

OSMANLI MERKEZ VE TAŞRA TEŞKİLÂTLARININ YENİDEN  
YAPILANMA SÜRECİ (1836-1856)

Ali AKYILDIZ\*

ÖZET

*Bu makalede, Sultan II. Mahmud döneminden başlayarak 1856 Islahat Fermanı'na kadar Osmanlı merkez ve taşra teşkilâtında yapılan düzenlemeler ele alınmaktadır. II. Mahmud, klasik dönem diye adlandırılan devrin hemen bütün müesseselerini tasfiye etti ve yeni bir merkezî örgütlenmeye gitti. Söz konusu yeni yapıya uygun görev yapacak memur yetiştirmek için de bazı okullar açtı. Merkezî yapıyı güçlendirdi ve görev alanları daha belirgin olan nezaretleri kurdu. Ayrıca bu nezaretlere yardımcı olmak üzere daimî danışma kurulları (meclisler) oluşturdu. Tanzimat döneminde ise II. Mahmud'un yaptığı bu köklü reformların hukukî alt yapısı oluşturulmaya çalışıldı. Bu dönemde bir yandan reformların ayrıntıları ele alınırken, bir yandan da reformlar taşraya teşmil edildi.*

*Anahtar Kelimeler*

*Merkez teşkilâtı, taşra teşkilâtı, sadaret, nezaret, meclis, müsâdere, angarya, tevcihat, iltizam, muhassıllık, hazine-i evrak (arşiv).*

II. Mahmud'un saltanatı ve ardından gelen Tanzimat dönemi, idarî, siyasî, sosyal, kültürel, ekonomik tarihimiz açısından son derece önemli gelişmeleri doğuran bir dönüm noktasıdır. Bu özelliğinden dolayı bugüne kadar söz konusu dönemler üzerinde pek çok tartışmalar olduğu

---

\* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü.

gibi, bundan sonra da olmaya devam edecektir. Bu devrin göze çarpan en önemli hususiyetlerinden birisi, memur zümresine dayanan sivil bir bürokrasinin yükselerek yavaş yavaş yönetimde söz sahibi olmaya başlamasıdır. Asıl konuyu oluşturan söz konusu sivil bürokrasinin teşekkülüne geçmeden önce *bürokrasi* teriminin açıklanması gerekir. Bu terim, idarenin şekli örgütlenmesi, teşkilâtlanma içerisindeki muamele kalıpları ve bunların bağlı olduğu kuralları ifade eder. Ayrıca yönetim teşkilâtında görev yapan insanları nitelemek için de kullanılan bürokrasi terimi, en geniş anlamıyla idarî hizmetler olarak tanımlanabilir.

Bu terim, Osmanlı Devleti açısından, padişah ve saray görevlileri (mâbeyn), askerî (seyfiye), dinî (ilmiye) ve sivil bürokrasi (kalemiye) olmak üzere geniş bir yelpazeyi kapsar. Bu zümrelerin ayrıca merkezden taşraya uzanan bürokratik kadroları ve memuriyet uzantıları vardı. XIX. yüzyılda kalemiyenin, diğerleri aleyhinde ziyadesiyle geliştiği görülür. Bu ayrımı yaptıktan sonra, sivil bürokrasiyi eksen almak suretiyle reform sürecinin incelenmesine geçebiliriz. Bu süreç, merkez bürolar (nezaretler, meclisler, vs.) ve taşra teşkilâtındaki değişiklikler olarak iki ana başlık altında incelenecektir. Askerî bürokrasinin bu dönemde aldığı konum ise, çerçeveyi fazla genişletmemek amacıyla çalışma kapsamı dışında tutuldu.

## I- Merkez Teşkilâtında Reform

### a- Sadaret ve bağlı kalemler

Sadrizam, bilindiği gibi devlet işlerini padişah adına yürüten ve idarî hiyerarşide ondan sonra gelen en büyük yetkiliydi. Yani, bütün işlerde padişahın mutlak vekiliydi. Görevlerinin alâmet-i fârikası olarak padişahın altın mührünü taşırdı. Sadrazamlar, yüzyıllardan beri süregelen bu yönetim geleneğinin bir sonucu olarak sahip oldukları güçlü konumlarını Tanzimat'ın hemen öncesine kadar korudular. Gerek Tanzimat öncesinde gerekse Tanzimat sonrasında idarî yapıda meydana gelen değişikliklerden sadaret teşkilâtı da nasibini aldı.

Aşağıda nezaretler kısmında da geniş olarak belirtileceği üzere ihtisasa dayalı birimlerin, nezaretlerin kurulmasıyla beraber Bâbıâî'nin klasik yapısı da doğal olarak önemli bir değişikliğe uğradı. Yetkilerinin bir

kısımının yeni kurulan nezaretler tarafından kullanılması, emrindeki memurlarla devlet işlerini yürütmeye çalışan sadrazamın eski önemini yitirmesine neden oldu. Sultan II. Mahmud, bunun üzerine 30 Mart 1838'de yaptığı bir düzenlemeyle bütün vekillerin başı olmak üzere sadaret makamını, *başvekâlete* dönüştürdü. Müstakil bir makam olma konumuna da son vererek, duruma göre hangi nezaret uygun olursa, ona ilâve edilmek suretiyle idare edilmesini kararlaştırdı. Yani vekiller heyetinin başkanı olmaya hangi nazır lâyük ise başvekâlet ilâveten ona verilecekti. Bu cümleden olarak başvekâlet, ilk defa dahiliye nezaretine ilâveten Mehmed Rauf Paşaya tevcih edildi. Padişahın mührü yine eskiden olduğu gibi kendisinde bırakıldı. Sadarete öteden beri verilmekte olan ekmeğe, arpa ve saman gibi aynî tayinat bu düzenlemeyle beraber kesildi. Başvekâle gördüğü işlerde yardımcı olmak üzere bir ara bir muâvin atandı. Ancak, birleştirilmiş olduğu dahiliye nezaretinin de müsteşarı bulunduğundan, iki yardımcıya ihtiyaç olmadığı gerekçesiyle kısa bir süre sonra başvekâlet muâvinliği lağvedildi.

Aslında yapılan bu düzenlemelerle Osmanlı hükümetinin (meclis-i mahsus) Batıdaki yönetim şekillerine benzetilmesi amaçlandı. Ancak bu yapılırken önemli bir hususiyet göz ardı edildi. Söz konusu eksiklik, başvekil başkanlığındaki hükümetin kolektif sorumluluk, yani hükümet olarak icraattan hep birlikte sorumlu olma yetkisinin bu kurula verilmiş olmasıydı. Yine üyeler (nazırlar) de padişah tarafından tayin edilmekteydi. Bu tür bir teşkilatlanma muhtemelen mutlak monarşinin uygulandığı ve üyelerin kral tarafından belirlendiği Avusturya ve Prusya örneklerinden esinlendi. Hadiseye bir de tersinden bakılacak olursa, bu II. Mahmud'un merkezîleştirme çabalarının bir sonucu olarak da düşünülebilir. Zira, yönetimi merkezîleştirmek isteyen Padişah, bu düzenlemeyle sadaret makamının yüzyıllardır devlet yönetiminde tevârüs ettiği güçlü konumunu etkisiz hale getirmeyi düşünmüş olabilir. Hangi ihtimal doğru olursa olsun, açık olan odur ki, Sultan II. Mahmud, padişahın vekil-i mutlakı olan sadareti bu değişiklik ile bir çırpıda vekiller heyetinin başı konumuna indirerek mühr-i hümayûnu elinde bulduran sembolik bir memuriyet durumuna getirdi.

Başvekâletin bu konumu fazla uzun sürmedi. Nitekim, II. Mahmud'un ölümü ve Abdülmecid'in tahta cülûsunun hemen akabinde,

18 yaşındaki yeni padişahın tecrübesizliğinden de yararlanan Hüsrev Paşa, Başvekil Rauf Paşanın elinden padişahın mührünü alarak kendisini eski yetkilere sahip olmak üzere sadrazam ilân ettirdi (3 Temmuz 1839). Buna rağmen sadaretin eski durumuna oranla gene de çok şey değişmişti. Zira, üstün yetkilerle donatılmış bir kişinin (sadrizam) fikriyle devlet idare etmek düşüncesi, yerini nispeten uzman vekiller ve bunlara fikir veren ve projeler sunan meclislere bırakmıştı. Sadrazamın buradaki konumu, hükümet üyeleri arasında koordinasyonu sağlamak ve onlara nezaret etmekte.

Tanzimat döneminde yapılan değişikliklerden sadaretin alt birimleri ve kalemleri de büyük ölçüde etkilendi. Sadaretin tekrar ihdas edilmesinden sonra, 2 Eylül 1839 tarihinde dahiliye nezareti ortadan kaldırıldı ve dahiliye müsteşarlığı da sadaret müsteşarlığına dönüştürüldü. Nezaretin gördüğü işler, bundan sonra sadaret müsteşarlığı, mektubî kalemi, dahiliye kalemi, dahiliye kitabeti vs. sadaretin alt birimleri tarafından üstlenildi. Bu durum, Fuad Paşanın ölümü üzerine devlet işlerinin büyük ölçüde Âlî Paşanın sırtında kalmasıyla, sadaret ve dahiliye nezaretinin tekrar birbirinden ayrılmasına kadar devam etti (18 Şubat 1869). Bu dönemde, gittikçe ihtisaslaşan ve ayrıntılı bir şekil alan bürokraside artan ilişki ve yazışmalara paralel olarak, sadaret mektubî ve dahiliye kalemleri esaslı bir düzenlemeye tâbi tutuldu. 1851 tarihinde evrak akışını sıhhatli bir şekilde yerine getirmek üzere Bâbîâlî evrak odası kuruldu. Daha sonra odada yapılan bir reform ile görev alanı, sadece İstanbul'daki merkez bürolar arasında yazışmaları düzenlemek ve evrakın akışını sağlamak olarak sınırlandırıldı. Taşradaki dairelerle olan yazışmalarla, dahiliye kalemi ve kitabeti ilgilenmekteydi. Ayrıca muamelelerin düzenli olarak yapılabilmesi ve gerekli olan evraka daha kısa bir sürede ulaşılabilmesini sağlamak üzere 1846 yılında Mustafa Reşid Paşanın girişimleriyle *hazine-i evrak* adlı modern bir de arşiv oluşturuldu. Arşiv binası yangınlara karşı dayanıklı olması için kârgir olarak inşa edildi ve yakın zamanlardan eski dönemlere doğru belgelerin tasnifinin yapılmasına başlandı.

Sivil bürokrasinin önem kazanması ve Osmanlı devlet yönetiminde dengelerin değişmesi, teşrifat kurallarında da bir takım düzenlemelerin yapılmasını gerekli kıldı. 1834 senesinde *ûlâ, sâni, sâlis ve râbi'* olmak

üzere dört sınıf mülkî rütbe ihdas edildi. Bunların üzerinde de vezaret ve müşirlik rütbeleri yer almaktaydı. 1836'da ise yapılan bir düzenleme ile askerî sınıfın başı olmak hasebiyle seraskerlik de, öteden beri rütbe ve îtibarları eşit tutulan şeyhülislâm ve sadrazamla aynı seviyeye getirildi. Ayrıca her rütbedeki şahsın törenlerde giyeceği üniforma ve takacağı nişanlar da tespit edildi. Fakat nişanların verilmesinde keyfi davranıldığından dolayı bunların masrafları hazineye büyük bir yük olmaya başladı. Bu tür suiistimalleri önlemek için *rütbe ve nişan nizamnamesi* hazırlandı. Nizamnamenin de beklenen neticeyi vermemesi üzerine ilmiye ve kalemiye mensuplarında bulunan nişanların toplanması kararlaştırıldı. Ardından da beş rütbeden müteşekkil ve sayısı mahdud olan *Mecidiye nişanı* ihdas edildi. Bu nişanla ilgili muameleleri yürütmek üzere bir de *nişan meclisi* kuruldu.

