmektedir. By-pass edilense ulus-devlet ölçeği olmaktadır.

Neoliberalizm, "özerk ve demokratik yerel yönetim modeli" aracılığıyla yerel yönetimleri ulusaldan koparıp küresele bağlamaktadır. Modelin, yerel halkın ihtiyaçlarını küresel sermayenin kâr alanına dönüştürebilmesi, yerel kamu hizmetlerini ticari piyasa işine çevirebilmesi için, yerel yönetimleri ulusal merkezden uzaklaştırması gerekmektedir. Devlete biçilen yeni yapı ve işlev gereğince, merkezi yönetimin taşraya uzanmasına gerek kalmamıştır. Küresel sermayenin varlığı, "demokratiklik, katılım, şeffaflık, sorumluluk" gibi neoliberal kavramlarla güçlendirilen bir söylem eşliğinde, yerel yönetim sistemine bağlanmaktadır. Ulusal ölçekte ademi merkezileşme eğilimi, sermayenin küresel ölçekte merkezileşmesini sağlayan bir değişimi ifade etmektedir. Bu süreçte, geniş halk kesimleri hem kazanılmış haklarından mahrum kalmakta, hem de geleceğin inşasına katılım imkanından yoksun bırakılmaktadır. Üstelik azgelişmiş ülkelerin sermaye kesimi de, kendi ülkelerinde kendileriyle eşit kılınmış olan yabancı sermayeye eklemlendiği ya da taşeronlaşabildiği oranda var olabileceği bir

yeni denge içine sürüklenmektedir. Bu özellik, sosyal devletle birlikte, ulusal devletin de tasfiye edildiğini göstermektedir. Kazanan taraf, küresel sermayedir.

Bu gelişmelere rağmen, "yerel yönetimlerin demokratikleşeceği ve hizmetlerin halka yaklaşacağı" şeklindeki yaygın söylemin hala kolayca kabul görmesi şaşırtıcıdır.[1090] Yerelleşme projesinin, yerel halkın ve yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunları aşmak amacıyla geliştirilmediği açıktır. Amaç, sermaye ve malların dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Halkın katılımını sağlamak ya da demokratikleşme söylemleri ise, yerelleşme projesine toplumsal-siyasal destek sağlamak üzere ortaya konmuş argümanlardan ibarettir. Uzaklığı fiziksel değil, sosyal içeriğiyle tanımlarsak, çeyrek yüzyılda yerel yönetimlerin gerçekte halktan ne kadar uzaklaşmış olduğunu görmek zor olmayacaktır. Çünkü yönetişimci katılmada halk yoktur, katılan iktisadi ve toplumsal egemen güçlerdir.

1980'den bu yana azgelişmiş ülkelerde "ulus-devletten kurtularak dünya ile bütünleşme" olarak sunulan ve yeni sağ ideolojinin karşı koyulamaz ilan ettiği küreselleşme süreci, çeyrek yüzyıl sonunda devletlerin *ulusal* niteliğini ortadan kaldırmıştır. Beş bin yıllık devlet olgusu olduğu yerde durmakta, ancak "ulus-devlet, küresel merkezlerin uç beyliğine dönüşmektedir."[1091] Küresel merkezlerin uç beyliğine dönüşen ulus-devletin ulusallığını yitirmesiyle birlikte, yurttaşlığın yerini etnik-mezhebi kimlikler, yerelcilikler ve bölgecilikler almıştır. Uluslararası mali piyasalar ile küresel örgütlerden alınan dış krediler yoluyla borçlanma, borçlanma yoluyla hizmetlerin özelleştirilmesi ve dış dinamiklerin biçimlendirdiği reform süreci, yerel yönetimleri ulusaldan koparıp küresele bağlamıştır. Üstelik merkezi yönetim de eski, alışıldık merkezi yönetim değildir, reform süreci merkezi de dönüştürmektedir.

Küresel kapitalist düzen, ulusal bütünden koparılmış özerk

1090 Türkiye'de yerel yönetim reformu söze konu olduğunda, genellikle soruna "merkezin kıskançlığı-yerelin demokratikliği" ekseninde yaklaşıldığı görülmektedir. Birgül A. Güler, sorunu bu çerçevede tartışmanın, geleceğimizin biçimlendiği bir dönemde, gerçek sorunlar üzerinde düşünmekten ve doğru sözleri söylemekten alıkoyduğuna dikkat çekmektedir. "Devlette Reform", s. 73.

1091 Birgül A. Güler, *Devlette Reform Yazıları*, s. 10.

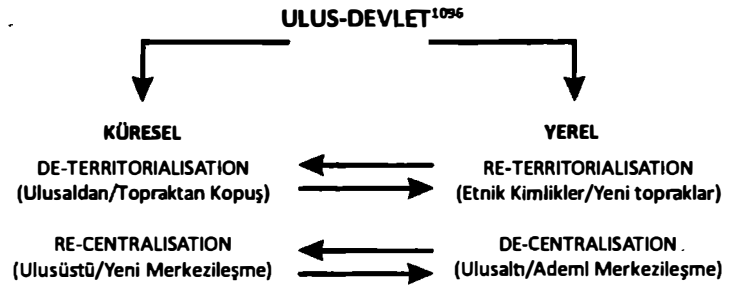
parçalara dayanan bir sömürü alanı yaratmayı amaçlamaktadır. Küresel iktidar sahipleri, artık sınırları olmayan bir dünyada yaşamaya başladığımızı ve bu dünyada ekonomik bölgeselleşmenin yeni biçimleri daha önemli hale gelirken, ulus-devletin son nefeslerini aldığını ilan etmiştir. Buna göre ulus-devletin hem dış hem de iç sınırları hayal meyal görünür hale gelmiştir. Topraktan kopmuş[1092] ve sınırları olmayan bir dünya yaklaşımı, bütüncül ve mutlak toprak bütünlüğünün, devlet egemenliğinin, siyasal iktidar ve kontrolün sınırlarını da değiştirmektedir. Buna göre siyasal/yönetsel iktidar ve kontrol, ulus-devletten piyasalara, ulus-ötesi şirketlere, Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi küresel aktörlere geçmektedir. Devlet siyasal iktidarın merkezi olmaktan çıkınca, iktidar ve toprak ilişkisinin de farklı bir boyut kazanacağı açıktır. Siyasal coğrafya disiplini içinde geliştirilen postmodern yaklaşımlar bu durumu, "iktidarın/devletin topraktan kopuşu" olarak adlandırmaktadır.[1093] Topraktan kopuş söylemi, ulus-devletin ve toprağa dayalı egemenliğin sona erdiği, toprağa dayalı bölümlemenin kaybolduğu ve sınırların işlevinin ortadan kalktığı gibi iddialara dayanmaktadır. Hatta tarihin sonu ile birlikte, toprağın da sonunun geldiği ileri sürülmektedir.[1094] Buna karşılık yerelleşme politikası, mikro milliyetçiliği ateşleyerek ulusal sınırları parçalamakta ve yeni bir toprağa dayalılık yaratmaktadır.

1092 "Deterritorialisation" sözcüğü Türkçe'ye "topraksızlaşma", "topraktan kopuş", "yersiz yurtsuzlaşma", "alansızlaştırma" ya da "mekansızlaştırma" şeklinde çevrilmiştir. Bu çalışmada "deterritorialisation" için *topraktan kopuş* karşılığı kullanılmıştır. De-territorialisation toprak yokluğu değildir, topraktaki egemenliğin başka ölçeklerde yeniden kurulmasına yol açan bir süreçtir. Aynı akıl yürütme de-centralisation kavramı içinde yapılabilir, ademi merkezileşme merkez yokluğu değildir, siyasal/yönetsel iktidarın başka merkezlerde yeniden kurulmasına yardım eden bir süreçtir. Bu nedenle ademi merkezileşme merkezsizleşme değil, yeni merkezileşmedir.

1093 M. Sahppiro, H. Aker (eds), *Challenging Boundaries: Global Flows, Territorial Identities*, University of Minneapolis Press, Minneapolis 1996; David Newmann, "Geopolitics Renaissant: Territory, Sovereignthy and the World Political Map", *Boundaries, Territory and Postmodernity*, David Newmann (ed.), Frank Cass, London-Portland 1999, s. 1-16.

1094 "Toplumsal ve siyasal yaşamda önemli bir etmen olarak görülen toprağın sonunun geleceği, yüz yıl önce de bilinmekteydi." Micheal Keating, The New Reagonalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham, Elgar Pres 1998, s. ix.

Siyasal coğrafya yazınında bu gelişme "reterritorialisation" (yeni toprağa dayalılık) olarak adlandırılmıştır.[1095]



Gerçekte küresel sermaye ve piyasalara rağmen iktisadi, toplumsal ve siyasal yaşam toprağa sıkı sıkıya bağlı bulunmaktadır. Mali spekülasyon ve diplomasi, büyük ölçüde sanayinin, devletlerin ve ulusal çıkarların toprak üzerindeki yerleşimine dayalı olarak yürütülmektedir.[1097] İnsan faaliyeti hala iyice tanımlanmış, sınırları belli topraklar üzerinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle iktidar topraksızlaşmamakta, ölçek değiştirmektedir. Devletin faaliyet alanı, şirketler ve uluslararası örgütler dünyasına açılırken, ulusal sınırlar da bir yandan ulus-üstü ölçeğe doğru, bir yandan da ulus-altı ölçeğe doğru esnetilmektedir. Böylece iktidar ulusal ölçekten kopmakta, ama aynı anda yerele devredilerek, küresele bağlanmaktadır. Bu süreç devlet merkezli iktidar tanımını da değiştirmekte, yönetişim mekanizması ile farklı ölçeklerde yeni bir iktidar türü yaratılmaktadır. Kısaca, küresel sermayenin ihtiyacı/mantığı doğrultusunda toprak üzerindeki örgütleniş yeniden biçimlenmektedir.

1095 David Newmann, "Geopolitics Renaissant: Territory, Sovereignthy and the World Political Map", s. 5.

1096 *Deterritorialisation* ve *reterritorialisation* kavramları şu kaynaktan alınmıştır: David Newmann, "Geopolitics Renaissant: Territory, Sovereignthy and the World Political Map", s. 5.

1097 James Anderson, "The Shifting Stage of Politics: New Medieval and Postmodern Territorialities?", Environment and Planning, Society and Space, 14, 1996, s. 133-153; David Newmann, "Boundaries", *A Companion to Political Geography*, s. 133.

SONUÇ

Bu çalışmada, devletin toprak üzerinde nasıl ve neden öyle örgütlendiği, bu örgütlenmenin belirli dönemlerde hangi dinamiklerin etkisiyle değiştiği sorusunu temel alan, tarihsel ve sosyo-ekonomik bir çözümleme yapılmıştır. Devletin toprağa dayalı örgütlenme tarzı, topluma egemen üretim biçiminin bağımlı değişkeni olarak ele alınmış; devlet ve toprak ilişkisi bir iktidar sorunu olarak tanımlanmıştır. Konu, 'illerin yönetimi' olgusunu açıklamak amacıyla Osmanlı-Türkiye örnekleri üzerinden irdelenmiştir.

Toprakları üç kıtaya yayılan ve bu topraklar üzerinde çeşitli etnik ve dinsel gruplara mensup çok parçalı bir nüfus barındıran Osmanlı monarşisi, tarımsal artığa el koyma mücadelesinin esas olduğu feodal bir toplum içinden yükselmiştir. Devletin toprağa dayalı örgütlenişi de bir yanda sıkı kontrolün, öte yanda esnekliğin bulunduğu bir mekanizma üzerine inşa edilmiştir. Buna göre bazı topraklar doğrudan doğruya merkezin sıkı denetimi altında tutulmaya çalışırken, bazı bölgelerde yerel güçlere özerklik verilmiştir. İmparatorluğun çekirdeği sayılabilecek Anadolu ile Balkanlar'da toprak tasarrufu, vergilendirme ve diğer mali konularda hemen hemen benzer idari düzenlemeler geçerliyken, diğer bölgelerde Osmanlıya özgü uygulamalarla Osmanlı öncesi dönemden kalma uygulamaların bir arada yürütüldüğü dolaylı bir hakimiyet biçimi kurulmuştur. Bu özellik, devletin kuruluşundan

itibaren "iktisadi dinamikler", "dönemin teknik koşulları", "fetih politikaları" ve "bazı toplumsal faktörler (aşiret bağlarının güçlü olması)" nedeniyle toprak üzerinde *kademeli bir otorite kurma politikası* izlendiğini göstermektedir. Böylece Osmanlı'nın hükmettiği toprakların en geniş olduğu dönemde, 15. ve 16. yüzyıllarda, toprağa dayalı örgütlenme dört farklı usul üzerinde yükselmiştir: Klasik beylerbeyilik-sancak sistemi (tımar düzeni içindeki topraklar), salyaneli (yılda bir vergi alınan) eyalet sistemi, mümtaz (ayrıcalıklı) eyaletler, yurtluk-ocaklık ya da hükümet sancaklar (aşiret toprakları).

Klasik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan oluşmaktadır. Toprağın büyük bölümünün miri; bir başka deyişle devletin kontrolü altında olduğu tımar düzeni içinde iktisadi potansiyelin belirlenmesi ve dağıtımı konusunda temel birimi sancak kademesi oluşturmuştur. Osmanlı yönetiminin tam olarak yerleşemediği Mısır, Bağdat, Habeşistan, Basra gibi "merkeze uzak İslam ülkeleri" ile Doğu Anadolu'daki "aşiret toprakları"nda, merkezi egemenler ile yerel feodaller arasındaki siyasal dengeler ortaya farklı mülkiyet biçimleri ve toprak düzenleri çıkarmıştır. Bununla birlikte Eflak ve Boğdan Voyvodalıkları, Kırım Hanlığı, Erdel Krallığı, Kazak Hetmanlığı ile Mekke Şerifliği gibi bağlı devletler (mümtaz eyaletler), Osmanlı devletine vergi vererek onun koruması altına girmiş, savaş zamanında asker göndermekle birlikte, iç işlerinde tamamen özerk yönetilmiştir. Her üç istisnai örgütlenme biçiminde de topraktaki egemen yerel ilişkilere dokunulmamış, genel olarak geleneksel yöntemler ve iktidar yapısı korunmuştur. İstisnai alanların Osmanlı merkezine bağlılığı 17. yüzyıldan itibaren zayıflamakla birlikte, esas olarak köklü bir değişime uğrayan tımar düzeni içindeki topraklar olmuştur.

Daha fazla nakit gerektiren ve hazineye giderek artan bir yük bindiren mali-askeri kriz ortamı, 17. yüzyıldan itibaren hem vergilendirme sisteminin hem de vergi toplamaktan sorumlu kişilerin değişmesine neden olmuştur. Bu dönemde tarımsal artığa sipahiler aracılığıyla değil, doğrudan ve para biçiminde el koymak bir zorunluluk haline gelmiş; tarımsal vergi kaynakları açık artırma yoluyla mültezimlere devredilmeye başlanmıştır. Böylece

feodal rantın devlet, mültezim ve tefeci sermaye arasında paylaşılması biçimi olarak *iltizam sistemi* yaygınlaşmıştır. Sermaye sahiplerine, devlet yöneticilerine, ulemaya, sarraf olarak adlandırılan tefecilere ve büyük tüccarlara çekici ve giderek genişleyen bir yatırım alanı açılmıştır. Kul ve tımar sistemine dayalı klasik dönem merkeziyetçi devlet sistemi, bu sınıfların amaç ve çıkarlarına göre yeniden örgütlenme ve tanımlanma sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Klasik dönemde, bir köyün bütünüyle tek bir sipahinin tımarı yapılmamasına dikkat edildiği gibi, beylerbeyi-sancakbeyi ve vezir haslarının da belli bir yerde toplanmayıp, dağınık biçimde serpiştirildikleri bilinmektedir. Ancak 17. yüzyıldan itibaren vergi kaynaklarının satışa çıkarılması sonunda önemli toprak yoğunlaşmaları meydana gelmiştir. Bu değişiklikler taşra yönetim mekanizmasını her biri doğrudan merkeze bağlı küçük dirliklerden oluşan bir sistemden, bölge çapında toplayan bir sisteme dönüştürmüştür. Yeni düzen toprağa dayalı örgütlenmede daha geniş, bölge ölçekli yönetim birimlerini öne çıkarmış, toprak üzerinde sancaktan eyalete doğru bir kayma yaşanmıştır. İlki 1590, ikincisi 1632-1634 yıllarında gerçekleştirilen düzenlemelerle toprağa dayalı örgütlenişte temel birim sancak yerine eyalet olurken, taşranın denetimi tümüyle beylerbeyinin eline geçmiştir. 1695 yılında toprak gelirlerini toplama hakkının, ömür boyu sürmek üzere devredilmesi anlamına gelen *mali malikane sistemi*ne geçilmiştir. Çeyrek yüzyıl sonra taşra görevlilerinin atanmasına ilişkin köklü bir değişiklik yapılmış; buna göre beylerbeyliği, sancakbeyliği ve diğer idari görevlere yalnız kapıkulları arasından atama yapılması kuralından vazgeçilerek, bu görevlere her eyalet ve sancağın kendi içinden "itibarlı ve kudretli" kişilerin atanması öngörülmüştür. 17. yüzyılın sonundan itibaren Osmanlılarda toprak merkezin denetiminden çıkarak, fiilen beylerin, bir başka deyişle yerli güçlü ailelerin *malikaneleri* durumuna gelmeye başlamıştır.

19. yüzyıla gelindiğinde Anadolu ve Rumeli topraklarındaki eyaletlerin merkeze bağlılıkları zayıflamış, merkeze uzak eyaletlerde denetim tümüyle kaybedilmiştir. Osmanlı'nın Avrupa kapitalizmi karşısında yarı sömürgeleşme sürecine girdiği bu yüzyılın ilk yarısında iltizam sistemini kaldırmak ve yerel feodal beylerin

bireysel ayrıcalıklarına son vermek amacıyla düzenli bir mali sistem oluşturulmaya çalışılmış, egemenliğin kullanımı yerel meclislere verilmiştir. İltizam sistemine son verilemeyince, taşradan merkeze doğru gelir akışını güvence altına almak üzere 1842 yılında "kaza" kademesi oluşturulmuştur. Hanedan ve diğer ileri gelen aile mensubu kimseler arasından seçilen kaza müdürlerine, kazalarına bağlı köylerden aşar ve benzeri vergilerin zamanında toplanmasını sağlama görevi verilmiştir. Bu dönemde imparatorluğun idari taksimatı devamlı olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin bir bölümü, ülkenin ulaşım ağı ve dış ticaret kanallarının Avrupa pazarına göre biçimlenmesine bağlı olarak, "üretim ve kontrol merkezlerinin değişmesi" nedeniyle gündeme gelmiştir. Bunun yanı sıra bazı bölgelerde, eyalet sınırlarının değiştirilmesi ya da yeni eyaletler kurulmasında "yerel egemenler arasındaki gerilim" belirleyici olmuştur.

