

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANABİLİM DALI
(YAKINÇAĞ TARİHİ)

TANZİMAT'TAN MEŞRUTİYET'E TÜRKİYE'DE KAZA
YÖNETİMİ
(1842-1876)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sadık Fatih TORUN

ANKARA, 2005

T.C
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TARİH ANABİLİM DALI
(YAKINÇAĞ TARİHİ)

TANZİMAT'TAN MEŞRUTİYET'E TÜRKİYE'DE KAZA
YÖNETİMİ
(1842-1876)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sadık Fatih TORUN

DANIŞMAN
Prof. Dr. Musa ÇADIRCI

ANKARA, 2005

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
KISALTMALAR	i
ÖNSÖZ	ii
KONU VE KAYNAKLAR	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT ÖNCESİNDE ÜLKE YÖNETİMİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

1.1. III. Selim Dönemi.....	11
1.2. II.Mahmut Dönemi.....	15

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT DÖNEMİNDE ÜLKE YÖNETİMİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

2.1. Tanzimat'ın İlanı.....	22
2.2. Tanzimat'ın Taşrada Uygulanması ve Karşılaşılan Zorluklar	23
2.3. Uygulamanın Denetlenmesi ve İmar Meclisleri	27
2.4. Tanzimat Döneminde Ülke Yönetiminde İlk Değişiklik: Muhassıllık ve Muhassıllık Meclisleri.....	29

2.5.	Eyalet Yönetimi	32
2.6.	Sancak Yönetimi	34
2.7.	Eyalet ve Sancak Meclisleri	35

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TANZİMAT'TAN MEŞRUTİYET'E

TÜRKİYE'DE KAZA YÖNETİMİ

(1842-1876)

3.1.	Tanzimat'tan Önce Türkiye'de Kaza Kavramı ve Kadılık	38
3.2.	Kazaların İdari Birim Olması	42
3.3.	Kaza Müdürlerinin Seçilmeleri ve Görevleri	43
3.4.	1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesinin Kazalar ile İlgili Hükümleri	45
3.5.	Kaza Müdürlerinin Karıştıkları Yolsuzluklar ve Alınan Önlemler	48
3.6.	1858 Tarihli Vülat-ı İzam ve Mutasarrıf-i Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlerinin Vezaifini Şamil Talimatına Göre Taşra İdaresi ve Kazalar	52
3.7.	1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi ve Kazalar ile İlgili Hükümleri	57
3.8.	1871 Vilayet Nizamnamesi ve Kazalar İle İlgili Hükümleri	65
3.9.	1876 Devlet Salnamelerine Göre Türkiye'de İdari Bölünme Kazalar	68

SONUÇ	73
ÖZET-SUMMARY	76
KAYNAKÇA	79
EKLER	88

KISALTMALAR

- a.g.e. : Adı Geçen Eser.
- a.g.m.: Adı Geçen Makale
- a.g.t.: Adı Geçen Tez.
- bkz. : Bakınız
- C.: Cilt
- Çev.: Çeviren
- DTCF: Dil-Tarih ve Coğrafya Fakültesi
- IJMES : International Journal of Middle East Studies
- Meclis-i Vâlâ : Meclis-i Vâlâ yı Ahkâm-ı Adliye
- OMÜ: On Dokuz Mayıs Üniversitesi
- s.: Sayfa, Sayfalar
- TTK: Türk Tarih Kurumumu

KONU VE KAYNAKLAR

Tanzimat ve sonrası idari alanda yapılan düzenlemeler ve tez konumuz olan kaza idaresi ile ilgili kaynakları iki kısımda toplamak mümkündür.

Bu kaynakların birinci kısmını birinci el kaynak dediğimiz arşiv malzemeleri oluşturmaktadır. Bu kaynaklardan birinci olarak *Düstur* tertiplerini gösterebiliriz. Genel olarak taşra idaresi ve kaza idaresi ile ilgili düzenlemeleri içeren talimatname yasa ve yönetmelikler bu tertiplerde mevcuttur. İkinci olarak dönemin resmi gazetesi olan *Takvim-i Vakayı* da yine *Düstur* tertiplerinde olan yasa ve yönetmelikler bulunmaktadır. Ayrıca bu gazetede kaza müdürlerini azil, tayinlerine sıkça rastlanmakta ve bunlar gerekçeleriyle birlikte verilmektedir. Yine dönemin bir diğer gazetesi olan *Ceride-i Askeriye*'de kaza idaresini ilgilendiren bilgiler bulunmaktadır. Konumuzla ilgili bilgilerin bulunduğu bir diğer birinci el kaynak ise Devlet ve Vilayet salnameleridir. Bu yıllıklarda da idari yapı hakkında özlü bilgiler bulunmaktadır. Konumuzla ilgili olarak bu aşamada *şer'îye sicilleri*, *ayniyat defterlerine* ve *Cevdet tasniflerine* başvurulmamıştır.

Dönemin vak'anüvisleri olan Ahmed Lütfi Efendi, Ahmet Cevdet Paşa tarihleri de incelediğimiz dönemin diğer önemli kaynaklarından. Ancak bu eserlerde konumuzla doğrudan ilgili ayrıntılı bilgiler mevcut değildir.

Bu çalışmada kullanılan diğer kaynaklar ise araştırma ve inceleme eserleridir. Konumuzu doğrudan ilgilendiren başlıca eser Prof.Dr.Musa ÇADIRCI'nın "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-18769)" adlı makalesidir. Ayrıca ÇADIRCI'nın Tanzimat arifesinde ve Tanzimat'la birlikte ülke idaresinde yapılan değişiklikler ve düzenlemeler ile ilgili çok sayıda eseri konumuza kaynak teşkil etmektedir. Başlıcaları; Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı,

“Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim (1826-1839) ”, “Tanzimat Döneminde Türkiye’de Yönetim (1839-1856) ”,Osmanlı Türkiye’si Yönetiminde Yenilikler 1826-1856,(Basılmamış Doçentlik Tezi),“Tanzimat’ın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler (1840-1856)”, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması” Bu eserlerden özellikle Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı adlı kitap Tanzimat sonrası idari tarihimiz için bir ana kaynak niteliğindedir.

Diğer araştırma inceleme eserlerinin bazıları da şöyledir; Prof. Dr. İlber ORTAYLI’nın Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Prof. Dr Davison, RODERIC,’in Reform in the Otoman Empire (1856-1876),Yrd.Doç.Dr. Selda Kılıç’ın Tanzimat’tan Cumhuriyet’e İl idaresi (Basılmamış doktora Tezi) Prof. Dr Stanford Shaw’un The Origins of Representative Government in the Otoman Empire:An İntroduction to the Provincial Councils, 1839-1876. Bunların dışında dönemin idari yapısını Vecihi TÖNÜK,ün Türkiye’de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durumu,Talat Mümtaz Yaman’ın Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi, adlı eserleri derli toplu bir şekilde vermektedir. Ancak bu eserlerde bazı yanlışlıklar olup bunlar Selda Kılıç tarafından tezinde belirtilmiştir.

ÖNSÖZ

Osmanlı Tarihi araştırmalarına baktığımız zaman bazı alanların ikinci planda kaldığı görölmektedir. İdari teşkilat tarihimizde bu alanlardan biridir. Özellikle Tanzimat ve sonrası dönemde idari yapıdaki köklü reformlara rağmen bu alandaki inceleme ve araştırma çalışmaları yeterli sayıda değildir. Oysa bir devletin ya da bir bölgenin mali, sosyo-ekonomik, askeri, ve kültürel yapısı hakkında fikir sahibi olabilmek için, o yerin idari yapısının bütün yönleriyle bilinmesi gerekmektedir.

İdari teşkilat tarihimize bakıldığı zaman, Tanzimat Fermanı ve onu izleyen süreçte yapılan düzenlemelerin modernleşme yolunda bir dönüm noktası olduğu görülür. Tanzimat ilkelerinin uygulanması, yönetimde bazı değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Başta vergilerin herkesin gelirine göre eşit alınacak olması ve iltizam usulünün kaldırılması taşra idaresinde bir çok yeniliği ve düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. İşte yönetimde yapılan bütün bu değişiklikler ve Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim, günümüz Türkiye'sinin idari yapısını büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir.

Bundan dolayı, Tanzimat'ın ilanını ile birlikte ülke yönetiminde yapılan değişiklikler sonucu, ilk kez köyle sancak arasında idari bir birim olarak oluşturulan ve idari sistemimizin önemli bir parçası olan kazaların yapısı ve işleyişi hakkında bilgi vermek amacıyla bir tez çalışması yapılması uygun görölmüştür.

Öncelikle, Kaza yönetimi hakkında daha önce yapılan çalışmaların sayıca yetersizliği bizi bu konuda araştırma yapmaya yönlendirmiştir. Ayrıca günümüze

kadar bazı değişiklerle varlığını koruyan kazaların taşra yönetiminde önemli bir yere sahip olması konunun tez olarak işlenmesinin diğer bir nedenidir.

Bu bağlamda tezimizin birinci bölümünde III. Selim ve II. Mahmut döneminde idari alanda yapılan düzenlemeler ve modernleşme çabaları üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise Tanzimat döneminde büyük mesafe kaydedilen Osmanlı taşra idaresindeki değişim ile birlikte ortaya çıkan yeni yönetim anlayışını ve oluşturulan yeni kurumlar ele alınacaktır. Diğer bölümde ise Tanzimat ilanı ile birlikte idari birim olan kazaların 1840-1876 yılları arasındaki dönemdeki yapısı, işleyişi ve taşra idaresindeki yeri çıkarılan yasa ve yönetmeliklere dayanılarak verilmeye çalışacaktır. Son olarak ize tezimizde vardığımız sonuç üzerinde durulacaktır.

Bu çalışmada, konu seçimi başta olmak üzere, her aşamada yardım ve teşvikleriyle desteğini esirgemeyen hocam Prof. Dr. Musa Çadırcı'ya teşekkür ederim.

Ankara, 2005

GİRİŞ

Tarih sahnesine 14. yüzyılda bir uç beyliği olarak çıkan Osmanlı Devleti, 16. yüzyılın ortalarına gelindiğinde üç kıtada geniş toprakları, farklı dini ve etnik unsurlardan oluşan nüfusu ile bir dünya imparatorluğu haline gelmişti. Tarihteki bütün devletler gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda bu geniş coğrafyanın idaresi için kökleri farklı kültür ve geleneklerde saklı ve kendine özgü bir idare sistemi geliştirmiştir.

Bu sistemin uygulanması için Osmanlı hükümdarları devletin kuruluşundan itibaren iki idareci atamışlardır. Bu idarecilerden birisi askeri sınıftan olan beydi. Bey sultanın yürütme yetkisini kullanırdı ve kadının hükmü olmadan ceza veremezdi. Diğer yönetici ise kadı idi. Kadılar ilmiye sınıfından olup, sultanın yargı yetkisini temsil ederler ve beyin izni olmadan buldukları bölgede yönetim faaliyetlerinde bulunamazlardı. Ancak kadı emirleri doğrudan sultandan alır ve doğrudan sultana arzda bulunabilirdi. Yönetimdeki bu güçler ayrımını, Osmanlılar adil bir yönetimin temeli olarak görürlerdi¹.

Bu doğrultuda imparatorluk toprakları bir yandan askeri-idari birimler olan *eyalet* ve *sancaklara*, diğer taraftan ise bu ayrıma tabi topraklar üzerinde adli-idari birimler olan *kazalara* bölünmüştür².

Osmanlı klasik sisteminde ülke yönetiminde kullanılan temel idari birimi sancaktı. Bir kaç sancağın birleşmesinden ise eyaletler oluşmaktaydı.

¹ H. İnalcık, Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600), YKY., çev : R. Sezer, İstanbul, 2003, s.108.