Bu dönemde devlet dairelerine memur yetiştirme ve memuriyete intisap usullerinde de bazı değişiklikler yapıldı. Tanzimat öncesinde resmî dairelerin ihtiyacı olan memurlar, bizzat kalemlerde (büro, daire) iş içinde eğitim sistemiyle yetişmekteydiler. Genellikle memur ve diğer ileri gelenlerin çocukları, küçük yaşta kalemlere devam etmeye başlarlar, buralarda kâtiplerin yanında pratik bilgileri öğrenirler ve zamanla bürokraside yükselirlerdi. 1838 tarihinde kâtiplerin rütbelerinin yükseltilmesinde imtihan esası getirildi. Yeni usûlde memur yetiştirilmesine yönelik en önemli adım, Tanzimat'ın ilânından aşağı yukarı dokuz ay önce, *mekteb-i maârif-i adliyyenin* kurulmasıyla atıldı. Mektebin kuruluş amacı, devlet dairelerinin ihtiyacı olan memurları yetiştirmektir. Ardından aynı amaçla *mekteb-i ulûm-ı edebîyye* kuruldu. Bu düzenlemeye, eski usûl eğitiminde memurların sadece kalemlerdeki pratik bilgileri öğrenmeleri ve bunların dışında Arapça, Farsça, coğrafya, riyazî (matematikselsel) ilimlerden habersiz olarak yetişmeleri gerekçe olarak gösterilmekteydi. Mezun olan çocuğun dairelere girişinde izlenecek prosedür de tespit edildi. Aday memurlarda sır tutma, iyi ahlâk sâhibi olma, dürüstlük ve arkadaşlarına dikkat etme gibi özellikler aranmaktaydı. Daha sonra kurulan *dârülmaârif* ve diğer *rüşdiyye* mekteplerinden mezun olanlar da devlet dairelerine memur olarak alındılar. Görüldüğü gibi, eski sistemde kendi bürosunun pratik bilgisinin dışında fazla bir şey öğrenemeyen memurların, bu yeni usûlle dünyadaki gelişmelerden haberdar olarak yetişmeleri amaçlandı,

memuriyete giriş ve terfi yöntemleri de akrabalık ve iltimas gibi hissî ölçülerin dışında daha akılcı ve âdil bir yapıya kavuşturulmaya çalışıldı.

Memurların durumunda meydana gelen bir diğer değişiklik de, kendilerini sıkıntıya sokan *tevcihat* usûlünün kaldırılmasıydı. Her sene şaban ve şevval aylarında yapılan ve memuriyetlerin kişilere birer yıllığına nöbetleşe verilmesinden ibâret olan söz konusu sistem, 4 Nisan 1838 tarihinde uygulamadan kaldırıldı. Böylece görevden alma ve atama işlemlerinin belirli bir süre için değil, gerektiğinde yapılması usûlü getirildi. Bu sistemin, işlerin gereğince yapılması ve devletin işleyişinin aksamaması açısından bazı sakıncaları beraberinde taşıdığı görülmektedir. Şöyle ki, görev süresi bir sene olan memur, görevinin inceliklerini ve gereklerini dahi öğrenmeden süresinin bitiminde vazifesini bir başkasına devretmekte ve kendisi belki hiç anlamadığı yeni bir göreve atanabilmekteydi. Diğer yandan genellikle bir sene boşta beklemek zorunda bırakılan memurlar, mazûliyet maaşının olmadığı o dönemde bir seneyi geçiştirecek parayı da temin etmek zorundaydı. Bu konumdaki bir memur yolsuzluğa sapabileceği gibi, vazifesini hakkıyla uygulaması da kendisinden beklenemezdi.

Tanzimat döneminde getirilen bir başka yenilik de, memurların işe başlarken *yemin* ettirilmeleri idi. Yüksek rütbeli memurlar (vükelâ, büyük âlimler) padişahın; ilmiyeden olanlar şeyhülislâmın; askerî zâbitler ve ümera seraskerin; Bâbiâlî memurları hariciye nazırının; maliye memurları ve darphanedeki bütün görevliler darphane-i âmire müşirinin huzurunda yemin ederek göreve başlıyorlardı. Daha sonra meclis-i vâlâ tarafından mülkiye, askeriye ve ilmiye mensuplarının yemin şekline dair bir de nizamname hazırlandı. Buna göre, sadrazamlar ve şeyhülislâmın göreve başlarken Kuran üzerine yemin etmeleri gerekiyordu. Diğer memurlara örnek olması için ilk önce Sultan Abdülmecid, Kuran üzerine yemin etti.

Burada devlet dairelerinin haftalık *tatil günleri* hususuna temas etmekte yarar vardır. Bâb-ı Defterî de denilen maliyede çalışan memurların tatil günleri, eskiden pazartesi ve perşembe günleriydi. Bir ara pazar günü tatil olarak tahsis edilmişse de, Mısır sorununun patlak vermesi üzerine bütün tatiller kaldırıldı. Daha sonra tekrar perşembe günleri tatil

edildi. Bâbîâlî denilen hükümet merkezinde çalışan memurların ise 1836 tarihine kadar resmî bir tatil günleri yoktu. Bu tarihte yapılan bir düzenleme ile burada da perşembe günleri resmî tatil ilân edildi. Daha sonra buna pazar günleri de eklendi, ancak Tanzimat'ın ilânı günlerinde bu da terk edildi. Perşembe gününü tatil yapan memurlar cuma günü de namazdan dolayı pek verimli çalışmamaktaydılar. Böylece iki gün üst üste devlet dairelerinde işlerin aksaması hem halkı hem devleti zarara uğratmaktaydı. Bu düşünceden hareketle yapılan bir düzenleme ile, hem cuma gününe hürmet etmek, hem de bu şekilde çalışmaların aksamasını engellemek için perşembe tatili cuma gününe alındı.

#### b- İhtisas birimlerinin kurulması: Nezaretler

Sivil bürokrasinin yükselişi, dahilî olaylara yabancı devletlerin müdahale etmesi, haricî olayların devleti sıkıntıya sokması ve dış ilişkilerin artmasına paralel olarak gelişti. Ticaret, savaş ve sair vesilelerle Osmanlı Devletinin Batı ile ilişkilerinin çoğalması neticesinde, daha önce bu ilişkileri tanzim eden klasik kurumların varlığı artık yeterli gelmemeye başladı. Zira, her ne kadar Osmanlıların Batıyla karşılaşmaları önceleri daha ziyade askerî alanlarda olduysa da, özellikle dış olayların dayatması sonucu yeni ve uzmanlık alanları belirlenmiş kurumların gerekliliği kendisini iyice hissettirmekteydi. Daha önce dış ilişkilerle ilgilenen ve devletin haricî münasebetlerini tanzim eden reisülküttâp efendi, aynı zamanda merkezdeki dîvan kalemlerinin de başkanıydı. Bilindiği gibi bu kalemler hem dahilî, hem de haricî işlerle ilgiliydi. Oysa, dış hadiselerin ve savaşların artması, yabancı dile ve çağdaş diplomasi kurallarına hâkim uzman memurların ve kurumların varlığını gerekli kılıyordu.

Bu gerekliliğe rağmen Osmanlı Devleti, 1793 tarihine kadar büyük Avrupa devletlerinin başkentlerinde dâimî elçilikler dahi kurmamıştı. Zaman zaman cülûs, doğum, harp ilânı, barış ve dostluk teklifleri gibi nedenlerle bu devletlere fevkalade elçi denilen geçici görevliler göndermekteydi. Avrupa'daki gelişmelerden bu elçiler, tüccarlar ve genelde Rumlardan atanan dîvan-ı hümayûn tercümanları vasıtasıyla haberdar oluyordu. Güçlü olduğu zamanlarda eksikliği pek hissedilmeyen bu dışa kapalılık, daha sonra devletin yavaş yavaş zaafa uğramasıyla beraber önemli bir sorun haline geldi. Nitekim, 1793'ten itibaren çeşitli Avrupa

ülkelerinin başkentlerine gönderilen dâimî elçiler, yabancı dil bilmediklerinden görevlerinde pek başarılı olamadılar ve bir müddet sonra geri çağrılarak, yerlerine daha küçük memuriyetler olan maslahatgüzarlar tayin edildi. Ancak, 1821 Yunan isyanı esnasında çoğunluğu Rum olan bu görevlilerin devlete yanlış bilgi gönderdikleri anlaşılınca hepsi azledildi. Ayrıca bu olaylara dahil görülen merkezdeki dîvan-ı hümâyûn tercümanı da idam edildi. Bu olaylardan sonra ihdas edilen *tercüme odasının* kuruluş amacı, Müslümanlardan dil ve diplomasi bilir insanlar yetiştirmektir. Buna rağmen yetişmiş eleman yokluğundan dolayı kısa bir süre tercüman vekâletine yine *bî- taraf* bir Rum atanmak zorunda kalındı. Bu, devletin yetişmiş insan açısından içinde bulunduğu kötü durumu belirtmesi bakımından iyi bir örnektir. İlk zamanlarda başarılı çalışmalar yapamayan tercüme odası, buna rağmen daha sonra yavaş yavaş Müslümanlardan dil bilen insanların yetişmesi üzerine, haricî işlerde ve bürokrat yetiştirmede en önemli kaynak durumuna geldi. Nitekim, daha sonra Osmanlı reformlarına damgalarını vuracak olan Âli, Fuad ve Safvet Paşalar hep buradan yetiştiler. Oda bu haliyle hem bürokrat yetiştiren bir mektep, hem de Bâbîâlî'nin dış yazışmalarını yürüten bir memuriyet görünümündedir.

II. Mahmud'un uzun sayılabilecek saltanatı döneminde meydana gelen son derece önemli iç ve dış hadiseler devletin varlığını tehlikeye düşürdü. Rus harpleri, Sırp isyanları, bağımsızlıkla neticelenen 1821 Yunan isyanı, Fransızların Cezayir'i işgali (1830), Mehmed Ali Paşa isyanı, Hünkâr iskelesi anlaşması gibi iç ve dış olaylar devletin dengeli ve ihtiyatlı bir dış siyaset takip etmesini zorunlu kılıyordu. Bu yüzden 1834 senesinde Paris, Viyana ve Londra'ya yeniden büyükelçiler gönderildi. Gittikçe karmaşıklaşan ve ayrıntılı bir durum alan dış ilişkileri tanzim etmek ve bu sefirlerle haberleşmeyi sağlayabilmek için klasik Bâbîâlî kurumlarının yeterli olmayacağı açıldı. Dolayısıyla yeni problemlere yeni çözümlerle cevap vermek gerekiyordu.

Bu noktadan hareketle II. Mahmud, 1836'da yayınladığı bir hatt-ı hümâyûnla, sadaret kethüdalığını *dahiliye* ve reisülküttaplık memuriyetini de *hariciye nezaretlerine* dönüştürdü. Nazırlara işlerinde yardımcı olmak üzere birer müsteşar atadı. Daha sonra Hariciye Nazırı Mustafa Reşid Paşanın görüşleri doğrultusunda, Avrupa'da olduğu gibi dahiliye



ve hariciye memurları birbirinden ayrıldı. Yine, sadarettten yapılan iç ve dış yazışmaları yürütmekle görevli sadaret mektupçuluğu da dahiliye ve hariciye mektupçulukları olmak üzere ikiye ayrılmıştı. Söz konusu iki nezaretin alt bürokratik örgütleri de ayrıntılandırıldı. Bu hususlar uzman memurlar yetiştirmek ve işlerin gereğince yürütülmesini sağlamak açısından son derece önemliydi. Reisülküttaplığın maiyetinde bulunan âmedî, beylikçi, tahvil ve ruus adlı eski divan kalemleri, bu alışkanlığın bir devamı olarak hariciye nazırının maiyetinde bırakıldı. Eski bürokrasiden kalan bu kalemler, âmedî odasının dışında reform döneminde yapılan değişikliklerden fazla etkilenmediyse de, eski önemlerini kaybederek varlıklarını sembolik olarak devletin sonuna kadar sürdürdüler. Zira görevleri, yeni kurulan müesseselerce üstlenildi. Ancak dış ilişkilerle yakın irtibatı ve önemli evrakın saklandığı bir yer olması açısından âmedî odası, daha önce sahip olduğu önemini reform döneminde de sürdürdü. Oda, ayrıca tercüme odasında olduğu gibi, bir bürokrat yetiştirme okulu fonksiyonunu da yerine getirdi. Nitekim, Âkif, Mustafa Reşid, Mehmed Sâdık Rifat, Şekip, Sarım ve Fuad Paşalar gibi Tanzimat döneminin en renkli ve önemli bürokratları bu odadan yetiştiler. Bu odalarda göreve başlayıp çeşitli sefaret kâtiplikleri görevleriyle yurt dışına çıkan ve daha sonra sefaretlerde görev yapıp Avrupa'da gördükleri yenilikleri ülkelerinde de uygulamak isteyen bu bürokratlar, gördükleri işlerin bir gereği olarak Batı ile ilişkilerini geliştirdiler. Bu temas ve bağlantılar ise kendilerine iktidar mücadeleleri için gerekli olan dış desteği sağladı.

Hariciye nezareti, Tanzimat döneminde meclis-i vâlâ ile birlikte reformlar için bir dinamo görevini yerine getirdi. Hemen hemen bütün reformlar bu iki kurumun öncülüğünde tespit edilip gerçekleştirildi.

Sultan II. Mahmud, Yeniçeriliği 1826'da ortadan kaldırmakla reformların önündeki en büyük muhalif güçlerden birisi olan askerî bürokrasiyi etkisizleştirdi. Aynı yıl içerisinde yaptığı bir diğer düzenlemeyle, daha önce bağımsız olan ve mütevellilerin elinde bulunan vakıfların idaresini merkezileştirmek amacıyla *evkaf-ı hümayûn nezaretini* kurarak İstanbul'da mevcut vakıfları yavaş yavaş bu yeni nezaretin denetimi altına toplamaya başladı. II. Mahmud bu reformla bir diğer alternatif güç olan ulemâyı etkisizleştirmeyi düşünmüş olmalıdır. Zira ulemâ sınıfı tasarruflarında bulunan ve çok büyük meblağlara varan vakıfların gelirleri

sayesinde hükümet karşısında ekonomik açıdan oldukça bağımsız bir konumdaydılar. Padişah bu düzenlemeyle bir taşla iki kuş vurdu. Böylece hem ulemayı merkeze daha fazla bağımlı kıldı, hem de bu kadar önemli bir gelir kaynağını kendi tasarrufuna aldı.