19. yüzyılın ikinci yarısında, Osmanlı topraklarının dört bir yanında Avrupa devletlerine müdahale etme olanağı yaratan hareketlerin bastırılması, özerk olan eyaletlerin özerkliklerini genişletmek, özerk olmayanlara da özerklik verilerek sağlanabilmiştir. Avrupa devletlerinin Osmanlı topraklarını serbest ticarete açma ve uluslararası kontrol altına alma hedefi, *vilayet sistemini* gündeme getirmiştir. Vilayet, birkaç eyaletten oluşan geniş bölge yönetimidir. Başta İngiltere olmak üzere Avrupa devletlerinin isteği, Rusya tehdidine karşı Avrupa-Asya arasında bağımsız devlet ya da eyaletlerin kurulmasıdır. Özerklik ve uluslararası denetimin esas olduğu bu model, Batı kapitalizmi için kurulan açık pazar düzeninin ihtiyacı olan örgütlenmedir. 1864 Nizamnamesi ile Cumhuriyet dönemine kadar devam edecek olan "büyük vilayetler taksimatı" kurularak, eyaletler kaldırılmıştır. Süreç, yabancılara tanınan hakların genişletilmesi ve iktisadi imtiyazlar verilmesiyle birlikte ilerlemiştir. İktidar, vilayet meclisleri üzerinden aşiret-cemaat düzeninin temsilcisi yerel egemenlere verilmiştir. Merkezi bürokrasinin, vergilerin taşradan merkeze doğru aktarılmasını güvence altına alabilme isteği yüzyılın son çeyreğinde "nahiye" örgütlenmesini öne çıkarmıştır. Avrupa devletleri ise gayri müslim cemaatleri koruma örtüsü altında Osmanlı topraklarına

doğrudan nüfuz ederek, vergi kaynaklarına yerinde el koyabilmek amacıyla "özerk nahiye modeli"ni desteklemişlerdir. Bu kademe, 1875 yılında Avrupa devletlerinin müdahaleleri çerçevesinde, merkezi yönetimin denetiminden uzak kalacak biçimde yeniden düzenlenmiştir.

Osmanlı devletinin 19. yüzyılın ikinci yarısında biçimlenen toprağa dayalı örgütlenme düzeni içinde vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere bölünmüştür. Ancak bu sistemde *elviyei gayri mülhaka* (müstakil liva) olarak adlandırılan bazı livalar idari bakımdan doğrudan merkeze bağlanmaya başlamıştır. Eyalet/vilayetlere bağlı livalar ise *mülhak* olarak adlandırılmıştır. Vilayetlerden daha dar alanlarda örgütlenen müstakil livalar, yönetsel düzeyde vilayete eşdeğer sayılmıştır. Bu livalar, "mevki ve yönetimi bakımından ele geçirildiği", "bulunduğu yerin özelliği", "payitahtı saltanatı seniyeye/İstanbul'a yakınlığı", "mevkii ve ticari önemi", "coğrafi durumu" gibi nedenlerle müstakil kılınmıştır. Gerçekte bu tür livalar, kozmopolit bir toplumsal yapıya sahip, ticari faaliyetlerin yoğun olduğu bölgelerdir. Vilayet kademesine hükmeden egemen güçler ile liva kademesine hükmeden egemen güç farklı ise, çatışma çıkmış; müstakil statünün kazanılması ya da kaybedilmesinde bu mücadele belirleyici olmuştur. Müstakil liva uygulaması, vilayet kademesini kontrol eden en büyük feodallerin gücünün kırılması demektir. Ancak öte yandan liva kademesini kontrol edebilenler açısından ise güçlenme anlamına gelmektedir. II. Meşrutiyet döneminde toprağa dayalı örgütlenmede ikinci kademeyi oluşturan livanın (sancak), vilayetin yerine birinci kademe haline getirilmesi tartışılmaya başlanmıştır. Bu dönemde *vilayetlerin yavaş yavaş kaldırılması ve livaların doğrudan doğruya Dahiliye Nezareti'ne bağlanması* yönündeki eğilimin güçlenmesi, müstakil liva sayısının artışı ile sonuçlanmıştır. Müstakil liva uygulaması; "idari mekanı daraltıp asayiş ve güvenliğin temininde kolaylık sağlamak", "verimli arazileri daha ekonomik bir şekilde kullanmak", "yerel hizmetleri mahalli idarelere bırakarak, sancaklarda bayındırlık, imar ve şenlendirme masraflarının vilayet yerine mutasarrıflıkça tayin ve sarfına imkan tanımak", "vilayet ve sancak arasında aşılması zor tabii engellerin (dağ, nehir, vb.)

yol açtığı olumsuzlukları azaltmak", "nüfusun çokluğu ve etnik çeşitlilik" gibi nedenlere bağlanmıştır. Müstakil liva uygulaması, Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenişinin başlangıç ve hazırlayıcısı olmuştur.

Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenme politikası, Osmanlı dönemine bir tepki olarak gelişmiş ve henüz milli mücadele döneminde il/liva ölçeği esas alınarak Osmanlı vilayetleri kaldırılmıştır. Böylece dört kademeden oluşan yönetsel bölünüş, üç kademeye indirilmiştir. Bu süreçte, bir üst kademede vilayete bağlı olan (mülhak) livaların, bağlı oldukları vilayetle ilişkileri kesilmiş ve bunlar doğrudan merkeze bağlanarak (müstakil liva) il statüsünde örgütlenmişlerdir. Aynı dönemde bazı kazaların da müstakil liva/il yapılmasıyla birlikte sistem, büyük bölge esasından -15 vilayetli sistemden küçük bölge esasına dayanan -74 vilayetli yeni bir yapıya kavuşturulmuştur. *Vilayet* sözcük olarak korunmuş, ama eyalet anlamına gelen içeriği ortadan kalkmış ve yeni sistemde liva/sancak büyüklüğündeki yerleşmelere verilen ad olmuştur. Müstakil liva uygulaması ile 1) Toprak üzerindeki örgütlenme sıkılaştırılmış; eyalet ölçekli yönetim kademesini kontrol edebilen en büyük egemenlerin iktisadi gücü kırılmıştır, 2) Etnik ve dinsel azınlıkların iktisadi gücü, toprak ve ticari çıkarlar lehine denetim altına alınmıştır, 3) Tüzel kişilik, özel bütçe ve il yerel meclisleri üzerinden yönetsel kararlar alabilme ve uygulayabilme yetkisi elde eden yerel egemenlerin desteği sağlanmış; yerel iktidar odakları ile meclis hükümeti arasındaki ağlar pekiştirilmiştir. Bir başka deyişle, merkezi yönetim toprak üzerindeki kuruluşunu yerele güç vererek gerçekleştirmiş, vilayet şuraları üzerinden iktidar yeni aktörlere devredilmiştir.

Cumhuriyet rejimi yeni sınırlar üzerinde kuruluşunu yönetsel coğrafyada topyekun bir merkez-sınır değiştirme müdahalesiyle değil, kısmi değiştirmelerle gerçekleştirmiştir. Milli mücadele yıllarından itibaren yönetsel sınırların yeniden düzenlenmesi ya da yeni bir mülki bölüm oluşturulmasına ilişkin değişikliklerde "işgal halinde yönetimin düşman eline geçmesini önlemek", "Ermeni ve Rum azınlığın nüfusça yoğun olduğu bölgelerde, çatışmayı önlemek ve güvenliği sağlamak", "gayrimüslim azınlıkların iktisadi-ticari

gücünü kırmak", "yerel iktidar odakları ile uzlaşarak desteklerini sağlamak", "aşiretlerin bağlılığını sağlamak", "aşiretleri denetim altına almak", "Şeyh Sait İsyanı'nı bastırmak" gibi nedenler belirleyici olmuştur. Bütün düzenlemelerin gerekçesi "asayiş sorunu"na dayandırılmıştır. Bu sorunun çözümlenmesi, toplumun geniş kesimlerinden çok, ulusal pazarın bütünleşmesi sürecinde toprak ve ticari çıkarlar lehine çeşitli unsurların denetim altına alınmasını sağlamaya yönelik olmuştur. Dolayısıyla güvenlik sorunu, askeri denetimin değil, bölüşüm ilişkilerinin bir parçası olarak biçimlenmiştir. Burada sıralanan nedenler, Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenişinde "nüfus büyüklüğü", "coğrafi yapı", "gelir kaynağı", "toprak genişliği", "ulaşım koşulları", "kamu hizmetine ulaşılabilirlik", "iktisadi bütün oluşturma" gibi *teknik-yönetsel* faktörlerin ilk elde belirleyici olmadığını göstermektedir. Bu faktörler, yönetsel sınırların belirişinde ikincil önemdedir.

Yönetsel bölünüşün ilk kademesi olan il, hem merkezi yönetimin taşra uzantısı, hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmiştir. Ancak il sayısının artması ve 1921 Anayasası ile yerel meclislerin genel yetkili kılınması yerel iktidar odaklarını güçlendirmiştir. İktisadi ve toplumsal dengesizliklerin aşılması, cumhuriyet ideolojisinin ülke geneline yayılması, reformların hayata geçirilmesi gibi hedeflere kendi beceri ve imkanlarıyla baş başa bırakılan yerel yönetimlerle değil, ancak merkeziyetçi bir örgütlenme ile ulaşılabileceğinin farkında olan devrimci kadrolar, il yerel meclisleri üzerinden taşrada etkili olan bu kesimlerin gücünü, Cumhuriyet'in ilanından sonra denetim altına almaya çalışmıştır. 1921 Anayasası'nın ademi merkeziyetçi yönetim sistemini kaldıran 1924 Anayasası, kamu gücünün doğrudan yerel geleneksel egemenlerin eline bırakılmasını önlemiş, bu unsurların etki alanı daraltılmıştır. Bu süreçte bir yandan il sayısı azaltılıp, "maarif eminlikleri" ve "umumi müfettişlikler" gibi bölgesel örgütlenmeler hayata geçirilirken, öte yandan il yerel yönetimi valilik kurumunun yönetimi ve denetimine çekilmiştir. Cumhuriyet döneminde valilik kurumu ilki 1929; ikincisi 1949 yılında olmak üzere iki ayrı yasaya konu olmuş; il yasaları illerin genel yönetimini, merkezin doğal uzantısı olan taşra teşkilatını düzenlemiştir. İl

yerel yönetimlerinin kuruluş ve işleyiş özellikleri ise 1913 tarihli İdarei Hususiyei Vilayat Kanunu'nda yer alan hükümlere göre belirlenmeye devam etmiştir. Özel idareler, Cumhuriyet'in ilk çeyreği sona erdiğinde 1913 tarihli yasa ile kendilerine verilen görevlerde bir tür yardımcı kuruluş kimliğine gerilemişlerdir.

1960'lı yıllara kadar nahiye kademesine büyük önem verilmiştir. Milli mücadele döneminde, her çeşit resmi işin (tapu, vergi, askere alma, nüfus kaydı, vb) ilk işlem ayağını nahiye idaresinin oluşturması ve tapu kayıtlarının nahiyelere devredilmesi gündeme gelmiş, özel mülkiyetin kaydedilmesi anlamına gelen bu düzenleme toprak ağalarının tepkisi karşısında geri çekilmiştir. 1927-1945 yılları arasında, ulusalcı-devrimci kadro toprak ağalarının tasfiyesi de dahil, tarımda köklü devrimler düşünmüş ve bunları gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu dönemde sürdürülen köy ve tarım politikası, devletin toprağa dayalı örgütlenmesine nahiye kademesi olarak yansımıştır. Ancak ağa, bey ve şeyhler ile bunların temsilcisi olan bürokratların işbirliği, bu köklü devrimlerin başarıya ulaşmasını engellemiştir. Toprağa dayalı örgütlenmede müstakil liva/il yönetimi ve nahiye kademesi ile birlikte yönetenler cephesindeki gerilimi sergileyen örneklerden biri de umumi müfettişlik sistemidir. Bu üç örgütlenme biçimine yönelik her düzenleme, ticaret burjuvazisi ve toprak ağaları ile Cumhuriyetin devrimci kadrolarını karşı karşıya getirmiştir.

1970'li yıllardan itibaren il sisteminin kamu hizmetlerinin etkinliği bakımından hem ölçek itibariyle sorunlu olduğu, hem de halkın beklentilerini karşılayamadığı dile getirilmeye başlanmıştır. Buna göre, bir yandan il kademesi üzerinde bölge yönetimleri kurulması, öte yandan valilik kurumu-il yerel yönetimi dengesinin ikincisi lehine değişmesi talep edilmiştir. Talep sahipleri ya da beklenti içindeki halkın, küresel kapitalizmle bütünleşme sürecinde ulus-ötesi ölçekte iş yapan kesimlerden başkası olmadığı kısa sürede açıklığa kavuşmuştur. 1980'den sonra küresel piyasa ilişkilerinin iktisadi ve toplumsal örgütlenmeye egemen olmasıyla, özü itibariyle kapitalist olan devlet topyekun biçim değiştirmeye başlamıştır.

21. yüzyılda, ulusaşırı sermaye yerli sermayeyi de içine alarak değişim sürecini belirleyen en önemli değişken konumuna

yükselmiştir. Küresel sermayenin iş stratejileri, ulusal siyasetten/yönetimden bağımsız bir devlet-toprak ilişkisi yaratmaya yönelmiştir. Ulus-devlet sınırları içinde iş göremeyen küresel sermaye, ulus-devletin iç ve dış sınırlarının yeniden tanımlanmasını talep ederek, kendine uygun ölçekler geliştirilmesini zorlamaya başlamıştır. Buna göre, sermayenin hareket serbestliğini sınırlandıran ulusal sınırların, *bölgeselleşme* ve *yerelleşme* araçlarıyla ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Bu hedef bir yandan valilik kurumu yerine il yerel yönetimlerinin genel yetkili kılınmasıyla, öte yandan devletin toprağa dayalı örgütlenmesinin il temelinden bölge temeline kaydırılmasıyla gerçekleştirilmektedir. Neoliberal politikaların sorunu kamu gücünü piyasa mekanizmalarına aktarmaktır; yerelleştirme ve bölgeselleşme bu süreçte bir ara durak olarak kullanılmaktadır. Böylece kamu gücünün merkezi yönetimden yerel-bölgesel yönetimlere, yerel-bölgesel yönetimlerden de yerli-yabancı sermayeye akmasına dayalı ardışık bir süreç yaşanmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi (il ve ilçe yönetimi) için kolluk, nüfus ve vatandaşlık işlevleriyle sınırlı bir yapılanma öngörülmektedir. Yerel yönetimler bölgelerindeki bütün kaynakları kontrol eden yapılara dönüşürken, seçilmiş temsilciler taşranın en önemli gücü haline gelmektedir. İllerin yönetiminde merkezcil-mülki idare yerine il meclislerini asıl hale getirmek, yerel güçlerin "aşiret", "cemaat", "yerel çıkar grupları", "etnik kimlik" ve "yabancı şirket" unsurlarına iktidar vermek anlamına gelmektedir. Bu unsurların yerel iktidarları ulusal birliğin çözülmesi tehlikesini bağrında taşımaktadır.

Osmanlı-Türkiye olgularına dayalı inceleme, toprak üzerinde örgütlenmenin, bir yanda kazananların öte yanda kaybedenlerin olduğu politik bir süreç içinde biçimlendiğini; bu süreçte toplumdaki çatışma-uzlaşma ağları ile bölüşüm ilişkilerinin belirleyici olduğunu göstermektedir. Toprağa dayalı örgütlenmedeki köklü dönüşümler, iktidar ilişkilerinin yeniden düzenlenmesine, toplumsal güçler dünyasında yeni bir denge ya da aktör değişimine işaret etmektedir. Bu nedenle toprağa dayalı örgütlenişi, *hukuksal-teknik* bir sorun olmaktan önce, *toplumsal ve siyasal* bir sorun olarak tanımlamak gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler

A Companion to Political Geography, (Ed. John Agnew, Katharyne Mitchell, Gerard Toal), Blackwell Publishing, Molden 2003.

Ababay, Feridun, *Çıldır'ın Yönetsel Örgüt Süreci: Kuzeydoğu Anadolu'nun Tarihi Coğrafyası ile Osmanlı Taşra Örgütü*, Ankara 2000.

Abdullah Cemal, "Vilayet-i Mecalis-i Umumiyesi", *Mülkiye Mecmuası*,, Sayı 16, Mayıs 1910, s. 45-48.

Abeles, Marc, *Devletin Antropolojisi*, (Çev. Nazlı Ökten), Kesit Yayıncılık, İstanbul 1995.

Abdülgani Seni, "Taşrada İdare Memurlarının Hal ve Mevkii", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 1, Şubat 1909, s. 58-59.

Abdülgani Seni, "İdare-i Vilayat ve Taksimatı Mülkiye", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 7, Ağustos 1909, s. 15-30.

Açıklamalı Yönetim Zamandizini: 1929-1939, (Ed. Birgül A. Güler), A.Ü. SBF KAYAUM, Ankara 2007.

Adil, Muslihiddin, "Beynelmilel Ulumi İdariye Kongresi", *İdare*, Sayı 8, Kasım 1928, s. 97-123.

Ağaoğlu, Samet, *Kuvay-ı Milliye Ruhu*, (Üçüncü Bası), Ağaoğlu Yayınevi, İstanbul 1964.

Akdağ, Mustafa, *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi 1243-1453*, TTK, Ankara 1959.

Akdağ, Mustafa, *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi 1453-1559*, TTK, Ankara 1971.

Akdağ, Mustafa, *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası, Celali İsyanları*, Bilgi Yayınevi, İstanbul 1975 (Cem Yayınları, İstanbul 1995).

Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923), Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul 2001.

Akşin, Sina, "Osmanlı Türk Toplumundaki Sınıf Yapısı Üzerine Bir Deneme", *Toplum ve Bilim*, Eylül 1977, s. 31-46.

Akşin, Sina, *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*, İmge, Ankara 1998.

Alada, Adalet B., "Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine," *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No.10, Ocak 1995, s. 13-20.

Aliz, Muhittin, "İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi?", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 423, Haziran 1999, s. 109-118.

Alpay, İsmail Hakkı, "İl Özel İdaresi Tarihçesi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 36, Sayı 295, Temmuz-Ağustos 1965, s. 4-31.

Anderson, James, "The Shifting Stage of Politics: New Medieval and Postmodern Territorialities?", *Environment and Planning, Society and Space*, 14, 1996, s. 133-153.

Anderson, Malcolm, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Polity Press, Cambridge 1996.

Aruoba, Çelik, "Bürokrat Kesim İçinde Mülki Amirlerin Yazgısı: Göreli Gelir ve Statü Gerilemesi", *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, TİD, Ankara 1976, s. 66-90.

Atıf, M., "Vilayet İdaresi Kanunu (Kazai İdari), *İdare*, Yıl 2, Sayı 15, Haziran 1929, s. 861-866.

Augustinos, Gerasimos, *Küçük Asya Rumları*, (Çev. Devrim Evci), Ayraç Yayınevi, Ankara 1997.

Avcıoğlu, Doğan, *Türkiye'nin Düzeni*, Cilt 1, Tekin Yayınevi, İstanbul 1978.

Ayni Ali Efendi, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet Taksimatı ve Bunların Mali Güçleri*, (çev. Hadiye Tuncer), Ankara 1964.

Ayni Ali Efendi, *Kavanin-i Al-i Osman der Hülasa-i Mezamin-i Defter-i Divan (Divan defterlerinin özet muhtevaları içinde Ali Osman Kanunları)*, Önsöz: M. Tayyib Gökbilgin, Enderun Kitabevi, İstanbul 1979.

Ayres, Wendy S., "Supporting Decentralization: The Role and Experience of the World Bank", *Decentralization and Development,* SDC Publications on Development, Berne 1999, s. 70-85.

Bali, Rıfat N., *Cumhuriyet Yıllarında Türkiye Yahudileri: Bir Türkleştirme Serüveni (1923-1945),* İletişim, İstanbul 2001.

