

**2. Modern Dönem.** II. Mahmud ve Tanzimat devirleri devletin idarî, siyasî, sosyal, kültürel, ekonomik açılardan âdetâ yeni bir şekle dönüştürüldüğü dönemdir. Bu dönemde sivil bürokrasi yükselerek devlet yönetiminde ön plana çıktı. Sivil bürokrasinin yükselişi iç olayların uluslararası bir boyut kazanmasına, dış olayların devleti sıkıntıya sokmasına ve dış ilişkilerin artmasına paralel biçimde gelişti. Avrupa ile münasebetlerin artması neticesinde daha önce bu ilişkileri düzenleyen klasik kurumlar yeterli gelmemeye ve özellikle dış olayların dayatması sonucunda uzmanlık alanları belirlenmiş kurumların gerekliliği kendini hissettirmeye başladı; zira devletin dış işlerini yürüten reisülküttâb aynı zamanda merkezdeki divan kalemlerinin de başkanıydı. İç ve dış olayların ve savaşların artması, yabancı dile ve çağdaş diplomasiye hâkim uzmanların ve kurumların varlığını gerektirdiği gibi devletin dengeli ve ihtiyatlı bir dış siyaset takip etmesini zorunlu kılıyordu. Bu sebeple 1834'ten itibaren Paris, Berlin, Viyana ve Londra'ya yeniden büyükelçiler gönderildi.

Büyük ölçüde II. Mahmud döneminde şekillenen Osmanlı Devleti'nin merkez teşkilâtı bazı değişikliklerle birlikte devletin çöküşüne kadar varlığını korudu. Padişahın amacı, sarsılan merkezî hükümetin gücünü yeniden iade edebilmek için etkin bir merkezî yönetim kurmaktı. Esasen bu, XVIII. yüzyılın sonlarına doğru Avrupa'da oluşmaya başlayan modern merkezî devletlerin gösterdiği gelişmeyle örtüşen bir yaklaşımdı. II. Mahmud, 1826'da yeniceiliği ortadan kaldırıp yapılması gerekli reformların önündeki engellerin en önemlisini bertaraf etti. Aynı yıl Evkâf-ı Hümayun Nezâreti'ni kurarak İstanbul'daki vakıfları bu nezâretin çatısı altında toplamaya başladı. Böylece tasarruflarındaki vakıf gelirleri sayesinde ekonomik açıdan bağımsız bir durumda olan ulemâyı merkeze daha bağımlı hale getirdiği gibi ulemânın tasarruf ettiği büyük gelir kaynağını da kontrol altına aldı. 1836'da Haremeyn-i Şerîfeyn Evkâf Nezâreti'ni oluşturdu. Daha sonra bu iki nezâreti kendi kontrolündeki Darphâne-i Âmire Nezâreti'ne bağlayarak vakıf gelirlerini buraya aktardı. Ancak iş yoğunluğu yüzünden bu birliktelik sürdürülemezince Evkâf-ı Hümayun Nezâreti Darphâne'den ayrıldı.

Merkezdeki güçleri kontrol altına alan II. Mahmud reform programını uygulamaya başladı ve önemli reformlar 1830'lu yıllarda yoğunlaştı. 12 Mart 1836'da yayımlanan bir hatt-ı hümayunla Sadâret Kethü-

dâliği Umûr-i Mülkiyye Nezâreti'ne ve Reisülküttâblık Hariciye Nezâreti'ne dönüştürüldü. Ayrıca Dahiliye ve Hariciye'nin memur kadroları birbirinden ayrıldı. Reisülküttâblığa bağlı olan âmedî, beylikçi, tahvil ve ruûs adlı divan kalemleri Hariciye nâzırının maiyetinde bırakıldı. Dış temsilciliklerin artması üzerine nezâretin hâricî teşkilâtı giderek gelişti. Sadâretten sonra Bâbiâli'nin en önemli birimi haline gelen Hariciye Nezâreti, Tanzimat döneminde Meclis-i Vâlâ ile birlikte bütün reformların belirleyicisi ve denetleyicisi oldu. Umûr-ı Mülkiyye Nezâreti 1837'de Dahiliye Nezâreti'ne dönüştürüldü. II. Mahmud'un ölümünün ardından sadrazam olan Koca Hüseyin Paşa, görevlerinin sadâret tarafından yerine getirildiği gerekçesiyle Dahiliye Nezâreti'ni lağvetti. Bu durum, Fuad Paşa'nın ölümü üzerine devlet işlerinin büyük ölçüde Âli Paşa'nın üstünde kalmasıyla 1869'da Sadâret ve Dahiliye Nezâreti'nin tekrar birbirinden ayrılmasına kadar sürdü. Dahiliye Nezâreti, Hariciye ve Maliye nezâretleriyle birlikte hükümetin en önemli üç ayağını oluşturuyordu. Gerçekleştirilen reformlardan biri de çavuşbaşıluğun kaldırılarak Divân-ı Deâvî Nezâreti'nin kurulmasıydı. Başvekâletin ihdası üzerine Arz Odası'nda faaliyetlerini yürüten mahkeme (huzur veya Arz Odası mürâfaası) şeyhülislâmiğe nakledildi. Deâvî nâzırı haftada iki gün toplanan bu mahkemeye katılırdı. Görevi ise mahkemenin yetkisindeki konuları buraya havale, kararları icra ve mahkeme masraflarını tahsil etmektir. Hariciye Nezâreti'nin baktığı gayri müslimlerle ilgili davalar da 1839'da Deâvî Nezâreti'ne aktarıldı. Nezâret 1870'te Havâle Cemiyeti ve İcra Cemiyeti adlarıyla ikiye ayrıldı ve ardından lağvedildi.