Vakıflarla ilgili davalara bakmak ve vakıfları teftiş, kontrol ve tâmir etmekle görevli *evkaf-ı hümâyûn müfettişliği* adı altında bir birim oluşturuldu. Diğer yandan yeni vakıfların katılmasıyla sürekli gelişen nezaretin bürokratik örgütü de gittikçe ayrıntılandırıldı. Yine taşrada bulunan vakıflarla ilgilenmek üzere Anadolu ve Rumeli'deki önemli merkezlere *mu'accelât nazırı* adıyla birer evkaf müdürü atandı. Haremeyn-i Şerîfeyn vakıflarıyla ilgili işlere bakmak üzere 1836 yılında *Haremeyn-i Şerîfeyn evkafı nezareti* adıyla bir birim oluşturuldu. Daha sonra bu iki nezaret darphane-i âmire nezaretine bağlandı. Bu durum son derece önemlidir; çünkü, yukarıda da ifade edildiği gibi, padişah bu hareketiyle vakıf gelirlerinin idaresini sıkı kontrolü altında bulunan darphaneye bağlamak suretiyle kendi denetimi altına almayı planladı. Ancak darphanenin zaten yoğun olan işlerine, evkaf gibi büyük ve sorunları olan bir birimin bağlanması neticesinde söz konusu iki işin bir arada yürütülmesi işlemi başarılı olmadı. Bunun üzerine evkaf-ı hümâyûn nezareti darphaneden ayrılarak tekrar müstakil hale getirildi.

Bu sırada 1839 tarihinde yeni sistemde eğitimi yaygınlaştırmak ve Bâbîâlî'ye memur yetiştirmek üzere açılmış olan mekteb-i maârif-i adliyye gibi okulları yaygınlaştırmak için kurulan mekâtib-i umûmiye nezareti de şeyhülislâmın denetimi ve evkaf-ı hümâyûn nezaretinin maiyetine verildi.

Vakıf muameleleri daha ziyade paraya müteallik olduğundan, ferağ ve intikal işlemlerinde pek çok yolsuzluklar meydana gelmekteydi. Bunların dışında iltimasla, ehliyetli olmayan kişilerin vakıf kadrolarına yerleştirilmeleri ve mahlul vakıfların düşük fiyatla tevcih edilmeleri, yapılan diğer yolsuz işlerdi. Devletin söz konusu suiistimalleri önlemek için bir çok önlemler almasına rağmen, bu hususta pek başarılı olduğu söylenebilir. Nitekim, kendisi de evkaf-ı hümâyûn nazırlığı yapmış olan Mustafa Nuri Paşa, nezaretin vakıfların koruyucusu olacağı yerde tahripçisi olduğunu ifade eder.

II. Mahmud'un yaptığı bir diğer ıslahat da, maliye nezaretini kurarak, daha önce varolan çoklu hazine sistemine son vermiş ve hepsini yeni kurulan nezaretin sorumluluğuna almış olmasıdır. Sultan, 28 Şubat 1838 tarihinde yaptığı bir düzenleme ile hazine-i âmire ile mansure hazinesini *umûr-ı maliye nezareti* adıyla birleştirdi. Daha önce varolan hazinelerden sadece padişahın özel hazinesi olan ceb-i hümayun hazinesi bu yeni nezaretin sorumluluğu dışında bırakıldı. Tekli hazine sistemi getirildiğinden Haremeyn, evkaf-ı hümayûn ve darphanenin bütün gelirleri yeni nezarete devredildi, buna mukabil söz konusu kurumlara giderlerini karşılamak için maliye nezaretinden aylık belli bir tahsisat bağlandı. Maliye kalemleri ıslah edildiği gibi, zaman zaman halka salınmakta olan *angarya* usûlü de kaldırıldı. Ayrıca vergi sistemi yeniden düzenlendi, *müsâdere* sistemi kaldırıldı. Malî yılbaşı olarak Mart ayı kabul edildi. Maliyede yapılan bir diğer önemli reform da, rüşveti önlemek ve halkın işlerinin gereğince görülebilmesini sağlamak amacıyla memurlara *maaş* bağlanmasıydı. Bu düzenlemeden önce memurların, yaptıkları işlerin karşılığı olarak birtakım gayrimuayyen gelirleri vardı. Bunlar, taşradan senede bir kere olmak üzere gönderilen hediyeler, bürolarda yapılan işlerden alınan harç, bahşiş, kâğıt ve îlâm vs. ücretleri ile divan kalemi memurlarına tahsis edilen timar ve zeamet gelirleriydi. Yeni yapılan Ceza Kanunnamesine rüşvet ile ilgili bir de madde eklendi. Ancak, rüşvetle ilgili bu çalışmalar da pek olumlu sonuçlar vermedi. Bunun önemli bir nedeni yüksek rütbeli memurlar ile alt kademedekiler arasındaki ücret uçurumuydu. Öte yandan bu yeni sistemde bir memurun çalışsa da çalışmasa da her halükârda aylık belli bir geliri garantilemesi, görevlerini gerektiği gibi yapmamalarına ve işleri aksatmalarına neden olmaktaydı. Bu durum, günümüzde görülen klasik devlet memuru zihniyetinin teşekkül etmesi sonucunu doğurması açısından son derece önemlidir.

Tanzimat'ın ilânının hemen öncesinde, 2 Eylül 1839 tarihinde maliye nezareti lağvedilerek hazine-i âmire ile hazine-i mukataat defterdarlıkları tekrar kuruldu. Gülhane Hatt-ı Hümayûnunda *iltizam* usûlünün halkı zarara uğrattığı ifade edilerek kaldırılacağına dair ilk işaretler verilmekteydi. Yine vergi sisteminin yeniden düzenlenerek herkesten gelire göre vergi talep edileceği belirtiliyordu. Nitekim, iltizam sistemi kaldırılarak halkın gelir düzeyini tespit etmek ve vergilerini tahsil et-

mekle görevli *muhassılık-ı emvâl* adlı yeni memuriyetler oluşturuldu. Bu düzenlemeler merkezde de yeni kurumların varlığını gerekli kıldığından aradan dört ay geçmeden maliye nezareti yeniden ihdas edildi. Muhassıllar ve Tanzimat'ın malî alanda uygulandığı alanlarla ilgili işlere bu yeni nezaret bakacaktı. Tanzimat'ın uygulanmadığı alanlarla ise hazâin-i âmire defterdarlığı ilgilenmekteydi. Maliyedeki bu iki başlı yönetim zâten var olan karmaşayı daha da artırdığından, Nisan 1840'da defterdarlık ortadan kaldırıldı. Nezaret yeniden maliyenin tek sorumlusu durumuna getirildi. Ayrıca malî konuları etraflıca görüşüp tartışmakla görevli *meclis-i muhasebe-i maliye* adında daimî bir meclis oluşturuldu.

Öteden beri devletin kronik hastalığı olan gelirlerin gereğince tahsil edilememesi keyfiyeti, bu dönemde de malî sorunların en başta geleniydi. Tahsil edilebilen gelirlerin önemli bir kısmı ise devlet görevlilerinin ellerinde telef olmaktaydı. Nitekim bazı memurlar halktan vergi karşılığı tahsil etmiş ve zimmetlerinde tutmuş oldukları devletin parasıyla ticaret yapabilecek kadar işi ileriye götürdüler. Bu bürokratik değişikliklerin yanında gelirleri artırmak ve tasarrufa dikkat etmek gibi bazı malî önlemler de alındı. Bu cümleden olarak yeni memur alınması ve maaş bağlanması sıkı kurallara tâbi tutuldu. Yine yapılan ve yapılacak olan reformlara kaynak sağlamak için *eshâm-ı âliyye*, damgalı kâğıt (evrak-ı sahîha) ve 1840 senesinde Osmanlı tarihinde ilk defa olmak üzere % 12.5 fâizli kaime (kâğıt para) çıkarıldı. Maliyede gerçekleştirilen diğer bir reform da, devletin gelir ve giderlerinin bilinip, harcamaların ve planların ona göre yapılabilmesi için, her sene muntazam bir bütçenin tanzim edilmesi fikriydi. 2 Ağustos 1855 tarihinde *bütçe nizamnamesi* yayımlandı.

Bu dönem malî reformlarının başarılı olduğunu iddia etmek zordur. Zira ifade edildiği gibi etkili bir tahsilât sisteminin kurulamaması, gelirlerin mültezimler ve görevliler elinde telef edilmesi, teşebbüs olunmasına rağmen iltizam sisteminin kaldırılamaması ve maliyenin sağlam bir yapıya oturtulamaması başarısız olunan hususlardı. Maliyedeki buhran, ilk defa Kırım savaşı (1853-56) sırasında alınan ve daha sonra sık sık başvuru dış borç uygulaması ve bunların fâizleriyle gittikçe büyüdü ve nihayet 1875'te maliyenin iflâsı ile had safhaya ulaştı.

Bu dönemde idarî mekanizmada yapılan bir diğer yenilik de ticaret nezaretinin kurulmasıydı. Nezaretin kurulmasından önce İstanbul'un zahire ihtiyacını karşılamak için zahire, Akdeniz ve Karadeniz'de bulunan iskelelerde *mübâyaacı* denilen memurlar tarafından, devletçe belirlenen bir râyiç üzerinden satın alınır ve İstanbul'a getirilirdi. Zahireyi dışarıya satmak ise yasaktı. Gayet açıktır ki, bu usûl üreticiyi ekonomik açıdan sıkıntıya sokmakta ve servet birikimini de engellemekteydi. II. Mahmud, bu duruma bir çözüm bulmak üzere zahire üzerindeki, devletin söz konusu tekeline, yani mübâyaat usûlünü kaldırarak halkın, devletin ihtiyacı karşılandıktan sonra fazla kalan zahiresini istediği yere satmasına izin verdi. Buna mukabil devletin bundan uğrayacağı zararı birazcık olsun hafifletmek ve senede bir kereye mahsus olmak üzere halktan mübayaat affı bedeli (bedel-i afv-ı mübâyaât) adıyla bir ücretin alınması kararlaştırılmışsa da, daha sonra bundan vazgeçildi. Sonraki yıllarda kıtlık ve savaş gibi durumlarda, zahirenin dışarıya satılması yine devlet tarafından engellenmiştir. Bütün bu işlemler zahire nezareti adlı bir birim tarafından yürütülmekteydi.

24 Mayıs 1839 tarihinde memlekette ticaret, sanayi ve tarımın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için gerekli olan düzenleme ve organizasyonları tek elden yapmak üzere, zahire nezareti kaldırılarak yerine müstakil ve diğer Avrupa devletlerinde olduğu gibi büyük yetkilere sahip *ticaret nezareti* kuruldu. Ticaret nezareti, ilk yıllarda, kurulduğu amaçlara uygun faaliyetler yapamadı. Nitekim, bir müddet sonra ayrı bir memuriyet olarak kalmasına gerek görülmeyerek İstanbul gümrük emanetine ilhak edildi. Ancak İstanbul gümrüğünün büyük bir kurum ve gördüğü işlerin de çok ve çeşitli olmasına bir de nezaretin görevlerini üstlenmesi eklenince iki tarafın işleri de aksama noktasına geldi. Bu yüzden 1845'te nezaret tekrar müstakil bir memuriyet haline getirildi.

Bu arada nezaretin önemli bir faaliyet alanı olan ve gerek yerli, gerekse yabancı tüccarların birbirleriyle ve devletle olan davalarına bakmak üzere *mahkeme-i ticaret* adlı bir birim kuruldu. Daha önce bu tür davalar İstanbul gümrük emanetinde görülmekteydi. Ticaret nâzırının başkan olduğu mahkemede tüccar da temsil edilmekteydi. Kararlar, oy çokluğuyla alınmakta ve eşitlik durumunda başkanın oyu kararın yönünü belirlemekteydi. Şer'î boyutu olan konularda ise, meclis-i nâfia müftüsüne

başvurulmaktaydı. Çalışmalarını uzun yıllar bu şekilde yürüten mahkeme 1860 yılında yeni bir düzenlemeye tâbi tutularak *mahkeme-i evvel* ve *mahkeme-i sâni* adlarıyla iki kısma ayrıldı. Her bir mahkeme dört asıl ve dört yedek üye ve bir başkandan meydana gelmekteydi.