Barkan, Ömer Lütfi, "Türk İslam Hukuku Tatbikatının Osmanlı İmparatorluğu'nda Aldığı Şekiller I: Malikane-Divani Sistemi", *Türk Hukuk ve İktisat Tarihi Mecmuası,* Sayı 1, 1939, s. 119-185.

Barkan, Ömer Lütfi, "Türk İslam Toprak Hukuku Tatbikatının Osmanlı İmparatorluğu'nda Aldığı Şekiller: Şer'i Miras Hukuku ve Evlatlık Vakıflar", *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası,* Cilt VII, 1940, s. 156-181.

Barkan, Ömer Lütfi, "Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi", *Tanzimat,* Maarif Vekaleti Neşriyatı, İstanbul 1940, s. 1-101.

Barkan, Ömer Lütfi, "İmparatorluk Devrinde Toprak Mülk ve Vakıfların Hususiyeti", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası,* C. VII, Sayı 4.

Barkan, Ömer Lütfi, "XVI. Yüzyılın İkinci Yarısında Türkiye'de Fiyat Hareketleri", *Belleten,* XXXIV/136, 1970, s. 557-607.

Barkey, Karen, *Eşkiyalar ve Devlet, Osmanlı Tarzı Devlet Merkezileşmesi,* Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Çev. Zeynep Altok, İstanbul 1999.

Başar, Fahameddin, *Osmanlı Eyalet Tevcihatı: 1717-1730,* TTK, Ankara 1997.

Baykara, Tuncer, *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I,* Anadolu'nun İdari Taksimatı, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, Ankara 1988.

Bayramoğlu, Sonay, "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Çözümleme", *Praksis,* Sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 143-162.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti,* İletişim, İstanbul 2005.

Bayramoğlu, Sonay, "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?,* Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 35-120.

Bayramoğlu, Sonay, "Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı", *Memleket Siyaset Yönetim,* Eylül 2006, s. 94-110.

Bedii Nuri, "Vazifelerimiz", *Mülkiye Mecmuası,* Sayı 4, Mayıs 1909, s. 46-62.

Bedii Nuri, "İdarei Vilayat", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 6, Temmuz 1909.

Bedii Nuri, "İdare-i Vilayat ve İzah", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 9, Ekim 1909, s. 41-45.

Behlülgil, Mefahir, *İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz*, İstanbul 1992.

Berkes, Niyazi, *Türkiye İktisat Tarihi*, I. Cilt, İkinci Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1972.

Berktay, Halil, *Kabileden Feodalizme*, Kaynak Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul 1989.

Boratav, Korkut, *Türkiye'de Devletçilik*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1974.

Boratav, Korkut, "Türkiye'de Devlet, Sınıflar ve Bürokrasi: Çağlar Keyder'in Kitabının Düşündürdükleri", *Marksizm ve Gelecek*, S.3 (Kış 1990), s. 61-73.

Boratav, Korkut, *İstanbul ve Anadolu'dan Sınıf Profilleri*, Tarih Vakfı Yayını, İstanbul 1995.

Boratav, Korkut, *1980'li yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2005.

Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2005*, İmge Kitabevi, Ankara 2005.

Bozan, Mahmut, "Bölge Yönetimi ve Eğitim Bölgeleri Kavramı", *Milli Eğitim Dergisi*, Sayı 161, Kış 2004, s. 95-111.

Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005.

Bulut, Yakup, "Türkiye'de Bölge Yönetimi Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 4, Aralık 2002, s. 17-42.

Canatan, Bilal, *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi*, Ankara 2001.

Celal, M., "Beynelmilel Üçüncü Ulumi İdariye Kongresi (Paris 23 Haziran 1927), Birinci Şubesinin Kabul Ettiği Temenniler", *İdare*, Sayı 21, Aralık 1929, s. 1497-1503.

Chomsky, Noam, *Dünya Düzeni, Eskisi Yenisi*, (Çev. A. Çıkıroğlu, T. Birkan), Metis Yayınları, İstanbul 2000.

Cin, Halil; S. Gül Akyılmaz, *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*, Selçuk Üniversitesi Yayını, Konya 1995.

Cuinet, Vital, *La Turquie D'Asie, Geographie Administrative Statistique Descriptive et raisonnée de chaque Province*, Paris 1890.

Çadırcı, Musa, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan,* Ankara 1985, s. 257-277.

Çadırcı, Musa, "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)," *Belleten,* Cilt 51, Sayı 201, Aralık 1987, s. 1215-1240.

Çadırcı, Musa, "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", *Belleten,* Cilt 52, Sayı 203, Ağustos 1988, s. 601-626.

Çadırcı, Musa, "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", *Belleten,* Cilt 53, Sayı 206, Nisan 1989, s. 237-257.

Çadırcı, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları,* TTK, Ankara 1991.

Çakan, Işıl, "Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları,* Yıl 1, Sayı 2, s. 85-127.

Çelebi, Katip, *Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar,* (Haz. Ali Can), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara 1982.

Çankaya, Ali, *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler* (1859-1968), I. Cilt, Mars Matbaası, Ankara 1968-1969.

Çavdar, Tevfik, "1329 (1913) İdare-i Vilayat Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri," *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 16, Sayı 1, Mart 1983, s. 10-22.

Çınar, Tayfun; Birgül A. Güler, *Yerel Maliye Sistemi,* TODAİE - YYAEM Yayını, Ankara 2004.

Danışman, Zuhuri, *Koçi Bey Risalesi,* Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 1972.

Davison, Roderic H., *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876,* Cilt I, Çev. Osman Akınhay, Papirüs, İstanbul 1997.

Demirel, Ahmet, *Birinci Meclis'te Muhalefet: İkinci Grup,* İletişim Yayınları, İstanbul 1994.

Develioğlu, Ferit, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat,* Aydın Kitabevi, Ankara 2003.

Dikshit, Ramesh Dutta, "Continuity and Change: A Century Progress of Theory and Practice", *Developments in Political Geography: A Century Progress,* Ramesh Dutta Dikshit (ed), Sage Publications, London 1997.

Dikshit, Ramesh Dutta, "The Nation State - Territory Relationship as the Central Organizing Principle of Political Theory", *Developments in Political Geography: A Century Progress,* Ramesh Dutta Dikshit (ed), Sage Publications, London 1997, s. 85-102.

Dinler, Demet, "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi", *Praksis,* Sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 17-54.

Duman, Hasan, *Osmanlı Yıllıkları, (Salnameler-Nevsaller),* İslam Tarih, Sanat ile Kültür Araştırma Merkezi, Renkler Matbaası, İstanbul 1982.

Dumont, Paul, "Tanzimat Dönemi: 1839-1878", *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi II,* Robert Mantran (ed.), (Çev. Server Tanilli), Adam Yayınları, İstanbul 1995, s. 59-143.

Duran, Lütfi, "İdari Taksimatın Islahı", *Siyasi İlimler Mecmuası,* Sayı 281, Cilt 24, Ağustos 1954, s. 165-167.

Duran, Lütfi, *İdare Hukuku Dersleri,* İstanbul 1982.

Eberhard, Wolfram, *Çin Tarihi,* TTK, Ankara 1947.

Eldem, M. Necati, *Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma,* İçişleri Bakanlığı, İÇ-DÜZEN, Ankara 1969.

Eldem, Ethem, "18. Yüzyıl ve Değişim", *Cogito,* Osmanlılar Özel Sayısı, Sayı 19, Yaz 1999, s. 188-199.

Emecen, Feridun, "Osmanlı'nın Batı Anadolu Türkmen Beylikleri Fetih Siyaseti: Saruhan Beyliği Örneği", *Osmanlı Beyliği (1300-1389),* Elizabeth A. Zachariadou (ed.), (Çev. Gül Çağalı Güven, vd.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1997, s. 34-40.

Emecen, Feridun, "Osmanlılarda Devlet, Toplum ve Mahkeme", *18. Yüzyıl Kadı Sicilleri Işığında Eyüp'te Sosyal Yaşam,* (der. Tülay Artan), 1998, s. 73-81.

Emecen, Feridun M., "Doğu Karadeniz'de Ayanlık Tirebolulu Kethüdazade Mehmed Emin Ağa", *Belleten,* Cilt LXV, 13, Sayı 242, Nisan 2001, s. 193-216.

Emre, Cahit, "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliği ve Sistemden Kopmalar", *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 215-239.

Emre, Cahit, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış", *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,* Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002, s. 281-299.

Engels, Friedrich, *Ailenin Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, (Çev. Kenan Somer), Sol Yayınları, Ankara 1974.

Engels, Friedrich, *Tarihte Zorun Rolü*, Sol Yayınları, Ankara 1979.

Engelhardt, Edouard, *Tanzimat ve Türkiye*, Türkçesi: Ali Reşad (1910), Kaknüs Yayınları, İstanbul 1999.

Erdeha, Kamil, "Milli Mücadelede Livalar ve Mutasarrıflar: İzmit Mutasarrıflığı-IV", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 7/51, Nisan-Haziran 1978, s. 21-26.

Erdost, Muzaffer İlhan, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Mülkiyet İlişkileri*, Onur Yayınları, Ankara 1989.

Eroğul, Cem, *Demokrat Parti: Tarihi ve İdeolojisi*, AÜ SBF, Ankara 1970.

Ertuğ, Hasan Refik, "İki Yeni Vilayetimiz Oluyor", *İller ve Belediyeler*, Ocak 1955, s. 31-32.

Ergenç, Özer, "Osmanlı Klasik Dönemindeki 'Eşraf ve Ayan' Üzerine Bazı Bilgiler", *Osmanlı Araştırmaları*, III, 1982, s. 105-118.

Ergenç, Özer, "Şehir Tarihi Hakkında Bazı Düşünceler", *Belleten*, C. LII, Ağustos 1988, Sayı 203, s. 667-683.

Ergenç, Özer, "XVIII. Yüzyılda Osmanlı Sanayi ve Ticaret Hayatına İlişkin Bazı Bilgiler", *Belleten*, 52/203, Ağustos 1988, s. 501-533.

Ergenç, Özer, *Osmanlı Klasik Dönemi Kent Tarihçiliğine Katkı, XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya*, Ankara Enstitüsü Vakfı Yayınları, Ankara 1995.

Ergenç, Özer, "Halil İnalcık Neden Büyük?", *Doğu-Batı*, Türk Düşünce Serüveni: Akademidekiler, Yıl 3, Sayı 12, 2000, s. 121-141.

Ergüven, Ekrem, "Fransa'da Yeni Teşkilatlanma Cereyanları", *İdare Dergisi*, Yıl 17, Sayı 183, Kasım-Aralık 1946, s. 3-15.

Es-Seyyid Mehmet Emin, "İdare-i Vilayat", *Mülkiye*, Sayı 8, Eylül 1909, s. 39-40.

Evans, A.; N. Manning , *Administrative Decentralization: A Review of Staffing Practices During Decentralization in Eight Countries*, Draft paper prepared for the World Bank, 2004.

Eyüboğlu, M. Saveci, "Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilatı Kanunları", *İdare Dergisi*, Yıl 22, Sayı 211, Temmuz-Ağustos 1951, s. 141-196.

Faroghi, Sureyya, *Osmanlı Tarihi Nasıl İncelenir?*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul 2001.

Findley, Carter V., *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi,* (Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1996.

Fleischer, Cornell, *Tarihçi Mustafa Âli: Bir Osmanlı Aydın ve Bürokratı,* (Çev. Ayla Ortaç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları (Birinci Baskı 1996), İstanbul 2001.

Gallotta, Aldo, "Oğuz Efsanesi ve Osmanlı Devletinin Kökenleri: Bir İnceleme", *Osmanlı Beyliği (1300-1389),* Elizabeth A. Zachariadou (ed.), (Çev. Gül Çağalı Güven, vd.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1997, s. 41-61.

Genç, Mehmet, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi,* Ötüken, İstanbul 2000.

Geray, Cevat, "Ülkenin Yönetsel Coğrafyası Gelişigüzel Değiştirilirken", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi,* 13/104, Şubat 1989, s. 3-19.

Gevgilili, Ali, *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişmesi ve Sosyal Sınıflar,* Bağlam Yayınları, İstanbul 1989.

Giacobbi, Paul - Gilbert Payet, "Fransa'da Ademi Merkezileşme ve Yetki Genişliği: Bir Yerel Yönetim Birimi Başkanı ile Bir Valini Bakışı", TODAİE ve IRA-BASTIA Konferansı, 11-12 Ekim 2006, Ankara.

Gökbilgin, M. Tayyib, "1840'tan 1861'e kadar Cebeli Lübnan Meselesi ve Dürziler", *Belleten* X, 1946, s. 641-703.

Gökbilgin, M. Tayyib, "Kanuni Sultan Süleyman Devri Başlarında Rumeli Eyaleti, Livaları, Şehir ve Kasabaları", *Belleten,* Cilt 20, Sayı 78, Nisan 1956, s. 247-280.

Gökbilgin, M. Tayyib, "Önsöz", Ayni Ali Efendi, *Kavanin-i Al-i Osman der Hülasa-i Mezamin-i Defter-i Divan (Divan defterlerinin özet muhtevaları içinde Ali Osman Kanunları),* Enderun Kitabevi, İstanbul 1979.

Göney, Süha, *Siyasi Coğrafya,* İ.Ü. Coğrafya Enstitüsü, İstanbul ?.

Gönenç, Levent, "2000'li Yıllarda Merkez-Çevre İlişkilerini Yeniden Düşünmek", *Toplum ve Bilim,* Sayı 105, 2006, s. 129-152.

Gönül, Mustafa, "Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 25, Sayı 3, 1992, s. 52-70.

Göreli, İsmail Hakkı, *İl İdaresi,* AÜ SBF, Ankara 1952.

Göreli, İsmail Hakkı, "Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış", *İdare Dergisi,* Sayı 173, Mart-Nisan 1975, s. 146-169.

Göze, Ayferi, *Devletin Ülke Unsuru, Sınırları ve Devletle Olan Münasebeti*, İ.Ü., Hukuk Fakültesi, İstanbul 1959.

Gözübüyük, Şeref; Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara 1982.

Güleç, Fazlı, "İdare Teşkilatımız", *İdare*, Yıl 17, Sayı 181, Temmuz-Ağustos 1946, s. 189-194.

Güler, Birgül A., "İl Özel İdaresi Gelirleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 3, Sayı 3, Mayıs 1994, s. 13-28.

Güler, Birgül A., "İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995, s. 11-25.

Güler, Birgül A., *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara 1996.

Güler, Birgül A., *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE, Ankara 1998.

Güler, Birgül A., "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10/3, Temmuz 2001, s. 7-12.

Güler, Birgül A., "Değişme ve Disiplin", *II. Kamu Yönetimi Forumu-Bildiriler Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara 2004, s. 65-81.

Güler, Birgül A., "Avrupa ve Yerel Yönetimlerin Anayasal Konumu", s. 1-4.

http://politics.ankara.edu.tr/%7Ebguler/kongre.pdf

Güler, Birgül A., "Avrupa Birliği ve Kamu Reformları", s. 1-7.

http://politics.ankara.edu.tr/%7Ebguler/AB-kamuyonetimi.pdf

Güler, Birgül A., "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye*, Sayı 246, 2005, s. 89-121.

Güler, Birgül A., "Devlette Reform", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 31-74.

Güler, Birgül A., "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s. 75-127.

Güler, Birgül A., "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi - YAYED, Ankara 2005, s. 161-201.

Güler, Birgül A., "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi - YAYED, Ankara 2005, s. 227-249.

Güler, Birgül A., "Otuzlu Yıllarda Yönetim", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, (Ed. Birgül A. Güler), A.Ü. SBF KAYAUM, Ankara 2007, s. 1-20.

Güler, Birgül A., *Türkiye'nin Yönetimi -Yapı,* İmge Kitabevi, Ankara 2009.

Güncüer, B., N. Genç, M. S. Eyüboğlu, *İdare Teşkilatındaki En Son Değişikliklere Göre İl-İlçe-Bucaklarımız,* Gürsoy Basımevi, Ankara 1959.

Gürsoy, Cevad R., "Türkiye'nin Coğrafi Taksimatında Yapılması İcabeden Bazı Tashihler", *AÜ DTCF Dergisi,* Mart-Haziran-Eylül 1957, Sayı 1-4, Cilt 15, s. 219-245.

Hasan Hamid, "İdare-i Vilayat", *Mülkiye Mecmuası,* Sayı 3, Nisan 1909, s. 1-10.

Heper, Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi,* Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973.

Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1995.

Hüseyin Efendi, Hezarfen, *Telhis'ül Beyan Fi Kavanini Ali Osman,* Haz. Sevim İlgürel, TTK, Ankara 1998.

İdare, Cumhuriyetin 15. Yıldönümü Münasebetiyle Fevkalade Nüsha, Yıl 11, Sayı 29, Birinci Teşrin 1938.

"İl ve İlçe İdare Kurulları Ne Yaparlar?", *Kamu Yönetimi Dünyası,* 6/21, Ocak-Mart 2005, s. 28-32.

İnalcık, Halil, "Osmanlılarda Raiyyet Rüsumu", *Belleten,* Ekim 1959, 33/92, s. 575-610.

İnalcık, Halil, "Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Humayunu", *Belleten,* 28/112, Ekim 1964, s. 603-622.

İnalcık, Halil, "Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", *Belleten,* 28/112, Ekim 1964, s. 623-690.

İnalcık, Halil, "Adaletnameler", *Belgeler,* II/3-4, 1965, s. 49-145.

İnalcık, Halil, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", *Studies in Eighteenth Century Islamic History,* (ed. Thomas Naff, Roger Owen), Southern Illnois University Press, London and Amsterdam 1977, s. 27-52.

İnalcık, Halil, "Köy, Köylü ve İmparatorluk", *V. Milletlerarası Türkiye Sosyal ve İktisat Tarihi Kongresi,* M.Ü. Türkiyat Araştırma ve Uygulama Merkezi, İstanbul 21-25 Ağustos 1989, Tebliğler, Ankara 1990, s. 1-11.

İnalcık, Halil, "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", Çev. Mehmet Özden-Fahri Unan, *Türkiye Günlüğü,* Sayı 11, 1990, s. 30-41.

İnalcık, Halil, "Osmanlı Hukukuna Giriş, Örfi-Sultani Hukuk ve Fatih'in Kanunları", *Osmanlı İmparatorluğu, Toplum ve Ekonomi,* İstanbul 1993, s. 319-341.

İnalcık, Halil "Sultanizm Üzerine Yorumlar, Max Weber'in Osmanlı Siyasal Sistemi Tiplemesi", *Toplum ve Ekonomi,* Çev. Kemal Ayrın Akagündüz, Sayı 7, Ekim 1994, s. 5-26.

İnalcık, Halil, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600),* Çev. Ruşen Sezer, YKY, İstanbul 2003.

İnalcık, Halil, "Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu Problemi", *Doğu Batı,* Makaleler I, İkinci Baskı, Ankara 2005, s. 121-138.

İpek, Nedim, "Müstakil Sancaktan Vilayete Kayseri'nin İdari Taksimatı", *IV. Kayseri ve Yöresi Tarih Sempozyumu Bildirileri* (10-11 Nisan 2003), Kayseri 2003, s. 297-306.

İslam Ansiklopedisi, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 1979.

İslam Ansiklopedisi, Türk Diyanet Vakfı, İstanbul.

İslamoğlu, Huricihan, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Köylü,* İletişim Yayınları, İstanbul 1991.

Karagöz, Rıza, "II. Meşrutiyet Döneminde Canik Sancağı'nda İdari Yapılanma",

www.samsun.bel.tr/hizmet_birimleri/kulturwebsite/samsem2006/doc, s. 65-82.