² Osmanlı klasik sistemindeki kazaları, Tanzimat'tan sonra idari birim olan kazalarla karıştırmamak gerekir. İkisi arasında yalnızca isim benzerliği vardır. Klasik sistemde kazalar ilgili bölümde aktarılacaktır.

Eyaletlerin yönetimi “*Beylerbeyi*” tarafından sancakların yönetimi ise “*Sancakbeyi*” tarafından sağlanırdı. Genellikle kullardan oluşan ve Enderun’da yetişen beylerbeyi bulunduğu eyalette tımarlı sipahilerin en üstü konumundaydı ve sancakbeyleri üzerinde askeri denetimi vardı. Bunun yanında beylerbeyinin ili mamur hale getirmek, hükümleri uygulamak, emrindeki askerleri sürekli hazır halde bulundurmak, halka yapılan zulmü ve işkenceyi önlemek ve bölgede olan hırsızlık, cinayet gibi suçların önüne geçmek için önlemler almak gibi görevleri vardı³. Beylerbeyi eyaletin baş sancağı olan “*Paşa Sancağı*” denilen yerde otururdu. Ancak sivil yönetim bakımından paşa sancağında *bey* olmaktan başka yetkisi yoktu⁴.

Osmanlı vergi kanunnameleri de tamamıyla sancakları esas almış, ve bütün idare çatısını birinci derecede kadının ve ikinci derecede sancakbeyinin üzerine kurmuştur. Bundan dolayı da beylerbeyi paşa sancağı dışındaki sancaklara karışmamış, yalnız reaya ve sancakbeyleri arasındaki anlaşmazlıklarda hükümet merkezinin izniyle olaylara müdahale edebilmiştir⁵.

Beyler ve kadı dışında “*Kethüda*” ve “*İmamlar*” da şehir idaresinde önemli bir yere sahiptiler. Osmanlı devletinin kuruluşundan beri şehirlerde var olan kethüdalar şehirlerde örgütlenmiş çeşitli meslek gruplarının birer temsilcisi, yöneticisi durumunda idiler. Bu kişiler halk (dernek mensupları) tarafından kadı huzurunda seçilirler ve kendi meslek grubuyla devlet görevlileri arasında ilişkiyi düzenlerlerdi⁶.

Mahalle imamları ise kendi bölgelerindeki dini görevlerinin yanında muhtarlık örgütü kuruluncaya kadar mahalle halkının devletle olan ilişkilerini de

³ N. Göyünç, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, **Osmanlı**, Ankara, 1999 s. 78-79. ve M. A. Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, **Osmanlı**, Ankara, 1999, s. 112.

⁴ M. Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara, TTK, 1997, s. 10.

⁵ M. Akdağ, *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası (Celali İsyanları)*, Ankara: Barış, 1999, s. 86.

⁶ M. Akdağ, *Türkiye’nin İktisadi ve İçtimai Tarihi I (1243-1453)*, s. 326-327.

yürütürlerdi. İmamlar padişahın beratı ile dini bilgileri fazla, güvenilir ve sevilen kimseler arasından atanırlar ve *vazife* adında bir ücret alırlardı⁷.

Osmanlı klasik sistemi dediğimiz bu düzen 16. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde çok çeşitli iç ve dış etkenlerle işlevselliğini yitirmeye başlamış, bütün kurumlarda baş gösteren bozulmalar idari alanda da etkisini göstermiştir.

16. yüzyılın başlarından itibaren hızla artan Osmanlı nüfusu, toprak ve nüfuz arasındaki dengenin bozulmasına sebep olmuş, bu durum tımar alanlarını ihtiyacı karşılayamaz duruma getirmiştir. Ayrıca bu yüzyılın ortalarından itibaren Amerika’da üretilen bol ve ucuz gümüşün Osmanlı piyasasına girmesiyle fiyatlarda büyük artışların olduğu ve Osmanlı akçesinin hızla değer kaybettiği görülmüştür. Fiyatların genel düzeyindeki bu artışa karşın reel gelir kayıpları büyük olan ehl-i örf de bu kayıpları halktan karşılama yoluna gitmiştir. Sonuçta kendisinden gücünün üstünde vergi istenen köylü ağalara borçlanıyor, borcunun ödeyemeyince de toprağını terk etmek zorunda kalıyordu⁸.

Bu şekilde toprağını terk eden binlerce kişi Anadolu’da “*Levandat*” denilen yersiz yurtsuz, ocaksız bir sınıfı ortaya çıkarmıştır. Bu kişilerden bir kısmı başlarda ordu içinde gönüllü, garip-yiğit, kale muhafızı, paşa hizmetinde sekban askeri gibi görevlerde bulunmuşlardır. Ancak tımar alanlarının ve başka iş imkanlarının yetersizliği bu kişilerin Anadolu’ya yayılmasına neden olmuştur.

Anadolu’ya yayılan topraksız köylünün bir kısmı beylerbeylerinin kapularında toplanmış, içlerinden bir kısmı da ilmiye sınıfına girmek için eğitimin parasız olduğu medreselerde toplanmaya başlamışlardır.

⁷ Çadırcı, a.g.e. 40.

⁸ M. Akdağ, “Genel Çizgileriyle XVII. Yüzyıl Türkiye Tarihi”, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C.IV, sayı: 6-7, s. 203.

Bu durum karşısında dirlik ve düzeni tekrar sağlamaya çalışan taşra idarecileri bunu kanuni yoldan yapamayınca sorunu kapularında besledikleri asker sayısını artırarak gidermeye çalışmışlardır. Beylerbeylerinin kapularında beslediği asker sayısındaki bu artış onları artan ihtiyaçları karşılamak için yeni kaynak bulmaya yönlendirmiş ve bu doğrultuda beylerbeyleri kanunnamelere aykırı olarak paşa sancağı dışındaki sancaklardan da vergi toplamaya başlamışlardır⁹.

Medreselerde toplanan “*Suhteler*” gruplar halinde köylere yürüyerek açıkça eşkıyalık yapmaya başlamışlardır. Ayrıca bu dönemde devletin ihtiyacından çok fazla öğrenci kadı olmak için okuyordu. Fakat hepsine birden görev yeri bulmak imkansız hale gelmişti. Bu durum karşısında işsiz kalan bu kişilerden bazıları soygunculuk ve toplu hareketlere girişerek isyanlar çıkarmışlardır¹⁰.

Bu şekilde Anadolu’da kargaşanın artması beylerbeyilerinin, vilâyetlerine dahil bütün sancaklarda teftiş yapma izni almalarını kolaylaştırmış ve onların bütün sancaklara hükmetme yolunu açmıştır¹¹. Bütün bu olanlar eski idare düzenini sarsarak taşrada olan huzursuzluğu körüklemiş ve merkezi otoritenin taşra üzerindeki gücünü zayıflatmaya başlatmıştır.

Bununla birlikte Tımar sisteminin günden güne önemini kaybetmesiyle birlikte azalan tımarlı sipahi sayısı bir takım sorunları beraberinde getirmiştir. Artık asker ihtiyacı daha çok kapıkululardan sağlandığından.yeniçeri sayısı gün geçtikçe artmıştır. Yeniçeri sayısındaki bu artış, onların çeşitli sebeplerle Anadolu’ya daha sık geçmelerine sebep olmuştur.

Özellikle 1558 yılındaki şehzade Bayezit isyanından sonra bu durum iyice artmış Anadolu’ya yerleşen *Yeniçeri* ve *Altıbölük Halkı* denen merkez ordusu

⁹ M. Akdağ, a.g.e. s. 87.

¹⁰ Y. Yücel, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona Dair Genel Gözlemler”, **Bellekten** C.XXXVIII, s. 689-690. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Akdağ, a.g.e.

¹¹ M. Akdağ, a.g.e. s. 87.

mensupları ticaret, çiftçilik, esnaflık gibi işlerle uğraşmaya başlamışlardır. Bu durum şehirlerde kadı, subaşı, şehir kethüdası gibi görevlilerin yanında “*Kethüda Yeri*” ve “*Yeniçeri Serdari*” gibi; bu askerlerin işleriyle ilgilenen görevlilerin çıkmasına sebep olmuştur¹². Kısa zamanda yerel birer güç.konumuna gelen bu yeni görevliler şehir idaresinde söz sahibi olmuşlar ve geleneksel yapıyı derinden sarsmışlardır.

Diğer taraftan 17. yüzyılın ortalarına gelindiğinde vezir rütbesine sahip olanların yani beylerbeyi ya da vali olmaya hak kazanmışların sayısındaki artışa karşın eyalet sayısının aynı kalması bu gibi kişilere uygun görev yerleri bulunamaması sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu durumda hükümet bazı sancakları bağlı oldukları eyaletlerden bölerek bu kişilere buraların gelirlerini *arpalık* olarak vermeye başlamıştır. Ancak bu kişiler kendilerine gelir olarak verilen bu yerlere gitmek ve yönetimi eline almak yerine kendilerine vekil tayin ederek merkezde kalmayı tercih etmişlerdir. O bölgenin belirli ailelerine mensup olan bu vekil kişiler önceleri *müsellim*, *kaymakam* daha sonraları ise *mütesellim* diye adlandırılmışlardır¹³.

Böylece karşımıza yeni bir yönetim birimi olarak çıkan mütesellimlik kurumu yalnızca *arpalık* olarak değil, tımar sisteminin bozulmasıyla birlikte boşalan tımarların *mukataat* haline getirilerek belli kişilere ihale yoluyla verilmesi şeklinde de görülmüştür. Yine III. Selim döneminde Nizâm-ı Cedid reformlarının uygulanması için gereken para bazı sancak gelirlerinin yeni kurulan hazineye aktarılmasıyla sağlanmış ve buraların idaresi için yine mütesellimler görevlendirilmiştir¹⁴.

¹² M. Çadircı, a.g.e. s. 11.

¹³ M. Çadircı, “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”, TTK **Belleten**, LI/201 (1988), s. 1216.

¹⁴ M. Çadircı, “II. Mahmut Döneminde Mütesellimlik Kurumu”, **DTCF Dergisi** XXVIII/3-4 (1977), s. 288.

İlk devirlerde atanan mütesellimler; çavuşlar, kethüdalar, silahşorlar ve mühürdarlardan seçilirken 18. yüzyıl başlarından itibaren *Dergâh-ı Ali Kapıcıbaşı* rütbesindeki kişilerden seçilmiştir¹⁵.

Diğer bir mütesellim atama şekli ise vali ya da mutasarrıflar tarafından yapılanıdır. Bu atama iki şekilde olurdu. Birinci olarak, eğer vali başka bir yerde görevde ya da bir seferde ise geçici olarak yerine bir mütesellim atardı. Bunlara kaymakam da denilirdi. Diğer atama ise valinin eyaleti dahilindeki sancaklara sürekli mütesellimler yollaması şeklinde idi. Bu yöntem genelde eyalet valilerinin ya da birden fazla sancağın mutasarrıfı olan kimselerin bu yerleri tek başlarına yönetememelerinden kaynaklanmıştır.

Genellikle bu iş için valiler kendi kapı halklarından birini görevlendirmişlerdir. Ataması yapılan mütesellimler önce buyrulduklarla (Bir çeşit atama kararnamesi) sancağın kadısına bildirilir ve atama yazısı mahkeme ileri gelenlerinin hazır bulunduğu toplantıda okunurdu. Daha sonra ise şer'iyeye siciline kayıt edilir ve halka görevlendirme ile ilgili duyuruda bulunulurdu. Bütün bunların yanında atamanın kesinlik kazanması için padişahın onayı gerekirdi. Ataması rütbe olarak uygun olmayanların ise rütbelerinde yükseltme yapılarak göreve başlamaları sağlanırdı¹⁶. Mütesellimlerin görev süreleri genelde Mart başından Şubat sonuna kadar olmak üzere tam bir yıldır. Uygun görüldüğünde ise süre uzatılırdı.