Mahkemede alınan kararların temyiz hakkı yoktu. Bu ilke, ticarî kurallar ve kanunlar hakkında fazla bilgi sahibi olmayan Müslüman tüccarları yabancı tüccarlar karşısında pek çok zarara uğrattı. Zira davalar genellikle kendilerini kuralları iyi bilen avukatlar tarafından savunmakta olan yabancı uyruklu tüccarlar lehinde sonuçlanmaktaydı. Osmanlı uyruklu gayrimüslim tüccarlar ise umumiyetle yabancı bir devletin himayesine girerek durumlarını kurtardılar.

Ticaret nezareti bütün bu uğraşlara rağmen bir türlü kuruluş amacına yönelik, yani, ülkede ticaret, tarım ve sanayinin geliştirilmesi yönünde teori oluşturma ve gerekli ortamı hazırlayıp düzenlemeler yapma yolunda elle tutulur çalışmalar yapamadı. Bu dönemde nezaretin çalışmaları, âdeta tüccarlar arasındaki davalara bakan bir ticaret mahkemesinden öteye gidemedi.

II. Mahmud döneminden beri devam eden, sorunların daha rahat çözümlenebilmesi için yetkinin mümkün merteye yaygınlaştırılması ve ihtisaslaşmanın artırılması anlayışının bir sonucu olarak, görevlerinin irtibatından dolayı öteden beri ticaret nezareti tarafından idare edilmekte olan ziraat ve tarıma müteallik işler, buradan ayrılarak müstakil bir *ziraat nezareti* oluşturuldu (16 Ocak 1846). İlgili kısımda açıklanan ziraat meclisi de yeni nezaretin maiyetine verildi. Ancak bu yeni müessese pek uzun ömürlü olmadı. Tanzimat döneminde sık görülen kurumların kurulup lağvedilmesi olayına burada da rastlanmaktadır. Kurumlar sık sık değişikliğe uğruyordu; zira üzerinde fazla düşünülerek, gerekli olan fizibilite ve uygulanabilirlik çalışmaları yapılmadan ihdas ediliyorlardı. Nitekim kuruluşunun üzerinden henüz üç ay bile geçmeden bu kurumdan gereğince faydalanabilmek için pek çok paraya, zamana ve külfete ihtiyaç olduğu ve bu imkânların mevcut bulunmadığı ifade edilerek yaptığı işler tekrar ticaret nezaretine bağlandı. Böylece görevlerinin esasları bile belirlenmeden nezaret ortadan kaldırıldı.

Bu şekilde kısa süreli bir diğer deneme de, nâfia işlerinin yine aynı surette ticaret nezaretinden ayrılarak nâfia nezareti adıyla ayrı bir birim haline getirilmesidir. Tanzimat'tan önce memleketin imâr faaliyetleri genellikle merkezî olmayan bir sistemle idare edilirdi. Yani, eyalet ve sancaklar kendi imkânlarıyla yol, köprü, vs. ihtiyaçlarını inşa ve tâmir ederlerdi. Tanzimat'tan sonra ise bu gibi yatırımlar merkezî bir konum almaya ve merkezden planlanmaya başlandı. 1845'te meclis-i vâlâya bağlı bir nâfia hazinesi oluşturularak bazı gelirler bu yeni hazineye tahsis olundu. Ülkenin imârı için küçük de olsa oluşturulan bu fon, bir süre sonra müdürlüğe dönüştürüldü. Ardından Kasım 1848'de yapılan bir düzenleme ile bina, yol, köprü inşası ve koruların muhafazası için *umûr-ı nâfia nezareti* kuruldu. Nezaretin diğer görevleri arasında, ülkede tarım, sanayi ve sanatın geliştirilmesi, fabrikalar kurulması, emtianın çoğaltılması ve bunlar için uygun ortamın hazırlanması sayılabilir. Ziraat meclisi yeni nezaretin maiyetine verilerek ismi nâfia meclisi olarak değiştirildi. Ayrıca ebniye meclisi de buraya nakledildi. Memleketin herhangi bir yerinde bir binanın tâmiri veya yeni bir binanın inşası nezaret vâsıtasıyla gerçekleştirilecekti. Nezaretin görevlerini belirten hayli ayrıntılı bir de nizamnamesi kaleme alınmış olmasına rağmen, bunu uygulama imkânı bulunamadı. Çünkü yürürlüğe girdikten birkaç gün sonra nâfia nezareti, ticaret nezaretine ilhak edilerek ortadan kaldırıldı.

Ziraat ve nâfia nezaretleri örneklerinde görüldüğü gibi bu tür ülke genelinde uygulanması gereken reformlar, çok geniş bir organizasyon, bilgi birikimi ve sermayeye ihtiyaç hissettirmekteydi. Bu unsurlardan birisinin yokluğu, teşebbüs edilen reformu başarısız kılmak için yeterliydi. Nitekim bu yüzden söz konusu girişimlerden başarılı neticeler elde edilemedi.

Nezaretler kısmında incelenecek diğer bir birim de, eski çavuşbaşılık müessesesinin kaldırılarak yerine kurulan *dîvan-ı deâvî nezareti*dir. Bu dönüşümün -tam olarak ne zaman gerçekleştiğini kesin olarak tespit edememize rağmen- 18 Aralık 1836 tarihinden bir kaç gün önce olduğunu tahmin ediyoruz. Başvekâletin kurulması ve dahiliye nezareti ile birleştirilmesi üzerine arz odasında faaliyetlerini yürütmekte olan mahkeme (huzur mürafaası, arz odası mürafaası) şeyhülislâmlığa nakledildi. Deâvî nazırı haftada iki gün toplanmakta olan bu mahkemeye katılı-

yordu. Görevi bu mahkemenin yetki sınırlarına giren konuları buraya havale etmek, alınan kararları uygulamak ve mahkeme masraflarını tahsil etmektir.

Bu dönemde mahkeme işleri üç kurum tarafından idare edilmekteydi. Osmanlı uyruklu gayrimüslimlerle ilgili davalara hariciye nezareti, Müslümanlarla ilgili olanlara dîvan-ı deâvî ve yüksek rütbeli memurların davalarına da meclis-i vâlâ bakmaktaydı. Bir süre sonra hariciyede görülmekte olan söz konusu davalar, nezaretin işlerinin çokluğu dolayısıyla deâvî nezaretine havale edildi. Bu düzenlemeden sonra hariciye nezaretinin sorumluluğunda, sadece patrikhane ve müstemin tüccarlarla ilgili davalar kaldı. 15 Nisan 1838 tarihinde ise eski tezkire-i evvel ve sâni memuriyetleri lağvedilerek nazıra, gördüğü işlerde yardımcı olmak üzere dîvan-ı deâvî nezareti muâvinliği kuruldu. Ayrıca mahkemede davaların düzenli bir şekilde görülebilmelerini sağlamak ve meydana gelmekte olan bazı yolsuzluk olaylarının önüne geçebilmek için çavuşluk ve mübâşirlik hizmetleri ile mübâşiriye ücretleri de yeniden düzenlendi. Ancak bütün bu düzenlemelere rağmen mahkeme mübâşirlerinin yolsuzlukları yine de önlenemedi. Cinayet meclislerinin kurulmasından sonra, bunların kontrolü de deâvî nezaretine verildi.

1870 senesinin sonlarına kadar çalışmalarını yürüten nezaret, bu tarihte *havâle cemiyeti* ve *icra cemiyeti* adlarıyla iki şubeye ayrılarak lağvedildi. Tanzimat döneminde kuruluşunu ve gelişmesini en geç tamamlayan kurumların başında adliye teşkilâtı gelmektedir. Bunun nedeninin, görev ve ilgi alanının diğerlerine göre daha kritik bir yapıda bulunmasından kaynaklanıyor olsa gerektir. Kurulmaya başlanan nizamî mahkemelerin şer'î mahkemelerin yerini alması, konunun nezâketinden dolayı biraz daha fazla zamana ihtiyaç duyurdu. Zira bu dönüşümün birden bire yapılmasının tepki doğurma ihtimali, reformcuların daha ihtiyatlı davranmalarına neden oldu. Dolayısıyla nizamî mahkemeler tedricî olarak şer'î mahkemelerin aleyhinde gelişti ve yaygınlaştılar.

Bu kısımda incelenecek olan son konu ise, eğitimin merkezîleştirilmesi amacıyla yapılan çalışmalar ve maârif-i umûmiyye nezaretinin kurulmasıdır. Bu husus son derece önemlidir, çünkü reformların başarılı olabilmesi için gerekli olan en önemli unsur bunları uygulayacak yete-



nekli insanların bulunması veya yetiştirilmesi idi. II. Mahmud bu amaçla daha önce 1240 (1824-25) tarihinde ilköğretimi zorunlu hale getirdiyse de, gerek iç ve gerekse dış olaylardan dolayı bu konuda pek bir başarı sağlayamadı. Nezaret meclisleri kısmında açıklanan ve ülkede imâr ve kalkınma faaliyetlerini planlamak üzere kurulan meclis-i umûr-ı nâfia, gerek Tanzimat'ın hemen öncesinde ve gerekse Tanzimat'ın ilk yıllarında eğitim işlerinin modernleştirilmesiyle yakından ilgilendi. Mahalle mekteplerinin ıslahında karşılaşılan bu başarısızlık üzerine konu 1838'de yeniden gündeme getirilerek bu hususta gerekli çalışmaları yapmak üzere *mekâtib-i rüşdiyye nezareti* kuruldu. Bu yeni kurum, evkaf nezaretine bağlı bir müdürlük seviyesindeydi. Bu düzenlemede mektepler *sıbyan*, *rüşdiyye* ve *mekâtib-i âliyye* olarak, yani ilk, orta ve yüksek okullar olmak üzere üç kısımda ele alındı. 1845 tarihine kadar bu konuda da pek bir ilerleme kaydedilemedi ve nezaret, mekteb-i maârif-i adliye ve mekteb-i ulûm-ı edebiye ile ilgilenmenin dışında pek bir varlık gösteremedi. Bu tarihte aşağıda açıklanacağı gibi önce meclis-i muvakkat, ardından da meclis-i maârif-i umûmiye kurularak eğitim işleri yeniden ele alındı. Yapılan çalışmalar neticesinde meclis-i maârifin aldığı kararları uygulamakla görevli *mekâtib-i umûmiye nezareti* kuruldu. Ancak bu kurum da, bildiğimiz nezaret statüsünden farklı ve derece olarak da daha düşük bir konumdaydı. Bu yeni birim, daha ziyade sıbyan okullarının dışında kalan eğitim müesseseleriyle ilgiliydi. Eğitim işlerinin kabineye dâhil bir nezaret tarafından temsil ve deruhte edilmesi, 14 Mart 1857 (18 Receb 1273) tarihinde *maârif-ı umûmiye nezaretinin* kurularak Abdurrahman Sami Paşanın nazır olarak atanmasıyla oldu. Harbiye, Bahriye ve Tıbbiye'nin dışındaki bütün okullar, yeni nezaretin denetimine verildi. Bu dönemde eğitime dair gerçekleştirilen diğer bir reform da 15 Nisan 1851 tarihinde *encümen-i dâniş* adıyla bir ilim heyetinin oluşturulmasıdır. Kuruluş amacı, gerek tesis edilmesi düşünülen dârülfünûn için, gerekse halkın çeşitli konularda bilgilendirilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan telif ve tercüme kitapları hazırlamaktı. Encümen-i dâniş *Târih-i Cevdet* gibi birkaç eserin dışında fazla çalışma ortaya koyamadan bürokratların iltimas ve siyasî çekişmelerine kurban edilerek 12 yıllık bir faaliyet sonrasında ortadan silinip gitti.

### c- Meşveret usûlünün yaygınlaştırılması: Meclisler

Tanzimat döneminde gerçekleştirilen bir diğer idarî reform da meclislerin ihdas edilerek yaygınlaştırılmasıydı. Ancak hemen belirtmek gerekir ki meşveret sistemi esasen Türk devlet geleneğine yabancı değildi. Zira Ortaasya'daki ilk Türk devletlerinden beri örgütlenmede kullanıldığı ve bu devletlerde hükümdarın yanında askerî, siyasî ve iktisadî konularda kararların alındığı meclislerin var olduğu bilinmektedir. Söz konusu uygulama bu dindeki istişâre fikriyle uyduğundan dolayı İslâmî devirde de mevcudiyetini sürdürdü. Osmanlı Devletinde önceleri divan-ı hümâyûn, ardından III. Selim döneminden itibaren de meşveret meclisleriyle devam eden gelenek, Tanzimat'la beraber daha da yaygınlaştırıldı. III. Selim, kafasındaki reform fikirlerini meşveret meclislerinde olgunlaştırdığı gibi, reformları için bu meclisleri son derece fonksiyonel bir şekilde kullandı. Ancak meclisler, aşağıda da ayrıntılı olarak inceleneceği gibi, Tanzimat öncesinde Sultan II. Mahmud tarafından yaygınlaştırıldı. Bu amaçla ilk olarak askerî işlerin görüşülüp karara bağlanacağı dâr-ı şûrâ-yı askerîyi, ardından da meclis-i vâlâ-yı ahkâm-ı adliye ve dâr-ı şûrâ-yı Bâbîâlî'yi kurdu.