Karahanoğulları, Onur, "Fransa'da 2003 Anayasa Değişikliği: Özeksizleştirilmiş Cumhuriyet",

http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/02.pdf

Karal, Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi,* V.-VI.-VII.-VIII. Ciltler, TTK, Ankara 1988.

Karasu, Koray, *Halkın Mülki İdareye Bakışı, Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri,* İçişleri Bakanlığı, Ankara 2003.

Kasaba, Reşat, *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi: Ondokuzuncu Yüzyıl,* Belge, İstanbul 1988.

Kaya, Selda Kılıç, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de İl Yönetimi,* Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara 1995.

Kaya, Selda Kılıç, "Şemseddin Sami'nin Vilayet Yönetimi ile İlgili Layihası", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 28, Sayı 2, Haziran 1995, s. 119-135.

Kaynar, Reşat, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat,* TTK, Ankara 1991.

Kazancıgil, Ali, "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", *Toplum ve Bilim*, Sayı 17, 1982, s. 64-87.

Keating, Micheal, *The New Reagonalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Elgar Press 1998.

Keleş, Ruşen, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995, s. 3-14.

Keleş, Ruşen; Yusuf Erbay, "Avrupa Konseyi'nin Bölge Olgusuna Bakışı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 4, Ekim 1999, s. 3-29.

Kemal, Yaşar, *Teneke*, Varlık Yayınevi, İstanbul 1955.

Kepenek, Yakup; Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, 12. Basım, İstanbul 2001.

Keyder, Çağlar, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, (Sekizinci Baskı), İstanbul 2003.

Khoury, Dina Rizk, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Taşra Toplumu: Musul, 1540-1834*, Çeviri: Ülkü Tansel, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999.

Kirişçioğlu, Nursevil vd., *Osmanlı Asırlarında Türk Devletinin Mülki İdare Taksimatı ve Yer İsimlerinin Mukayeseli Tahlili*, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 1989.

Kitab-ı Müstetab, Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar, Haz. Yaşar Yücel, TTK, Ankara 1988.

Kılıç, Orhan, *18. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devletinin İdari Taksimatı: Eyalet ve Sancak Tevcihatı*, Ceren Matbaacılık, Elazığ 1997.

Koçak, Cemil, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*, İletişim, İstanbul 2003.

Koçibey Risalesi, Hazırlayan: Zuhuri Danışman, MEB, Ankara 1995.

Korkud, Selahaddin Aslan, "Osmanlı İmparatorluğu'nda 1909'dan 1918 Arasında İdare Teşkilat ve Amirleri Hakkında Bir İnceleme", *Türk İdare Dergisi*, 36/293-294, 1965, s. 3-19.

Köprülü, Fuat, "Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri Hakkında Bazı Mülahazalar", *Türk Hukuk ve İktisat Tarihi Mecmuası*, Cilt 1, İstanbul 1931, s. 165-313. (İkinci Basım: Ötüken Neşriyat, 1981;Üçüncü Basım: Kaynak Yayınları 2002).

Köprülü, Fuad, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluşu*, Akçağ Yayınları, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, Ankara 2003.

Kunt, Metin, *Sancaktan Eyalete: 1550-1560 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul 1978.

Kunt, Metin, *Bir Osmanlı Valisinin Yıllık Gelir Gideri: Diyarbekir 1670-1671,* Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul 1981.

Kunt, Metin, vd., *Osmanlı Devleti 1300-1600,* Cem Yayınevi, 7. Basım, İstanbul 2002.

Kuran, Ahmet Bedevi, *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler,* Tan Matbaası, İstanbul 1945.

Kuran, Ahmet Bedevi, *İnkılap Tarihimiz ve İttihat Terakki,* Tan Matbaası, İstanbul 1948.

Kurdakul, Necdet, *Tanzimat Dönemi Basınında Sosyo-Ekonomik Fikir Hareketleri,* Kültür Bakanlığı, Ankara 1997.

"Kurthan Fişek'le Türkiye'nin İdari Yapısı Üzerine Bir Söyleşi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi,* Sayı 92, Şubat 1988, s. 12-15.

Kuruç, Bilsay, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Cilt (1929-1932),* AÜ SBF Yayını, Ankara 1988, s. XXXI.

Küpeli, Huriye, *Türkiye'nin Taşra Yönetimi ve Sorunları,* Yayımlanmamış Kaymakamlık Tezi, Bilecik-İnhisar 2002.

Laubadére, A. De, *Devletin Ekonomik Hayata Müdahalesi ve Mülki Taksimatta Reform,* TODAİE, Ankara 1961.

Lenin, *Devlet ve İhtilal,* (Çev. Süleyman Arslan), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara 1978.

Marksist Düşünce Sözlüğü, İletişim, İstanbul 2002.

Melikoff, Irene, "İlk Osmanlıların Toplumsal Kökeni", *Osmanlı Beyliği (1300-1389),* Elizabeth A. Zachariadou (ed.), (Çev. Gül Çağalı Güven, vd.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1997, s. 149-158.

Molvalı, Ahmet, "Türk İdaresinde Valinin Yeri", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu,* DPT Yayını, Ankara 1987.

Morel, Eugene, *Türkiye ve Reformları,* (Çev. S. Belli), Ütopya Yayınları, (ilk baskı Süreç Yayınları, 1984), Ankara 2000.

Morgan, Lewis Henry, *Eski Toplum I-II,* Payel Yayınevi, İstanbul 1986.

Mortmann, Andreas David, *İstanbul ve Yeni Osmanlılar, Bir Osmanlı'dan Siyasi, Sosyal ve Biyografik Manzaralar,* (Çev. Gertraude Songu-Habermann), Pera Yayıncılık, İstanbul 1999.

Munro, William Bennet, "Fransa'nın Taşra İdaresi", (Çev. Vecihi Tönük), *İdare,* Yıl 16, Sayı 177, Kasım-Aralık 1945, s. 156-182.

Mutlu, Servet, "Kamu Yönetiminde Mekansal Örgütlenmenin Esasları ve Türkiye İçin Bazı Öneriler," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 22, S.4, Aralık 1989, s. 21-46.

Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, YKY, İstanbul 1997.

Newmann, David, "Geopolitics Renaissant: Territory, Sovereignthy and the World Political Map", *Boundaries, Territory and Postmodernity*, David Newmann (ed.), Frank Cass, London-Portland 1999, s. 1-16.

Newmann, David, "Boundaries", *A Companion to Political Geography*, (Ed. John Agnew, Katharyne Mitchell, Gerard Toal), Blackwell Publishing, Molden 2003, s.123-137.

Ocak, Ahmet Yaşar, "Osmanlı Beyliği Topraklarındaki Sufi Çevreler ve Abdalan-ı Rum Sorunu (1300-1389), *Osmanlı Beyliği (1300-1389)*, Elizabeth A. Zachariadou (ed.), (Çev. Gül Çağalı Güven, vd.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1997,s. 159-172.

Oğuz, Süleyman, *Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti, 1878-1885*, Gazi Üniversitesi, Ankara 1986.

Okandan, Recai Galip, *Roma Amme Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1944.

Okandan, Recai Galip, *Umumi Amme Hukuku, Devletin Doğuşu, Pozitif ve Teorik Gelişmesi, Unsurları*, İ.Ü., Hukuk Fakültesi, İstanbul 1976, s. 719.

Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, II. Cilt, Üçüncü Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

Oppenheimer, Franz, *Devlet*, Çev. Aladdin Şenel-Yavuz Sabuncu, Engin Yayıncılık, İstanbul 1997.

Oral, Necdet, *Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar*, ZMO, Ankara 2006.

Orhonlu, Cengiz, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Güney Siyaseti: Habeş Eyaleti*, TTK, Ankara 1996.

Ortaylı, İlber, "Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi", Kurthan Fişek (ed), *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Sistem ve Sorunlar*, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1976, s. 1-22.

Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayın, İstanbul 1983.

Ortaylı, İlber, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul 1985.

Ortaylı, İlber, *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı*, Turhan Kitabevi, Ankara 1994.

Oyan, Oğuz, *Feodalizm ve Osmanlı Tartışmaları*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998.

Öncül, Mehmet Sadık, "Kalkınma Organizasyonu Olarak Kalkınma Ajansı ve Bir Örnek: Sivas Kalkınma Ajansı, *C.Ü. İİBF*, Cilt 4, Sayı 1, 2003, s. 81-97.

Önder, İzzettin, "Küreselleşme ve Ulusal Ekonomiler Açısından Egemenlik Sorunu", http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale3.htm

Önen, Nizam; Cenk Reyhan, *Doksan Yıllık Büyük Kavga: 1839-1929*, Yayımlanmamış Çalışma, Ankara 2004.

Öney, Sabri, "Türkiye'de Vilayet İdaresi,", *İdare*, Yıl 8, Nisan 1935, s. 83-87.

Öz, Mehmet, *Osmanlı'da "Çözülme" ve Gelenekçi Yorumları*, Dergah Yayınları, İstanbul 1997.

Özkaya, Yücel, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık*, TTK, Ankara 1994.

Özmen, Abidin, "İdare Teşkilatımız", *İdare*, Yıl 17, Sayı 181, Temmuz-Ağustos 1946, s. 174-188.

Özmen, Abidin, "Genel Müfettişlikler Hakkında Bir Düşünce", *İdare Dergisi*, Yıl 18, Sayı 184, Ocak-Şubat 1947, s. 237-249.

Öztuna, Yılmaz, *Osmanlı Devleti Tarihi*, Cilt 2, Kültür Bakanlığı Yayınları, Osmanlı Dizisi/1, Ankara 1998.

Quartet, Donald, *Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922*, (Çev. Ayşe Berktay), İletişim, İstanbul 2003.

Paasi, Anssi, "Territory", *A Companion to Political Geography*, Eds. John Agnew, Katharyne Mitchell, Gerard Toal, Blackwell Publishing, Molden 2003, s. 109-122.

Paddison, Ronan, *The Fragmented State: The Political Geography of Power*, St. Martin's Press, New York 1983.

Paddison, Ronan, "Political Geography at the Subnational Scale: Spatial Implications of Local and Regional Government", *Developments in Political Geography: A Century Progress*, Ramesh Dutta Dikshit (ed), Sage Publications, London 1997, s. 148-201.

Pamuk, Şevket, *Osmanlı - Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, K Kitaplığı, İstanbul 2003.

Payaslıoğlu, Arif T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE, Ankara 1966.

Pepeyi, Haluk, "İdari Teşkilatımız Hakkındaki Anket Münasebetiyle", *İdare*, Yıl 17, Sayı 180, Mayıs-Haziran 1946, s. 110-124.

Pıtırlı, Ali, "Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ı Uğurlarken", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 399, Haziran 1993, s. 1-8.

Pitcher, Donald Edgar, *Osmanlı İmparatorluğunun Tarihsel Coğrafyası*, YKY, İstanbul 2001.

Poole, Stanley Lane, *Lord Stratford Canning'in Türkiye Anıları*, Çev. Can Yücel, Yurt Yayınları, Ankara 1988.

Rasim, Ahmet, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Reform Çabaları İçinde Batış Evreleri*, Çağdaş Yayınları, İstanbul 1987.

Reyhan, Cenk, "Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Yapısına Etkisi: Bir Açıklama Modeli", *Toplum ve Bilim*, Sayı 83, Kış 1999/2000, s. 267-291.

Sahppiro, M.; H. Aker (eds), *Challenging Boundaries: Global Flows, Territorial Identities*, University of Minneapolis Pres, Minneapolis 1996.

Sencer, Muzaffer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık, İstanbul 1986.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "Yerel Yönetim Metinleri: Tuna Vilayeti Nizamnamesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1996, s. 67-81.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "Yerel Yönetim Metinleri: Tuna Vilayeti Nizamnamesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1996, s. 70-81.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "Yerel Yönetim Metinleri: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s. 89-99.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "Yerel Yönetim Metinleri: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri-II, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996; 89-99.

Slowe, Peter, "Geography and Political Power", *The Geography and Political Power, The Geography of Nations and States*, Routledge, London and New York 1990.

Soysal, Mümtaz, "Ekonomik Gelişme ve Planlı Kalkınma Karşısında Mülki İdare Amirliği Sistemi", *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği*, TİD, Ankara 1976, s. 135-145.

Soysal, Mümtaz, *Anayasanın Anlamı,* Beşinci Baskı, Gerçek Yayınevi, Ankara 1979.

Suphi, Hamdullah, *Dağyolu,* Birinci Kitap, Türk Ocakları Hars Heyeti Neşriyatı'ndan, Yeni Matbaa, İstanbul 1929.

Sürgit, Kenan, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi,* Cilt 13, Sayı 3, Eylül 1980, s. 39-77.

Stasi, Giovanni Di, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Avrupa Konseyi Üye Ülkeleri Üzerindeki Etkisi", *Kamu Yönetimi Reformu ve Yeniden Yapılanma: Yerel Yönetimlerin Yetkilendirilmesi Konferansı,* Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı-SIGMA, 28 Şubat - 1 Mart 2006 Ankara.

Şaylan, Gencay, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezcilik", *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği,* TİD, Ankara 1976, s. 25-38.

Şentürk, Hüdai, "Tuna Vilayetinin Teşkiline, Karadağ ve Hersek Vukuatına (1861) Dair Cevdet Paşa Tarafından Kaleme Alınan Layiha," *Belleten,* Cilt 59, Sayı 226, Aralık 1995, s. 716-717.

Tamer, Mustafa, *İl Özel İdaresi - Mevzuat, Yargı Kararları, Uygulama,* İzmir.

Tanör, Bülent, *Kurtuluş (1918-1923),* Yenigün Haber Ajansı, İstanbul 1997.

Tekeli, İlhan, *Bölge Planlama Üzerine,* İTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, İstanbul 1972.

Tekeli, İlhan, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Mekan Organizasyonunun Evrimi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Bölgesel Politikası'nın Kökenleri", *Bölge Planlama Üzerine,* İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul 1972, s. 91-119.

Tilly, Charles, *Avrupa'da Devrimler 1492-1992,* AFA, İstanbul 1995.

Tilly, Charles, *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletleri'nin Oluşumu,* Çev. Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi, Ankara 2001.

Timur, Taner, *Osmanlı Çalışmaları İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine,* Verso, Ankara 1989.

Timur, Taner, *Türk Devrimi ve Sonrası,* İmge, Ankara 1993.

Timur, Taner, *Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş,* İletişim Yayınları, İstanbul 1994.

Timur, Taner, *Osmanlı Toplumsal Düzeni,* İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara 2001.

Tosun, Mustafa, *Türkiye'de Valilik Sistemi,* TODAİE, Ankara 1970.

Tönük, Vecihi, *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu,* İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1945.

Tunaya, Tarık Zafer, *Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku,* İstanbul 1975.

Tunçay, Mete, *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931),* Üçüncü Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1999.

Tural, Erkan, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s. 93-123.

Tural, Erkan, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler,* Cilt 13, Sayı 3, Temmuz 2004, s. 83-113.

Tural, Erkan, "Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Vilayet Nizamnamesi, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2, Nisan 2005, s. 65-91.

Turan, Menaf, "Bölgesel Kalkınma Programları", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?,* Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 159-180.

Turan, Osman, "Türkiye Selçuklularında Toprak Hukuku, Miri Topraklar ve Hususi Mülkiyet Şekilleri", *Belleten,* C. XII, Sayı 47, Temmuz 1948, s. 549-574.

Turan, Osman, *Selçuklular Tarihi ve Türk İslam Medeniyeti,* Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları, Ankara 1965.

Turan, Şerafettin, "XVII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İdari Taksimatı", *Atatürk Üniversitesi Yıllığı,* Erzurum 1961, s. 201-232.

Turner, Bryan S., *Marks ve Oryantalizmin Sonu,*(Çev. Çağatay Keskinok), Kaynak Yayınları, Ankara 1984.

Tursun Bey, *Tarih-i Ebü'l-Feth,* Hazırlayan: Mertol Tulum, Baha Matbaası, İstanbul 1977.

Tutum, Cahit, "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunu", *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği,* TİD, Ankara 1976, s. 146-159.

Umur, Ziya, *Roma Hukuku,* İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul 1974.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı, *Osmanlı Tarihi,* Cilt II, 4. Baskı, Ankara 1983.

Ünal, M. Ali, *XVI. Yüzyılda Harput Sancağı,* Ankara 1989.

Üner, M. Emin, "Osmanlı Hakimiyetinin İlk Yıllarında Doğu Anadolu'daki İdari Yapılanması ve Siverek Sancağı", *Tarihte Siverek Sempozyumu Bildirileri*, Şanlıurfa 2002.

Varınca, Kemal A., "İdari Coğrafya Nedir?", İdare Dergisi, Sayı 188, Eylül-Ekim 1947, s. 166-173.

Weber, Max, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, Çev. Özer Ozankaya, İmge Kitabevi, Ankara 1995.

Yalçındağ, Selçuk, "İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?," *Çağdaş Yerel Yönetimler* Dergisi, C.5, S.2, Mart 1996, s. 3-14.

Yaman, Talat Mümtaz, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1940.

Yayla, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını, İstanbul 1982.

Yerasimos, Stefanos, *Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye*, Cilt 1, (Çeviri: Babür Kuzucu), Gözlem Yayınları, 3. Baskı, İstanbul 1977.

Yücel, Yaşar, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Desantralizasyona Dair Genel Gözlemler", *Belleten*, Cilt 38, Sayı 192, s. 657-708.

Yücel, Yaşar, "XVI. XVII. Yüzyıllarda Osmanlı İdari Yapısında Taşra Ümerasının Yerine Dair Düşünceler", *Belleten*, 41/163, 1977, s. 495-505.

Yüksel, Alaaddin, "İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4/4, Temmuz 1995, s. 3-7.

Araştırmalar - Raporlar

Taksimatı Mülkiye Tetkikatının Netayici Hakkında Umumi Rapor, TBMM ZC, Devre 2, Cilt 25, İ. 109, 29.5.1926, 199 sıra numaralı ek.

Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1947.

Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma, AÜ SBF, Ankara 1957.

Türkiye'nin İdari Taksimatı - Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları, TODAİE, Ankara 1961.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, TODAİE, Ankara 1963.

İkinci İdareciler Kongresi, 16 Kasım 1964-30 Kasım 1964, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1966.

İç Düzen Genel Rapor: İl Özel İdareleri, İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972.

Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara 1974.

Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği - Sistem ve Sorunlar, (Ed. Kurthan Fişek), TİD, Ankara 1976.

Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi: Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi, DPT, 2 Cilt, Ankara 1982.

Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, TODAİE, Ankara 1991.

21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler, TÜSİAD, İstanbul 1995.

Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, TÜSİAD, İstanbul 1997.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000, DPT Müsteşarlığı, Ankara 2000.

Entering The 21st Century, World Development Report, 1999/2000.

Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, OECD, Paris 2002.

İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2002.

Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık, Ankara 2003.

Making Services Work For Poor People, World Development Report, The World Bank, Washington 2004.

Bölgesel Kalkınma Politikalarının Yönetimi ve Kalkınma Ajansları Raporu, İçişleri Bakanlığı, Ankara Mart 2004.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), DPT, Ankara 2006.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 2006.

Avrupa Birliği İlerleme Raporları, 2005-2006.

Cumhuriyet Arşivi

T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı, *Bakanlar Kurulu Kararları Kataloğu.*

T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı, *Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü Kataloğu.*

T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı, *Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü Kataloğu (1924-1949),* Ankara 1999.