Mütesellimlerin görevleri ise sancak beyleri ve mutasarrıflara yüklenen görevlerle aynı idi. Onlarda sancaktan toplanacak vergileri merkez hazinesine ulaştırırlar, yönettiği bölgenin asayişini ve düzenini sağlardı¹⁷. Ancak mütesellimler de taşradaki diğer görevliler gibi bozulan düzene uymuşlar; halka

¹⁵ T.M. Yaman, "Osmanlı İmparatorluğu Teşkilatı'nda Mütesellimlik Müessesesine Dair", **Türk Hukuk Tarihi Dergisi**, C. I Ankara 1944, s. 80.

¹⁶ M. Çadircı, a.g.m. s. 288-289.

¹⁷ T.M. Yaman, a.g.m., s. 82-84.

zulüm yaparak haksız vergiler toplamışlar, zimmetlerine para geçirerek görevlerini kötüye kullanmışlardır¹⁸.

Bu yolla yönetilen sancakların sayısı gün geçtikçe artmış ve Tanzimat'ın ilanına kadar devam etmiştir. Bu durum ise taşrada yönetimin enderun kökenlilerden yerel ve ehliyetsiz kişilerin eline geçmesine sebep olarak merkezi kontrolü zayıflatmış ve kargaşa ortamını artırmıştır.

Eyalet yönetiminde vali dışında onunla aynı yetkiye sahip “*Mutasarrıf*” denen bir yönetici daha bulunmaktaydı. Vezir rütbesi almış kişilere hükümet çeşitli nedenlerle uygun görev yeri veremeyince, bunların geçimlerini sağlamak için arpalık ta olduğu gibi birkaç sancağın yönetimini veriyordu. Böyle yerlerin idaresini üstlenen kişilere mutasarrıf denilmiştir. Bazen de başka görevi olan paşa veya vezire ek gelir olarak bazı sancakların yönetimi mutasarrıflık olarak verilmiştir. Mutasarrıfların eyalet valilerinden farkı kendilerinin bir paşa sancağı seçip orada oturmamaları idi. Bazı istisnai durumlarda bazı mutasarrıflar bir merkez sancak seçip yönetimini doğrudan üstlenmişlerdir¹⁹.

Taşrada vali ve mutasarrıf dışında “*Muhasssıl*” denen yöneticiler de vardır. Önceleri geliri doğrudan padişaha ait olan hasların yönetiminde olan bu görevliler daha sonraları mutasarrıflar gibi eyalet ve sancak yönetiminde bulunmuşlardır. Ancak valilik gibi genel ve yaygın bir uygulama alanı bulamamışlardır²⁰.

Tanzimat öncesi taşra yönetiminde üzerinde durulması gereken yöneticilerden bir diğeri de *voyvodadır*. Önceleri *has* denen gelir bölgelerinin yönetimini onların sahipleri adına yüklenen voyvodalar daha sonraları vali ve mutasarrıflar adına onlara ek gelir olarak verilen serbest tımarların yönetiminde de bulunmuşlardır. Tımar

¹⁸ Örnekler için bkz. M. Çadircı, a.g.m. s. 292-295.

¹⁹ M. Çadircı, Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı, TTK 1997, s. 21.

²⁰ M. Çadircı, a.g.e. s. 22.

sisteminin bozulması ile birlikte iltizam ve mukataa usulüne geçilmesi voyvodaların taşra yönetiminde daha sık görülmesine yol açmıştır.

Atama şekilleri ve görevleri mütesellimlerle benzerlik gösteren voyvodalar vali ve mutasarrıflar tarafından görevlendirildikleri gibi, geliri doğrudan hazineye bağlanmış yerlere de atanmaktaydılar. Voyvodalar kendi yönetimine verilen küçük gelir bölgelerinin hem idari amiri hem de vergi gelirlerini toplayan tahsildarları konumunda idiler. Kent ve kasabalarda güvenliği sağlamak, istendiğinde asker toplayıp sefere katılmak gibi görevleri de olan voyvodaların görev süreleri Mart başından olmak üzere tam bir yıldır. Ancak çoğu zaman buna uyulmamış, voyvodaların görev süreleri uzatılmıştır.

Voyvodaların yönetiminde olan yerlere sancak beyleri karışamaz vergi talebinde bulunamazdı. Fakat, bu durum her zaman böyle olmamış, sancakbeylerinin voyvoda yönetimindeki yerlerin yönetimlerine karışarak, vergi talebinde bulunduğu olmuştur.

Görevleri gereği halkla bire bir ilişki içinde bulunan voyvodalar zamanla diğer taşra idarecileri gibi halka zulüm yapmış, zor kullanarak halktan fazla vergi almaya başlamış, bazen de topladıkları vergiyi zimmetlerine geçirmişlerdir²¹.

Tanzimat öncesi taşra idarecilerinden bir diğeri de âyân dır. Bir bölgenin ileri gelen, nüfuzlu zengin kişilerine âyân denilmekteydi. Devletin kuruluşundan beri var olan âyânlar Osmanlı merkezi otoritesinin kuvvetle hissedildiği ve merkeze çok yakın kuvvetlerin olduğu şehirlerde dahi yönetimde söz sahibi olabiliyorlardı. Gerektiğinde taşradaki yöneticileri şikayet ederek değiştirilmelerini sağlayan âyânlar şehirlerde bulunan imam, yiğitbaşı, mütevellî, esnaf yöneticisi gibi görevlilerin seçiminde de etkili idiler²².

²¹ M. Çadircı, a.g.e. s. 29-32.

²² Y. Yücel a.g.m. s. 684-685.

Âyânlar 16. yüzyılın ortalarından sonra imparatorluğun içinde bulunduğu genel sosyal ve iktisadi bunalım sonucu buldukları bölgelerin yönetimlerinde daha etkin ve söz sahibi konuma gelmeye başlamışlardır.²³ O kadar ki, 1726 yılında çıkarılan bir fermanla enderunlu vali atama sisteminden vazgeçilerek eyalet ve sancak yöneticileri o bölgenin önde gelen ağalarının arasından seçilir olmuştur²⁴.

Bu şekilde âyânların taşra yönetimindeki varlığını kabul eden merkezi hükümet onlara çeşitli görevler yüklemiştir. Bu görevlere baktığımızda; eşkıyaların ve devlete isyan edenlerin yakalanması, orduya asker temini, bu askerlerin ihtiyaçlarının karşılanması, İstanbul'a erzak ve zahire gönderilmesi, Anadolu'daki karışıklıkların giderilmesi ve vergilerin toplanması işlerini gösterebiliriz²⁵.

Ancak âyânların görevlerini tam anlamıyla yerine getirmedikleri ya da kötüye kullandıkları görülmüştür. Şöyle ki; âyânlar sancakbeyinin istediği vergileri toplarken kendileri içinde çeşitli adlarda vergiler uydurarak halktan para toplamışlar, *tevzi defterlerine* kendi adlarına vergi eklemişlerdir²⁶.

18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren sayıları Anadolu'da hızla artan âyânlar idare ve toplun düzeninde karışıklıklara sebep olmuşlardır. Birinci olarak, âyânlar taşrada merkezden gönderilen bey ve kadılarla anlaşarak halkı soymuşlar, zenginliklerini artırmaya çalışmışlardır. İkinci olarak ise âyânlığın nimetlerinden faydalanmak isteyenler arasında âyân olabilmek için mücadeleler olmuş, bu ise taşradaki mevcut durumu daha da kötüye götürmüştür²⁷.

Sonuçta âyânlığın eyaletten sancak, kaza ve hatta nahiyelere kadar kademeli bir idare örgütü olarak gelişmesi devletin adalet, maliye ve polis düzenini derin

²³ Ayanlığın ortaya çıkışını hazırlayan sebepler ve geniş bilgi için bkz. Yücel Özkaya, Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık, TTK, 1994.

²⁴ M. Akdağ, "Osmanlı Tarihinde Ayanlık Düzeni Devri (1730-1839)", Ankara, 1975, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C.8-10, sayı. 14-23, s. 51.

²⁵ Y. Özkaya, a.g.e. s. 140.

²⁶ Y. Özkaya, a.g.e. s. 147.

²⁷ Özkaya, a.g.e. s. 169-79.

biçimde etkilemiş ve imparatorluğa feodal bir karakter kazandırmıştır. Ancak Türk toplumu, derebeylik şeklinde bir idare biçimine katlanarak, kendi içinden çıkarttığı kişiler ile enderunluların idaresine ortak olmayı başarmışlardır²⁸.

Yukarıdaki bu bilgiler ışığı altında şu söylenebilir ki; 1550'lerde başlayan Osmanlı klasik sistemindeki çöküntü 19. yüzyıla gelindiğinde imparatorluğu tam bir kaos ortamına sürüklemişti. Askeri ve idari sistemin bozulmasıyla birlikte taşradaki halk ağır vergi yükü, taşra idarecileri ve eşkıyaların zulmünden toprağını terk eder duruma gelmiştir. Adaleti sağlamakla görevli kadılar ise haksızlıkta diğer idarecilerden geri kalmamışlardır.

²⁸ Akdağ, a.g.m. s. 51.

I. BÖLÜM

TANZİMAT ÖNCESİNDE ÜLKE YÖNETİMİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

1.1. III. Selim Dönemi

III. Selim Osmanlı tahtına oturduğu zaman imparatorluk her yönden tam bir karışıklık içindeydi. Askeri alana baktığımızda yeniçerilerin başı bozukluğunun hat safhaya çıktığı, ordunun çağın gerektirdiği modern silah, teçhizattan ve eğitimden yoksun olduğu görülmekteydi. Başta merkezi hükümette olmak üzere ülkenin dört bir tarafına yayılan adam kayırma rüşvet, görevi ihmal ve zulüm ülke idaresini derinden sarsmaktaydı. Taşrada da durum farklı değildi. Zayıflayan merkezi otorite karşısında taşrada gücünü sağlamlaştıran yerel güçler kurumsallaşmış durumdaydılar. Mali yönden ise, modern anlamda merkezi bir bütçesi mevcut olmayan devlet, harcamalar ve gelirler arasındaki dengeyi kurmakta zorluk çekmekteydi.

Bu durum karşısında Batının teknik, askeri, ekonomik üstünlüğünü kabul eden III. Selim, kendinden önceki padişahların aksine kalıcı ve köklü reformlarla imparatorluğu eski gücüne döndürmeye çalışmıştır. Önceliği her ne kadar askeri düzenlemelere verse de idari ve mali alanlarda da reformlar yapan III. Selim modernleşme yolunda ilk adımı atmış kabul edilebilir.

Batılı modern kurumları incelemek için Avrupa'ya daimi elçiler gönderen III Selim onların izlenimlerinden faydalanmış, fikirlerine güvendiği devlet adamlardan sorunların çözümüne yönelik layihalar (raporlar) isteyerek reformlarına yön vermiştir. Bu bağlamda ilk reformunu askeri alanda yapan III. Selim bir taraftan,

Nizâm-ı Cedid adında yeni bir ordu kurmuş diğer taraftan, yeniçeriler dışında kalan mevcut orduda düzenlemeler yapmıştır²⁹.

Kurulan bu yeni ordunun gerekli araç-gereci, silah ve eğitimi için gerekli finansman yeni kurulan İrad-ı Cedid denen hazineden sağlanmıştır. Bu hazinenin kaynağını ise içki, tütün, kahve, pamuk, palamut, mazı gibi ürünlerden alınan vergiler ile boşalan tımar ve zeamet gelirlerinden oluşuyordu. Ancak bu dönemde de merkezi bir bütçe sistemine geçilememiş, bazı gelirlerin bazı giderlere aktarılması yöntemine devam edilmiştir.