Gerek Tanzimat'tan önce gerekse sonra kurulan meclisler, bürokratik hiyerarşideki yerleri göz önünde tutularak, nezaretlerin üzerlerinde yer alan meclisler ve nezaret meclisleri olarak iki grupta ele alınacaktır.

#### 1. Hiyerarşik açıdan nezaretlerin üzerinde yer alan meclisler

II. Mahmud tarafından nezaretlerin kurulması ve ardından da sadaretin başvekâlete dönüştürülmesi, şeklen de olsa Batıdaki kabine sistemine doğru atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir. Bu amaçla kurulduğu tarih kesin olarak bilinmemekle beraber, meşveret meclisinden yumuşak bir geçişle, nazırlardan ve yüksek rütbeli memurlardan mürek-

kep *meclis-i hass-ı vükelâ* teşkil edildi. Bu meclis bir nevi bakanlar kurulu-ydu yani hükümeti temsil etmekteydi. Kararların oy çokluğuyla alındığı kurum, devletin en yüksek yasama ve yürütme organı olup sadrazamın başkanlığında haftada iki gün toplanır ve icra işinde nezaretler arasında koordinasyonu sağlardı. Meclisin kolektif bir sorumluluğu yoktu; yani çağdaş hükümet gibi, alınan karar bütün meclis üyelerini bağlamı-yordu, her bir nazır kendi nezaretinin görev alanına giren işlerden sorumluydu. Üyeleri padişah tarafından atanırdı. Meclis, kendi gerekli gördüğü veya alt kademelerdeki meclislerin hazırladığı yasa tasarılarını ve meseleleri tartışıp lüzümlü düzeltmeleri yaptıktan sonra sadrazamın tezkiresiyle padişahın tasdikine sunar ve bunlar onaylandıktan sonra yürürlüğe girerdi. Periyodik toplantıların yanında, gerektiğe de toplanırdı. Bâbîâlî'nin dışında sadrazamın, şeyhülislâmın veya vükelâdan birisinin konağında toplanabilirdi. Katılacak üyelere teşrifat kaleminden çağrı pusulaları yazılırdı.

Katılan üyeler ve sayıları zaman zaman değişmekle beraber, meclis genel olarak şu kişilerden oluşuyordu: sadrazam, şeyhülislâm, serasker, meclis-i vâlâ reisi (daha sonra meclis-i Tanzimat başkanı), maliye, ticaret, hariciye, evkaf-ı hümâyûn nazırları, sadaret müsteşarı, darphane-i âmire nazırı (daha sonra hazine-i hassa nazırı), zaptiye müşiri, tophane müşiri, kapudan-ı deryâ, dîvan-ı deâvî nazırı, vâlîde kethüdası. Bunların dışında, hükümet üyesi olmayıp, tecrübelerinden yararlanılmak üzere bazı devlet ileri gelenleri ve vükelâ mazûlleri de *mecâlis-i âliyye memuriyeti* adı altında meclis-i vükelâya ve meclis-i umûmîye üye olarak atanabiliyordu.

İhdas edilen bir diğer meclis de, Bâbîâlî'de meclis-i vâlânın biraz daha geniş bir katılımıyla toplanan *meclis-i umûmî* idi. Bu meclisin de kuruluş tarihi tam olarak tespit edilememesine rağmen, düzenlenmesine dair 22 aralık 1839 tarihli bir irade mevcut olduğuna göre bu tarihten biraz önce kurulmuş olduğu tahmin edilebilir. Bazen meclis-i vâlâ daire-sinde, bazen de vükelâdan birisinin konağında toplanmaktaydı. Önceleri sadrazamdan ikinci rütbeye kadar olan Bâbîâlî memurlarına kadar büyük bir kitlenin katıldığı meclisin üye sayısı, daha sonraları yapılan bir düzenleme ile azaltıldı. Meclis savaş ve kriz gibi bazı olağanüstü hallerde yüksek bir katılımı toplanırdı. Meclis-i vâlânın genişletilmiş şekli olduğundan dolayı meclis-i vâlâda yapılan tüzük değişiklikleri aynen burada

da uygulanırdı. Aldığı kararlar meclis-i vükelânın onayından sonra padişaha sunuluyordu. Tanzimat meclisinin kurulmasından sonra bu meclis de yeniden düzenlendi. Meclis-i umûmî, buna göre yeni meclisin hazırladığı kanun ve nizam lâyhalarını ele almak üzere gerektiğinde toplanacaktı. Kararlar oy çokluğuyla alınmakta olup bunun oranı üçte ikiydi. Görüldüğü gibi bu meclis, kanun yapıcının meclis-i vâlâ olduğu dönemlerde meclis-i vâlâ ile, Tanzimat meclisi olduğu zamanlarda da Tanzimat meclisi ile organize bir şekilde yasama faaliyetlerini yürüttü. Böylece, alınacak kararların, daha az hatayla çıkmasını temin için, daha geniş bir platformda tartışılması sağlanmaktaydı.

Sultan II. Mahmud, 24 Mart 1838 tarihinde yapılmasını düşündüğü reformları hazırlamak, bu hususta gerekli çalışmaları yapmak ve çalışma yeri Topkapı Sarayı olmak üzere *meclis-i vâlâ-yı ahkâm-ı adliye* adında bir meclis kurdu. Meşveret meclislerinin dışında, devlet yönetiminde kurumsallaşmış meclis uygulaması yaygın olmadığından ilk zamanlarda yapı ve zihniyetten kaynaklanan bazı sorunlar ortaya çıktı. Şöyle ki, meclise atanan üyeler, başlangıçta meclisteki üyelik görevleriyle beraber daha önce buldukları memuriyetleri de sürdürdüler. Ancak bunun meclis çalışmalarını aksattığı anlaşılınca ikinci memuriyetler kendilerinden alındı. Diğer yandan üyeler arasındaki rütbe ve statü farkları da meclisteki tartışma ve oylamaları olumsuz yönde etkilemekteydi. Alt rütbelerde yer alan üyeler, üst rütbe sahibi üyelerin yanında fikirlerini özgürce beyan edemedikleri gibi, görüşmelerin ikinci gruptakilerin eğilimlerine göre şekillenmesi tehlikesi ortaya çıktı. Bu sakıncayı bertaraf etmek için meclis üyelerinin -daha önce rütbeleri ne olursa olsun- hepsi aynı rütbeye getirildi. Ayrıca, toplanma şekli, kuralları, bürokrasisinin işleyiş tarzı ve meclisin amacını içeren bir de tüzüğü hazırlandı. Meclisin en genel amacı, yapılması düşünülen ve *Tanzimat-ı Hayriyye* veya *Tanzimat-ı mülkiyye* olarak adlandırılan reformların gerçekleştirilebilmesi için gerekli kanun ve tüzükleri hazırlamaktı. Ayrıca, çıkardığı kanun ve tüzüklerin uygulanıp uygulanmadığını denetleme hakkına da sahipti.

Meclis, söz konusu faktörlerden dolayı Gülhane Hatt-ı Hümayûnuna kadar pek başarılı çalışmalar yapamadı. Tanzimat'la beraber meclisin önemi, işleri ve buna paralel olarak da üye sayısı çoğaltıldı. Yüksek

çalışma temposunun altında ezilmemesi ve ele aldığı konuları gerektiği gibi esaslı bir şekilde karara bağlayabilmesi için daha sonra yapılan bir düzenlemeyle âdi ve günlük işlerin meclis çalışma alanının dışında tutulması kararlaştırıldı. Yani, meclis kendi faaliyet alanını, daha ziyade reformlar ve çözümü güç olan problemler olarak sınırlandırdı. Meclisin öneminin ve gördüğü işlerin artmasına paralel olarak bürokratik örgütü de yeniden düzenlendi ve gittikçe daha ayrıntılı bir hal aldı. Bunun yanında içtüzüğü ve üyelerin görev ve sorumlulukları, yapılan yeni düzenlemelerle, ayrıntılandırıldı. Önemli sorunlar ise, önce mecliste kurulan komisyonlar tarafından inceleniyor, daha sonra genel kurulda görüşülerek sonra meclis kararı halini alıyordu. Meclis üyesi olmadığı halde konunun uzmanı olanlar da, düşüncelerinden yararlanılmak üzere bu komisyon çalışmalarına çağrılabilirdi. Bunun dışında ele aldığı konuyla ilgili gördüğü her hangi bir devlet memurunu veya nazırı meclise getirtip görüşlerine başvurma yetkisine de sahipti.

Meclis, 1850'lerden itibaren kendisine gelen konuların çokluğu ve çeşitliliği neticesinde, işleri yetiştiremeyerek yaklaşık bir yıl kadar gerisinde kaldı. Zira, her türlü nizam ve kanunun yapılmasından arazi anlaşmazlıklarına kadar her konu ile ilgilenmek zorundaydı. Bunun üzerine 26 Eylül 1854 tarihinde meclis-i Tanzimat kuruldu. Böylece, meclisin yargı ve yasama olarak belirlenmiş iki temel faaliyet alanından birisi olan yasama görevi, bu yeni kurum tarafından üstlenildi. Bu düzenlemeden sonra meclis-i vâlânın eski önemini kaybettiği ve yeni meclisin ön plana çıktığı görülür. Meclis, 21 Nisan 1857 tarihinde ele alınacak işler açısından *mülkiye, maliye ve evkaf, askeriye, hariciye ve deâvî* olmak üzere beş ihtisas dairesine ayrıldı. Her cemiyetin bir başkanı vardı. Bu dairelerin ele aldığı konular genel kurulda da görüşülmekteydi. Ancak, hem meclis-i vâlâ ve hem de meclis-i Tanzimat gibi iki reform meclisinin beraberce mevcudiyeti, bir takım sorunlar yarattığından iki meclis 14 Temmuz 1861 tarihinde *meclis-i ahkâm-ı adliye* adıyla birleştirildi. Yeni meclis *mülkiye, muhakemât* ile *kavânîn ve nizamât daireleri* olmak üzere üç kısımdan oluşmaktaydı. Meclisin her bir dairesinin görev ve sorumluluklarını ayrıntılarıyla belirleyen ayrıca bir de içtüzüğü hazırlandı.

8 Mart 1840 tarihinde meclis-i vâlâ saraydan, Bâbıâlf'deki kendi binasına taşındı. Burada padişahın meclis tartışmalarını izleyebilmesi için özel bir yer yapılmıştı. Nitekim, Sultan Abdülmecid, her sene Muharrem ayında meclisi ziyaret etti ve meclis toplantılarına katıldı. Bu özel toplantılarda geçmiş yılın bir muhasebesi yapılır, bir sonraki sene yapılacaklar hakkında direktifler verilirdi. Kararların oy çokluğuyla alındığı mecliste görüşmelere Kuran okunarak başlanmaktaydı.

Meclis-i vâlâ kuruluşundan itibaren tam bir reform meclisi olarak faaliyetlerini yürüttü. Ayrıca teoride üretilen çözümlerin ve tüzüklerin pratikte uygulanıp uygulanmadığını kontrol ve denetlemek de meclisin en önemli görevlerindendi. Bu amaçla *Tanzimat-ı Hayriyye'ye mugayir* hareket eden bürokratlar ve muhalifler burada yargılanıp susturuldular. Nitekim, dönemin önde gelen yöneticilerinden Hüsrev, Âkif, Nafiz, Tahir ve Hasip Paşalar mecliste yargılanıp cezalandırıldılar. Böylece, aynı zamanda bir yüksek mahkeme görevini de yerine getirmekteydi. Reformcuların bir nevi mahkemesi gibi çalışan meclis, Tanzimat'ın *hâmi-i hakikisiydi*.