28 Şubat 1838'de yapılan bir düzenlemeyle çoklu hazine sistemine son verilerek Hazîne-i Âmire ile Mansûre Hazinesi, Umûr-ı Maliye Nezâreti adıyla birleştirildi. Haremeyn, vakıflar ve Darphâne'nin bütün gelirleri yeni nezârete devredildi ve bunlara Maliye Nezâreti'nden aylık bir tahsisat bağlandı. Sadece padişahın özel hazinesi olan Ceyb-i Hümayun nezâretin sorumluluğu dışında bırakıldı. Maliye kalemleri islah edildiği gibi anarya ve müsâdere uygulamaları da kaldırıldı. Vergi sistemi düzenlenip malî yılbaşı mart olarak kabul edildi. Ayrıca rüşveti önlemek amacıyla 1838'de memurlara maaş bağlandı. Maaş tahsisine rağmen rüşvetle mücadelede olumlu sonuçlar alınamadı; başarısızlığın bir sebebi de memur maaşları arasındaki büyük farklılıktı. Sadrazam Koca Hüseyin

Paşa, 2 Eylül 1839'da Maliye Nezâreti'ni lağvedip Hazîne-i Âmire ile Hazîne-i Mükâtaât defterdarlıklarını kurdu. Bu arada Tanzimat Fermanı gereğince iltizam usulü kaldırılarak halkın gelir düzeyini belirleyip vergileri tahsil etmekle görevli muhassıllık-ı emvâl adlı yeni memuriyetler oluşturuldu. Aradan dört ay geçmeden Maliye Nezâreti yeniden ihdas edildi. Muhassıllarla ve Tanzimat'ın uygulandığı yerlerle ilgili işlere nezâretin, eski sistemin uygulandığı alanlara ise Hazâin-i Âmire Defterdarlığı'nın bakması maliyede esasen var olan karmaşayı daha da arttırdı ve Nisan 1840'ta defterdarlık lağvedilip nezâret maliyenin tek sorumlusu oldu. Ayrıca malî konuları müzakere etmekle görevli Meclis-i Muhâsebe-i Mâlîyye kuruldu (9 Eylül 1840). Maliyenin kronik hastalığı olan gelirlerini tahsil sorununa çözüm bulunamadı; toplanabilenlerin bir kısmı da görevlilerin zimmetinde telef oldu. Bazı memurlar vergileri ve zimmetlerinde tuttukları devlet parasını ticarî sermaye yapacak kadar işi ileriye götürdü. Gelirlerin arttırılması ve tasarrufa dikkat edilmesi gibi bazı malî tedbirlerle birlikte kaynak sağlamak amacıyla esham, damgalı kâğıt ve kâime çıkarıldı. Maliyedeki sıkıntı, ilk defa Kırım savaşı sırasında alınan ve daha sonra sıkça başvurulmuş dış borçla ve bunların faiziyle gittikçe büyüdü ve nihayet 1875'te maliyenin iflâsıyla had safhaya ulaştı. 1879'da Maliye Nezâreti'nin yanında bütün devlet dairelerinin yaptığı harcamaları denetlemek üzere Divân-ı Muhâsebat kuruldu. Böylece ilk defa devlet dairelerinde gerçek malî denetime doğru bir adım atılmış oluyordu. Ancak reform sürecinde merkezîyetçi bir malî yapı oluşturulmak istenmesine rağmen bu konuda başarı sağlanamadı. Etkin bir tahsilât sisteminin kurulup gelirin arttırılmaması, gelirlerin mültezimler veya görevliler elinde telef olması ve iltizamın kaldırılmaması bunun başlıca sebebinin teşkil eder.