Bununla beraber, III. Selim mülki idare alanlarında da ıslahatlara girişmiştir. İlk olarak bir tımar ve zeamet kanunu çıkarmış ve bu kanunla birlikte tımar sahiplerinin kayda geçirilmesi için “*Yoklamacılar*” göndermiştir. Burada amaç savaşa katılmayan tımar sahipleri hakkında önlem almaktır. Bu kontrollerde ne kadar sahte kayıtlı tımar varsa sahiplerinden alınarak sürekli sancağında oturmak kaydıyla yeni hak sahiplerine verilmiştir. Ayrıca valilerin yanlarında memur olan eyalet askerlerine verilecek izin devlet tarafından verilmesi kararlaştırılarak valilerin bunlara uyması istenmiştir³⁰. Bununla beraber tımarlı askerlerin eyalet düzeyindeki komutanı olan *alaybeylerinin* yetkili, devlete bağlı kimseler tarafından valilerce seçilip bildirilmesi istenmiş ve gerekçesiz görevden alınmalarını karara bağlanmıştır³¹.

Bununla birlikte 1797 yılında vezir rütbesinde olan eyalet idarecileri hakkında bir düzenleme yapılarak gelirlerinin eşitlenmesi sağlanmak istenmiştir. Çünkü o

²⁹ Bu dönemde Osmanlı ordusu için bkz.M. Çadircı, “Osmanlı Ordusunda Yeni Düzenlemeler (1792-1869)”, **Birinci Askeri Tarih Semineri, Bildirileri II**, Ankara, 1983. ve “Ankara Sancağında Nizâm-ı Cedid Ortasının Teşkili ve Nizâm-ı Cedid Askeri Kanunnamesi”, TTK, **Belleten XXXVI/141**, 1972., Y. Özkaya, “Orta Anadolu’da Nizâm-ı Cedid’in Kuruluşu ve Kaldırılışı”, **DTCF Atatürk’ün 100. Doğum Yılına Armağan**, 1982.

³⁰ T.M. Yaman, “Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma”, **Türk İdare Dergisi** sayı: 138-142, 1940, s. 1159-1160.

³¹ M. Çadircı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin ...*, s. 11-12.

dönemde 28 eyalete ayrılan imparatorlukta her eyaletin vergi geliri aynı değildi³². Bu yüzden Adana, Maraş, Kars gibi nispeten geliri düşük eyaletler valilerin masraflarını karşılamamakta, yalnızca 20 kadar eyalet valiler için yeterli düzeyde gelir sağlamaktaydı. Bu dönemde sayıları 35'e varan vezir sayısı bu nedenlerden dolayı azaltılarak 23'e indirilmiştir. Bunlardan 20'si taşrada 3'ü ise merkezde görevlendirilmiştir³³.

Ayrıca taşrada görev yapacak mutasarrıf ve valilerin yönetimde deneyim kazanmış, doğru ile yanlış ayıran, işbilir dindar dürüst kimselerden seçilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak ülke yönetiminde görev alacakların atanma ve özlük haklarında yeniden düzenleme yapılmamıştır³⁴.

Bu dönemde valiler için taşrada yapılan düzenlemelerden biri de onların güçlerini ve prestijlerini yerel unsurlar karşısında artırma girişimleridir. Bunun için valilerin görev süreleri 3 yıldan az olmamak üzere 5 yıla kadar çıkarılmış, görev süreleri boyunca resmi işlerinde bir suç işlememeleri halinde görevden alınmalarını kararlaştırılmıştır. Ayrıca yönetimlerinde başarılı olanların görev sürelerinin uzatılmasına karar verilmiştir. Buna ek olarak valilerin ve yanındaki memurların görev ve yer değişiklikleri sırasındaki seyahat ve konaklama masrafları halk tarafından karşılanırdı. Bu durum ise halka ağır yükler getiriyor, huzursuzluk çıkmasına yol açıyordu.

Bu durumu önlemek için III. Selim valilerin seyahatlerinde yanında bulunduracakları memur sayısını kısıtlamış zorunlu haller dışında yer değiştirmelerini yasaklamıştır. Ayrıca valilerin tayin yerleri eski görev yerlerine yakın bölgelerden seçilerek halka yüklenen masraf azaltılmaya çalışılmıştır.

³² Bu dönemde günümüz Türkiye'si üzerindeki eyaletler: Karaman, Diyarbakır, Adana, Anadolu, Trabzon, Erzurum, Çıldır, Van, Kars, Maraş, Sivas.

³³ S. J. Shaw, *Between Old and New The Ottoman Empire Under Sultan Selim III 1789-1807*, Harvard University Press, 1971., s. 168-169.

³⁴ Çadırcı, a.g.e. s. 11.

Bunun dışında devlet görevlilerine çeşitli adlarda verilen hediyelerde ve ödüllerde kısıtlamaya gidilerek rüşvetin ve iltimasın önlenmesine çalışılmıştır³⁵.

Bir diğer önemli uygulama ise, memleket masraflarının devlet tarafından kontrol edilecek olmasıdır. Bu dönemde yapılan bir düzenleme ile her vilâyetin altı ayda bir oluşan memleket masrafları; gelip geçen memurların masrafları, vali, mütesellim, voyvoda gibi görevlilerin masrafları, miri binalar, köprüler, su yolları inşaat ve tamir masrafları tespit edilip, mahkemelerce tasdik edildikten sonra merkeze bildirilecekti³⁶. Bu sayede valilerin yasa dışı yollardan aldıkları vergilerin önüne geçilmeye çalışılmış, halkın vergisini verdikten sonra angarya iş görmesi yasaklanmıştır.

III. Selim döneminde iç güvenliğin sağlanması için de bazı önlemler alınmış ve bu sayede vali ve mutasarrıfların kapılarında besledikleri askerlerin yarattığı huzursuzluk giderilmeye çalışılmıştır. Bu amaç doğrultusunda çıkarılan genel bir fermanla vali ve mutasarrıfların kapılarında besledikleri *delil* denilen askerlerin sayılarının azaltılması, bir kısmının ise memleketlerine dönmeleri için izin verilerek kendi işleriyle uğraşmaları istenmiştir. Bu fermana uymayanların ise üzerlerine asker gönderilerek cezalandırılmaları emredilmiştir. Ancak iç güvenliğin sağlanmasında kullanılan yeni kurulan Nizâm-ı Cedid ordusunun kısa ömürlü olması bu fermanların uygulanmasını zora sokmuş, istenilen sonuçlar alınamamıştır³⁷.

Adli alanda ise kadıların şer'i mazeretleri olmadıkça görev yerlerine gitmemelik edemeyecekleri ve kanunnamelerin öngördüğünden başka bir adla vergiyi halktan talep edemeyecekleri karara bağlanmıştır³⁸.

³⁵ Shaw, a.g.e. s. 169-170.

³⁶ Yaman, a.g.e. s. 1168.

³⁷ Çadırcı, a.g.e. s. 64.

³⁸ E.,Z., Karal, Osmanlı Tarihi V. Cilt (Nizâm-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri 1789-1856), TTK, 1999, s. 71.

İmparatorluğu içinde bulunduğu kötü durumdan kurtarmak, Batı ile mücadele edebilecek konuma getirmek için yapılan reformlar, başta yeniçeri ve ulema olmak üzere çıkarları zedelenen grupları harekete geçirmiş ve bir isyanla III Selim tahtan indirilerek reform süreci bir süreliğine kesintiye uğratılmıştır. Bu duruma rağmen bu dönemde yapılan reform çabaları gelecek için umut ve ilham kaynağı olarak, modernleşme yolundaki bir kapının aralanmasını sağlamıştır.

1.2. II. Mahmut Dönemi

Genç yaşta Osmanlı tahtına çıkan II. Mahmut ilk iş olarak âyânlarla *Sened-i İttifak* denilen anlaşmayı yapmak zorunda kalarak kendi otoritesinin yanında bir başkasınınkini kabul etmek zorunda kalmıştır. Bu durumu kabullenemeyen padişah merkezi otoritesini sağlamlaştıracak, Batı'nın mali, idari ve askeri yapısına uygun yeni bir devlet düzeni oluşturarak imparatorluğunu ayakta tutmaya yönelik bir takım reformlar yapmıştır. Onun bu reformları getirdiği yeni kurum ve düzenlemeleriyle Tanzimat'ın hazırlayıcısı olarak çağdaşlaşma yolunda önemli bir yer tutmuştur.

Ancak yapmak istediklerinde kısmen başarılı olan II. Mahmut özellikle yönetim alanında halkın güvenliğini sağlayıp, düzenli vergi vermelerini sağlayacak çözümler üretmede başarısız olmuştur. Bu başarısızlıkta devlet görevlilerinin uzun yıllardır gelenekleştirdikleri rüşvet, görevi kötüye kullanma, halka angarya iş yaptırma gibi alışkanlıklarından vazgeçememelerinin payı olduğu gibi, içte ve dışta felaketle sonuçlanan siyasi gelişmelerin payı büyüktür³⁹.

³⁹ M., Çadircı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Ülke Yönetimi", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, C I, İletişim Yayınları, s. 210.

Bu dönemde de ıslahatların önündeki en büyük engellerden biri düzeni bozulmuş yeniçerilerdir. Bunun farkında olan sultan II. Mahmut bu ocağı kaldırmak için gerekli altyapıyı hazırladıktan sonra 1826 yılında amacına ulaşmıştır. Bundan sonra reformlarına hız veren II. Mahmut derebeyliklerle yönetilir hale gelen devletine merkeziyet kazandırmak için girişimlere başlayarak ülke idaresinde önemli değişiklikler yapmıştır.

Derebeyliğin kaldırılmasıyla işe başlayan II. Mahmut bunlardan bir kısmını idam ettirmiş, bir kısmını ise itaat altına alarak merkezi otoritesini sağlamlaştırmıştır. Bunda başka vali ve mutasarrıfların halka zulüm yapmalarını önlemek için ağır cezalar getiren sultan görevi kötüye kullananların vezirliklerini mal ve mülklerini ellerinden almış, bir kısmının ise memuriyetlerini değiştirmiştir⁴⁰. Bunun yanında çıkarılan genel fermanlarla taşra idarecilerinden vergi toplamada usulsüzlük yapılmaması istenmiş, fakat buna fazla uymayan valiler *mübaşir hizmeti* adı altında yasal verginin birkaç katı para alarak halkı soymaya devam etmişlerdir⁴¹.

Bununla beraber II. Mahmut döneminde idari bölünmede 1836 yılına kadar herhangi bir değişikliğe gidilmemiş, varlığını koruyan Anadolu Eyaleti'nin sancakları zaman zaman başka yöneticilere verilerek kapsadıkları alanlar değiştirilmiştir. Bu değişiklikler sınırlarının dar oluşu nedeniyle diğer eyaletlerde pek uygulanmamıştır.

1836 yılına gelindiğinde Anadolu'da Nizam-ı Cedid taburları gibi oluşturulan Redif taburlarının artan ihtiyaçları karşılamak ve gerektiği gibi eğitim almalarını sağlamak amacıyla klasik idari sistem kökünden değiştirilerek *müşirlikler* oluşturulmuş ve valinin yerini müşirler almıştır⁴². Vali unvanı Tanzimat'tan sonra

⁴⁰ Yaman,a.g.m. s. 1245-1246.

⁴¹ Çadırcı, Tanzimat Dönemi'nde Anadolu Kentlerinin..., s. 19.