*Meclis-i Tanzimat'a* ve yaptığı çalışmalara gelince; bu meclis aslında Tanzimat bürokratlarının kendi aralarındaki rekabet ve mücadelelerden doğdu. Yukarıda da belirtildiği gibi, reformların yavaşlaması ve meclis-i vâlânın işlerin üstesinden gelememesi de kurulmasını gerektiren bir diğer nedendi. Padişah meclisin kurulmasına dair yayınladığı hatt-ı hümayûnda, Tanzimat'ın esaslarının bir dereceye kadar gerçekleştirilmiş olmasına rağmen ayrıntılarda ve mülkî idarede henüz istenilen başarının sağlanamadığını, bunun en büyük nedeninin de irtikâp ve rüşvet olduğunu ifade ile, bu hususlarda gerekli çalışmaları yapmak üzere bir meclisin kurulmasını emretti. Yani meclis meclis-i vâlânın kanun ve tüzük hazırlama görevini üstlendi. Meclisin kontrolü Mustafa Reşid Paşanın yetiştirmeleri olup, ikinci Tanzimat kuşağı olarak adlandırılabilen olan Âlî ve Fuad Paşalardaydı. Meclis, mevcut kanunları ıslah, ikmâl ve hatta ilga edebilme yetkisine sahipti. Meclis-i vükelânın havale ettiklerinin yanında gerekli gördüğü konuları da ele alıp inceleyebilirdi. Aldığı kararları meclis-i vükelâ uygulayacak; ancak uygulamada gördüğü hataları bu meclise ihtar, gerektiğinde dava edebilecekti. Bu husus son derece önemlidir. Zira yasama organının yürütmeyi (hükümeti) denetlemesine daha

önce Osmanlı devlet yönetim mekanizmasında rastlanmamaktadır. Diğer yandan, gerekli gördüğü konuları ele alıp inceleyebilme yetkisi de, meclisin reformlara etki etmesi ve bunları yönlendirmesi açısından son derece önemlidir. Ayrıca üst rütbeli bürokratları yargılama yetkisine sahipti. Meclis-i vükelâ, meclisin hazırladığı kanun taslaklarını reddeder veya değiştirebilirdi. Öte taraftan meclis-i Tanzimat da, kanunlara aykırı davranan vükelâyı yargılayabilirdi. Devlet teşkilâtında yasama ve yürütme ilk defa bu kadar kesin hatlarıyla birbirinden ayrılıyordu. Meclis, alt meclis veya makamların hazırladıklarının dışında, dışarıdan şahısların hazırladığı kanun ve nizamnameleri de ele alıp değerlendirebilirdi. Bu husus da son derece önemli olup, halktan kişilere yasama mekanizmasında yer alma hakkını tanıyordu. Meclis bu özelliklerinden dolayı bazı araştırmacılar tarafından gerçek bir parlamento olarak nitelendirildi. Faal olduğu yedi sene içerisinde yargı görevlerinin dışında pek çok kanun hazırlayarak önemli bir yasama organı olduğunu gösterdi.

24 Mart 1838 tarihinde meclis-i vâlâ ile birlikte kurulan *dâr-ı şûrâ-yn Bâbîâlî*'nin çalışma yeri isminden de anlaşılacağı gibi Bâbîâlî'deydi. Bunun kuruluş amacı da meclis-i vâlâ gibi Tanzimat'a dair hususları görüşmek ve gerekli düzenlemeleri yapmaktı. Hükümete yardımcı olmak üzere bir *ministro meclisi* olarak düşünülen meclis, dahilî, haricî, malî vs. konularda çalışmalar yapıp meclis-i vâlâyâ sunmakla görevliydi. Meclis-i vâlânın sunulan bu tasarılar üzerinde reddetme ve değiştirme de dâhil her türlü tasarruf hakkı vardı. Dâr-ı şûrânın hazırladığı mazbatalar meclis-i vâlâyâ takdim edilmeden evvel dâhiliye ve hariciye nazırlarının onayından geçmekteydi. Yukarıda meclis-i vâlâ kısmında ifade edilen, üyelerin farklı rütbelerde bulunmalarının meclis görüşmelerinde yarattığı sorunlar burada da vardı. Bu sorunu aşmak için dâr-ı şûrâ üyeleri de yapılan bir düzenlemeyle aynı seviyeye getirildiler. Meclis, etkin ve faal olmayan bir çalışma hayatından sonra 12 Ağustos 1839 tarihinde lağvedilerek üyelerinin bir kısmı meclis-i vâlâ, bir kısmı da meclis-i nâfia üyeliklerine atandı.

1845 tarihinde Sultan Abdülmecid, gidişatından memnun olmadığı reformların daha da hızlandırılması ve bunların önünde en büyük engel olarak gördüğü cehaletin ortadan kaldırılması için mekteplerin yaygınlaştırılması gerektiği yönünde bir hatt-ı hümayûn yayınladı. Padişah

bununla reformların başarısıyla eğitim arasındaki doğrudan ilişkiye dikkat çekiyordu. Bu uyarı üzerine mahalle (sıbyan) mekteplerini düzenlemek için bir *meclis-i muvakkat* kuruldu. Meclis; birisi sıbyan mekteplerine; diğeri rüşdiye mekteplerine ve öteki de bir dârülfünûn kurulmasına dair olan üç tasarı hazırladı. Meclisin hazırladığı tasarılar da yer alan bir diğeri husus da Bâbîâlî'de eğitimle ilgili işlerle ilgilenecek olan daimî bir meclisin kurulmasıydı. 27 Haziran 1846 tarihinde *meclis-i maârif-i umûmiyenin* kurulmasıyla meclis-i muvakkatin görevi sona erdi. Yeni meclis, iki reformcu kurumun, meclis-i vâlâ ile hariciye nezaretinin denetimi altındaydı. Bu husus eğitimin lâikleştirilmesi açısından son derece önemlidir. Çünkü o ana kadar şeyhülislâmlığın denetimi altında bulunan eğitim işleri, bu tarihten sonra Bâbîâlî'nin, yani hükümetin kontrolü altına giriyordu. Böylece eğitim mekanizmasını ellerine geçiren Tanzimat bürokratları, reformları daha rahat bir şekilde yönlendirmeyi planlıyorlardı. Bâbîâlî'de meclis-i vâlâ dairesinde kendisine tahsis edilen odada haftada iki gün toplanmakta olan meclisin aldığı kararlar, ayda bir kere, daha geniş bir katılımı ile toplanan *meclis-i umûmî-i maârif* adlı mecliste yeniden görüşülmekteydi. Genişletilmiş mecliste, meclis-i maârifin bir sonraki ay ele alacağı konular da tespit ediliyordu. Başlangıçta altı olan üye sayısı zamanla yirmiye kadar çıktı.

20 Haziran 1857 tarihinde eğitimin din ve mezhep farkı gözetmeksizin bütün halkın yararlanacağı bir konuma getirilmesini sağlamak üzere gerekli çalışmaları yapmak için *meclis-i muhtelit-i maârifin* (karma maârif meclisi) kurulması üzerine, eğitimle ilgilenen meclislerin sayısı da ikiye çıktı. Meclis hazırladığı tasarıları meclis-i maârifte sunacak ve daha ziyade çeşitli fenlere dair olan konuları görüşecekti. 1864 tarihine kadar faaliyetlerine devam eden iki kurum, bu tarihte kaldırılarak yerine *maârif-i umûmiye heyeti* adıyla bir birim oluşturuldu. Bu, *daire-i mekâtib-i mahsusa* ve *daire-i mekâtib-i umûmiye* adıyla iki şubeden meydana gelmekteydi. Ayrıca, İslâm'a âit kitapları incelemekle görevli *mekâtib-i sıbyân-ı müslime komisyonu* ve üyeleri çeşitli cemaatlerden seçilip bütün halkın eğitim işleriyle ilgilenmek üzere *mekâtib-i rüşdiye ve ilmiye komisyonu* isimleriyle iki komisyon kuruldu. Osmanlı Devletinin Islahat Fermanında yapılmasını taahhüt ettiği reformların uygulamaya konması amacıyla Avrupa ülkelerinden ve özellikle Fransa'dan gelen baskılar üzerine 1869'da ilân edilen



*maârif-i umûmiye nizamnamesi* ile eğitim teşkilâtında da önemli değişiklikler yapıldı. Bu düzenleme ile *daire-i ilmiye* ve *daire-i idâre* olarak iki kısımdan meydana gelen ve maârif-i umûmiye nazırının başkanlığında yılda iki kere toplanacak olan *meclis-i kebîr-i maârif* kuruldu. Bu yeni meclis söz konusu iki dairenin görüştüğü hususları karara bağlamakla ve yeni eğitim politikaları belirlemekle yükümlüydü. İlmiye dairesinin görevi, okullar için gereken kitapları telif ve tercüme ettirmek, Türkçe'nin gelişmesini sağlamak ve Avrupa'daki okullarla irtibat kurmaktır. Yarı Müslüman, diğer yarı da gayrimüslim üyelerden oluşan idare dairesinin görevi ise ülkedeki bütün maârif meclisleri, okullar, müzeler, kütüphaneler ve matbaalarla ilgili işlere bakmaktır. Ayrıca, eğitimle alakalı her türlü plan ve programı hazırlamak da bu dairenin yükümlülüklerindendi.

Bu dönem eğitim politikalarında göze çarpan bir özellik de medreselerin ıslah edilmemesi ve oldukları gibi bırakılmasıdır. Devletin tercihini yeni eğitim kurumlarından yana koyması neticesinde halk da istikbal kaygısıyla çocuklarını medreselerden ziyade bu yeni eğitim kurumlarına kaydırды. Zira, bu eğitim kurumlarından mezun olan öğrenciler devlet dairelerinde iş bulabilme şansına sahiptiler. Böylece medreseler kendi kaderlerine terk edildiler. Tanzimat bürokratları, medreseleri ortadan kaldırarak din âlimlerini karşularına alma yerine, yeni eğitim kurumlarına söz konusu imkânları sağlayarak medreseleri fonksiyonel olarak etkisizleştirdiler.

## 2. Nezaret meclisleri

Bu kısımda nezaretlerin altında yer alan meclisler ele alınacaktır. Tanzimat'ın ilânının hemen öncesinde, Haziran 1838'de II. Mahmud ülkenin îmarı, tarım, ticaret ve sanayiın geliştirilmesi hususlarında gerekli çalışmaları yapmak üzere Bâbiâlî'de *meclis-i umûr-ı nâfia* adıyla bir meclis kurdu. Hariciye nezaretinin denetimi altında olan meclis, yurt dışındaki benzer hizmetleri yerine getiren kurumlarla bilgi alış-verişinde bulunma ve çalışmalar yapma hakkına sahipti. Bu noktadan hareketle yabancılar da meclis üyeliğine atanabiliyordu. Hariciye nazırı adına müsteşarın başkanlık ettiği mecliste bir de müftü görev yapmaktaydı. 20 Temmuz 1839 tarihinde ticaret nezaretinin kurulması üzerine meclis buraya bağlandı. Yukarıda ilgili kısımda açıklandığı üzere nezaretin İs-

tanbul gümrük emanetine bağlanması sırasında meclis de lağvedildi. Meclis, bu çalışma periyodunda bilhassa 1838 eğitim reformuyla ilgili başarılı çalışmalar yaptı. Daha sonra umur-ı nâfia nezaretinin Ekim 1848'de kurulması üzerine, aşağıda açıklanacak olan meclis-i ziraat, yeni kurulan nezaretin maiyetine verilerek ismi, nezaretin adına nispeten meclis-i nâfia olarak değiştirildi (8 Mart 1849). Yeni haliyle görevleri köprüler ve devlete ait binaların yapım ve onarımı, orman yetiştirilmesi, bilinçsiz bir şekilde yok edilmesinin önlenmesi gibi konulara bakmaktı. Diğer yandan ülkenin îmarı için demiryollarının ve küçük yerleşim yerlerini ana merkezlerle bağlayan tâli şose yolların yapımına başlandı. Dolaşısıyla bu gibi önemli işlerle ilgilenmek üzere ayrı bir birimin varlığına gerek duyularak, meclis-i nâfianın bir şubesi olmak ve ülkede yol, köprü, kanal, bina vs. îmar faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere *meclis-i maâbir* kuruldu (31 Ekim 1857). Bu değişikliğin üzerinden bir sene bile geçmeden yapılan yeni bir düzenleme ile meclis-i nâfia lağvedildi (29 Eylül 1858).

Nâfia meclisinin dışında 4 Şubat 1843 tarihinde maliye nazırının teklifi üzerine yapılan bir düzenlemeyle ülkede tarım ve ticareti yaygınlaştırmak, üretimi artırmak, ithalat ve ihracata dair hususları görüşmek ve nihayet bayındırlık konularıyla meşgul olmak üzere *meclis-i ziraat* ismiyle söz konusu nezaretin maiyetinde bir birim oluşturuldu. Üyeleri arasında tüccar temsilcileri de vardı. Önceleri haftada iki gün, daha sonra ise işlerin çoğalmasına paralel olarak her gün toplanmaya başladı. Önemli hususlar bütün üyelerin katılımı olmadan görüşülmüyordu. Meclis, uygun gördüğü takdirde dışarıdan herhangi bir şahsın hazırladığı kanun lâyihası veya nizamnameyi de dikkate alıp inceleyebilirdi. Ayrıca çıkardığı kanun ve tüzüklerin uygulanmasını kontrol etme yetkisine de sahipti. 1845'te gördüğü işlerin maliyeden ziyade ticaret nezaretini ilgilendirdiği fikrinden hareketle buraya nakledildi. Daha sonra ziraat nezaretinin kurulması üzerine meclis de buraya bağlandı, ancak nezaretin ömrünün kısa olması neticesinde eski konumuna döndürüldü. Ardından da yukarıda açıklandığı gibi nafia nezaretine bağlanarak ismi nâfia meclisi olarak değiştirildi. Bundan sonra çalışmalarını bu isim altında yürüttü.