II. Mahmud, yetkilerinin bir kısmı yeni oluşturulan nezâretlerce paylaşılan sadâretin 30 Mart 1838'de başvekâlete dönüştürdü ve müstakil bir makam olma konumuna son vererek Dahiliye Nezâreti'ne ilâveten Mehmed Ermin Rauf Paşa'ya tevcih etti. Padişahın mührü yine eskiden olduğu gibi nezâretler arasında organizasyonu sağlayacak olan başvekilde bırakıldı. Ancak II. Mahmud'un ölümü üzerine tahta geçen Abdülmecid'in tecrübesizliğinden yararlanan Hüseyin Paşa kendisini eski yetkilerle sadrazam ilân ettirerek (3 Temmuz 1839) başvekâlet uygulamasına son verdi



ve bu unvan II. Abdülhamid döneminin başlarına kadar bir daha kullanılmadı. II. Mahmud'un nezâretleri kurup sadâreti başvekâlete dönüştürmesi şeklen de olsa Avrupa'daki kabine sistemine doğru atılmış bir adımdı. Meşveret Meclisi yerine nâzırlardan ve yüksek rütbeli memurlardan oluşan Meclis-i Vükelâ teşkil edildi. Osmanlı hükümetini temsil eden ve başvekil / sadrazamın başkanlığında haftada iki gün toplanan bu meclis nezâretler arasında koordinasyonu sağlar, hazırlanan yasa tasarılarını ve diğer meseleleri tartıştıktan sonra sadrazamın tezkiresiyle padişahın tasdikine sunardı.

II. Mahmud zamanında nezâretler bağlamında gerçekleştirilen son önemli değişiklik 24 Mayıs 1839'da Ticaret Nezâreti'nin kurulmasıdır. İlk yıllarda amacına uygun faaliyetler yapamayan nezâret bir süre sonra İstanbul Gümrük Emaneti'ne ilhak edildiye de (13 Aralık 1841) emanetin iş yoğunluğu yüzünden 1845'te tekrar müstakil hale getirildi. 16 Ocak 1846'da Ziraat Nezâreti oluşturulduysa da üç ay geçmeden alt yapı ve para yokluğu yüzünden lağvedildi. Kasım 1848'de bu bağlamda Umûr-ı Nâfia Nezâreti kuruldu; fakat ayrıntılı bir nizamnâme hazırlanmasına rağmen uygulama imkânı bulunamadı ve birkaç gün sonra Ticaret Nezâreti'ne ilhak edildi. 1839'da yerli ve yabancı tüccarların kendi aralarındaki veya devletle olan davalarına bakmak üzere nezâret bünyesinde bir mahkeme-i ticâret oluşturuldu. Nâzırın başkanlık ettiği mahkemede tüccarlar da temsil ediliyordu. Mahkeme 1860'ta mahkeme-i evvel ve mahkeme-i sâni diye ikiye ayrıldı. Her vilâyette bir ticaret mahkemesinin açılmasını öngören 1864 Vilâyet Nizamnâmesi'yle birlikte mahkemeler taşrada da yaygınlaştı. Bu mahkemeler daha sonra kurulan Adliye Nezâreti'ne nakledildi. Ticaret Nezâreti bütün çabalara rağmen ülkede ticaret, tarım ve sanayinin geliştirilmesi yönünde kayda değer çalışmalar yapamadı ve âdetâ tüccarlar arasındaki davalara bakan bir ticaret mahkemesinden öteye gidemedi.

Reformların başarısı için en önemli unsur reformları uygulayacak insanları yetiştirmekti. II. Mahmud 1824'te İstanbul şehri için ilköğretimi zorunlu hale getiriyse de iç ve dış sorunlar yüzünden bu karar uygulanamadı. 1838'de konu yeniden gündeme getirilerek Evkaf Nezâreti'ne bağlı müdürlük seviyesinde Mekâtib-i Rüşdiyye Nezâreti kuruldu. Ancak 1845 yılına kadar eğitim konusunda fazla bir ilerleme kaydedilemedi. 1845'te Sultan Abdülme-

cid'in sert uyarısı üzerine önce Meclis-i Muvakkat, ardından Meclis-i Maârif-i Umûmiyye teşkil edilip eğitim işleri tekrar ele alındı ve 15 Mart 1857'de Maârif-i Umûmiyye Nezâreti kuruldu. Harbiye, Bahriye ve Tıbbiye dışındaki bütün okullar yeni nezâretin denetimine verildi. Mektepler giderek gelişip çoğaldı ve özellikle II. Abdülhamid döneminde eğitimde önemli aşamalar kaydedildi. Devletin yeni kurulan mektepleri tercih etmesi ve II. Meşrutiyet'e kadar medreselerin ıslahı cihetine gidilmemesi neticesinde eğitimde mektep ve medrese ikiliği doğdu.