⁴² Redif taburlarının oluşumu için bkz. M. Çadırcı "Anadolu'da Redif Askeri Teşkilatının Kuruluşu", **DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi**, VII-XII (1975)

tekrar kullanılmaya başlamıştır. Bu sayede çok dağınık halde bulunan *redif taburlarının* bir elden yönetilmesi amaçlanmıştır. Müşirler genelde devlete büyük yararlılık göstermiş kişilerden ve yeni kurulan *Asâkir-i Mansure-i Muhammediye* ordusunun yararlılık gösteren subayları arasından seçilmiştir.

Anadolu'da müşirliklerin bölünmeleri şu şekildeydi; Kocaeli, Bolu, Karesi, ve Eskişehir sancakları *Hüdavendigâr Müşirliğine*, Kütahya, Karahisar sancakları Redifi Hassa **Hüdâvendigâr** Ferikliği adı altında yine *Hüdâvendigâr Müşirliğine*, Konya, Akşehir, Beyşehir, İçel, Niğde, Aksaray sancakları *Konya Müşirliğine* yine Teke ve Hamit sancakları *Konya Müşirliğine*, Ankara, Kengiri (Çankırı), Kastamonu, Viranşehir (Safranbolu), Çorum sancakları *Ankara Müşirliğine*, Aydın, Saruhan, Sığla, Menteşe sancakları *Aydın Redifi Müşirliğine*, Erzurum, Van, Beyazıt sancakları *Erzurum Müşirliğine* Çıldır ve Kars ise Feriklik unvanıyla bu Müşirliğe, Edirne'nin eski kazaları, Çirmen Sancağı, Yanbolu, Nahiyesi, Kızanlık, Çırpan Yeni ve Eski Zağra, Filibe, Pazarcık kazaları birleştirilerek *Edirne Müşirliğine*, Kayseri, Bozok, Kırşehir sancakları, Yeni İl Voyvodalığı, *Madeni Hümâyun* ve *Has* kazalar olduklarından *Feriklik* olarak kaldılar⁴³.

II. Mahmut döneminde karşımıza çıkan yeni bir kurum da *muhtarlık* örgütüdür. Günümüze kadar yapısını hemen hemen hiç değiştirmeden koruyan bu kurum devletin halkla ilişkilerini düzenlemesi açısından ülke idaresinde büyük öneme sahiptir.

İlk olarak II Mahmut'un İstanbul'da güvenliği sağlamak, nüfusu kontrol altında tutmak için 1829 yılında kurduğu bu kurum daha sonraları Anadolu'nun diğer yerlerinde de oluşturulmuştur.

⁴³ Çadırcı, a.g.e. s. 16, ve.Yaman, a.g.m. s. 1252-1253.

Bu kurumun Anadolu'da ilk görüldüğü yer Kastamonu'dur. Kastamonu örneğinden yola çıkılarak her tarafa yayılan bu kurumda, muhtarlar mahalle sakinleri arasından iki kişi olarak oy birliği ile seçiliyorlardı. Bu kişilerin iyi huylu, dindar, güvenilir, becerikli kimseler olmasına dikkat ediliyordu. Seçilen bu iki kişiden birine *Muhtar-ı evvel* diğere ise *Muhtar-ı sani* denilecekti. Seçilen muhtarlar kadı tarafından sicile geçirildikten sonra Defter Nazırı'na oradan da hükümet merkezindeki Ceride Nezareti'ne bildirilirdi. Burada muhtarlık seçimlerinin kuralına uygunluğu incelendikten sonra padişaha onay için sunulurdu. Padişah tarafından görevleri onaylanan muhtarların mühürleri yapılarak kendilerine gönderilirdi.

Her muhtar, mahallesi halkına ve mahalle imamı da muhtarlara kefil olduktan sonra *vücut-u vilâyet* de birbirlerine kefil ediliyordu. Böylece mahallenin asayışı ve diğer meselelerinden bütün mahalle halkı sorumlu kılınıyordu.

Muhtarların görevlerine gelince; bulunduğu mahallenin veya köyün asayişini sağlayarak, başka şehir ve köylerden gelenlerin durumlarını tespit etmek; bu kişilerin *mürur tezkerelerini* (izin belgesi) kontrol ederek sahte belgesi olanları geldiği yere geri göndermek; eğer bu kişiler sürekli kalmak isterlerse onlara ev bulmak; mahalle veya köye yeni yerleşen bu kişileri mahalle defterine kayıt edip Defter Nazırı'na bildirmek; mahalde olan doğum, ölüm gibi olaylarının kaydını tutmak, başka mahallelere ya da köylere taşınmak isteyenlere kimlik bilgilerinden oluşan *mühürlü pusula* vermek; gerektiğinde Meclis-i Şer'e katılarak veraset işleriyle ilgilenmek; gider defterleri hazırlanırken mahallesini temsilen hazır bulunmak; mahallesinde haksızlığa uğrayanlar için gerekli makamlara şikayette bulunmak şeklinde sayılabilir⁴⁴.

⁴⁴ M. Çadircı, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", **Belleten**, XXXIV/135, s. 413-414.

Bütün bu görev ve yetkilerine rağmen muhtarlık kurumu da şehirlerde, mahallelerde ve köylerde olan kargaşayı önlemede yetersiz kalmıştır. Ancak şu da unutulmamalıdır ki; muhtarların seçimle işbaşına gelmeleri halkta seçim bilincinin ve çok zayıfta olsa demokrasi anlayışının yerleşmesine katkı sağlayacak dönüşümleri hızlandırmıştır.

II. Mahmut döneminde yapılan önemli bir gelişme de modern anlamda ve ilk defa nüfus sayımı yapılmasıdır. İlk nüfus sayımının ne zaman yapıldığına dair değişik görüşler olmakla beraber 1830 yılında genel bir sayım yapıldığı Prof. Dr. Musa Çadircı tarafından tespit edilmiş bulunmaktadır⁴⁵. Bu genel nüfus sayımı yeniçeri ocağı kaldırıldıktan sonra yeni oluşturulan ordunun potansiyel asker gücünü tespit etmek ve vergi verebilecek durumdakileri saptamak amacıyla yapılmıştır. Ayrıca sayım sonuçlarının değerlendirilmesi için İstanbul'da bir *Ceride Nezareti* taşrada ise *Defter Nazırlıkları* oluşturulmuştur. II. Mahmut devrinde başlatılan merkezileştirme çabaları sonucunda merkezi idarede de bir takım değişiklikler yapılmıştır. İlk olarak yeniçeriliğin kaldırılmasından sonra Seraskerlik (Genel Kurmay Başkanlığı) makamı kurularak askerlikle ilgili işler buraya bağlanmıştır. Şeyhülislamı ise ilk kez bir büro verildi. *Bab-ı Meşihat* veya *Fetvahane* olarak bilinen bu kuruluşun devlet dairesi haline sokulmak istenmesi şeyhülislamın popüler ve etkin gücünün temelini yıkarak, değişikliklere karşı koyma yeteneğini zamanla yok etmiştir⁴⁶.

Bunlarla beraber sadrazamda toplanan yetkiler yeni kurulan bakanlıklar arasında paylaştırılarak iş bölümüne gidilmiştir. İlk olarak 30 Mart 1838'de yapılan bir düzenleme ile Sadaret Makamı "*Başvekalet*" dönüştürüldü. Bu makam hangi

⁴⁵ İlk nüfus sayımı için bkz. E.Z. Karal, Osmanlı İmparatorluğu'nda İlk Nüfus Sayımı 1831, Ankara, 1943. ve M. Çadircı, 1830 Sayımında Ankara (A L. Armağan, S.Bingöl, B. Koç ile birlikte) Ankara B. Şehir Belediyesi Kültür Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara 2000

⁴⁶ B. Lewis, Modern Türkiye'nin Doğuşu, (Çev: M. Kıratlı) TTK, 2000 , s. 97-98.

bakana layık ise ona ilaveten verilecek ve diğerk bakanlar arasındaki koordinasyonu sağlayacaktı. Başvekaletlik dışında *Sadaret Kethüdalığı* önce Umur-u Dahiliye Nezareti'ne daha sonra da Dahiliye Nezareti'ne, *Reisülküttaplık* Hariciye Nezareti'ne *Darphane-i Amire* ve *Hazine-i Amire* Maliye Nezareti'ne dönüştürüldü. Ayrıca Evkaf, Ticaret ve Maarif Nezaretleri kurulmuştur.

Bu dönemde bürokraside gittikçe artan ihtisaslaşma ve artan ilişkilere paralel olarak evrak akışının daha sağlıklı işlemesi amacıyla bakanlıkların yanında 1851'de *Babialı Evrak Odası* kurulmuştur. 1846 yılında ise yangınlara karşı dayanıklı olarak *Hazine-i Evrak* adlı modern bir arşiv binası yapılarak belgelerin düzenli saklanması sağlanmıştır.

Ayrıca sivil bürokrasinin önem kazanması ve Osmanlı devlet yönetiminde dengelerin değişmesi üzerine mülki görevlilerin rütbeleri de *evvel*, *sani*, *salis* ve *rabi* olmak üzere yeniden belirlendi⁴⁷. Bunların yanında bir *tercüme odası* kurularak Avrupa ile ilişkilerin daha sistemli bir şekilde yürütülmesi ve gelişmelerin daha yakından takip edilmesi sağlanmıştır⁴⁸.

II Mahmut dönemindeki bir yenilikte yeni meclislerin oluşturulmasıdır. Yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra ıslahatlara yön verecek, kararların alınacağı bir kurula ihtiyaç duyularak önceleri III. Selim dönemindeki *Meclis-i Meşveret*'e

⁴⁷ Serasker	Şeyhülislam	Sadrazam
Müşir	Sadr-ı Rumeli	Rütbe-i evvel
Ferik	Sadr-ı Anadolu	Rütbe-i sani, sınıf-ı evvel
Mirimiran	İstanbul payesi	Rütbe-i sani, sınıf-ı sani
Mirliva	Haremeyn mollası	Rütbe-i salis, sınıf-ı evvel
Miralay	Bilad-ı Erbaa mollası payesi	Rütbe-i salis, sınıf-ı evvel
Kaymakam	Mahreç mollası payesi	Rütbe-i rabi
Binbaşı	İstanbul müderrislik payesi	Divan-ı Hümayun haccgâni

Bu liste M. Çadircı tarafından hazırlanmıştır.

⁴⁸ Osmanlı Merkez Teşkilatındaki yenilikler için bkz. A. Akyıldız, Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşmesi, İstanbul: İletişim, 2004. ve C. Findley, Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire. The Sublime Porte 1789-1922, Princeton, Univ press, 1980.

benzer bir çeşit danışma meclisi olarak kurulan meclisler daha sonra *Meclis-i Vâlâ yı Ahkâm-ı Adliye* adıyla 24 Mart 1838’de resmi olarak açılmıştır⁴⁹.

Bu meclisin üyeleri ve başkanı üst düzey devlet görevlileri arasından padişah tarafından seçilip atanırdı. Danışma meclisi olma özelliğinin yanında kanun ve tüzük yapma, yargılama gibi görevleri olan bu meclis modern anlamda yasama, yürütme, yargı erklerinin gelişmelerine katkı sağlamış, oluşturduğu meclis ve hukuk bilinciyle Türkiye’nin çağdaşlaşmasında önemli rol oynamıştır

⁴⁹ Bu meclisin geçirdiği evreler ve diğer ayrıntılar için bkz. M. Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Devri’nde Meclis-i Vâlâ (1838-1868), TTK, 1999, ayrıca Shaw, “The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Otoman Reform Movement Before 1876”, IJOMES, 1976, s. 51-84.