T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Cumhuriyet Arşivi Dairesi Başkanlığı, *Cumhuriyet Halk Partisi Kataloğu.*

Dergi ve Gazeteler

TBMM Zabıt Ceridesi [Tutanak Dergisi]

Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi

Türk İdare Dergisi (1928-2007)

Cumhuriyet (Nisan-Mayıs 1929; Şubat-Mayıs 1931; Mayıs-Haziran 1949)

Hürriyet (1.5.1948, 22.4.2007, 1.3.2007)

Milliyet (25.7.1992, 25.1.2007)

Sabah (2.3.2007)

Son Posta (8.1.1937)

İnternet Kaynakları

www.icisleri.gov.tr

www.mulkiidare.net

http://www.tid.web.tr

http://www.yayed.org

http://www.worldbank.org.tr/wbsite/external/countries/ecaext/turkeyextn/0

http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/

DİZİN

Kavram Dizini

A

açık pazar 62, 154, 550
ademi merkezileşme 28, 58, 110, 112, 113, 114, 152, 157, 176, 182, 183, 187, 210, 211, 399, 436, 439, 442, 443, 450, 451, 455, 461, 470, 471, 540, 541, 543, 545
ademi merkeziyetçi 48, 112, 113, 209, 298, 351, 354, 399, 437, 462, 464, 540, 553
ademi merkeziyetçilik 113, 122, 157, 184, 222, 223, 229, 244, 253, 348, 355, 356, 349, 412, 436, 455, 456, 457, 458, 474, 475, 504
Adliye Nezareti 206
Ahrar Fırkası 223
akçe 49, 75, 96, 104, 105, 116, 117, 118, 133, 140
Alevi 347, 423
Amerikan hegemonyası 424
Anadolu beylikleri 49, 50, 65, 68, 70, 311
Anadolu eşrafı 253
Anadolu Kazaskeri 107
Anadolu köylüsü 302
Anayasa 15, 21, 103, 149, 150, 166, 209, 210, 211, 225, 239, 242, 262, 266, 275, 277, 278, 279, 281, 282, 288, 289, 322, 323, 324, 325, 336, 342, 343, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 362, 364, 365, 371, 375, 381, 385, 387, 530, 553
anti-emperyalizm 270
AP 246, 248
Arap 90, 91, 180, 194, 294, 295, 311
Araplar 223
Arazi Kanunnamesi 155, 156
AR-GE 523
aristokratik 43
arpalık 128, 134, 138, 139
artı ürün 58, 83
asayiş 74, 90, 106, 121, 234, 278, 293, 294, 296, 297, 299, 301, 302, 308, 311, 317, 319, 321, 322, 327, 331, 333, 345, 350, 356, 358, 372, 396, 401, 405, 406, 407, 408, 409, 417, 418, 422, 423, 475, 482, 483, 490, 500, 519, 521, 551, 553
asayiş sorunu 294, 296, 299, 301, 302, 409, 483, 553
askeri 34, 35, 39, 46, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 67, 69, 73, 74, 77, 81, 83, 84, 85, 88, 91, 93, 96, 98, 100, 102, 104, 105, 106, 109, 111, 112, 114, 118, 120, 123, 125, 127, 131, 136, 137, 142, 144, 145, 146, 148, 152, 154, 161, 162, 167, 177, 178, 193, 198, 206, 212, 220, 233, 235, 236, 239, 243, 244, 245, 252, 281, 303, 306, 314, 318, 326, 348, 349, 351, 361, 362,

369, 372, 373, 481, 482, 489, 500, 517, 518, 521, 548, 553
asker-sivil bürokrasi 253, 255
aşiret 54, 55, 63, 64, 72, 76, 78, 81, 85, 90, 97, 98, 99, 100, 102, 132, 162, 170, 180, 194, 205, 251, 258, 259, 269, 277, 278, 294, 298, 299, 300, 301, 317, 320, 321, 351, 407, 423, 512, 548, 550, 553, 555
aşiret reisi 259, 351
aşiret toprakları 78, 81, 259, 548
Atatürk 246, 303, 312, 420
ATÜT 30, 31, 35, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 46, 245
Avrupa 16, 21, 23, 35, 36, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 57, 62, 76, 92, 110, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 133, 147, 153, 154, 155, 156, 159, 160, 163, 165, 171, 172, 173, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 191, 192, 193, 194, 196, 198, 200, 204, 206, 208, 209, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 232, 244, 251, 301, 409, 434, 439, 454, 455, 456, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 469, 491, 514, 515, 516, 525, 529, 530, 542, 545, 549, 550, 551
Avrupa Birliği 16, 21, 434, 439, 454, 455, 457, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 469, 515, 516, 529, 530, 542, 545
Avrupa Islahat Programı 159, 179, 213
ayan 52, 53, 59, 60, 62, 128, 129, 142, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 166, 176, 210, 239, 249
Ayan Meclisi 210, 239
Ayastefanos Anlaşması 213
azgelişmiş 16, 40, 363, 424, 425, 427, 431, 432, 433, 438, 439, 446, 447, 453, 511, 535, 543, 544
azınlık 62, 182, 219, 222, 230, 251, 260, 277, 294, 295, 300, 301, 347, 353, 408, 464, 552

B

Babıali 247, 402
bağımlı tekelci devlet 431
Bağımsız idari otoriteler 542
Baltalimanı Anlaşması 154
Batı 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 63, 64, 66, 67, 68, 76, 93, 97, 112, 115, 116, 117, 135, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 160, 168, 171, 173, 179, 181, 193, 209, 221, 244, 245, 263, 295, 352, 550
Batıcı 37, 244
Batı kapitalizmi 154, 155, 156, 179, 263, 550
bayındırlık 189, 206, 211, 218, 227, 228, 234, 278, 301, 303, 343, 350, 351, 372, 381, 382, 383, 384, 390, 409
Bedevi 147
belediye 19, 20, 50, 177, 188, 199, 203, 206, 209, 211, 212, 226, 227, 228, 233, 242, 297, 306, 312, 318, 319, 324, 328, 329, 330, 333, 339, 340, 347, 355, 356, 362, 367, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 382, 383, 384, 385, 387, 388, 415, 436, 437, 440, 441, 442, 445, 450, 455, 460, 462, 463, 464, 470, 477, 480, 481, 482, 485, 487, 488, 491, 492, 493, 496, 497, 505, 509, 510, 511, 514, 524, 526, 527, 532, 534, 536, 541
belediye meclisleri 211, 330, 377, 510
Berlin Anlaşması 214, 215, 216, 217
beylerbeyi 48, 56, 58, 69, 75, 81, 83, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 118, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 137, 138, 140, 141, 144, 161, 188, 411, 548, 549
Beylerbeyi Divanı 104
Birinci İdareciler Kongresi 337, 367, 380, 389, 421, 423
Birleşmiş Milletler 439, 462, 470
Bizans 63, 64, 65, 68, 73, 76, 85, 311

BMM 252, 270, 271, 281, 282, 284, 287, 288, 289, 296, 298, 307, 325, 327, 338, 350, 351, 352, 358, 370, 376, 385, 387, 388, 389, 397, 398, 400, 401, 402
Bolşevizm 351
Bonapartçı devlet 425
Bonapartist 59, 255, 256, 390
Bonapartizm 255
borçlanma 27, 155, 157, 158, 449, 451, 463, 488, 507, 508, 527, 528, 541, 542, 544
bölgecilik 114, 427, 428, 429, 467, 534, 536, 544
bölge idare mahkemeleri 515, 517, 520
bölge mahkemeleri 515, 516
bölge planlaması 426, 427, 522
bölgesel gelişme 461, 467, 468, 522, 523, 531, 533, 534, 539
bölgeselleşme 412, 435, 439, 454, 455, 461, 462, 463, 465, 466, 467, 469, 479, 480, 514, 515, 517, 539, 542, 545, 555
bölgesel proje idareleri 19, 521
bölge valiliği 19, 391, 414, 422, 476, 480, 518, 519, 520, 521
bölge valilikleri 337, 421, 426, 518
bölge yönetimi 21, 28, 241, 243, 392, 422, 455, 463, 478, 515, 516, 518, 520, 521, 550
bölge yönetişimi 21, 530, 535, 536
bölüşüm ilişkileri 247, 268, 301, 432, 433, 553, 555
bucak komisyonu 329, 330
bucak meclisi 329, 330, 350
Bulgar 55, 180, 213, 295
burjuva 41, 116, 159, 197, 198, 202, 245, 246, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 263, 266, 268, 301, 331, 352, 363, 400, 425, 464, 554
bürokrasi 32, 33, 40, 57, 61, 69, 71, 160, 162, 166, 209, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 267, 326, 363, 390, 424, 433, 474, 535, 539, 540, 541, 550
bürokrasi sınıfı 245, 247
bürokrat 34, 37, 52, 119, 128, 129, 146, 149, 190, 229, 235, 244, 245, 246, 247, 251, 266, 332, 554
bürokratik aristokrasi 58, 220
büyük vilayetler taksimatı 188, 550

C

Caferi 423
CAS 441, 538
Celali 87, 89, 107, 110, 117, 118, 119, 140, 148
cemaat 41, 51, 60, 61, 86, 87, 155, 179, 181, 182, 191, 209, 211, 221, 222, 223, 229, 269, 324, 353, 512, 550, 555
CHF 252, 358, 388, 407
CHP 245, 246, 248, 249, 266, 304, 321, 365, 367, 369, 374, 388, 407, 512, 532
cihad 64, 66
coğrafi yapı 301, 346, 553
Cumhuriyet 15, 17, 20, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 37, 40, 94, 136, 154, 188, 193, 194, 201, 212, 218, 221, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 268, 269, 274, 275, 282, 288, 299, 300, 302, 303, 304, 305, 308, 309, 313, 314, 316, 317, 320, 321, 324, 326, 328, 329, 334, 335, 340, 346, 347, 348, 352, 353, 354, 357, 361, 375, 377, 380, 382, 384, 385, 386, 388, 392, 393, 394, 396, 404, 407, 408, 410, 412, 422, 437, 455, 488, 489, 496, 501, 550, 552, 553, 554
Cumhuriyet Gazetesi 313, 314, 369, 388

Ç

Çepni 145
Çerkez 294, 295, 301, 347, 409
Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu 265, 266

çok vilayet usulü 302

D

Dahiliye Encümeni 234, 239, 287, 288, 290, 296, 298, 299, 302, 308, 310, 324, 326, 385, 387, 406
Dahiliye Nezareti 161, 178, 233, 234, 236, 274, 382, 551
Dahiliye Vekaleti 280, 283, 289, 291, 294, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 312, 313, 316, 317, 318, 321, 327, 328, 329, 335, 357, 365, 380, 383, 385, 386, 387, 388, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 408, 409, 411, 412, 413, 414, 416
daire-i adalet 50
Danıştay 207, 263, 367, 378, 379, 380, 494
DB 440, 441, 442, 443, 444, 445, 450, 452, 453, 537, 538, 541
defterdar 56, 59, 96, 102, 103, 104, 109, 118, 141, 142, 161, 168, 169, 170, 176, 187, 189, 227, 314, 359, 376, 377, 490, 495
delegation 94, 449
demokrasi 26, 41, 166, 244, 246, 257, 338, 356, 370, 371, 394, 436, 443, 448, 458, 464, 470, 486, 504, 509, 513, 514, 516, 524, 541
demokratikleşme 431, 446, 447, 458, 460, 485, 486, 504, 544
Demokrat Parti 244, 247, 265, 340, 367
departement 164, 196, 197, 200, 201, 204, 237, 238, 282, 283, 288, 515
departman usulü 202
derebey 53, 116, 122, 151, 152, 160, 162, 167, 193, 229, 258, 260, 263, 264, 287, 297
deregülasyon 434
desantralizasyon 45, 47, 54, 56, 69, 72, 80, 96, 98, 102, 118, 119, 122, 139, 163, 436, 437, 439, 450, 492
despotik 30, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42
devletçilik 243, 253, 255, 256, 357
devlet geliri 74, 77
devletin vahdeti 354
devlet malı 506
devlet örgütlenmesi 20, 21, 23, 24, 26, 27, 54, 60, 70, 110, 122, 159, 187, 251, 269, 300, 378, 386, 392, 396, 412, 414, 433, 435, 436, 455, 457, 458, 474, 486, 489, 492, 499, 511, 514, 540
devolution 450
devrimci kadro 247, 254, 332, 553, 554
devşirme 49, 55, 56, 57, 70, 103, 104, 111, 121
dış borçlanma 27, 155, 157, 158, 507, 508, 541
dış krediler 544
DİE 208, 345, 465
din adamı 41, 351
dinsel 50, 60, 71, 81, 94, 201, 211, 222, 223, 294, 302, 347, 445, 547, 552
diplomasi 546
dirlik 57, 61, 74, 75, 79, 87, 96, 103, 118, 125, 126, 127, 129, 135, 549
divanı humayun 51
Doğu 32, 38, 39, 40, 41, 47, 75, 80, 81, 91, 93, 97, 98, 99, 115, 118, 137, 144, 145, 151, 152, 158, 159, 170, 173, 193, 205, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 251, 262, 263, 270, 301, 313, 317, 318, 320, 321, 328, 336, 345, 407, 408, 409, 416, 419, 423, 447, 483, 520, 522, 523, 530, 548
Doğu despotizmi 38, 39, 41
DP 244, 245, 247, 248, 249, 266, 267, 331, 340, 367, 370, 374, 421
DPT 261, 375, 428, 429, 465, 468, 481, 482, 517, 521, 522, 523, 531, 534, 537
DTÖ 439, 541
Duyunu Umumiye 155, 158
Dünya Bankası 16, 211, 432, 434, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 530, 538, 545

Dünya Ticaret Örgütü 439, 545
Dürziler 181, 182
Düveli Muazzama 213
düzenleyici devlet 431, 435, 471, 540
düzenleyici etki analizi 471
düzenleyici reform 471, 472

E

egemen sınıflar 26, 52, 61, 62, 72, 243, 244, 247, 248, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 266, 267, 423
eğitim bölgeleri 392, 395
elitler 34, 251
Enderun 55, 57, 75, 103, 104, 138, 142
Ermeni 60, 62, 124, 155, 173, 181, 183, 215, 216, 217, 218, 223, 232, 269, 295, 296, 552
esneklik 451
eşkıyalık 126, 302
eşraf 51, 52, 59, 60, 62, 128, 129, 143, 144, 145, 149, 176, 190, 229, 237, 249, 251, 252, 253, 260, 263, 298, 332
etkin devlet 435
etnik azınlık 302
eyalet 20, 51, 56, 57, 63, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 80, 81, 83, 84, 86, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 99, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 117, 121, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 146, 147, 148, 152, 156, 159, 161, 162, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 191, 192, 193, 194, 196, 199, 200, 201, 202, 210, 211, 212, 215, 224, 225, 230, 231, 249, 269, 271, 275, 277, 279, 283, 285, 286, 288, 391, 396, 400, 403, 404, 411, 412, 413, 445, 463, 496, 515, 518, 520, 521, 548, 549, 550, 551, 552
eyaleti mümtaze 195, 211

F

federal 439, 443, 457, 475, 492, 518, 519
federalizm 429, 437, 439, 450, 457, 458, 467, 507, 515, 542
Fener Rum Patrikhanesi 221, 223
feodalizm 27, 28, 32, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 63, 96, 124, 399
feodal unsurlar 56, 242, 399
feodal üretim 29, 31, 37, 44, 45, 58, 63, 70, 71, 122, 242, 423
feragat dönemi 138
fetih politikası 66, 67
finans sermayesi 153
Fransız 153, 160, 164, 181, 182, 184, 192, 196, 197, 200, 202, 204, 211, 218, 226, 237, 238, 270, 282, 324, 371, 450, 451
Fransız Devrimi 160

G

gayrimüslim 49, 61, 62, 66, 155, 160, 166, 171, 179, 183, 184, 187, 189, 190, 208, 209, 213, 223, 228, 294, 552
Gayrimüslim 60
gaza 63, 64, 66, 67
Gaza 83
geçici kanun 215, 221, 225, 235, 324, 347
Geçici Kanun 221, 350
gelir kaynağı 122, 301, 553
genel bütçe 192, 383, 384, 509, 532
Genel bütçe 305, 509
genel meclis 189, 203, 204, 210, 211, 216, 225, 228, 229, 291, 313, 314, 320, 343, 351, 366, 367, 370, 374, 376, 383, 386, 389, 390, 393, 394, 395, 416, 488, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 504, 506, 507, 508, 510, 512, 514, 515, 525, 526, 529, 534, 536, 541
Genel meclis 206, 215, 386, 488, 511, 513
genel valilik 184, 217, 224, 279, 336, 403, 412, 415

göçmen 262, 264, 301, 409, 417, 418
görevler ayrılığı 210, 211, 224, 225, 226, 227, 323, 347, 348, 349, 353, 354, 355, 356, 358, 362, 371
Güresonlular 419

H

Halkçılık Programı 281, 351
Halkevleri 407
halk ombudsmanı 516
Hammurabi Kanunu 73
Hanefi 423
Heyeti Vükela 185, 191, 210, 225
Hıristiyan 49, 50, 55, 60, 64, 74, 96, 155, 179, 180, 181, 182, 184, 207, 212, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 277, 297, 301
hizmet birliği 468
hususi idare 362, 365, 383, 389, 489

I

IMF 16, 432, 434, 438, 439, 440, 537, 538, 541
Islahat 98, 99, 111, 113, 124, 131, 155, 179, 180, 183, 184, 186, 191, 192, 193, 207, 213, 218
Islahat Fermanı 155, 179, 180, 183, 186, 191

İ

İcra Vekilleri Heyeti 262, 295, 317, 400, 401, 402, 409
İçişleri Bakanlığı 17, 131, 225, 228, 304, 312, 318, 328, 329, 331, 332, 333, 337, 341, 343, 344, 361, 364, 367, 368, 383, 384, 389, 390, 421, 429, 461, 462, 465, 466, 467, 481, 482, 485, 488, 490, 494, 497, 499, 501, 502, 503, 504, 508, 509, 510, 524, 529
idare heyeti 278, 349, 350, 376, 377, 381, 397
idare heyetleri 357, 376, 380, 381, 407
idarei hususiyei vilayet 224, 230
idarei umumiyei vilayet 224, 230, 308
idare kurulları 299, 357, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 495, 496, 517
İdare Kurulları 357, 375, 496
idare mahkemeleri 380, 515, 517, 520
idare meclisi 169, 171, 189, 190, 228, 230, 375, 376, 527
İdare Mecmuası 357
idarenin bütünlüğü 21, 427, 456, 458, 459, 474, 485, 492, 505, 506, 530
idari desantralizasyon 437, 492
idari federalizm 437, 458, 515, 542
idari taksimat 23, 85, 92, 130, 132, 171, 178, 196, 232, 235, 236, 292, 305, 312, 313, 316, 341, 358, 424, 426, 550
İdari Taksimat Komisyonu 341
idari vesayet 19, 20, 389, 390, 456, 458, 459, 488, 497, 505, 506, 515
İhalecilik 541
İkinci Grup 253, 352, 398, 399, 412
iklim 24, 38, 224, 305, 339, 344, 346, 381, 398, 420
iktidarın yaygınlaşması 541
iktidar ilişkileri 23, 24, 122, 126, 242, 251, 268, 269, 300, 406, 555
İktisadi ihtiyaçlar 305
ilçe idare kurulu 203, 489, 536
ileri gelenler 59, 60, 67, 68, 140, 143, 147, 164, 165, 191, 233, 297, 512
İlerleme Raporu 441, 466, 468, 530
il esası 277, 282, 283, 391, 399, 412, 427, 455, 541
il genel meclisi 203, 204, 320, 367, 383, 389, 390, 394, 455, 488, 493, 494, 495, 498, 499, 504, 506, 507, 508, 511, 512, 513, 515, 525, 526, 529, 534, 536
il idare kurulu 203, 228, 320, 350, 377, 379, 489, 495
İl İdaresi Kanunu 289, 323, 329, 331, 332, 334, 336, 338, 343, 354, 355, 357, 361, 363, 365, 367, 369,