Maliye Nazırı Saip Paşanın teklifi ile diğer bazı nezaretlerin maiyetinde bulunduğu gibi, maliye nezaretinin denetimi altında da bir daimî

meclisin kurulması kararlaştırıldı (9 Eylül 1840). *Meclis-i muhâsebe-i mâliye* adı verilen bu meclis, tatil günlerinin dışında haftanın her günü toplanmaktaydı. Maliyedeki muhasebeciler, Anadolu ve Rumeli defterdarları ve taşradaki büyük görevlilerin merkezdeki işlerini yürütmekle görevli olan kapı kethüdaları meclisin üyesiydiler. Görevi, vergi ve maliyeye dair konuları görüşmek, gerekli düzenlemeler yapmak ve tüccarlar arasındaki anlaşmazlıklara bakmaktı. Ayrıca 1855 tarihli bütçe nizamnamesiyle bütçe hesaplarının denetimi de meclise verildi. İhtilâflı konularda tanıklıklarına başvurmak üzere gerekli gördüğü kişileri meclise getirtme yetkisi vardı. Malî buhran yüzünden Ağustos 1858'de yapılan personel azaltılması girişimleri ve tasarruf tedbirlerinden meclis de etkilendi. Meclis, *meclis-i mâliye* ve *meclis-i muhâsebe* olarak ikiye ayrıldı. Bu düzenlemeye göre meclis-i maliye daha ziyade malî anlaşmazlıklara bakmakla; meclis-i muhasebe de, eyalet ve sancakların yıllık gelir, gider ve bakaya hesaplarını incelemek, yeni gelir kalemleri ihdas etmekle görevliydi. Kısa süre sonra 7 Şubat 1860 tarihinde yapılan bir diğer düzenlemeyle meclis-i maliye ortadan kaldırılarak görevleri meclis-i muhasebe tarafından üstleildi.

Sultan II. Mahmud'un gerçekleştirdiği yeniliklerden birisi de karantina usulünü memleket genelinde uygulamasıydı. Karantina daha önceleri sadece hastalığın çıktığı yerde tatbik edilmekteydi. Sultan, bazı mutaassıp kişilerden gelebilecek îtirazları bertaraf etmek için, topladığı meşveret meclisine yenilik taraftarı din âlimlerini çağırarak karantinanın câiz olduğuna dair müsâadeyi aldı. Bu konuda gerekli çalışmaları yapmak üzere bir de meclisin (*meclis-i tahaffuz, karantina meclisi*) kurulması kararlaştırıldı. Meclise, çıkardığı kanun ve tüzüklerin uygulanmasını denetleme yetkisi tanındı (26 Nisan 1838). Nihayet, Şeyhülislâm Mekki-zâde Mustafa Âsım Efendinin bu hususta gerekli olan fetvayı vermesiyle sorunun hukukî yönü çözümlendi. Burada hemen göze çarpan nokta, karantinanın uygulanmasına dair karar alındıktan sonra şeyhülislâmın fetvasına müracaat edilmesi durumuydu. Yani siyasî otorite kararını vermiş, dinî otoriteye ise sadece onay işi kalmıştı. Dolayısıyla şeyhülislâmın fetvası, yapılan işin halk katında meşrûiyetini sağlayan bir formaliteden ibaretmiş gibi gözüküyor. Ancak gene de olası bir tepkiye meydan vermemek için *Takvim-i Vekayi*'de bu hususta yayınlanan yazıda, çeşitli

fetva mecmuaları ile İslâm büyüklerinin yazdığı kitaplardan deliller getirilmekteydi. Normalde haftada üç gün ve gerektiğinde her gün toplanacak olan meclise sefaret temsilcileri de üye olarak atandılar. Zamanla yabancı üyelerin çoğalması neticesinde çoğunluk bunların eline geçti. Karantina hususunda bilhassa Avusturyalı uzmanlardan istifade edildi. Mazbataları Fransızca olarak düzenlenen meclis, karantinaya dair pek çok nizamnameler hazırladı. Başlangıçta hariciye nezaretinin denetim ve gözetimi altında kurulan karantina meclisi, daha sonra ticaret nezaretine nakleldi. Bir süre sonra kısa da olsa bağımsız bir birim haline getirildi. Daha sonra sırasıyla ticaret ve hariciye nezaretleri ile tophane-i âmire müşirliğine bağlandı. Bağlı bulunduğu birimin nazırı meclisin birinci başkanıydı. Bulaşıcı hastalıkların ortaya çıkmasına paralel olarak meclisin önemi de arttı veya azaldı. Önceleri tamamen millî menfaatler ve sağlık sorunlarına çare olmak amacıyla kurulan meclis, daha sonra yabancıların çoğunluğu ele geçirmeleri üzerine onların çıkarlarını gözeten milletlerarası bir kurum hüviyetine büründü.

Bu dönemde kurulan meclislerden bir diğeri de erzak, odun, kömür gibi halkın zorunlu ihtiyaçlarını oluşturan maddelere uygulanacak olan narhı (satış fiyatını belirleme) saptamak, belirlenen fiyattan fazlaya veya eksik gramajla mal satanlar hakkında yapılacak muameleleri görüşmek ve önlemler almak üzere zaptiye müşirliği bünyesinde yer alan *es'âr meclisi*ydi (13 Ağustos 1851). Üyeler arasında esnaf ve tüccar temsilcileri de vardı. Meclisin tespit ettiği narh fiyatları halkın da bilgi sahibi olmasını sağlamak amacıyla gazetelerde yayımlanmaktaydı. Aynı yıl içinde, 12 Kasım 1851'de zaptiye müşirliğinde yapılan geniş çaplı bir düzenleme ile, ele aldığı esas konular olan es'âr ve esnaf hususlarının daha ziyade ticâret nezaretini ilgilendirdiği noktasından hareketle, nezaretin maiyetine verildi. 26 Ağustos 1852 tarihinde, gördüğü işler daha önceleri narh uygulamalarını denetleyen bir kurum olan ihtisap nezaretine devredilerek, meclis lağvedildi.

6 Eylül 1841 tarihinde Maliye Nazırı Safvetî Paşa zamanında, Avrupa'da olduğu gibi madenlerin îmal, idare, gelir ve giderlerinin maliye hazinesine bağlanması ve bu hususları görüşüp tartışmak amacıyla *darphane-i âmireye* bağlı olarak bir *maden meclisinin* kurulması kararlaştırıldı. Genel olarak 4-5 üyeden oluşan meclis, bazen darphane nazırının, bazen

de darphane muhasebecisinin başkanlığında toplanmaktaydı. Bu şekilde uzun süre çalışmalarını yürüten meclis, 1283 (1866-67) tarihinde ortadan kaldırıldı.

Nezaret meclisleri bu devir yenileşme hareketlerinde önemli bir görevi yerine getirdiler ve uygulanan reformların ayrıntılarının tespiti konusunda ve uzmanlık gerektiren konularda başarılı çalışmalar yaptılar.

## II. Taşra Teşkilâtında Reform

Merkez yönetiminde yapılan reformlardan hedeflenen başarının sağlanabilmesi, bunların taşrada da uygulanmasına bağlıydı. Dolayısıyla taşra teşkilâtının da bu doğrultuda yeniden ele alınması gerekiyordu. Nitekim Tanzimat'la beraber merkez teşkilâtının yanında taşra yönetiminde de önemli düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Gülhane Hatt-ı Hümayûnunda iltizam sisteminin halkı uğrattığı zararlar söz konusu edilerek kaldırılacağına dair işaretler veriliyordu. Yine, halkın gelir düzeyinin saptanacağı ve herkesten gelirine göre vergi alınacağı ifade olunarak yeni vergi sisteminin esasları da belirlendi. Nitekim bu görüşler doğrultusunda iltizam usûlü kaldırılarak muhassıllık sistemi kurulmaya başlandı. Muhassıllar, sancağın hem idarî ve hem de malî yöneticisiydiler. Topladıkları vergileri doğrudan doğruya merkezdeki hazineye göndermekteydiler. Vergilerin tespit ve toplanmasında muhassıllara yardımcı olmak üzere sancak merkezlerinde kurulan muhassıllık meclislerine halktan temsilciler de katılmaktaydı. Bu yeni sistemle vali, mütesellim ve diğer yöneticilerin üzerlerinde bulunan malî sorumluluklar muhassıllar tarafından üstlenildi. Böylece vergi tevzi işlemlerinin bir düzene konulması amaçlandı. Ancak, kısa süren bu uygulamadan istenilen sonuçlar alınmadığından gelirlerde büyük bir azalma meydana geldi. Zira muhassıllık sistemine işlerlik kazandırılmadan iltizam usûlü kaldırıldığı için, devlet yeni gelirleri tespit edip toplayamadığı gibi eski gelirlerini de kaybetti. Bu yüzden Mart 1842 tarihinden itibaren yeniden iltizam sistemine geri dönüldü.

Muhassıllık sisteminin başarısızlıkla sonuçlanmasına rağmen arayışlar sürdürülerek taşra yönetiminde bazı düzenlemelere gidildi. Tanzimat döneminde taşra yönetiminde yapılan bu düzenlemeleri inceler-

ken, en küçük birim olan muhtarlıktan, en büyük idarî birim olan eyalet idaresine doğru, küçükten büyüğe bir sıra takip edilecektir. Yani, taşra birimleri kronolojik değil, hiyerarşik olarak ele alınacaktır.

#### a. İmâr Meclisleri Tecrübesi

Tanzimat döneminde gerçekleştirilen bir diğer yenilik de taşra imâr meclislerinin kurulmasıdır. 1845 yılında, taşradaki insanların sorunlarının bizzat kendi ileri gelenlerinin ağzından ifade edilmesi için her bölgeden birisi müslim ve diğeri gayrimüslim tebaanın temsilcisi olmak üzere ikişer kişi İstanbul'a çağrıldı. Bu temsilcilerin meclis-i vâlâya çağrılarak yazılı ve sözlü olarak dile getirdikleri sorunlar vergi ve ulaşım olmak üzere iki ana grupta toplanmaktaydı. Taşra temsilcileri, 12 Mayıs 1845'te toplanan meclis-i umumîye de katıldılar. Böylece Osmanlı tarihinde ilk defa halkın temsilcileri hükümet merkezine getirilerek yapılacak yenilikler hakkında fikirleri soruldu. Yapılan çalışmalar neticesinde Anadolu'da beş ve Rumeli'de de beş olmak üzere toplam on tane geçici imâr meclisinin meclis-i vâlâya bağlı olarak faaliyet yürütmesine karar verildi. Bu meclisler genelde askeriyeden seçilen bir başkan, biri ilmiye mensubu iki üye ve bir kâtipten oluşmaktaydı. Meclisler, yaptıkları çalışmalara dair raporları meclis-i vâlâya sunmakta ve bu raporlar meclis tarafından değerlendirilmekteydiler. Meclis-i Vâlâ Başkanı Süleyman Paşanın girişimleriyle gerçekleştirilen bu teşebbüs, Paşanın daha sonra görevden alınmasıyla yarım kaldı. Bu meclisler tarafından yapımına başlanan Trabzon-Erzurum ve Bursa-Gemlik yolları uzun süre bitirilemedi. Bu tecrübe, reformların sürekliliği olan birer devlet politikası olarak değil de kişilerin siyasî ikballeriyle ve girişimleriyle paralel yürüyen atılımlar olduğunu açıkça göstermektedir. Zira, Süleyman Paşanın şahsî girişimiyle ortaya konulan bu yenilik, paşanın gözden düşmesiyle beraber hemen uygulamadan kaldırıldı.

#### b) Muhtarlık teşkilâtının kuruluşu

II. Mahmud, İstanbul'un güvenliğinin sağlanması ve taşradan gelip işsiz-güçsüz bir şekilde hırsızlık, yolsuzluk ve çeşitli uygunsuzluklar yaparak şehrin huzurunu bozan kişilere karşı bazı önlemler aldı. Bu gibi şahıslar tespit edildiklerinde hemen şehir dışına çıkarılırdı. Ancak bu her zaman mümkün olmuyordu. Soruna köklü bir çare bulmak için 1829'da yapılan bir düzenlemeyle İstanbul mahallelerinde muhtarlık örgütü kuruldu. Her mahallede *muhtar-ı evvel* ve *muhtar-ı sâni* adıyla iki muhtar vardı. Bunlar, halkın oyuyla seçildikten sonra merkezin onayına sunulmaktaydı. Daha sonra her biri için darphanede birer mühür kazdırılıp kendilerine gönderilmekteydi. Kefilleri ise mahalle imamlarıydı. En önemli görevleri, buldukları mahallin güvenliğinin temin edilmesi, ölüm ve doğum hadiseleri, mahalleye gelme, gitme, göç etme vb. olaylarla ilgili kayıtların tutulması, kısaca halkla devlet arasındaki ilişkinin sağlanmasıydı. Muhtarlara köyün büyüklüğüne göre üç ilâ on iki kişi arasında değişen ve seçimle işbaşına gelen ihtiyar heyetleri yardımcı olurdu. Muhtarların üstlenmiş oldukları söz konusu görevler daha önceleri mahalle imamları ve âyanlar tarafından yerine getirilmekteydi. Muhtarların vazifeleri Tanzimat'la beraber daha da çoğalarak devam etti. Bu dönemde kendilerine yüklenen diğer bir önemli görev de devletin halktan toplayacağı verginin tahsil edilmesi oldu. Muhtarlık örgütü 1833'ten itibaren taşrada da uygulanmaya başlandı.