II.BÖLÜM

TANZİMAT DÖNEMİNDE ÜLKE YÖNETİMİDE YAPILAN DEĞİŞİKLER

2.1 Tanzimat'ın İlanı

Modern anlamdaki Türk idare sisteminin oluşumunda en önemli dönüm noktalarından bir tanesi de hiç şüphesiz 1839 Tanzimat Fermanı ve onu takiben yapılan düzenlemelerdir. Bir bakıma Sened-i İttifak'a bir tepki olarak doğan Gülhane Hattı idari, sosyal, askeri ve mali alanlar gibi bir çok konuda değişiklikler getirerek, Osmanlının geleneksel Ortadoğu devleti kimliğinden sıyrılarak modern batılı devlet olma yolunu açmıştır.

Mustafa Reşit Paşa⁵⁰ tarafından hazırlanan bu fermanla birlikte Müslüman ve gayr-ı Müslim olmak üzere bütün tebanın can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanması, iltizam usulü ve onun bütün suistimallerinin kaldırılması, askere alma işlerinin sürekli hale getirilmesi ve düzenlenmesi, adil, açık ve her dine mensup kişilere eşit biçimde yargılama yapılması karara bağlanmıştır.

Bütün bu yeniliklerle bir taraftan modern anlamda merkezi bir yapı kurmayı amaçlayan Osmanlı devlet adamları bu doğrultuda çeşitli kararlara imza atarak imparatorluk toprakları üzerindeki otoritelerini tekrar sağlamaya çalışmışlardır. Diğer taraftan ise Tanzimat dönemi dediğimiz bu dönemde modern anlamda yerel yönetimlerin oluşmaya başladığı görülmüştür. Her ne kadar bir zıtlık gibi görünse de

⁵⁰ Mustafa Reşit Paşa'nın Tanzimat Fermanı'ndaki rolü ve Tanzimat'la gelen düzenlemeler için bkz. Reşat Kaynar, Mustafa reşit Paşa ve Tanzimat TTK, 1985.

Osmanlı imparatorluğunun içinde bulunduğu koşullar ve çok uluslu toplum yapısının gereklerini yerine getirme kaygısı bu durumun nedenlerini açıklamaktadır.

Öncelikle, uygulanan merkezileştirme politikası iki nedenden dolayı gerekliydi. Birinci olarak; bu sayede taşrada hüküm süren feodal beyler tarafından sömürülen, angarya işi yaptırılan, zulme uğrayan halk üzerindeki baskı azaltılarak biraz olsun nefes alan halkın ödediği vergideki artışla devletin geliri artacaktı.

İkinci olarak ise, yerel yönetimlerin taşrada oluşturulan meclisler yoluyla gelişmesi ve bu meclislerde Müslüman olmayanların da temsil edilmesi bir Osmanlı vatandaşlığı bilici yaratacaktı. Bu ise İmparatorluğu ayakta tutmanın ve milliyetçi ayaklanmaların önüne geçilmesi için bir fırsattı⁵¹.

2.2. Tanzimat'ın Taşrada Uygulanması ve Karşılaşılan

Zorluklar

Gülhane Hatt-ı Hümayunu devletin resmi gazetesi Takvim-i Vakayi'de yayımlandıktan sonra eyalet valileri ve sancak mütesellimlerine de bir fermanla bildirildi. Bu fermanlarda taşra idarecilerinden askerlik ve vergi alanında ileride gönderilecek emirlerin beklenmesi ve Tanzimat Fermanı'nın öngördüğü değişikliklerin ısrarla uygulanması ve yeni düzenlemelerin halk önünde de okunması ve halka anlatılması da istenmiştir⁵².

Tanzimat Fermanı'nda öngörülen yeniliklerin planlanması görevi II. Mahmut döneminde kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye'ye verildi. Bu yüzden bu meclisin daha etkin çalışması için üye sayısı artırılmış, çalışmaları bir yönetmelikle

⁵¹ W. F. Weiker, "The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform", **Administrative Science Quarterly**, Vol. 13, No.3, Special Issue on Organization and Social Development (1968), s. 464-465.

⁵² H.İnalçık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", **Bellekten XXXVIII/132**, s. 623.

kurallara bağlanmıştır. Hatta bu meclis görüşmeler sırasında meşrutiyet usulünün gereklerinden olan bazı merasim kurallarına bile uymaya mecbur tutulmuştur⁵³.

Fakat meclis üyeliklerine getirilen kimi yöneticiler merkez ve taşradaki sorunları bilmelerine rağmen, aralarındaki görüş ayrılıklarını uygulama konusunda gideremiyorlardı⁵⁴. Ülke yönetiminden eğitim, adalet, sağlık, mali alanlar olmak üzere bir çok yasa ve yönetmeliklerin hazırlanması, kamu malını zimmetine geçirenlerin, rüşvet alanların cezalandırılması gibi çok çeşitli konularda görev yapan bu meclisin çalışmalarını padişah Abdülmecit'te yakından takip etmiştir. Abdülmecit her çalışma yılı başında meclis toplantılarına katılarak geçmiş yılda yapılanları ve gelecek yıl yapılacakları açıklamıştır. Bu durum ise hükümdarı anayasal bir devlet başkanı gibi göstermeye doğru atılmış bir adım sayılabilir⁵⁵.

Ancak Tanzimat'ın uygulanması için önceden bir program hükümet tarafından belirlenmemiştir. Öncelikle vergilerin herkesin gelirin göre eşit olarak alınacak olması ve iltizam usulünün kaldırılması bir mal-mülk ve nüfus sayımı gerektirmekteydi. Bununla beraber bu fermanla birlikte gayr-i Müslimlerle eşit muamele göreceğ olan Müslüman halkın tepkisi ve çıkarları zedeleneğ âyân-eşraf grubunun tepkileri uygulamayı geciktiren ve zorlaştıran birer etken olmuştur. Ayrıca bu kadar ağır bir uygulama yükünü başarıyla yürütecek bir uzman kadrosu yoktu. Maliyecisi, memuru, subayı, mühendisi, doktoru kısacası yeterli düzeyde ve bilgili memur eksikliği uygulamayı zorlaştıran bir diğere etken olarak; vergi, toprak tasarrufu, eğitim, sağlık işleri, adaleti uygulama, asker yetiştirme yönlerinde getirilecek yenilikleri yürütme girişimleri düzen getirmek yerine bozuk düzeni daha

⁵³ Engelhardt, Tanzimat ve Türkiye , (Ali Reşat), Kaknüs yay. s. 47-48.

⁵⁴ M. Çadircı, "Tanzimat'ın Uygulanmasında Karşılaşılan Bazı Güçlükler"; Tanzimat'ın 150. Yılı Uluslararası Sempozyumu TTK, 1994., s. 295.

⁵⁵ N Berkes, Türkiye'de Çağdaşlaşma (Yay. Haz: Ahmet Kuyaş), YKY: 2002 s., 244.

ve M Çadircı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, C I, İletişim Yayınları, s. 212.

da kötüleştirmek, bu kötüleşmede çıkarları olanları reform düşmanları haline getirmiştir⁵⁶.

Bütün bu sebeplerden dolayı Tanzimat'ın uygulanmasına başkentin denetiminin etkin olduğu yerlerden başlanmıştır. İlk uygulama bölgeleri Edirne, Hüdâvendigâr (Bursa), Ankara, Aydın, Sivas, Konya eyaletleridir. Bu yerlerde ilk olarak mal-mülk sayımı yapılarak uygulamaya geçilmiştir⁵⁷. Tanzimat'ın ilk uygulanacağı yerler arasında Trabzon'da vardı. Ancak, geçmişten bu yana vergi vermeme alışkanlıklarının devam ettiren bölge ileri gelenlerinin direnişleri uygulamaya başlamasını altı yıl kadar geciktirmiştir. 1845 yılı Martından itibaren Erzurum ve Diyarbakır eyaletleri Maden-i Hümâyun kazaları ile Sivas eyaletindeki bazı müstesna bölgelerde de Tanzimat'ın uygulanmasına karar verilmiştir⁵⁸.

Ancak Trabzon örneğinde olduğu gibi diğer bölgelerde de Tanzimat'ın uygulamaya konulması kolay olmuyordu. Bu duruma vergiyi servetleri oranında verecek olan ve bu sebeple çıkarları zedelenen mültezim, voyvoda, sarraf gibi kimselerin tepkileri yanında vergiye bağlanan ve gelir kaynakları sınırlandırılan Hıristiyan vakıflarının ruhban sınıfı aracılığıyla yaptığı muhalefet sebep olmuştur⁵⁹.

Bununla birlikte Tanzimat'ta Anadolu'daki en büyük tepki Cizre ve Hakkari bölgesinde olmuş ve bu tepki büyük bir isyanla sonuçlanmıştır. Tanzimat'tan önce bölgenin yönetimini elinde bulundurmuş bir aileden gelen Bedirhan Bey yeni düzenlemelerle redif miralayı olmuştu. Bedirhan Bey, Tanzimat'ın ilanı ile birlikte yönetiminde bulunan Cizre ve Midyat'ın Musul Vilâyeti'ne bağlanmasına karşı çıkmış ve bu konuda Musul valisiyle mücadeleye başlamıştır. Bölge halkının da

⁵⁶ Berkes, a.g.e. s. 219

⁵⁷ Çadircı, a.g.e. s. 190.

⁵⁸ M. Çadircı, "Tanzimat'ın Karadeniz Bölgesinde Uygulanması", Birinci Tarih Boyunca Karadeniz Kongresi Bildirileri, OMÜ Eğitim Fakültesi, Samsun, 1988, s. 192-193.

⁵⁹ İncalık., a.g.m. s. 624-625.

desteğini almasına rağmen bu bölgeler Musul Eyaleti'ne bağlanınca Bedirhan Bey bunu kabul etmeyerek isyan etmiştir⁶⁰.

Ayrıca Hakkari bölgesindeki *Nesturiler* ise vergi vermemek için Bedirhan Bey'e karşı isyan etmişlerdi. Böylece bölgede olan kargaşa ortamının giderek Tanzimat reformlarının uygulamasını zora sokması merkezi hükümeti harekete geçirerek isyan bastırılmıştır. Tutuklanan Bedirhan Bey Girit'e sürüldü. İsyanın bastırılmasından sonra ise bölgenin idari taksimatında değişiklik yapılarak Diyarbakır Eyaleti; Van, Muş, Hakkari sancaklarıyla Cizre, Bohtan ve Mardin kazalarından oluşan *Kürdistan* Eyaleti'ne dönüştürüldü⁶¹.

Tanzimat reformlarına Anadolu'da bu denli tepkilerin olması hükümetin istediği sonuçları alamamasına sebep oluyordu. Özellikle iltizamın kaldırılarak *muhassıl* denen vergi memurlarının taşrada toplayacağı vergiden ve bu verginin gelirleri büyük oranda artıracığından umutlanan hükümet istediği sonucu alamamıştır. Hatta eski gelirler bile aranır olunca iltizam usulüne tekrar dönülmesini kararlaştırılmıştır.

Reformların uygulanmasında ki bu başarısızlığın faturası ilk başlarda eyalet valilerine kesilmiştir. Kendilerinden eski alışkanlıklarını bırakmaları ve olağanüstü gayret beklenen valiler bekleneni veremeyince görev yerleri sık sık değiştirilmiştir⁶².

Bununla birlikte görevini kötüye kullanan, rüşvet alan memurların yargılanması konusu Tanzimat'la birlikte daha etkili hale getirilmiştir. Örneğin Gülhane Hatt-ı'nın ilanından sonra iki kişiyi keyfi surette idama mahkum eden Edirne valisini Mustafa Reşit Paşa mahkemeye vermişti. Ayrıca bir rüşvet olayına

⁶⁰ Bedirhan Bey isyanının ayrıntıları için bkz. Nazmi Sevgen, "*Kürtler*", **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi**, sayı: 11-18. Ayrıca BVA Ayniyat 609 no'lu defterde bu isyanla ilgili belgeler bulunmaktadır.