II. Mahmud döneminde gerçekleştirilen bir diğer idarî reform istişâre, teşrîf ve denetim görevi ifa eden dâimî meclislerin kurulup yaygınlaştırılmasıydı. Osmanlı Devleti'nde Dîvân-ı Hümâyûn ve meşveret meclisleriyle devam eden istişâreyle yönetim geleneği bu yeni meclislerle daha da geliştirildi. 1836'da Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî, 1838'de reformları hazırlamakla görevli Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye ve Dâr-ı Şûrâ-yı Bâbîâlî kuruldu. Aynı yıl Meclis-i Umûr-ı Nâfia ve Karantina Meclisi oluşturuldu. Son iki meclis önce Hariciye Nezâreti'ne bağlandıysa da daha sonra Ticaret Nezâreti'ne nakledildi. Bunların dışında Tanzimat döneminde özellikle nezâretlerin maiyetinde başka meclisler de kuruldu. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye haftanın belirli günlerinde Bâbîâlî bürokratlarının katılımıyla toplanıyordu. Bu meclis, 26 Eylül 1854'te Meclis-i Âli-i Tanzimat teşkil edilinceye kadar kanun ve nizamların yapılmasından arazi anlaşmazlıklarına kadar hemen her konuyla ilgilendi. Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Vâlâ'nın yasama görevini üstlendi. İki yüksek reform meclisinin bir arada mevcudiyeti birtakım sorunlara yol açtığı için 14 Temmuz 1861'de Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye adıyla birleştirildi. Kuruluşundan itibaren tam bir reform meclisi olarak faaliyetlerini yürüten Meclis-i Vâlâ aynı zamanda bir yüksek mahkeme görevini yerine getiriyordu. Nitekim bazı yüksek bürokratlar Tanzimât-ı Hayriyye'ye aykırı hareket ettikleri iddiasıyla burada yargılandı.

Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye 6 Mart 1868'de Şûrâ-yı Devlet ve Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliyye adıyla ikiye ayrıldı. Şûrâ-yı Devlet'in görevi kanun ve nizamnâme yapmak, memurları yargılamak, adli ve idarî merciler arasındaki ihtilâflara bakmaktı. Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliyye ise yüksek temyiz mahkemesi şeklinde teşkilâtlandırılmıştı. Şûrâ-yı Devlet günümüzdeki Danıştay'ın temelini oluşturdu. Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliyye 1870-

te yapılan bir düzenlemeyle Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliyye Nezâreti'ne dönüştürüldü. Nâzır 1875'e kadar aynı zamanda Temyiz Mahkemesi'nin reisiydi. Bu tarihte nezâretle reislik birbirinden ayrıldığı gibi Ticaret Nezâreti'ne bağlı olarak faaliyet yürüten ticaret mahkemeleri de artık Adliye Nezâreti adını alan nezârete bağlandı. 21 Mayıs 1879 tarihli bir düzenlemeyle ismi Adliye ve Mezâhib Nezâreti'ne çevrilerek öteden beri Hariciye Nezâreti'nce yürütülen gayri müslimlerin dinî işleri buraya aktarıldı. 1917'de İttihat ve Terakkî iktidarında şer'iyeye mahkemeleri nezârete bağlandıysa da iktidarı kaybetmeleri üzerine tekrar şeyhülislâmlığa iade edildi. Dîvân-ı Ahkâm-ı Adliyye, Cumhuriyet dönemi Yargıtay'ına temel teşkil etti.

Merkezî idaredeki en önemli değişikliklerden biri, II. Abdülhamid'in tahta geçmesinden sonra Yeni Osmanlılar'ın çabalarıyla 23 Aralık 1876'da Kânûn-i Esâsî'nin yürürlüğe konulup meşrutiyetin ilân edilmesidir. Kânûn-i Esâsî biri halkın temsilcilerinin seçtiği Meclis-i Meb'ûsan, diğeri padişahın tayin ettiği üyelerden oluşan Meclis-i A'yân'dan müteşekkil iki kanatlı bir parlamentoyu öngörüyordu. İki kanadın birleşmesiyle oluşan Meclis-i Umûmî 19 Mart 1877'de Dolmabahçe Sarayı'nda yapılan bir törenle açıldı. Meclis-i Meb'ûsan'ın görevi kanun yapmak ve bütçe tasarısını inceleyip kabul etmek, Meclis-i A'yân'ın görevi ise kanun ve bütçe tasarılarını denetlemektir. Meclis-i Meb'ûsan iki devre halinde yaklaşık beş aylık bir faaliyetten sonra II. Abdülhamid tarafından 13 Şubat 1878'de kapatıldı. 23 Temmuz 1908'de II. Meşrutiyet ilân edilince Meclis-i Meb'ûsan yapılan seçimlerden sonra 17 Aralık 1908'de görkemli bir törenle tekrar açıldı. 1909'da Kânûn-i Esâsî'de yapılan değişikliklerle hükümetin meclise karşı kolektif sorumluluğu sağlandı ve sadrazama, şeyhülislâm ve Harbiye nâzırının dışındaki hükümet üyelerini seçme hakkı verilerek modern bir hükümet yapısı oluşturuldu. Meclis-i Meb'ûsan, 11 Nisan 1920'de kapatılıncaya kadar yasama ve hükümeti denetleme görevlerini etkin bir şekilde yerine getirdi.