370, 371, 373, 374, 378, 380, 428, 482, 485, 486, 491, 496, 497, 499, 501, 502, 517
il kademesi 20, 204, 241, 277, 322, 344, 347, 371, 518, 542, 554
İller Bankası 428, 492, 508, 509
İller İdaresi 337, 421
illerin genel yönetimi 241, 249, 348, 387, 388, 489, 553
illerin yerel yönetimi 230, 381, 387
illerin yönetimi 20, 25, 26, 28, 241, 269, 277, 348, 349, 357, 364, 371, 384, 385, 399, 485, 488, 491, 492, 499, 511, 547, 555
ilmiye 47, 48, 54, 56, 119, 144
il ölçeği 88, 136, 239, 241, 269, 274, 282, 284, 288, 391, 412, 424, 426, 428
il özel idaresi 19, 20, 21, 196, 230, 304, 347, 357, 366, 371, 382, 384, 385, 389, 390, 391, 437, 463, 487, 488, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 498, 499, 501, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 524, 525, 527, 528, 529, 542
il sistemi 27, 28, 196, 199, 200, 241, 243, 257, 279, 282, 363, 371, 391, 396, 412, 414, 435, 473, 485, 500, 502, 517, 520, 521, 554
iltizam 27, 50, 59, 61, 62, 76, 108, 113, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 136, 146, 163, 164, 168, 169, 179, 549, 550
imparatorluk 46, 47, 63, 76, 79, 82, 92, 97, 98, 102, 103, 109, 110, 115, 116, 122, 126, 135, 151, 155, 157, 159, 160, 161, 179, 180, 182, 185, 188, 192, 193, 218, 225, 251, 258, 271, 272, 340, 351, 366
imtiyaz 50, 103, 154, 155, 158, 163, 180, 187, 209, 215, 254, 382, 506, 542, 550
İngiliz 40, 116, 153, 154, 181, 186, 193, 209, 218, 224, 270, 295, 467
iskan 178, 262, 301, 304, 407, 409, 417, 418, 491, 492, 500
İskan Kanunu 320
istinaf mahkemeleri 336, 515, 516
istisnai örgütlenme 548
işbölümü 137, 365, 440, 446, 458, 474, 511, 531
işletme 77, 78, 158, 258, 259, 261, 265, 433, 435, 451, 478, 505, 510
İttihat ve Terakki 220, 221, 222, 223, 224, 238, 324, 325
İzleme Raporları 454
İzmir İktisat Kongresi 253, 302

J

Jakoben 202, 437
jandarma 90, 247, 248, 267, 272, 274, 277, 286, 293, 296, 299, 328, 363, 368, 370, 401, 403, 405, 521
jandarma devlet 370

K

kademeli bir otorite kurma 102, 548
kadılık 60, 69, 80, 85, 87, 89, 90, 106, 107
Kadiri 423
kalkınma 20, 243, 244, 254, 255, 264, 265, 284, 331, 332, 333, 336, 363, 374, 375, 389, 390, 391, 417, 419, 420, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 433, 439, 441, 442, 443, 444, 448, 449, 459, 461, 464, 466, 467, 468, 469, 470, 472, 479, 484, 485, 511, 519, 521, 522, 523, 524, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 539, 540, 541
kalkınma ajansı 464, 466, 467, 532, 533, 536, 541
kalkınma birliği 468, 530
kalkınmacı devlet 425, 429
kalkınma kurulu 533, 534, 535, 536
Kalkınma Planı 374, 459, 461, 468, 484, 522, 523, 531
kamu hizmetine ulaşılabilirlik 301, 346, 553
kamu hizmetleri 20, 25, 179, 210, 283, 317, 323, 333, 334, 338, 342, 343, 344, 346, 355, 356, 360, 368, 372, 385, 399, 424, 427, 428, 429,

433, 448, 449, 450, 451, 452, 457, 458, 459, 460, 473, 480, 481, 491, 503, 506, 511, 517, 518, 520, 524, 543, 554
Kamu Mali Yönetimi 441, 442, 507, 516
kamu-özel sektör ortaklığı 532
kamu personeli 372, 503, 513
kamu sektörü 440, 441, 442, 454
kamu yönetimi 16, 20, 242, 343, 357, 359, 378, 434, 437, 441, 442, 450, 451, 454, 457, 459, 460, 462, 465, 466, 470, 471, 472, 478, 486, 489, 490, 499, 504, 505, 513, 516, 530, 532, 540, 541, 542
Kanuni Esasi 210, 211, 220, 224, 225, 226, 239, 284, 286, 342, 347
kanunname 47, 49, 56, 57, 70, 74, 77, 78, 88, 98, 104, 106, 131, 133, 155, 156
kapıcıbaşılık 151
kapıkulları 55, 56, 57, 58, 70, 99, 142, 144, 146, 549
kapitalist 27, 28, 34, 36, 41, 62, 150, 153, 158, 171, 220, 241, 242, 246, 249, 250, 251, 254, 255, 257, 268, 331, 357, 375, 431, 433, 435, 436, 440, 464, 493, 540, 544, 554
kapitalist üretim 41, 242, 435, 436, 540
kapitalizm 27, 28, 29, 32, 36, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 72, 120, 152, 153, 154, 155, 156, 179, 181, 220, 242, 243, 249, 251, 254, 256, 257, 263, 331, 374, 399, 431, 433, 435, 474, 535, 540, 549, 550, 554
karar alma 189, 229, 267, 287, 378, 445, 446, 447, 449, 450, 453, 455, 457, 470
karye 178, 188, 225, 324
katılımcılık 435
Katılım Ortaklığı Belgesi 454, 463, 464, 465, 466, 538
kaymakam 19, 139, 151, 168, 169, 170, 171, 176, 177, 178, 187, 189, 190, 194, 203, 205, 210, 216, 217, 231, 267, 306, 319, 320, 323, 327, 330, 333, 334, 350, 362, 363, 367, 372, 373, 374, 376, 377, 378, 379, 381, 430, 485, 486, 489, 496, 498, 500, 501, 520, 529, 536
kaymakamlık 201, 373, 415, 472, 475, 486, 492, 497, 499, 500, 502, 528
Keldani 423
kent konseyleri 470, 540
kentsel 20, 34, 88, 113, 258, 436, 444, 453, 463
kentsel planlama 436
kırsal 34, 38, 39, 49, 88, 108, 113, 114, 144, 160, 188, 200, 258, 265, 268, 384, 444, 453, 463, 473, 509, 528, 529, 533
KİT 425, 449
Kitab-ı Müstetab 51, 108, 111, 125
klasik dönem 37, 41, 42, 46, 83, 89, 109, 122, 129, 150, 549
KOB 463, 464
Koca Hasanoğulları 297
kolluk 202, 326, 372, 373, 429, 475, 486, 521, 555
komün 46, 199, 283, 312, 324, 326
Komünist 301
koordinatör valilikler 426
kozmopolit 232, 551
Köy Enstitüleri Kanunu 266
KPSS 505
kul 48, 55, 56, 57, 58, 59, 69, 109, 111, 120, 122, 129, 146, 549
kul sistemi 55, 56, 120
Kurtuluş Savaşı 19, 221, 241, 245, 253, 260, 318, 348, 353, 423
Kutadgu Bilig 51
Kuvayı Milliye 253, 351
küçük aile işletmeleri 257
küçük bölgeli 90, 275, 279, 336, 338, 396, 412
Küçük Kaynarca 114
küresel 16, 20, 28, 152, 431, 433, 435, 436, 438, 439, 443, 450, 451, 454, 455, 459, 461, 474, 478, 506, 507, 514, 533, 534, 535, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 554, 555

Küresel iş stratejileri 474
Küreselleşme 196, 431, 432, 438, 461, 474, 523, 544
küresel ölçek 16, 439, 535, 540, 541, 543
küresel örgütler 439, 450, 451, 506, 541, 544
küresel piyasalar 533, 535, 541
küresel tekelci devlet 431
Kürt 66, 75, 81, 92, 98, 99, 101, 131, 132, 173, 180, 194, 301, 347, 407, 410, 419, 422
Kürt beyleri 66, 98, 99, 101, 131
Kürtlük Meselesi 418

L

layiha 51, 99, 108, 111, 115, 126, 127, 132, 135, 160, 201, 224, 234, 235, 236, 238, 276, 294, 309, 324, 325, 326, 339, 361, 386, 388, 400, 402, 411
liberalizm 26, 253, 255, 424, 431, 432, 457
liyakat 115, 137, 381, 504, 505
lonca 49, 61, 86, 116, 143, 144
Londra Protokolü 213
Lozan Anlaşması 271, 352
Lübnan Nizamnamesi 181

M

maarif eminlikleri 19, 391, 392, 395, 553
Macar 111
Magna Carta 149
mali federalizm 437
malikane 63, 79, 96, 127, 128, 181, 549
Maliye Encümeni 239, 290, 293, 310
Maliye Nezareti 161, 189
Marksist 30, 38, 39, 41, 43, 46, 255, 541
Maruniler 181, 182
Meclis Hükümetleri 269, 322
Meclisi Mebusan 202, 212, 220, 224, 226, 227, 233, 234, 238, 271, 286
meclisi umumi 189, 213, 225, 294, 308, 309, 322, 382, 387, 411, 494
Medeni Kanun 260
MEHTAP Raporu 334
mekansal 243, 269, 283, 302, 343, 345, 522, 523
Melekliođulları 297
merkezden kopuş 540, 541
merkezi egemenler 75, 548
merkezi feodalite 44, 72
merkezileşme 16, 27, 28, 30, 33, 56, 58, 61, 63, 70, 73, 110, 112, 113, 114, 152, 154, 156, 157, 159, 162, 163, 166, 172, 176, 182, 183, 187, 188, 196, 201, 203, 210, 211, 243, 250, 282, 353, 381, 388, 396, 397, 399, 436, 439, 440, 442, 443, 446, 450, 451, 455, 461, 470, 471, 540, 541, 543, 545
merkeziyetçi 26, 30, 48, 54, 69, 71, 72, 112, 113, 116, 129, 152, 157, 160, 161, 163, 209, 222, 227, 242, 244, 249, 298, 331, 351, 354, 357, 359, 360, 362, 375, 381, 392, 399, 433, 434, 437, 455, 460, 462, 464, 485, 492, 504, 534, 540, 553
merkeziyetçilik 122, 156, 157, 184, 222, 223, 229, 239, 242, 244, 253, 348, 349, 354, 356, 359, 360, 374, 412, 435, 436, 437, 455, 457, 458, 472, 474, 475, 504, 513, 516, 523, 542
merkez örgütü 411, 459, 499
Meşrutiyet 190, 201, 219, 220, 221, 222, 224, 227, 229, 232, 233, 234, 235, 238, 251, 274, 303, 347, 348, 371, 551
MİAR 500
Millet Partisi 340, 370
Milli Güvenlik Konseyi 516, 517, 518
milli mücadele 20, 27, 202, 221, 236, 239, 241, 242, 243, 251, 252, 253, 268, 270, 271, 274, 279, 294, 295, 301, 312, 314, 342, 347, 349, 352, 375, 385, 407, 409, 552, 554

miri 42, 46, 47, 73, 76, 77, 78, 81, 82, 96, 109, 123, 128, 129, 142, 160, 167, 258, 259, 260, 548
miri mülk 46, 258
Moğol 50, 63, 64, 80
Muharrem Kararnamesi 157
muhassıllar 142, 164, 167, 169, 178
Muhassıllık Meclisleri 164, 165
muhassıl paşa 142
muhtar 163, 165, 169, 170, 205, 323, 325, 349, 373, 527, 529
mukataa 50, 59, 62, 76, 122, 123, 124, 127, 128, 142, 146, 181
mutasarrıf 128, 150, 171, 172, 175, 178, 180, 182, 187, 189, 190, 194, 210, 216, 217, 226, 230, 231, 233, 234, 238, 239, 267, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 295, 412, 479, 551
mutlakiyetçi 36, 116, 222
Muvazenei Maliye Encümeni 293
müfettiş 19, 189, 218, 235, 242, 262, 276, 278, 279, 300, 301, 304, 312, 313, 314, 317, 318, 320, 321, 328, 331, 335, 336, 337, 365, 367, 381, 383, 384, 388, 391, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 427, 501, 553, 554
mülhak liva 194, 230, 231, 233, 238, 239, 271, 272, 274, 275, 276, 277, 279, 289, 290, 291, 294, 309, 404
mülki idare 25, 27, 28, 133, 163, 180, 183, 184, 187, 192, 196, 201, 202, 208, 211, 215, 236, 257, 276, 281, 288, 292, 303, 323, 334, 363, 369, 373, 375, 389, 411, 414, 425, 426, 427, 429, 430, 454, 472, 473, 475, 485, 489, 495, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 543, 555
mülki taksimat 83, 131, 169, 191, 215, 235, 281, 286, 300, 303, 312, 313, 321, 328, 336, 337, 338, 343, 365, 367, 425, 430
Mülki Taksimat Raporu 337, 421
Mülkiye 161, 229, 233, 235, 236, 238, 275, 278, 294, 302, 303, 304, 307, 308, 309, 310, 311, 316, 400, 402, 407, 487
Mülkiye Mecmuası 229, 235, 238
Mülkiye Müfettişlikleri 400, 402
mülkiyet 22, 28, 33, 34, 38, 39, 40, 43, 45, 46, 47, 58, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 111, 155, 158, 160, 167, 192, 203, 220, 248, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 302, 326, 425, 426, 477, 478, 548, 554
mülkiyet biçimleri 46, 75, 548
mülk sahipleri 45, 262, 357, 376, 512
mültezim 27, 53, 62, 113, 122, 123, 124, 127, 128, 142, 144, 158, 159, 165, 261, 548, 549
müsellem 145
müslim 49, 166, 189, 190, 228, 260, 550
Müslüman 49, 54, 55, 56, 60, 62, 66, 67, 82, 164, 165, 171, 173, 179, 180, 181, 184, 187, 189, 208, 210, 212, 216, 217, 219, 232, 251
müstakil liva 178, 230, 231, 232, 234, 235, 238, 239, 271, 272, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 283, 284, 285, 287, 289, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 303, 309, 404, 551, 552, 554
müstakil mutasarrıflık 233, 234, 238, 239, 286
müstakil sancaklar 178, 230, 239
müşir 161, 162, 167, 172
mütesellim 105, 139, 140, 142, 146, 165, 167, 174, 176

N

Nahiyeler ve Köyler 325
nahiyeleşme 205, 324
nahiye müdürü 205, 208, 325, 326, 327
naip 48, 87, 90, 107, 108, 227
Nakşi 301, 411
Nakşibendi 423

neoliberal 15, 16, 20, 21, 244, 257, 432, 433, 435, 436, 450, 451, 452, 453, 454, 459, 467, 486, 497, 498, 501, 502, 534, 543, 555
neoliberal politikalar 257, 433, 436, 534, 555
nizamı alem 110, 111

O

ortakçı 62, 79, 259, 264
ortakçılık 127, 129, 158, 260, 264, 265, 266
orta sınıf 61, 255, 266
Osmanlıcılık 272
Osmanlı Devleti 31, 36, 38, 39, 41, 42, 44, 47, 49, 50, 52, 53, 56, 63, 64, 65, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 76, 84, 85, 86, 92, 93, 96, 97, 101, 103, 106, 108, 113, 114, 115, 116, 117, 130, 152, 155, 156, 157, 166, 176, 179, 180, 188, 196, 197, 207, 208, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 230, 237, 241, 252, 271, 283, 348, 548, 551
Osmanlı toplumu 29, 31, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 52, 53, 60, 69, 72, 73, 76, 83, 144, 145, 219, 245

Ö

Ölçek sorunu 238, 283, 473
özel idare 19, 20, 21, 196, 219, 225, 230, 239, 293, 304, 306, 310, 341, 347, 348, 356, 357, 362, 366, 370, 371, 374, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 392, 393, 395, 418, 437, 462, 463, 466, 487, 488, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 498, 499, 501, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 532, 542, 554
özelleştirme 431, 435, 438, 439, 450, 506, 514, 525, 543
özel mülk 46, 76, 79, 82, 259, 260
özel sektör 243, 435, 439, 446, 453, 462, 467, 512, 528, 532, 534, 535, 536, 540
özel şirket 444, 506, 537
özerk 16, 20, 21, 34, 44, 81, 92, 97, 98, 100, 101, 102, 128, 131, 132, 141, 152, 156, 157, 159, 163, 172, 180, 181, 182, 186, 193, 194, 198, 200, 202, 204, 205, 207, 209, 210, 212, 214, 215, 216, 217, 219, 222, 223, 224, 229, 230, 232, 250, 349, 351, 385, 389, 390, 422, 437, 442, 443, 446, 447, 449, 450, 451, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 475, 488, 491, 492, 493, 496, 497, 505, 506, 507, 509, 515, 537, 540, 542, 543, 544, 547, 548, 550, 551
özerk eyaletler 230
özerklik 16, 20, 21, 98, 101, 102, 128, 131, 132, 141, 152, 163, 180, 210, 212, 215, 222, 224, 349, 351, 389, 390, 422, 437, 443, 446, 451, 455, 456, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 475, 491, 492, 505, 509, 525, 547, 550
özerk nahiye 204, 207, 209, 551

P

Panturanizm 272
Paris Konferansı 186
Patrikhane 221, 222, 223
patrimonyal 31, 32, 34, 36, 38
PFPSAL 440, 441
piyasa 21, 34, 153, 163, 255, 256, 363, 432, 433, 435, 436, 438, 443, 447, 450, 452, 463, 464, 471, 505, 506, 507, 511, 513, 533, 534, 535, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 554, 555
plan bölgeleri 426, 480, 522
politika transferi 16, 434
Pomak 301, 409
Pontus 270, 296
Pontusçuluk 296
prebendalizm 32
Program Encümeni 285, 288

pronoya sistemi 73
province 201, 283, 288

R

raiyyet çiftliği 77
rant 27, 29, 30, 32, 46, 79, 82, 123, 124, 128, 129, 159, 165, 168, 259, 513, 549
reaya 43, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 59, 76, 77, 78, 79, 88, 100, 104, 105, 107, 108, 111, 118, 119, 123, 124, 125, 127, 143, 146, 152
Redif 161, 162, 174
reform 15, 16, 20, 21, 26, 28, 50, 51, 82, 98, 99, 109, 111, 112, 127, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 174, 176, 179, 180, 182, 183, 184, 191, 192, 196, 197, 200, 213, 215, 218, 248, 263, 265, 266, 268, 290, 320, 326, 331, 341, 348, 353, 373, 425, 426, 433, 434, 435, 436, 439, 440, 441, 442, 451, 453, 455, 456, 457, 458, 459, 462, 463, 464, 465, 470, 471, 472, 474, 475, 486, 487, 488, 489, 490, 495, 497, 498, 499, 501, 502, 509, 513, 517, 524, 528, 530, 538, 544, 553
Reisicumhur 314
rekabet 153, 156, 264, 297, 427, 450, 451, 453, 459, 461, 469, 502, 503, 509, 511, 531, 533, 536, 542
Rum 54, 55, 62, 80, 90, 91, 92, 94, 133, 155, 156, 180, 181, 183, 188, 221, 222, 223, 232, 269, 270, 295, 296, 552
Rumeli Kazaskeri 107
Rumlar 97, 222, 223