⁶¹ M. Çadircı, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler (1840-1856)", Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri, TTK, 1987. s. 101-102.

⁶² Örnekler için bkz. Çadircı, a.g.e. s. 192.

adı karışan sadrazam Hüsrev Paşa aldığı parayı iade etmesine rağmen Meclis-i Ahkâm-ı Adliye tarafından mahkum edilmişti⁶³.

Bu dönemde rüşvet alan ya da Tanzimat'ın gereklerini yerine getirmediğinden görevlerinden alınan çok sayıda müşir vardı. Örneğin Kocaeli müşiri Akif Paşa *hizmet-i mübaşire* ve başka adlarla halktan para toplamış, ücretsiz nakliyat yaptırmıştı. Akif Paşa Meclis-i Vâlâ'da katibi ve kethüdası ile birlikte yargılanmış ve suçunu kabul etmişti⁶⁴.

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

2.3. Uygulamanın Denetlenmesi ve İmar Meclisleri

Tanzimat reformlarının nasıl uygulamaya konulduğu ve karşılaşılan güçlüklerin neler olduğunun yerinde görülmesi amacıyla hükümetin aldığı ilk karar buraları müfettişler yoluyla denetlemek olmuştur. Bu şekilde ilk teftiş girişimi 1840 yılında yapıldı. Ancak istenilen sonuç alınamayınca ikinci bir teftiş karar verilerek 1842 yılında biri Rumeli diğeri Anadolu'ya olmak üzere iki görevli gönderildi. Fakat kış mevsimim yaklaşmasıyla teftişe bir kez daha ara verildi.

Üçüncü teftiş girişimi ise 12 Kasım 1850'de Meclis-i Vâlâ'da görüşülerek teftişin ne şekilde olacağına dair bir talimatname hazırlanarak yapıldı. Bu talimatnameye göre müfettişlerden Tanzimat'a aykırı davranışlarının, memurların ticaret yapmalarının önlenmesi ve en önemlisi vergilerin zamanında toplanıp gönderilmesinin denetlenmesi istenmekteydi. Bu teftişte Anadolu ve Rumeli'de mevcut bütün vali, kaymakam ve kaza müdürleri denetlenerek başarılı olanlar

⁶³ Engelhardt, a.g.e, 47-49. R.Kaynar, a.g.e, s. 220,221.

⁶⁴ Çadırcı, a.g.m. s. 98-99.

ödüllendirilecek, hatalı olanlar ise merkeze bildirilerek haklarında gerekli işlem yapılacaktır.

4 Aralık 1851 yılında ise müfettişlerin kaza kaza dolaşmalarına son verilerek teftişlerini sancak merkezlerinde yapmaları istenmiştir. Bu sayede, yıllık muhasebe defterleri kontrol edilerek, halktan fazla vergi ve bedava yiyecek içecek alınması önlenecekti⁶⁵.

Teftişin yanı sıra Tanzimat reformlarının karşılaştığı güçlüklerin önlenmesi ve uygulamanın daha etkin hale getirilmesi için başka yöntemler de denenmiştir. Bunlardan bir tanesi de her eyaletten iki temsilcinin İstanbul'a çağırılarak bölge sorunlarının dinlenmesi şeklinde olmuştur. Bu uygulama için her bölgeden muteber mutemet ve erbab-ı dirayet (Bilgi sahibi ve güvenilir kişiler) birkaç ileri gelen ve kocabaşılardan bir kişinin İstanbul'a gelerek düşüncelerini padişaha yazılı olarak sunma imkanı verilmişti. Taşradan gelen bu kişilerin yol masraflarının ise mahalli maliye sandıklarından karşılanması ve İstanbul'da büyük memurların evlerinde konaklamaları sağlanmıştır⁶⁶.

Ayrıca bu kişiler Meclis-i Vâlâ'ya gruplar halinde alınarak görüşleri dinlenmiştir. Eyaletlerden gelenlerin şikayet ettikleri ağırlıklı konu vergilerin toplanmasındaki yolsuzluklar ve haksızlıklardı. Bunlar dışında yol-köprü yapımı, içme suyu temini gibi genel belediye hizmeti sayılabilecek isteklerde temsilciler tarafından dile getirilmiştir.

Bu sorunların çözümü için geçici *İmar Meclisleri'nin* kurulmasına karar verilerek; Konya, Hüdavendigâr ve Bolu, Sivas ve Ankara, Diyarbakır, Erzurum, Vidin ve Niş, Çirmen, Silistre, Üsküp ve Rumeli, Selanik ve Tırhala, ve Elviye-i

⁶⁵ Çadırcı, a.g.e. s.198-199.

⁶⁶ T. Gökbilgin, "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", **Belleten C. XXXI** sayı: 121-124 (1967) s. 103.

Selase'de imar meclisleri oluşturulmuştur. Bu meclislerde bir başkan ve iki üye görevlendirilmişti.

Bu heyetlerin memleket dahilindeki gezileri yedi-sekiz ay kadar sürmüş ve posta ile elde edilen izlenimler Babî'li'ye gönderilmişti.

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

2.4. Tanzimat Döneminde Ülke Yönetimindeki İlk Değişiklik: Muhassıllık ve Muhassıllık Meclisleri

Bilindiği gibi Tanzimat öncesi dönemde bir bölgenin vergisi merkezde yapılan açık artırma yoluyla hak sahiplerine verilirdi. İltizam usulü denilen bu yöntemde vergiler mültezimler tarafından toplanırdı. Ancak bu sistem çağın gerektirdiği mali sisteme uzak kalmıştı. Bu durum ise toplanan vergilerin merkez ve taşrada yapılacak harcamalara etkin bir biçimde yansımalarını engelliyordu.

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

Vergi toplamada yapılan bu değişikliğin uygulanması için Meclis-i Vâlâ'da alınan bir karar ile *Muhassıl-ı Emval* adı verilen kişilerin sancaklara doğrudan hükümet tarafından atanmalarına karar verildi. Ayrıca muhassılların yanlarına

yardımcı olacak bir mal, bir nüfus ve emlak katibi görevlendirilerek, vergi tespitinde ve diğer işlerin görüşülüp karara bağlanması amacıyla *Muhassıllık Meclisleri* oluşturuldu. Muhassıl ve katiplerden başka bu mecliste bölgenin hakimi, müftüsü, asker zabiti ile bölge ileri gelenlerden dört kişi bulunacaktı. Ayrıca bu meclise gayr-i Müslim halk bulunan yerlere *metropolit* ve *hahambaşı* gibi ruhani ve dini liderler ile iki nefer kocabaşlar da girecekti⁶⁷ Bu meclis haftada iki üç gün toplanarak vergi yazımı ve diğer sorunları görüşüp karara bağlayacaktı. Bu meclislere muhassıl başkanlık edecekti. Eyalet merkezlerinde ise müşir başkanlığında oluşturulacak aynı nitelikteki meclisler daha geniş yetkilerle çalışacaktı⁶⁸. Eyaletin diğer sancak ve kaza merkezlerinde var ise ferik yoksa muhassıl, hakimüş'şeri, ve zabtiye memuru arasından kura ile başkan seçilecekti⁶⁹.

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

Muhassıllar ellerine verilen talimatı⁷⁰ gittikleri yerlerde bütün memleket ileri gelenleri önünde okuyup, anlamını açıklayacak ve bunda sonra her yerde kurulan muhassıllık meclisleri üyeleri ile birlikte memleketin durumuna göre verginin tespiti ve peşin tahsilini yapacak, gerekli masraflar bu tutardan yapıldıktan sonra, artan para ise hazineye gönderilecekti⁷¹.

Muhassılların vergi toplama işinde görevlendirilmeleriyle birlikte daha önceleri bu görevi üstlenen vali, sancakbeyi, mütesellim gibi görevlilerin mali

⁶⁷ A. Vefik, *Tekalif-i Kavaidi, İkinci Kısım Bendi Sani*, s. 320.

⁶⁸ Çadırcı, a.g.e. s. 212

⁶⁹ İ. Ortaylı, *Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)* TTK, 2000, s. 34.

⁷⁰ Muhassılların çalışmalarını ve atanmalarının belirleyen bu talimatname için bkz R Kaynar, a.g.e. s. 237-266 ve A. Vefik'in a.g.e. s. 319-342.

⁷¹ H. İnalçık 'tan naklen Ortaylı, a.g.e. s.33.

görevleri kalmamıştı. Bu sayede, taşradaki bu görevlilerin gelirleri kendi çıkarları için kullanmalarının önüne geçilmesi planlanmıştır.

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

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte vergi toplama sisteminde köklü bir değişiklik yapıp, gelirleri artırmayı planlayan merkezi hükümet istediği gelir artışını elde edemediği gibi, gelirlerin azalması gibi ilginç bir sonuçla karşı karşıya kaldı. Ayrıca maaşa bağlanan memurların aylık tutarları geliri yutup gitmişti. Hatta bazı kazaların bütün gelirleri giderlerini ancak karşılar duruma gelmişti⁷².

Muhassıllık uygulamasıyla birlikte eyaletlerin mali işleri daha da karışmış kar ve zarar toplamının tespiti yapılamamıştır. Bunda her sancak ve kazada bulunan muhassılların birbirlerinden bağımsız hareket etmeleri etkili olmuştu⁷³.

Görüldüğü gibi iltizam usulünün yerine getirilen muhassıllık uygulamasında istenilen sonuç alınamamış ve bundan dolayı 1842 yılında vergi toplamada eski yönteme geri dönmüştür

⁷² M. Nuri Paşa, Netayic ül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi C III- IV (Sadeleştiren: Neşet Cağatay), TTK, 1992, s. 293.

⁷³ V. Tönük. Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durumu, Kanaat Matbaası, 1945, s. 171.

2.5 Eyalet Yönetimi

Tanzimat'ın ilanının bekli de en önemli amaçlarından biri eyaletlere bölünmüş geniş Osmanlı toprakları üzerindeki yok olmaya yüz tutmuş merkezi otoriteyi tekrar sağlamlaştırmaktı. Mısır valisi Mehmet Ali Paşa'nın Anadolu'nun içlerine kadar sokulup, Osmanlı tahtını tehdit etmiş olması merkezi otoritenin ne derece zayıfladığını ve bu durumun devletin devamı için düzeltilmesi gerektiğini gösteren en önemli kanıtlardan biri olmuştur. Bu durumun bilincinde olan Osmanlı devlet adamları Tanzimat'ın ilanı ile birlikte eyalet valileri üzerindeki denetimlerini sağlayacak bir dizi önlemler alarak işe başlamışlardır.

Tanzimat merkeziyetçiliğinin öncüsü Mustafa Reşit Paşa'ya göre yönetim örgütünün Tanzimat ilkelerine uygun çalışabilmesi için gerekli olan, valilerin "istibdat"çı yönetimine son vermek bunun için de valiler dahil eyalet yöneticilerini aylıklı görevlilere dönüştürmek ve yetkilerini sınırlandırmak ve merkeze bağımlı tutmak, bu arada halkın yönetime katılmasını ve valilerin *meşveret*'le iş görmesini sağlamaktı⁷⁴.

Bu görüşe uygun olarak Tanzimat'ın ilanı ile valilerin çok geniş olan yetkilerinde kısıtlamalara gidilmiştir. Valilerin mali görevleri ellerinden alınarak uygulamalarından Babıâli'ye karşı sorumlu tutulmuştur. Eyaletlerin maliye işleri ise *defterdar*⁷⁵ denen görevliye bırakılmıştır. Ayrıca bu dönemde askerlik alanında yapılan düzenlemelerle birlikte valilerin asayiş sağlama görevleri de *Zabtiye Örgütüne* geçmiş bulunuyordu.

⁷⁴ M. Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul: Alan Yayıncılık, 1988, s. 77.