Merkez teşkilâtı çerçevesinde ele alınması gereken bir müessesede de saraydaki saltanat makamı yani mâbeyindir. Saray sekreteryası ve mâbeyin XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kurumsal olarak teşekkül etmişti. II. Mahmud döneminde diğer merkez daireleri gibi mâbeyin de teşkilâtça geliştirildi. 1831'de silâhdarlık lağvedildi; ayrıca sır kâtipliği Mâbeyin Baş-



kâtipliği'ne dönüştürüldü. 1833'te Mâbeyin müşiriği ihdas edildi ve Enderun'un oda nizamı tamamen değiştirildi. Bu yapı Abdülmecid, Abdülaziz ve V. Murad dönemlerinde önemli bir değişikliğe uğramadı. II. Abdülhamid'in tahta çıkmasıyla mâbeyin iş hacmi ve personel açısından büyük gelişme gösterdi. Zira padişah hükümeti devreden çıkarıp Bâbîâlî'de yapılması gereken işleri saraya aktarmıştı. II. Abdülhamid'in saraydan yönetim sisteminde burada oluşturduğu yüksek komisyonların önemli bir yeri vardır.

Padişahın sarayda kurduğu sistem içinde haberleşme ağıyla Mâbeyin Başkâtipliği çok önemliydi. Başkâtiplik ülke içinde ve dışındaki birimlerle irtibatı sağlar ve sarayla resmî kurumlar arasındaki yazı işlerini idare ederdi. II. Abdülhamid döneminde saray bürokrasisinde yerini alan bir kurum da Mâbeyin Şifre Kâtipliği'dir. Padişah bu birim sayesinde vali, ordu kumandanı, mutasarrıf, elçi ve konsolos gibi görevlilerle doğrudan görüşebilirdi. Bu haberleşme ağının tamamlayıcısı Mâbeyin Telgrafhânesi'dir. 1908 ihtilâlinin ardından mâbeyinde büyük tensikat yapılarak II. Abdülhamid döneminde 424'e kadar çıkmış olan mevcudu yirmi beşe indirildi. Mâbeyin Başkâtipliği ile başmâbeyincilik, II. Meşrutiyet'in ilânından sonra hükümetin sarayı ve padişahı kontrol mekanizması olarak kullanıldı. Mâbeyinde yapılan tensikat daha sonra bütün bürokrasiye yayıldı ve özellikle Abdülhamid rejiminin taraftarlarına karşı büyük bir tasfiye hareketine dönüştü; bu yüzden büyük bir kesimin mağduriyeti uzun yıllar giderilemedi. Bu arada merkez büroları da gerek teşkilât gerekse görev alanları açısından yeni düzenlemelere tâbi tutuldu. Savaşlar ve kaybedilen topraklar sebebiyle bu dönemde asker kökenli sadrazamlar iş başına gelmeye başladı.

Merkezî idarede yapılan reformlardan hedeflenen başarının gerçekleşmesi bunların taşrada da uygulanmasıyla mümkündü. Tanzimat Fermanı'nda iltizamın halkı zarara uğrattığı belirtilerek herkesten gelirine göre vergi alınması istendi ve yeni vergi sisteminin esasları belirlendi. 1840'ta iltizam usulü kaldırılarak muhassıllık usulü getirildi. Vergilerin tesbitinde ve toplanmasında muhassıllara yardımcı olmak üzere kurulan muhassıllık meclislerinde halkın temsilcileri de vardı. Muhassıllar vali, mütesellim ve diğer yöneticilerin üzerinde bulunan malî sorumlulukları üstlendi. Ancak muhassıllık sistemine işlerlik kazandırılmadan iltizam usulü kal-

dırıldığı için devlet yeni gelirleri toplayamadığı gibi eski gelirlerini de kaybetti. Mart 1842'den itibaren muhassıllık sisteminden vazgeçilerek iltizam usulüne geri dönüldü.

1845 yılında Meclis-i Vâlâ Başkanı Süleyman Paşa'nın girişimiyle her eyaletten biri müslüman, diğeri gayri müslim olmak üzere ikişer temsilci İstanbul'a çağrıldı. Önce Meclis-i Vâlâ'ya, ardından Meclis-i Âlî-i Umûmî toplantılarına katılan temsilcilerin dile getirdikleri sorunlar vergi ve ulaşım konularında yoğunlaşıyordu. Neticede Anadolu'da ve Rumeli'de beşer komisyon kurularak taşraya gönderilmesi ve faaliyetlerin Meclis-i Vâlâ'ya bağlı şekilde yürütülmesi kararlaştırıldı. Komisyonlar görev alanlarına giren bölgelerle ilgili hazırladıkları raporları Meclis-i Vâlâ'ya sundu. Süleyman Paşa'nın görevden alınmasıyla yarım kalan bu önemli girişim sonunda inşasına başlanan Trabzon-Erzurum ve Bursa-Gemlik yolları uzun süre tamamlanamadı.