S

Safeviler 98, 99, 126
sahibi arz 77
SAL 440
saltanat 48, 58, 70, 71, 99, 110, 111, 160, 231, 252, 271, 352, 401, 551
Sanatkar Mektepleri Birlikleri 366
sanayi 35, 47, 116, 122, 153, 154, 155, 179, 206, 209, 211, 220, 227, 228, 239, 242, 249, 251, 254, 256, 263, 266, 301, 331, 344, 345, 362, 363, 364, 381, 382, 409, 425, 426, 428, 433, 435, 460, 473, 491, 492, 496, 512, 521, 529, 534, 535, 539, 546
sancakbeyi 56, 58, 84, 87, 89, 90, 100, 104, 105, 107, 129, 136, 137, 138, 141, 167, 169, 286, 287, 549
sarraf 49, 53, 61, 122, 123, 124, 128, 144, 159, 166, 549
Sened-i İttifak 150
serbest olmayan tımar 87, 105
serbest tımar 87
sermaye 16, 27, 62, 116, 123, 124, 151, 153, 155, 156, 158, 192, 209, 220, 242, 243, 244, 248, 249, 253, 254, 256, 257, 264, 277, 349, 412, 425, 431, 432, 433, 435, 436, 438, 439, 451, 454, 455, 463, 468, 471, 489, 493, 512, 514, 523, 531, 532, 535, 536, 539, 540, 541, 543, 544, 546, 549, 554, 555
seyfiye 54
sınıf mücadelesi 257
sipahi tımarı 87
sivil toplum 26, 33, 41, 244, 248, 436, 439, 444, 451, 453, 467, 470, 486, 493, 506, 533, 534, 535, 536, 540
siyasal iktidar 52, 53, 198, 242, 250, 254, 255, 343, 364, 369, 439, 474, 475, 478, 540, 545
Son Posta Gazetesi 313, 332
sosyal devlet 15, 434, 435, 534, 544
sosyalist 248, 286, 432, 447, 464, 465
subaşı 56, 81, 85, 86, 87, 89, 90, 107, 146
subsidiarite 439, 455, 456, 457, 458, 459, 460
su havzaları 523
Suroğulları 299
Sünni 98, 347
Süryani 423

Ş

Şafi 423
şehir kethüdası 59, 143, 144
Şurayı Devlet 224, 233

T

taksimatı mülkiye 286, 300, 307
tam bağımsızlık 270
tam teşekküllü nahiye 312, 327, 328
Tanin 222, 223
Tanzimat 51, 88, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 176, 177, 179, 181, 182, 184, 186, 190, 194, 196, 201, 390
Tanzimat Fermanı 51, 155, 163
Tanzimat reformları 154, 158, 176, 182
tarım sayımı 260, 263
taşra genel yönetimi 19, 490, 494, 498
taşra kademesi 330, 347
taşra örgütü 19, 20, 26, 94, 130, 219, 384, 436, 443, 447, 459, 489, 490, 492, 520
Tedrisatı İptidaiye 392
tefeci 27, 61, 62, 123, 124, 145, 146, 158, 159, 166, 168, 251, 267, 332, 549
Tek Adımda Yatırım Bürosu 539
tek durak ofisi 539
Tek Parti Dönemi 396
Teselya 218
Teşkilatı Esasiye Kanunu 271, 281, 284, 288, 289, 290, 291, 292, 314, 322, 324, 350, 352, 358, 375, 386, 396, 397, 399, 400, 402, 403, 404, 406, 411
Teşkilatı Mülkiye Kanunu 294, 304, 307, 308
Tetkikatı Mülkiye Heyetleri 303, 304
tımarlı sipahiler 56, 77, 79, 104, 118, 121
tımar sistemi 27, 47, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 80, 81, 87, 92, 96, 100, 102, 104, 109, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 133, 136, 137, 181, 259, 548, 549
toplumsal formasyon 21, 25, 43, 88
toprak ağası 258, 266
toprak genişliği 194, 301, 553
toprak reformu 248, 263, 265, 266, 268, 320, 331
toprak sahibi 39, 77, 78, 82, 127, 168, 220, 229, 251, 264, 311, 351
tüccar 49, 50, 53, 59, 61, 62, 116, 122, 123, 124, 128, 143, 145, 150, 154, 159, 160, 163, 166, 168, 181, 228, 251, 252, 311, 332, 351, 419, 512, 513, 549
Türk beylikleri 29, 66
Türkçe 286, 287, 289, 419, 423, 449, 458
Türk Devrimi 252
Türk İdareciler Derneği 499
Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı 536, 537
Türkler 38, 49, 417
Türkleştirme 409
Türkmen 63, 64, 65, 66, 67, 69, 85, 162, 347
tüzel kişilik 190, 204, 228, 276, 277, 279, 323, 349, 356, 362, 399, 489, 505, 521, 525, 532

U

ulaşım koşulları 236, 301, 311, 346, 553
ulema 47, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 67, 70, 80, 82, 107, 123, 143, 145, 245
ulusal iç pazar 542
ulusal kalkınma 363, 433, 523
ulusal ölçek 198, 439, 546
Ulusal Program 454, 465
ulus-altı 443, 444, 453, 457, 541, 546
ulusçuluk 160, 223
ulus-devlet 16, 27, 249, 250, 438, 467, 474, 475, 523, 535, 541, 543, 544, 545, 555

ulus-ötesi 431, 433, 438, 474, 541, 545, 554
umumi müfettişlikler 235, 242, 278, 279, 312, 313, 314, 388, 391, 396, 397, 399, 403, 404, 405, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 415, 416, 417, 420, 421, 422, 423, 553
UNDP 462, 470, 471

Ü

Ülke Destek Stratejisi 441
ümera 48, 52, 53, 54, 56, 58, 70, 77, 80, 121
üniter 15, 200, 434, 443, 449, 458, 474, 506, 514, 515
üretim düzeni 83
üretim tarzı 29, 31, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 46, 70, 122, 242, 246
üst kurullar 540, 542, 543

V

vakıf 46, 55, 59, 61, 62, 70, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 87, 96, 106, 143, 165, 178, 192, 211, 258, 350, 428, 506, 536
vali 19, 96, 104, 139, 144, 147, 163, 167, 172, 176, 178, 182, 189, 203, 206, 215, 216, 217, 218, 226, 228, 267, 284, 287, 289, 295, 313, 318, 320, 323, 330, 350, 360, 361, 362, 369, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 381, 386, 389, 390, 405, 411, 415, 422, 485, 488, 489, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 502, 503, 527, 529, 534
valilik kurumu 28, 203, 243, 347, 348, 354, 375, 436, 466, 488, 490, 491, 493, 494, 504, 508, 553, 554, 555
vali yardımcıları 503
vali yardımcılığı 206
vatandaşlık 222, 490, 502, 555
vergi mahkemeleri 495, 517
vezir 55, 59, 75, 102, 104, 115, 126, 131, 139, 150, 161, 172, 549
vilayatı selase 218, 402
Vilayet Hususi İdaresi 190, 228
Vilayet İdare Meclisi 189, 230
Vilayet İdaresi Kanunu 230, 241, 242, 312, 323, 327, 348, 354, 357, 358, 359, 360, 362, 364, 377, 380
vilayet ölçeği 224, 236, 288
Vilayet umumi meclisi 189, 206, 211, 228
voyvoda 53, 87, 96, 97, 135, 146, 151, 161, 162, 165, 168, 169, 172, 548
vücuhu memleket 143

W

Weberyen 30, 31, 35, 36, 37

Y

yabancı sermaye 62, 155, 156, 158, 192, 209, 253, 254, 257, 436, 523, 532, 535, 539, 541, 543, 555
Yahudi 60, 61, 124, 181, 301, 409
yarı feodal 252, 263, 268, 331
Yarın Gazetesi 313
yatırım destek ofisleri 534
yeni bölgecilik 429, 534
yeniçeri 48, 54, 55, 58, 78, 96, 99, 100, 104, 105, 118, 120, 121, 126, 144, 146, 150, 161
Yeni Dünya Düzeni 336, 363, 432, 471
yeni merkezileşme 540, 541, 545
yerel feodaller 75, 80, 123, 129, 548
Yerel Gündem 21 470
yerelleşme 431, 435, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 471, 490, 498, 499, 503, 507, 514, 544, 545, 555
yerellik 21, 23, 435, 437, 439, 446, 449, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 461, 463, 464, 486, 488, 491, 499, 507, 515, 542
yerel yönetim birliği 330, 524, 526
yerel yönetim birlikleri 468, 506, 524, 525, 526, 527, 529, 530

yerel yönetimler 19, 21, 168, 204, 215, 221, 222, 226, 227, 228, 239, 249, 275, 309, 314, 348, 349, 350, 353, 356, 358, 372, 374, 381, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 397, 399, 401, 417, 436, 437, 442, 443, 444, 447, 448, 450, 451, 453, 455, 456, 457, 459, 460, 461, 462, 471, 472, 485, 486, 487, 488, 489, 492, 493, 499, 502, 503, 504, 506, 507, 509, 513, 515, 521, 523, 524, 525, 526, 527, 532, 536, 540, 541, 543, 544, 553, 554, 555
yetki devri 449, 458, 503
yetki genişliği 19, 210, 211, 223, 225, 226, 236, 289, 314, 338, 347, 348, 353, 354, 355, 358, 359, 360, 361, 364, 368, 371, 373, 386, 403, 427, 428, 436, 449, 450, 459, 475, 489, 502, 504, 519, 542
yönetenler cephesi 277, 396, 399, 554
yönetici sınıf 37, 40, 46, 48, 49, 52, 53, 54, 57, 58, 62, 111, 246, 248, 249
yönetici zümre 61, 62, 72, 139, 145, 255, 256
yönetim bilimi 16, 27
Yönetim Bilimleri 15, 283
yönetim ilkeleri 191, 209, 212, 289, 347, 348, 353
yönetişim 21, 431, 435, 439, 441, 442, 444, 447, 461, 470, 471, 496, 530, 531, 535, 536, 540, 541, 544, 546
yönetişimci devlet 431
yönetsel bölünüş 132, 169, 172, 205, 221, 224, 237, 272, 281, 282, 322, 335, 347, 478, 552, 553

Z

ziraat 189, 228, 264, 330, 361, 372, 373, 376, 377, 378, 381, 382, 417, 418, 420, 426
Ziraat Vekaleti 414, 415, 420
zirai 190, 233, 339, 340, 382, 417, 420

Yer Adları Dizini

A

Adapazarı 295, 338, 339
Adıyaman 338, 339, 340, 345, 346, 510, 521, 537
Ağrı 275, 279, 409, 419, 530
Akdeniz 45, 93, 115, 116, 117, 186, 268
Akka 114, 195
Aksaray 162, 280, 299, 300, 316, 476, 482
Amasya 70, 91, 147, 267, 270, 279, 288, 296, 530
Amerika 115, 116, 117, 153, 246, 251, 424, 446
Anadolu 32, 49, 50, 54, 55, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 87, 90, 91, 92, 96, 97, 98, 99, 107, 109, 119, 121, 125, 126, 132, 133, 134, 136, 137, 139, 142, 145, 147, 148, 150, 153, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 166, 168, 170, 172, 173, 174, 177, 184, 188, 190, 191, 193, 204, 205, 208, 209, 213, 214, 217, 218, 220, 232, 251, 252, 253, 260, 263, 264, 270, 271, 277, 281, 283, 295, 300, 302, 311, 317, 321, 328, 332, 345, 349, 407, 408, 409, 410, 432, 483, 520, 521, 523, 530, 547, 548, 549
Ankara 15, 26, 68, 80, 87, 147, 162, 164, 172, 175, 193, 231, 270, 271, 272, 295, 296, 324, 328, 334, 345, 367, 381, 387, 392, 398, 416, 454, 455, 467, 474, 476, 512, 518, 522, 542
Arabistan 191
Ardahan 213, 218, 272, 280, 283, 304, 306, 307, 476, 483
Artıkova 296
Artvin 283, 308, 316, 319
Asya 30, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 50, 73, 92, 115, 116, 119, 132, 165, 172, 186, 194, 208, 215, 446, 447, 550
Atak 101

Atlantik 116
Atnalı 299
Avusturya 93, 97, 181, 186, 207, 213, 214, 215, 218
Aydın 64, 68, 137, 162, 164, 171, 175, 176, 194, 196, 209, 231, 279, 286, 289, 311, 334, 398
Azerbaycan 63

B

Bağdat 75, 96, 99, 126, 133, 171, 175, 176, 193, 194, 231, 236, 548
Bargiri 101
Bartın 476, 523
Basra 75, 96, 133, 171, 175, 194, 236, 419, 548
Batman 476, 482, 483, 510, 520, 521, 537
Batum 91, 213, 218, 272, 283, 419
Besni 304, 339, 345, 346
Beyazıt 162, 213, 214, 275, 279, 407
Beyoğlu 234, 277, 290, 291, 293, 294, 304, 306
Biga 194, 231
Bilecik 65, 147, 201, 236, 279, 311, 342
Bingazi 195, 231
Bingöl 278, 317, 319, 345, 405, 410, 520, 530
Bitlis 188, 217, 278, 292, 300, 307, 317, 318, 319, 345, 405, 417, 530
Boğdan 96, 135, 172, 180, 185, 548
Bolu 78, 162, 172, 231, 238, 280, 292, 377, 493
Bordeaux 200
Bosna 92, 93, 101, 133, 176, 180, 184, 185, 191, 193, 205, 212, 213, 214, 218, 231
Bozok 94, 162, 172, 175, 291, 311
Brüksel 455, 457, 542
Bulgaristan 184, 186, 187, 207, 212, 214, 216, 218, 306, 417
Burdur 175, 279, 281, 292, 354, 359, 403
Bursa 67, 80, 162, 164, 172, 184, 236, 284, 342, 375, 522

C

Canik 91, 142, 147, 184, 231, 232, 233, 289, 298, 311
Cebelibereket 277, 279, 280, 292, 293, 294, 316
Cebeli Lübnan 176, 181, 182, 193, 212, 231, 232
Cezayir 93, 96, 133, 175
Cezayirl Bahri Sefid 133, 176, 193, 194, 231
Cizre 101, 173, 174, 175

Ç

Çanakkale 194, 231, 238, 342, 409
Çapakçur 101, 298, 319
Çatalca 231, 234, 238, 289, 292, 304, 306
Çemişkezek 101, 131
Çin 32, 38, 115, 116
Çoruh 316, 317, 319, 409, 419
Çorum 91, 147, 162, 296, 530
Çubukabat 296
Çukurova 158, 171, 522

D

Dersim 173, 289, 292, 298, 299, 304, 307, 309, 310, 317, 407, 410
Devecidağı 296
Diyarbakır 99, 131, 174, 188, 300, 311, 317, 395, 405, 417, 421, 468, 510, 515, 518, 520, 521, 522, 537
Diyarbekir 90, 91, 92, 93, 99, 101, 133, 134, 140, 141, 173, 174, 175, 193, 217, 306, 313, 314, 407, 417
Doğu Anadolu 75, 80, 81, 91, 99, 137, 159, 173, 205, 213, 214, 217, 218, 317, 321, 408, 483, 523, 530, 548
Doğu Karadeniz 144, 145, 151, 152, 523
Doğu Rumeli 158, 214, 215, 216
Düzce 280, 476, 482

E

Edirne 162, 164, 175, 176, 187, 217, 225, 231, 342, 392, 409, 413, 417
Eflak 96, 135, 172, 176, 180, 231, 548
Ege 193, 194, 268, 366
Elazığ 279, 311, 317, 392, 405, 410, 520, 522, 530
Elaziz 299, 306, 310, 311, 317, 318, 392, 405, 407, 417
Ergani 277, 291, 292, 293, 294, 298, 299, 304, 306, 482
Ertuğrul 311, 326
Erzurum 91, 101, 133, 162, 174, 176, 188, 191, 217, 231, 252, 270, 276, 285, 307, 308, 328, 392, 398, 400, 409, 419, 420, 468, 476, 515, 518, 522, 530
Eskişehir 83, 162, 238, 266, 333, 377, 522
Etiyopya 446, 452

F

Fırat 98, 521
Franchon 199
Fransa 153, 154, 166, 169, 179, 181, 182, 183, 186, 191, 192, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 217, 237, 255, 257, 282, 283, 285, 288, 321, 324, 386, 390, 412, 413, 426, 437, 489, 498, 514, 515

G

Gelibolu 108, 111, 277, 292, 293, 294, 304, 306, 354
Genç 101, 278, 279, 292, 298, 299, 304, 306, 318, 319
Geyve 295
Giresun 144, 145, 233, 270, 280, 296, 297, 298
Göynücek 267
Gülemerik 417
Gümrü 283
Gündoğmuş 299
Güneydoğu Anadolu 90, 97, 98, 99, 217, 232, 251, 263, 328, 345, 407, 483, 520, 521

H

Habeş 93, 96, 106, 133, 175, 176, 231
Hakkari 173, 174, 175, 277, 292, 293, 294, 300, 316, 317, 318, 345, 405, 483, 512, 520, 530
Halep 92, 133, 148, 171, 176, 181, 193, 231
Hamidabat 311
Hekimhan 299
Hersek 180, 183, 184, 185, 191, 207, 212, 213, 214, 218
Hicaz 91, 205, 218, 231
Hindistan 38, 93, 115, 116, 117, 422
Hüdavendigar 84, 162, 175, 176, 184, 193, 231, 236

I

Iğdır 283, 420, 476, 483, 530
Ilısu 296, 304
Isparta 147, 279, 311

İ

İçel 162, 238, 316, 410
İlbasan 90
İnegöl 65, 83, 84, 304, 482
İngiltere 45, 116, 156, 166, 173, 174, 179, 181, 182, 186, 192, 197, 209, 214, 215, 217, 550
İran 50, 69, 73, 98, 99, 115, 116, 118, 133, 174, 217, 318, 419
İspanya 61, 115, 514, 515
İstanbul 29, 49, 59, 61, 62, 70, 97, 107, 117, 128, 141, 147, 149, 151, 163, 167, 174, 179, 180, 184, 189, 192, 193, 194, 207, 210, 212, 213, 217, 219, 220, 231, 234, 236, 237, 253, 257, 270, 279, 294, 300, 306, 328, 334, 345, 381, 392, 467, 468, 512, 518, 522, 551
İşkodra 90, 162
İtalya 514, 515

İzmir 62, 147, 153, 162, 164, 171, 193, 209, 253, 289, 302, 312, 334, 342, 345, 381, 387, 392, 403, 406, 419, 467, 518, 522, 532, 536, 539
İzmit 231, 234, 238, 295