#### c) Kaza Yönetimi

1842'de muhassıllık sisteminin ortadan kaldırılmasıyla sonuçlanan düzenlemenin ardından taşra teşkilâtında yeni bir organizasyona gidildi. Şöyle ki, Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerde bir kaç köy birleştirilerek ilk defa idarî bir birim olarak *kazalar* oluşturuldu ve bunlara birer müdür atandı. Bu tarihe kadar mahkemelerin bulunduğu adlî birimleri ifade etmekte olan kaza terimi, bu değişikliklerle beraber artık bir idarî kurum olarak taşra teşkilâtındaki yerini aldı. Kaza müdürleri, mahallî ileri gelenler tarafından seçilmekte ve hükümetin onaylamasıyla göreve başlamaktaydı. 1871'de yapılan düzenlemeyle kazaların yönetimi müdürlerden alınarak kaymakamlara verildi. Bu birim varlığını günümüze kadar sürdürdü.

#### d) Sancak Yönetimi

1842 düzenlemesiyle sancak yönetimi, merkezî hükümet tarafından atanan kaymakamlara bırakıldı. Bunlar valiye karşı sorumlu olmalarına rağmen vali tarafından görevden alınamamaktaydılar. Maiyetlerinde mal müdürü, hâkim, tahrirat başkâtibi, mal başkâtibi, müslim ve gayrimüslim halkın temsilcilerinden oluşan sancak meclisleri vardı. Haftanın belirli günlerinde toplanan bu meclis, sancağın güvenlik, maliye, yönetim, eğitim-öğretim ve belediye gibi işleriyle ilgili çalışmalar yürütmekte ve bu konularda kaymakama yardımcı olmaktaydı. Yine şeriatı doğrudan ilgilendirmeyen hukukî konular da meclisin görevleri arasındaydı. Meclisin baş edemeyeceği derecedeki büyük konular, eyalet meclisine havale edilmekteydi. Sancak meclisinin faaliyetlerini belirtir tutanaklar her ay eyalet meclisine sunulmakta, maliyeyi ilgilendiren hususlar ise doğrudan maliye nezaretine bildirilmekteydi. Bunun dışında merkezî hükümetle olan bütün yazışmalar, vali ve eyalet meclisi aracılığıyla yapılmaktaydı.

Sancak yönetiminde yer alan bir diğer önemli görevli de *mal müdürü*ydü. Hazine gelirlerinin meclis denetiminde tahsili ve muhasebesi, kazalardan gelen gelirlerin kayıtlarının tutulması ve üç ayda bir bu kayıtların eyalet meclisine sunulması mal müdürünün görevlerindendi. Bunun dışında nüfus sayım ve kayıt işleriyle ilgili *nüfus memuru*, güvenliğin sağlanmasıyla görevli zaptiyeler, posta görevlileri ve diğer memurlar da vardı.

Sancak meclisleri Ocak 1849 tarihine kadar görevlerini muhassıllık meclisleri için çıkarılan yönetmeliğe göre uyguladılar. Bu tarihte yapılan bir düzenleme ile *eyalet meclisleri nizamnamesi* hazırlandı. Hayli ayrıntılı bir şekilde düzenlenen bu tüzük de çeşitli iç karışıklıklar ve Kırım savaşı yüzünden kendisinden beklenen faydayı ve meclisler de gerekli denetimi sağlayamadılar.

#### e) Eyalet Yönetimi

Tanzimat dönemi öncesinde eyaletin her türlü mülkî ve malî en büyük sorumlusu olan valilerin yetkileri Tanzimat'la beraber sınırlandırıldı. Özellikle de malî yetkiler ellerinden alındı. Yukarıda açıklandığı üzere eyaletin malî işleri Tanzimat'ın ilânından hemen sonra kurulan muhassıllıklara verildi. Bu yeni sistemden beklenen başarının sağlanamaması üzerine muhassıllıklar ortadan kaldırılarak eyaletin malî işleri



defterdarlara ihale edildi. Devletin eyaletteki en büyük temsilcisi olan vali, kanunların uygulanması, halkın güvenliğinin sağlanması, memleketin îmar edilmesi, hülâsa her şeyden sorumluydu. Kendisine, gördüğü işlerde yardımcı olmak amacıyla defterdar, kadı, müftü, müslümanları temsilen dört kişi ve gayrimüslimleri temsilen de iki kişiden oluşmak üzere bir *büyük meclis* vardı. Bu meclis sancak meclislerinin gönderdiği faaliyet raporlarını değerlendirip kesin sonuca bağlamak, eyaletin idare, maliye, güvenlik, îmar, adlî bütün hususlardaki problemlerini görüşmek ve bunlara çare bulmakla görevliydi. Ayrıca adlî suç işleyenleri ve Tanzimat'a karşı çıkan görevlileri de yargılayan bir mahkeme durumundaydı.

Ocak 1849 düzenlemesiyle bu meclisler de yeniden ele alındı. Nitekim, büyük meclisten ayrı olarak eyalet meclisleri oluşturuldu. Bu meclis, hükümet tarafından atanan bir başkan, vali, defterdar, hâkim (kadı veya nâip), müftü, kâtip ve halk tarafından seçilecek dört müslim ve gayrimüslim halkın her grubunu temsilen birer kişiden müteşekkildi. Cuma günleri dışında her gün toplantı yapan mecliste önemli konular görüşülürken bütün üyeler katılmak zorundaydı. Söz konusu nizamnamede meclislerin görevleri ve tartışma usülleri gayet ayrıntılı bir şekilde belirtilmişti. Bu tüzük 1864 *vilâyet nizamnamesine* kadar yürürlükte kaldı. Söz konusu nizamnameyle eyalet sisteminden vilâyet sistemine geçildi.

Taşra teşkilâtında yapılan bu düzenlemeler 1876 yılına kadar pek başarıya ulaşamadı. Zira sınırları ziyadesiyle geniş olan vilâyetlerde nakliye ve haberleşme araçlarının yetersiz olması, yetişmiş idareci kadroların mevcut olmaması, bazı vilâyetlerde bulunan yabancı ülke konsoloslarının idarî işlere müdahale etmesi gibi durumlar, taşra yönetiminde istenilen düzenin sağlanması önündeki en önemli engellerdi. Söz konusu konsoloslar bilhassa müslim ve gayrimüslim halkın beraber yaşadıkları eyaletlerde gayrimüslim halkın menfaatlerini korumaya çalışarak valileri merkeze şikâyet etmekte ve çoğu kere hükümet de meselenin aslını araştırmaksızın valileri görevden almakta veya başka bir yere tayin etmekteydi. Nitekim, Âlî Paşa, bu durumu şu şekilde ifade eder: *...Osmanlı tebaasından haksız bir davası olan yahut haklı olarak ceza alan bir kişi konsoloslar nezdinde veya sefaretlerde resmî bir dayanak, destek bulacağından emindir. Görevini hakkıyla yerine getirmek suretiyle bunların [konsoloslar] hoşuna git-*

*memek bedbahtlığında bulunan bir vali ebediyen mahvolmuş demektir... Vekillerini atayan ve görevden alan artık padişah değildir...* Bu sözlerden de anlaşılacağı gibi gerek merkezde, gerekse taşrada tespit edilen reformları uygulamada devlet rahat ve kendi başına bırakılmamaktaydı.

Taşrada kurulan bu meclisler vâsıtasıyla sınırlı da olsa halk ve mahallî ileri gelenler yönetime katılmaya başladı. Bu katılım meclislerin tabii üyeleri olan yerel yöneticiler ve bölgeden halkın temsilcisi olarak seçilmiş olan insanlarla sağlanmaktaydı. Bu durum, daha sonra meclis-i mebusanın kurulması ve taşra halkının temsilcilerinin bu meclis çalışmalarına katılmalarına temel teşkil etmesi açısından da önemlidir. Tanzimat döneminde bir yandan bu şekilde halkın temsilcilerinin sınırlı da olsa yönetime katılması ve diğer yandan da taşranın idare, zaptiye, maliye, imâr gibi hizmetlerinde önceki devirlere nispeten daha bir merkezîleştirilmenin sağlanmış olması, ilk bakışta bir çelişki gibi görülebilir. Ancak bu noktada şunu ifade etmekte yarar vardır ki, merkezî hükümet, taşra temsilcilerini yönetimden tamamen dışlayacak güçte değildi. Dolayısıyla söz konusu hizmetleri merkezîleştirirken, halkın temsilcilerini de sistemin içine almak durumunda kaldı.

Tanzimat dönemi, Osmanlı tarihinde ilk defa olarak uzmanlaşmış sivil bürokratların rol aldığı bir taşra teşkilatlanmasının temellerinin atıldığı bir dönemdir. Ancak bunun, çok geniş topraklara sahip devletin her tarafında aynı ölçüde etkili ve başarılı bir şekilde uygulandığını iddia etmek güçtür. Zira bu kadar geniş bir coğrafyada görevlendirilecek yetişmiş elemanların kıtlığı, sistemin en büyük sorununu oluşturuyordu. Nitekim pek çok tüzük ve kanunlar çıkaran Tanzimat reformcularının, reformları uygulayacak olan personel yetiştirme politikasında pek başarılı oldukları söylenemez. Dolayısıyla yeni kurulan bir müessesenin başına yine eski görevlilerden birisini getirmek zorunda kaldılar. Tanzimatçılar, reformları uygulayacak insanları yetiştirme işlemine geç el attılar. Bunun dışında reformların başarılı olması için gerekli olan şu iki unsur da Tanzimatçılarda mevcut değildi: para ve zaman. Tanzimat döneminde uygulanan malî politikalar başarılı olamadı ve devlet maddî açıdan rahata kavuşamadı. Oysa reformların başarısı malî kaynakların varlığına ve sağlam olmasına bağlıydı. Diğer yandan devletin varlığını tehdit eden iç ve dış sorunların mevcudiyeti, yenilikçilere reformları rahatlıkla uygula-

yabilecekleri bir ortamı sağlamaktan son derece uzaktı. Söz konusu nedenlerden dolayı, Tanzimatçılar planlı ve programlı reform programları yerine, fiilî durumların elverdiği ölçüde pratik, kısa vadeli ve anlık reçeteleri andıran reformları tercih etmek zorunda kaldılar. Bu dönem reformlarının söz konusu karakterleri, günümüzde de geçerliliğini sürdüren, sorunları yüzeysel olarak algılama anlayışını doğurması açısından üzerinde durulmaya değer.

### Seçilmiş Kaynakça

a. Osmanlı merkez teşkilâtında yapılan reformlar hakkında geniş bilgi için bkz. Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform*, Eren Yayınevi, İstanbul 1993; Carter V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire, The Sublime Porte 1789-1922*, Princeton 1980; Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*, Ankara 1994; Stanford J. Shaw, “19. yy. Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezî Yasama Meclisleri”, (Çev. Püren Özgören), *Tarih ve Toplum*, Sayı 76, Nisan 1990, s. 11-16; Sayı 77, Mayıs 1990, s. 40-47; Talat Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, İstanbul 1940.

b. Osmanlı taşra teşkilâtında yapılan düzenlemeler için bkz. Musa Çadırcı, “Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Kurulması (1840-1864)”, *Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Ankara 1985, s. 257-277; Aynı mlf., *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1991; Aynı mlf., “Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi”, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul Tarih yok, I, 210-230; Aynı mlf., “Türkiye'de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, *Bellekten*, XXXIV/135, s. 410-420; Roderic Davison, *Reform in the Ottoman Empire (1856-1876)*, New York 1973; Metin Heper, “19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi”, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul Tarih yok, I, 245-258; İlber Ortaylı, “Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler”, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul Tarih yok, I, 231-244; Aynı mlf., *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1974; Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri”, A.Ü., *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi (OTAM)*, Ankara 1992, III, 323-332; Stanford J. Shaw, “Local Administration in the Tanzimat”, *150. Yılında Tanzimat*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1992, s. 33-49; Vecihî Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilâtının Tarihî Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Ankara 1945

"PROCESS OF RECONSTRUCTION OF THE OTTOMAN CENTRAL AND PERIPHERAL INSTITUTIONS"

*Abstract*

*In this article, reconstruction in the Ottoman Central and Peripheral Institutions starting from Sultan Mahmud II up until 1856 Islahat Fermani (Declaration of Reconstruction) are dealt with. Mahmud II discharged almost all the institutions of what is called the classical period and moved on the central institutions. He opened some schools educate people for these newly founded institutions. He enhanced the central structure and opened ministries with clearly defined duties. In addition to these ministries, in order to help them he formed some permanent councils. During the Tanzimat period, legal infrastructures of these reforms were set. In this period, while the details of the reforms were taken into consideration, these reforms were disseminated within the provinces.*

*Keywords*

*Central institutions, provincial organization, the post of grand vizier, ministry, council, confiscation, forced labour, oppointment, act of undertaking, obligation, who produces; productive, military substitute, archive.*