Taşra teşkilâtında yapılan düzenlemeler beş kategoride ele alınabilir. Birinci kategori en küçük idarî birim olan köy / mahalle oluşturur. Yeniçeriliğin kaldırılmasının ardından oluşan kargaşa ortamından dolayı İstanbul'da güvenliği sağlamak için 1829'da muhtarlık teşkilâtı kurularak her mahalleye muhtâr-ı evvel ve muhtâr-ı sâni adıyla iki muhtar tayin edildi. Görevleri buldukları mahallin güvenliğinin temini ve halkla devlet arasındaki ilişkileri sağlamaktı. Tanzimat döneminde kendilerine yüklenen bir görev de vergilerin tahsil edilmesiydi. Bu teşkilât 1833'ten itibaren taşrada yaygınlaştırıldı. Daha sonra muhtarların yanında köy ihtiyar heyetleri oluşturuldu. Muhtarlık bu yapıyla günümüze kadar ulaştı. İkinci birim 1864 Vilâyet Nizamnâmesi'nde yer alan nahiyedir. Nahiyenin esas statüsü 1871 tarihli İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyât Nizamnâmesi'yle belirlendi. En az 500 erkek nüfusun bulunduğu köylerden oluşan nahiyenin başında bir müdür ve müdürün maiyetinde nahiyeye meclisi vardı; ancak bu meclisler çok az yerde teşkilâtlandırılabilirdi. Nahiyeye müdürü köy muhtarı ve ihtiyar heyetlerinin görevlerine müdahale edemez, daha ziyade hükümetle halk arasındaki ilişkiyi sağlardı. Bu birim, Avrupa devletlerinin baskısıyla Osmanlı bürokratlarına zoraki uygulandığı için başarılı olmadı. Mahmud Nedim Paşa'nın büyük devletlerin zoruyla hazırladığı 1876 İdâre-i Nevâhî Nizamnâmesi etnik ve dinî grupların nahiyeye meclislerinde belli oranda temsil edilmesini öngörüyordu. Özellikle Balkan vilâyetlerindeki

köy idaresinin hıristiyanların eline geçmesine yol açacağı düşüncesiyle hükümet bu sistemi uygulamak istemedi. Nahiyeye teşkilâtı bu şekliyle Cumhuriyet'e intikal etti. Üçüncü kategoriyi, 1842'de muhassıllık sisteminin kaldırılmasının ardından Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerde birkaç köyün birleştirilmesiyle teşkilâtlandırılan kaza oluşturur. Birimin âmiri kaza müdürüydü. Bu tarihe kadar mahkemelerin bulunduğu adlî birimleri ifade eden kaza terimi bu değişikliklerle beraber artık idarî bir birim olarak teşkilâtta yerini aldı. Müdürler mahallin ileri gelenleri tarafından seçilir ve hükümetin onayıyla göreve başlardı. 1871 nizamnâmesiyle kazaların yönetimi müdürlerden alınarak kaymakamlara verildi ve bu birim varlığını günümüze kadar sürdürdü. Dördüncü birim öteden beri taşra teşkilâtında yer alan sancak / livâdır. 1842 düzenlemesiyle sancak yönetimi merkezî hükümetin tayin ettiği kaymakamlara bırakıldı. Maiyetlerinde mal müdürü, hâkim, tahrirat başkâtibi, mal başkâtibi, müslüman ve gayri müslim halkın temsilcilerinden oluşan sancak meclisleri vardı. Haftanın belirli günlerinde toplanan bu meclis sancağın çeşitli işleriyle ilgili çalışmaları yürütürdü; büyük meseleleri de eyalet meclisine havale ederdi. Sancak meclisleri Ocak 1849'a kadar muhassıllık meclisleri için çıkarılan yönetmeliğe göre çalıştı. Bu tarihte hazırlanan Eyalet Meclisleri Nizamnâmesi'nden iç karışıklıklar ve Kırım savaşı yüzünden beklenen fayda sağlanamadı. 1864'te kaymakamın yerini mutasarrıf aldı. 1871 nizamnâmesiyle Rumeli'de kırk dört, Anadolu'da yetmiş dört ve Kuzey Afrika'da beş sancak kuruldu. Berlin Kongresi'nden sonra vilâyete bağlı sancakların yanında doğrudan merkeze karşı sorumlu olan Kudüs, Şehrizar, Kocaeli gibi "elviye-i gayri-i mülhaka"lar oluşturuldu. Beşinci birimi eyalet / vilâyet meydana getirir. Eyaletin en üst sorumlusu olan valilerin yetkileri Tanzimat'la beraber sınırlandırılarak malî yetkileri muhassıllara verildi. Muhassıllık sisteminden tekrar iltizam usulüne dönülünce eyaletin malî işleri defterdarlara bırakıldı. Valinin yanında defterdar, kadı, müftü, müslümanları temsilen dört, gayri müslimleri temsilen iki kişiden oluşan bir meclis vardı. Bu meclis sancak meclislerinin gönderdiği faaliyet raporlarını değerlendirip sonuca bağlar ve eyaletin çeşitli sorunlarını görüşürdü; aynı zamanda adlî suçluları ve Tanzimat'a aykırı davranan görevlileri yargılayan bir mahkeme durumundaydı. 1849 nizamnâmesiyle bu meclisten ayrı