K

Kafkasya 94, 97, 135, 232
Kandıra 295
Karabük 476, 481, 482, 523
Karadağ 180, 183, 185, 213, 214, 218
Karadeniz 93, 144, 145, 151, 152, 217, 232, 331, 420, 523, 530
Karahisarışarki 279, 297, 298, 311
Karesi 65, 67, 162, 175, 231, 238, 278, 289, 292, 296, 311, 325, 376, 397, 400, 403
Karlıeli 90
Kars 94, 133, 162, 213, 218, 272, 283, 292, 345, 409, 476, 483, 530
Kıbrıs 92, 133, 175, 183, 184, 194, 214, 218
Kırıkkale 476, 482
Kırım 96, 135, 193, 232, 548
Kırkkilise 277, 292, 293, 311
Kırklareli 294, 311, 328, 409, 510
Kırşehir 162, 333, 340, 341, 343, 345, 475
Kızuçan 101
Kiğı 308, 319
Kilis 476, 481, 482, 521, 537
Konya 133, 162, 164, 175, 193, 262, 280, 285, 300, 328, 334, 336, 343, 345, 376, 381, 392, 398, 468, 476, 482, 518, 522, 530
Kosova 188, 217, 218
Koyunhisar 65
Kozan 193, 277, 279, 280, 293, 294, 304, 307, 482
Kürdistan 92, 173, 174, 175, 176, 193, 231, 422
Kütahya 67, 86, 162, 236, 238, 285, 286, 300, 342, 375
Kütük 299

L

Lahsa 96, 133
Languedoc 198, 199
Lazistan 173, 279, 286, 297
Libya 231
Lübnan 176, 180, 181, 182, 184, 185, 193, 205, 212, 231, 232
Lyon 200

M

Makedonya 214, 218, 219, 220, 221
Malatya 91, 94, 270, 279, 299, 328, 338, 339, 340, 345, 346, 522, 530
Mamüretülaziz 401
Manastır 188, 193, 217, 218
Manisa 137, 147, 311, 334, 336, 338, 381
Maraş 133, 148, 171, 175, 193, 238, 395, 410
Mardin 173, 174, 175, 279, 300, 405, 407, 468, 520, 521, 537
Medine 175, 231, 238
Mekke 96, 135, 147, 176, 231, 548
Mende 200
Menteşe 65, 68, 142, 147, 162, 175, 196, 235, 238, 289, 311
Mersin 277, 290, 291, 293, 294, 296, 316, 412, 467, 536, 539
Mezopotamya 22, 73, 98, 217
Mısır 50, 75, 76, 91, 92, 94, 96, 108, 109, 114, 117, 133, 148, 149, 150, 154, 161, 172, 176, 180, 181, 193, 205, 212, 218, 231, 548
Mora 142
Moskova 283
Muğla 235, 262, 311, 312, 328, 342
Musul 92, 99, 113, 114, 133, 174, 175, 194, 353
Muş 173, 174, 279, 292, 300, 304, 307, 318, 319, 328, 345, 405, 407, 530

N

Nablus 114
Nevşehir 175, 340

Niğde 162, 175, 193, 238, 299, 300, 346, 476
Niort 200
Niş 176, 183, 185, 231

O

Ohri 90
Ordu 175, 233, 270, 280, 296, 297, 298
Orta Anadolu 49, 159, 166, 264, 530
Orta Doğu 47, 115
Osmaniye 279, 280, 294, 298, 476, 482

P

Palu 100, 101, 298, 299
Paris 169, 179, 186, 207, 213, 215, 223, 283, 312
Prezin 90
Prusya 154, 181, 255
Pülümür 267

R

Resmu 175
Rize 144, 147, 316, 319
Romanya 180, 213, 214, 218, 417
Rumeli 67, 68, 78, 84, 90, 91, 92, 96, 103, 104, 107, 109, 125, 126, 128, 132, 133, 148, 150, 158, 161, 172, 175, 176, 180, 184, 185, 188, 191, 193, 194, 212, 214, 215, 216, 217, 231, 549
Rusya 38, 115, 156, 166, 180, 181, 182, 183, 186, 192, 207, 213, 214, 217, 272, 281, 283, 550

S

Sakarya 338, 339, 346
Samsun 147, 184, 231, 232, 233, 298, 311, 314, 342, 468, 522, 530
Sason 318, 419
Sayda 93, 175, 176, 191, 231
Selanik 61, 153, 176, 188, 193, 217, 218, 220, 221, 231
Sırbistan 160, 172, 180, 185, 213, 214, 218
Siirt 101, 173, 279, 300, 307, 318, 405, 407, 520, 521, 537
Sillistre 124, 133, 150, 176, 185, 231
Sivas 91, 133, 147, 164, 175, 176, 188, 193, 217, 231, 270, 279, 299, 338, 369, 381, 392, 522, 530, 533
Siverek 99, 101, 289, 292, 304, 306, 482
Söğüt 65, 78
Suriye 91, 93, 94, 114, 117, 147, 161, 180, 181, 182, 185, 191

Ş

Şam 92, 133, 144, 147, 148, 161, 175, 176, 177, 181, 191, 231
Şebinkarahisar 238, 279, 311, 316

T

Tekirdağ 277, 292, 293, 294, 308, 409
Tirebolu 144, 145, 151, 233, 296, 298
Tokat 70, 144, 147, 175, 279, 296, 530
Trablusgarp 96, 133, 172, 175, 176, 201, 231
Trabzon 70, 91, 92, 133, 147, 151, 175, 176, 193, 217, 231, 232, 233, 269, 285, 296, 311, 331, 392, 409, 419, 473, 474, 522
Trakya 301, 306, 336, 388, 409, 414, 417, 418, 419, 420, 422
Tuna 150, 170, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 193, 197, 201, 213
Tunceli 317, 318, 319, 320, 336, 345, 405, 410, 520, 530
Tunus 96, 133, 172, 176, 180, 212, 218, 231

U

Urfa 193, 231, 238, 300, 306, 405, 407, 417
Uşak 147, 292, 338

Ü

Ümit Burnu 115, 117

Üsküdar 234, 277, 290, 291, 293, 294, 304, 306
Üsküp 175, 176, 193, 231

V

Van 99, 101, 133, 134, 162, 173, 174, 176, 188, 217, 231, 292, 294, 300, 318, 319, 392, 395, 405, 407, 417, 468, 520, 530
Venedik 116
Vidin 167, 175, 176, 185, 231

Y

Yalova 304, 476, 481, 482
Yanya 150, 162, 176, 193, 217, 231
Yarhisar 65, 83
Yemen 96, 133, 175, 176, 193, 205, 231, 237
Yenişehir 65, 83, 304
Yozgat 147, 166, 291, 311, 328, 340, 530
Yunanistan 149, 160, 218

Z

Zab 98
Zaçesne 101
Zeylan 419
Zir 296, 304
Zonguldak 279, 522, 523
Zor 176, 193, 231, 238

Kişi Adları Dizini

A

Abdullah Alpdoğan 317, 318, 420
II. Abdülhamit 201, 212, 218, 219
Abdülgani Seni 229, 235, 236, 237
Abidin Bey 286, 297
Abidin Özmen 317, 336, 405, 407, 408, 418, 420, 422
Adnan Menderes 267
I. Ahmet 148
Ahmet Ağaoğlu 407
Ahmet Cevdet Paşa 185, 193
Ahmet Oğuz 370
Ahmet Rıza Bey 219, 223
Alemdar Mustafa Paşa 150
Ali Cenani Bey 290
Ali Çelebi 133
Ali Fethi Bey 279
Ali Fuat Cebesoy 407
Ali Paşa 179, 184
Ali Rıza Çevik 336
Ali Şuuri Bey 292
Andrew Vorkink 442
Ayni Ali Efendi 51, 75, 97, 101, 126, 133, 134
Aziz Efendi 98, 99, 111, 131

B

II. Bayezit 71, 82
Basri Bey 376, 403
Bedli Nuri 229, 235, 236, 237
Bedirhan Bey 173, 174
Behice Boran 44
Besim Atalay 285, 300, 316

C

Cafer Tayyar Eğilmez 407
Canboladoğlu 148
Canikli Ali Paşa 147
Canning 186
Cebbarzade 166
Celal Bayar 388
Celal Bey 314

Ç

Çağlar Keyder 41, 44, 110, 245, 246
Çapanoğlu 147

D

Dina Rizk Khoury 113, 114, 129
Doğan Avcıoğlu 44, 62, 149, 154, 246, 247, 248, 261, 263, 267, 332, 423
Donald Quartet 110, 114, 147, 148, 167
Dr. Nihat Reşat 224

E

El-Azm 147
Emin Bey 284, 285, 375, 377, 412
Emin Sazak 266
Engelhardt 163, 169, 177, 179, 180, 182, 186, 191, 194, 196, 209, 212, 213, 214, 215, 216, 217
Engels 38, 40, 41, 255
Enver Ziya Karal 110, 157, 172, 179, 180, 183, 185, 187, 189, 193, 194, 201, 213, 214, 215, 217, 239
Evliya Çelebi 133, 135, 144

F

Faruk Çöl 267
Fazlı Güleç 336, 366
Fehmi Yavuz 427
Ferid Bey 277, 293, 385
Fevzi Uyguner 518
Fuat Köprülü 54, 73
Fuat Paşa 182, 183, 184, 185, 192, 197

G

Gazi Ahmed Muhtar Paşa 216

H

Hacı Ali Paşa 267
Halil Berktay 35, 43, 44, 45, 47
Halil İnalcık 34, 42, 47, 48, 49, 50, 54, 55, 63, 65, 70, 71, 74, 76, 77, 78, 79, 82, 84, 90, 91, 93, 94, 96, 102, 103, 104, 106, 108, 109, 110, 112, 119, 120, 121, 129, 130, 131, 133, 140, 143, 144, 146, 149, 150, 152, 163, 164, 166, 167, 268
Hamdullah Suphi 393
Hamid Bey 235, 236, 291, 401, 403, 412
Hammer 92
Hasan Ali Yücel 265
Hasan Basri Bey 403
Hasan Fehmi Bey 284, 287
Hasan Hamid 235, 236, 237
Hasan Saka 365
Hayri Orhun 389
Hüseyin Cahid 223
Hüseyin Hezarfen 133, 134
Hüseyin Paşa 126

İ

İbrahim Tali Öngören 313, 314, 414, 420
İdrisi Bitlisi 98
İhsan Hamid Bey 291
İsmail Hakkı Göreli 188, 194, 207, 217, 225, 226, 324, 329, 359, 362, 371, 380, 424
İsmail Hakkı Tonguç 265
İsmail Hakkı Uzunçarşılı 91, 97
İsmail Hüsrev 264
İsmail Suphi Bey 285, 351
İsmet İnönü 313, 408, 416, 422

J

Joachim Efendi 222, 223

K

Kanuni 49, 57, 71, 74, 78, 80, 87, 91, 92, 93, 110, 136, 162
Karaosmanoğlu 147, 160
Karen Barkey 51, 70, 71, 103, 110, 113, 117, 118, 119, 125, 126, 132, 137, 141, 148
Katip Çelebi 51, 74, 111, 133, 135
Kazım Dirik 301, 409, 419, 420
Kazım Karabekir 253, 407
Kazım Orbay 317

Kemal Gedeleç 415
Kenan Evren 519
Kıbrıslı Mehmet Ali Paşa 183, 184
Koçibey 74, 82, 107, 108, 111, 125, 127, 133, 135
Köprülü Mehmet Paşa 111
Küçük Alioğlu 147

L

Leunclavis 133
Lord Clarendon 186
Lütfi Duran 385, 424

M

M. Atıf 358, 379, 380
II. Mahmut 149, 150, 151, 152, 159, 160, 163, 164, 176, 179, 204, 268
Mahmut Esat Bozkurt 325
Mahzar Bey 286
Marx 38, 40, 41, 255
II. Mehmet 54, 55, 60, 68, 70, 74, 104
Mehmet Ali Paşa 149, 150, 154, 161, 177, 193
Mehmet Hazer 345
Mete Tunçay 281, 407
Metin Kunt 56, 57, 65, 69, 74, 85, 91, 92, 100, 103, 106, 125, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 138, 139, 140
Mithat Paşa 185, 194, 197, 210, 298
I. Murat 54, 55, 67, 68, 90
III. Murat 92, 94, 110, 111, 115, 119, 130, 131, 135
IV. Murat 111, 125, 126, 132, 135
Musa Çadırcı 86, 139, 142, 147, 161, 162, 164, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 176, 177, 190, 191, 204, 208
IV. Mustafa 148
Mustafa Akdağ 63, 69, 83, 85, 86, 87, 89, 102, 106, 107, 110, 118, 119, 140, 141, 142
Mustafa Kemal 252, 253, 254, 255, 263, 270, 275, 281, 303, 312, 314, 317, 351, 352, 399, 420
Mustafa Remzi Bucak 421, 422
Mustafa Şeref 354, 357, 359, 360, 361, 362
Mustafa Şeref Özkan 354, 357, 359, 360, 362
Muzaffer Ergüder 336
Muzaffer İlhan Erdost 30, 44, 46, 58, 76, 81, 128, 259, 260, 261
Münir Hüsrev Bey 307, 308

N

Namık Gedik 338
Napolyon 114, 203, 255
III. Napolyon 255
Nazif Ergin 369
Nihat Reşet Belger 356
Niyazi Berkes 41, 118, 124, 149, 150, 151, 153
Nuri Özsan 370
Nüvit Yetkin 340, 346

O

Oğuz Oyan 35, 37, 42, 44, 75
Operatör Emin Bey 284
Orhan Gazi 54, 69
Osman Gazi 54, 63, 69, 73, 83

Ö

Ömer Lütfi Barkan 42, 78, 79, 81, 116, 117, 120, 124, 156
Ömer Lütfi Bey 288
Ömer Paşa 140, 141

P

Pargalı İbrahim Paşa 92

R

Ragıp Bey 286
Recep Peker 367, 370
Refet Bele 407
Refet Paşa 276, 403, 412
Refik Saydam 419
Reşit Bey 316

S

Sadettin Bey 295

Sadık Aldoğan 370
Saffet Paşa 209, 210, 213
Sait Bey 212
Samet Ağaoğlu 247, 270, 271, 331, 351, 398
Sıddık Sami Onar 149, 323, 343, 356, 364, 369
Sina Akşin 41, 42, 49, 221, 268
Sofyalı Ali Çavuş 74, 133, 135
Sultan Abdülaziz 192
Sultan Cem 71
Sultan Süleyman 78, 91, 92, 110

Ş

Şah İsmail 98
Şemseddin Sami 235
Şemsettin Günaltay 373
Şevket Raşit Hatipoğlu 266
Şeyh Sait 253, 262, 270, 299, 300, 318, 353, 407, 408, 553
Şükrü Bey 326, 377
Şükrü Kaya 312, 358, 359, 387
Şükrü Sökmensüer 367

T

Tahsin Uzer 415, 416, 419, 420
Talat Mümtaz Yaman 133, 162, 173, 176, 177, 178, 187, 192, 193, 196, 208, 231
Talat Paşa 239
Taner Timur 42, 59, 60, 252, 255, 256, 260, 263, 265, 267, 331, 365, 367, 412
Tatarcık Abdullah 160
Tepedelenli Ali Paşa 149, 150
Timur 68
Tunalı Hilmi Bey 280, 292, 297, 325
Tuncer Baykara 136, 161, 172, 173, 187, 191
Turgut Özal 432, 475, 519

U

Utku Acun 499

V

Vecihi Tönük 131, 178, 184, 191, 192, 193, 196, 198, 208, 210, 212, 215, 217
Vehbi Bey 278, 287, 292, 293, 296, 298, 322, 325, 376, 385, 397, 399, 400, 402, 411
Vehbi Efendi 376
Veliyuddin 127

W

Weber 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 62, 244, 245, 251

Y

Yaşar Yücel 44, 47, 51, 54, 56, 58, 69, 72, 80, 96, 98, 102, 110, 111, 118, 119, 122, 137, 139, 145, 163
Yavuz Sultan Selim 91, 98, 181
Yıldırım Bayezit 68, 69, 82
Yusuf Kemal Bey 413

Z

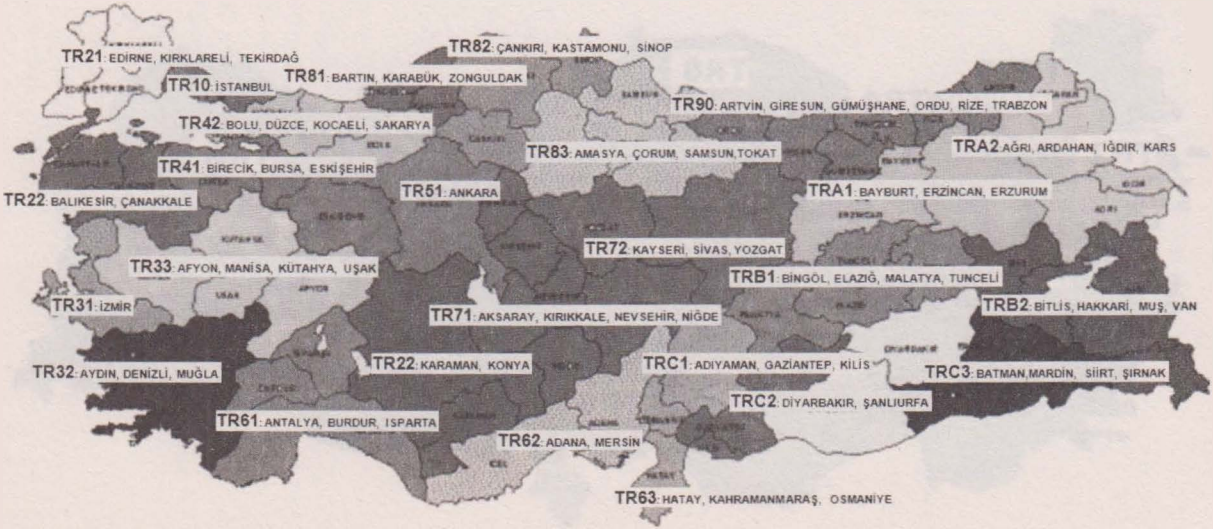
Ziya Paşa 167

EK: HARİTALAR

HARİTA 1 *İBBS Düzey 1 Bölgeleri - 12 Bölge*



HARİTA 2 İBBS Düzey 2 Bölgeleri - 26 Bölge



HARİTA 3 *Türkiye - İller*



HARİTA 4 *Türkiye - İlçeler*





Çeyrek yüzyıldır uluslararası sermayenin hareketliliğine uygun olarak devlet biçimleri köklü bir dönüşüme uğruyor. Ulus-devlet sınırlarını aşan örgütlenmeler bir yandan küresel ölçekte merkezileşme sağlarken, öte yandan yerel özerklik talebiyle ulusal bütünlüğü ortadan kaldırıyor. Bu karmaşık siyasal coğrafyada toprak üzerindeki kurumlaşmanın yeniden düzenlenmesi yakıcı bir önem taşıyor.

Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, içinden geçtiğimiz bu değişim sürecini açıklama çabasının ürünüdür. Kitap, "devlet egemenlik kurduğu toprak üzerinde nasıl örgütlenir, neden o şekilde örgütlenir, bu örgütlenme hangi dinamiklerin etkisiyle değişir" sorusunu irdelemektedir. Bu irdeleme, tarihsel ve yönetim bilimi temelinde Osmanlı ve Türkiye olguları üzerinden yapılmıştır. Kitapta devletin toprağa dayalı örgütlenme tarzı toplum biçiminin bağımlı değişkeni olarak ele alınmış; devlet ve toprak ilişkisi bir iktidar sorunu olarak tanımlanmıştır.

Türkiye'de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, güncel kamu reformları sürecine bilimsel bir bakış geliştirmenin yanında, yönetim kuramına da katkı sağlayabilirse amacına ulaşmış olacaktır.

KİTAP
SKB 0705575 VRT

TAN KİTABEVİ YAYINLARI 4
ARAŞTIRMA DİZİSİ 4
www.tankitabevi.com

20 TL (KDV DAHİL)

9 786055 668044