olarak eyalet meclisleri oluşturuldu. Eyalet meclisleri hükümetin tayin ettiği bir başkan, vali, defterdar, kadı veya nâib, müftü, kâtip ve müslüman halkın seçtiği dört, gayri müslim halkın her grubunu temsilen de birer kişiden müteşekkildi. 1864 Vilâyet Nizamnâmesi'yle birlikte eyalet yapısından vilâyet sistemine geçildi. Bu nizamnâme, Midhat Paşa'nın valiliği sırasında Tuna vilâyetinde uygulanıp başarılı sonuçlar alınması üzerine yaygınlaştırıldı. 1871 nizamnâmesiyle Rumeli'de on, Anadolu'da on altı ve Kuzey Afrika'da bir vilâyet oluşturuldu.

Taşra teşkilâtındaki reformlardan biri de belediyelerin kurulup yaygınlaştırılmasıdır. İlk defa 13 Haziran 1854'te Kırım savaşı dolayısıyla İstanbul'a gelen müttefik kuvvetlerinin şehirde oluşturduğu kalabalığı ve hareketliliği düzene koymak amacıyla İstanbul Şehremâneti ihdas edildi. Hükümetçe tayin edilen şehremininin maiyetinde üyeleri yine hükümetçe belirlenen bir meclis vardı. Şehremânetinin bağımsız gelirleri yoktu. Bu anlamda modern sayılabilecek belediye Paris örneğine göre teşkilâtlandırılan, bağımsız gelirleri, belediye binası ve belediye mahkemesi bulunan, Galata ve Beyoğlu'na hizmet veren Altıncı Dâire-i Belediye'dir. Sancak ve kaza merkezlerinde belediye meclislerinin kurulmasını öngören 1864 Vilâyet Nizamnâmesi'yle birlikte belediye teşkilâtı taşrada oluşturulmaya başlandı. Ancak taşrada daha ziyade ticaretin gelişmiş olduğu liman şehirleri belediyeleri teşkilâtlandırırken çoğu yerde bu teşkilâtlar kurulamadı. Fakat yine de Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne 389 belediye intikal etti.

Bürokrasinin bu şekilde önem kazanmasına paralel olarak memurların statüsü de yeniden düzenlendi ve 1834'te ûlâ, sâni, sâlis ve râbi' olmak üzere dört sınıf mülkî rütbe ihdas edildi. 1838'de kâtiplerin rütbe terfiinde imtihan esası getirildiği gibi her yıl şâban veya şevval ayında yapılan tevcihat usulü de kaldırıldı. Aynı yıl rüşveti önlemek amacıyla biri memurlara, diğeri ilmiye mensuplarına olmak üzere iki ceza kanunu hazırlandı ve işe yeni başlayan memurlara yemin zorunluluğu getirildi. Öte yandan memurların haftalık tatil günleri düzenlendi.

1839 Tanzimat Fermanı ile müslüman ve gayri müslim tebaanın eşitlenmesi ve 1856 İslahat Fermanı ile gayri müslimlerin devlet hizmetinde istihdamına cevaz verilmesi personel politikası açısından önem-

lidir. Özellikle İslahat Fermanı'ndan sonra devlet hizmetinde ve bilhassa Hariciye'de gayri müslim sayısı hızla arttı ve Ermeniler ön plana çıktı. 1877'de Me'mûrîn Kalemî Müdürlüğü ve 1879'da Sicill-i Ahvâl Komisyonu kurularak memurlara ait bilgiler düzenli biçimde tutulmaya başlandı. 1881'de çıkarılan ve 1884'te değiştirilen Me'mûrîn-i Mülkiyye Terakkî ve Tekaüt Karamnâmesi'yle memurların yükselme, emeklilik ve sosyal güvenlik konuları düzenlendi. Diğer bir husus da yönetim dilinin elkâb ve terminoloji bakımından sadeleştirilmesiydi.

Taşrada kurulan meclisler vasıtasıyla eşraf sınırlı da olsa yönetime katıldı. Bu katılım, meclislerin tabii üyeleri olan yerel yöneticiler ve bölgeden halkın temsilcisi olarak seçilen kişilerle sağlandı. Bu durum, daha sonra taşra halkı temsilcilerinin Meclis-i Me'ûsan'a katılmasına temel teşkil etmesi açısından önemlidir. Tanzimat döneminde bir yandan halkın temsilcilerinin yönetime katılması, öte yandan taşra idaresinde önceki devirlere nisbetle merkezileştirmenin sağlanmış olması ilk bakışta bir çelişki gibi görülebilir. Ancak merkezî hükümet taşra temsilcilerini yönetimden tamamen dışlayacak güçte değildi. Dolayısıyla söz konusu hizmetleri merkezileştirirken halkın temsilcilerini de sistemin içine çekerek gerilimleri mümkün mertebe azaltmayı hedefledi. II. Abdülhamid, mahallî güçleri merkezî hükümetin temsilcisi olan valilere karşı bazan rasyonel kuralları hiçe sayacak derecede önemsemi. Diğer taraftan güvendiği valileri uzun süre görevlerinde bıraktı. Tanzimat devri, Osmanlı tarihinde uzmanlaşmış sivil bürokratların rol aldığı bir taşra teşkilâtlanmasının temellerinin atıldığı bir dönemdir. Ancak bunun geniş topraklara sahip devletin her tarafında aynı ölçüde uygulandığını söylemek güçtür.

XIX. yüzyıl idarî reformlarının en belirgin özelliği devletin gücünü merkezde toplamaya ve merkezî bir idare kurmaya yönelik oluşuydu. Matbuat ve yüzyılın ikinci yarısında yaygınlaştırılan telgraf, oluşturulmaya çalışılan merkezî idarenin vazgeçilmez araçları oldu. 1855'te kurulan Telgraf İdaresi'nin 1871'de Posta Nezâreti'yle birleştirilerek Posta ve Telgraf Nezâreti ve 1908'den sonra da Posta, Telefon ve Telgraf Nezâreti adını alıp Meclis-i Vükelâ üyeliğine kadar yükselmesi sistem içerisindeki yerini ve önemini gösterir. Öte yandan merkezî idare sistemini uygulayacak elemanların eğitimi için Mekteb-i Maârif-i Adliyye, Mekteb-i Ulûm-i Edebiyye, Mek-

teb-i Mülkiyye, Mahrec-i Aklâm gibi mektepler kuruldu.

#### BİBLİYOGRAFYA :

Talat Mümtaz Yaman, *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi*, İstanbul 1940; Vecihî Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilâtı*, Ankara 1945; R. Davison, *Reform in the Ottoman Empire: 1856-1876*, New York 1973; İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, Ankara 1974; a.m.f., "Tanzimat Devri ve Sonrası İdarî Teşkilât", *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi* (haz. Ekmeleddin İhsanoğlu), İstanbul 1994, I, 283-333; a.m.f., "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler", *TCTA*, I, 231-244; C. V. Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire*, Princeton 1980; Musa Çadircı, "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Kurulması (1840-1864)", *Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Ankara 1985, s. 257-277; a.m.f., *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*, Ankara 1991; a.m.f., "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", *TTK Belleten*, XXXIV/135 (1970), s. 410-420; a.m.f., "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", *TCTA*, I, 210-230; S. J. Shaw, "Local Administration in the Tanzimat", *150. Yılında Tanzimat*, Ankara 1992, s. 33-49; a.m.f., "19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 Öncesi Merkezî Yasama Meclisleri" (trc. Püren Özgören), *TT*, XIII/76 (1990), s. 11-16; XIII/77 (1990), s. 40-47; Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform (1836-1856)*, İstanbul 1993; Mehmet Seyitdanlioğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Valâ: 1838-1868*, Ankara 1994; a.m.f., "Tanzimat Dönemi İmâr Meclisleri", *AÜ Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi: OTAM*, sy. 3, Ankara 1992, s. 323-332; Mustafa Kaçar, "Osmanlı Telgraf İşletmesi", *Çağın Yakalayan Osmanlı* (haz. Ekmeleddin İhsanoğlu - Mustafa Kaçar), İstanbul 1995, s. 46-51; Fatmagül Demirel, *Adliye Nezâreti'nin Kuruluşu ve Faaliyetleri: 1876-1914* (doktora tezi, 2003), İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü; Gülden Sarıyıldız, *Sicill-i Ahvâl Komisyonu'nun Kuruluşu ve İşlevi (1879-1909)*, İstanbul 2004; Metin Heper, "19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi", *TCTA*, I, 245-258.



ALİ AKYILDIZ

**B) Askerî Teşkilât.** Kuruluş yıllarında Osmanlı Devleti'nin düzenli askerî birlikleri yoktu. İlk düzenli birlikler Orhan Bey zamanında kuruldu. Yaya ve müsellers (atlı) denilen ve Türk gençlerinden toplanan bu kuvvetler biner kişilik birliklerden oluşuyordu. Bunlar sadece savaş zamanında ücret alırlar, barış zamanında kendi işleriyle meşgul olurlardı. Kumandanları onbaşı, yüzbaşı ve binbaşı unvanlarıyla anılan bu askerler gittikçe büyüyen bir devletin ihtiyacını karşılayamaz hale gelince daha güçlü ve dâimî bir ordunun teşkili kararlaştırıldı. Bunun için savaş esirlerinden faydalanma yoluna gidildi. I. Murad döneminde pençik kanunu çıkarıldı. Savaş esirlerinin beşte biri vergi karşılığı yeni-