⁷⁵ Defterdarların görevleri için bkz. Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap, **Divanı Hümayun no: 82**, s. 77-79.

Valilerin yeni görevleri ise bir talimatname ile belirlenmişti⁷⁶. Bu talimatname ye göre valilerin görevleri şu şekilde belirlenmişti; öncelikle onlardan Tanzimat'ın öngördüğü ıslahatları yapmaları ve eyalet meclislerinde alınan kararlara uymaları istenmiştir.

Valiler devlet gelirlerinin ve toplanan vergi miktarının doğruluğu konusunda defterdar ve kaymakamların bildirimlerini kontrol edecek ve çıkacak aksaklıklardan sorumlu olacaktı. Maaş ve masrafların kontrolü de valilerin sorumluluklar arasında olup, bu konularda ki usulsüzlüklerde hukuki işlemler yapılacaktı. Ayrıca valilerden kimseye zulm ve işkence yapmamaları, resmi yazışmaların yalnızca konuyla ilgili bakanlıkla yapılması ve hukuk davalarında halktan uygunsuz vergi ve mahkeme harcı alınmaması istenmekteydi.

Yol güvenliğinin ve bölgenin emniyetinin sağlanması, bir bölgede bulunan eşkiyanın etkisiz hale getirilmesi de yine valinin görevleri arasındaydı.

Valilerin yetkilerindeki bu daralma ve birer uygulayıcı konumuna düşmeleri onların devlet hizmetlerini gerektiği şekilde hızlı uygulama olanaklarını kaybettirmişti. Yerel meclislerin kararları Meclis-Vâlâ'nın onayından sonra uygulanıyordu. Bu da uygulamayı ve dolayısıyla valilerin işlerini zorlaştırıyordu⁷⁷.

Eyalet idaresi bu düzeniyle 1856 Islahat Fermanı'na kadar devam etmiş o tarihten sonra ise yeni düzenlemeler yapılarak ülke idaresi daha sistemli ve merkezi bir hale getirilmiştir⁷⁸.

⁷⁶ Valilerin görev ve yetkileri için bkz. Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap, **Divanı Hümayun no: 82**.s. 75-76

⁷⁷ :Çadircı,a.g.e, s. 226-227.

⁷⁸ Eyaletlerin Cumhuriyet'e kadarki geçirdiği evreler ve düzenlemeleri için bkz. S. Kılıç, Tanzimat'tan Cumhuriyete İl Yönetimi (Basılmamış Doktora Tezi), ayrıca İ.H. Görelî, İl İdaresi, A.Ü. S. B.F. yay. Ankara, 1952. ve Görelî, "Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış", **İdare Dergisi** Mart-Nisan 1945 sayı 173.

2.6. Sancak Yönetimi

Tanzimat Fermanının ilanı ile birlikte Osmanlı klasik sisteminde eyaletlerin alt birimi olan sancaklar temel idari birim olma özelliğini bu dönemde de korumuşlardır.

Bu dönemde sancakların idaresi mütesellimlerden alınmış yerlerine günümüze kadar da varlığını koruyan kaymakam denen görevliler atanmıştır. Kaymakamların ve mal müdürlerinin görev ve sorumlulukları 1849 yılında çıkarılan bir talimatname ile belirlenmişti⁷⁹.

Kaymakamların atamaları ve diğer özlük işleri bağlı buldukları Dahiliye Nezareti tarafından yapılırdı. Doğrudan bakanlığa bağlı olmalarına rağmen kaymakamların taşrada yetkileri valilere karşı sorumlulukları sebebiyle sınırlı idi.

Kaymakamlar sancaklarda mevcut sancak meclislerinin başkanı idi. Bu mecliste bölgenin eğitim, sağlık, mali, belediye hizmetleri gibi sorunlar görüşülüp karara bağlanır ve bu kararların icrası kaymakamlar tarafından sağlanırdı. Kaymakamlar güvenliğin tehlikeye düştüğü, suç oranının arttığı durumlarda meclisi toplayarak, asker gönderilmesini sağlayacaktı. Asker sayısı yetersiz olduğu durumlarda ise validen yardım isteyerek eyalet meclisinin kararına göre hareket edecekti.

Mali konularda Maliye Nezareti'ne uyulacak ve bakanlık sonuçtan haberdar edilecekti. Sancakların yönetimi konusunda alınan kararlar valinin istek ve emirleri doğrultusunda görüşülüp karara bağlanacak ve bundan valinin haberi olacaktı.

⁷⁹ Bu talimat için bkz. Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap, **Divanı Hümayun no: 82**. s. 79-81.

Sancağa bağı kazaların sorunları ise önce sancak meclisinde eğer burada çözüm bulunamaz ise eyalet meclisine bildirilecekti. Sancak meclisinde alınan kararlar ayda bir rapor halinde eyalet meclisine sunulacaktı.

Sancaklarda olan aylık gelir ve gider defterleri, yıllık muhasebe defterleri ve halef-selef muhasebe sonuçları Maliye Nezareti'ne ve eyalet meclisine verilecekti. Maliyeyi ilgilendiren konular dışında kaymakamların doğrudan hükümetle yazışması yasaktı. Bu yüzden bu yazışmalar vali ve eyalet meclisleri aracılığıyla yapılacaktı.

Ancak bütün bu düzenlemeler ve kurallar kaymakamların Osmanlı taşra idarecilerinde kronik hale gelen görevi kötüye kullanma ve haksız kazanç elde etme alışkanlıklarından vazgeçmelerini sağlamakta yetersiz kalmıştır⁸⁰.

2.7. Eyalet ve Sancak Meclisleri

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda yerel meclislerin oluşumu Tanzimat dönemine denk gelir. Tanzimat'ın öngördüğü vergi reformu gereği görevlendirilen *muhassıl-ı emval* denilen idarecilerin ve bu idarecilere yardımcı olmak üzere oluşturulan muhassıllık meclislerini daha önce görmüştük.

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

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

⁸⁰ Örnekler için bkz. Çadircı, a.g.e, 237-240.

Memleket meclislerin yapı ve işleyiş bakımından Muhassıllık Meclislerinden bir farkı yoktu.

Sancak merkezlerinde kaymakamın eyalet merkezinde ise valilerin başkanlık ettiği bu meclisler 1842-1849 yılları arasında Tanzimat'ın taşrada uygulanmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Bu meclisler bir anlamda taşrada Meclisi Vâlây-ı Ahkam-ı Adliye'nin küçük birer örneği idiler. Bu meclisler başta vergilerin herkesin gelirine göre alınması, gelir-gider takibi, güvenliğin sağlanması, idarecileri denetleme gibi görevlerin yanında sağlık, eğitim, bayındırlık ve eğitim gibi konularda kararlar almıştır⁸¹. Ancak bu meclislerin yasa tasarıları hazırlama ve karar almada yetkileri yoktu.

Memleket Meclislerinin yönetimde ve yargılamada merkezi hükümete sağladığı katkı yanında, meclis içindeki sorunlardan kaynaklanan zararları da oluyordu. Meclis üyelerinin eski taşra idarecileri olan âyân, şehir kethüdası, voyvoda gibi kimselerden oluşması onların eski kötü alışkanlıklarını sürdürmelerine neden olarak, Tanzimat reformlarının istenildiği biçimde uygulanmasını geciktiriyordu. Seçim sistemini belirleyen yönetmelik bu kişilerin meclise girmelerini kolaylaştırıyordu. Çünkü bu yönetmelikte en akıllı, afif, ve seçkinlerden olma koşulu seçilmek için gerekiyordu⁸².

Meclis üyeleri vergi salınması ve toplanması gibi konularda kimseye ayrıcalık yapmadan devlet yararına ve iyi yönetim için çalışacaklarına dair kadı ve müftü önünde yemin edeceklerdi. Müslüman olmayan üyeler de tâlimatnâmeğe göre aynı şekilde dinlerine göre yemin edeceklerdi.

⁸¹ M. Çadircı, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", **Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:2, Sayı:5** Eylül 1993,s.4.

⁸² Meclis üyelerinin seçimi için. bkz. Ortaylı, a.g.e, s. 35-37.

Yolsuzluğu görülen üyeler ceza kanunnamesine göre cezalandırılacak, meclis çalışmaya başlamadan önce seçimle gelen biri “*Sandık Emini*” olarak atanacaktı.

Toplanan hazine gelirleri bu kişiye teslim edilecek, ve memleket sandıklarında biriken paranın meclis üyeleri tarafından mühürlenmesi, para çekildiği zamanlar ise bu görevlilerin hazır bulunmaları gerekiyordu.

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

Bu doğrultuda 1849 yılında Meclisi Vâlâ’da hazırlanıp yürürlüğe konulan bir yönetmelik yayımlandı. “*Eyalet Meclislerine verilecek Tâlimat-ı Seniyye*” diye resmi şekilde adlandırılan bu tâlimat ülke idaresine yeni bir düzen veren bir Vilâyet Nizâmnamesidir⁸³.

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

⁸³ M. Çadircı, “Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması. (1840-1864)”, Yusuf Hikmet Bayur Armağanından Ayrı Basım, TTK, 1985, s. 270. İlk kez Musa Çadircı tarafından tespit edilen bu tâlimatın yeni harflere çevirilmiş hali için bkz onun Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler 1826-1856,(Basılmamış Doçentlik Tezi), s. 171-193.

III.BÖLÜM

TANZİMAT'TAN MEŞRUTİYET'E TÜRKİYE'DE

KAZA YÖNETİMİ

3.1. Tanzimat'tan Önce Türkiye'de Kaza Kavramı ve Kadılık

Günümüzde idari anlamda *kaza* dendiği zaman akla ilin bir alt birimi olan ilçeler gelmektedir. Çünkü Tanzimat'tan sonra yapılan bir düzenleme ile kaza, eyalet ve sancaktan sonra gelen idari bir haline gelmiş ve çeşitli tarihlerde yapılan düzenlemeler ile günümüze kadar varlığını korumuştur.

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

Tanzimat öncesinde idari birim olan eyalet ve sancak merkezlerinin bulunduğu şehirler, aynı zamanda kadı ve diğer mahkeme görevlilerinin yerleştikleri, görev yaptıkları yerlerinde buralarda kurulmasından dolayı aynı zamanda kaza diye adlandırılmıştır. Bundan dolayı buraların *kaza* diye ayrı bir idari birim olarak görülmesi bir yanılıdır.

Selçuklu rejimi zamanından beri bir kural haline gelmiş bir gelenek vardır. Bu kurala göre etrafında bir takım köyleri iktisadi, kültürel ve hatta coğrafi bakımlardan kendisine bağlamış ve bu grubun doğal bir merkezi haline gelmiş bir kasaba veya şehir, kaza adıyla hükümet merkezi kabul edilmiştir. Buraların hem adli hem de idari amiri olan kadı doğrudan doğruya kadıaskerin inhasıyla merkezden tayin olunuyor ve merkeze bağlı bulunuyordu⁸⁴. Bu dönemde doğrudan Divan-ı Hümâyün'a arzda bulunabilen kadının bu ayrıcalığı ile sancakbeyi ve onun temsilcisi subaşı üzerinde kontrol gücü vardır. Hatta kadı sancakbeyini teftiş edebildiği halde sancakbeyleri kadıya hiçbir surette karışmamışlardır.

Kadı öncelikle şeriat ve kanunu uygulayan bir yargı hakimi idi. Ama aynı zamanda sultanın idari ve mali emirlerinin yerine getirilmesini gözetmekle görevli idi. Kadı bu niteliğiyle mali işler denetçisi olmakla birlikte, yöneticilerin yasadışı etkinliklerini derhal hükümete bildirmek yetkisine de sahipti⁸⁵.

Yaptıkları görevler bir birinin aynı olan kadıların maaşları ve payeleri buldukları bölgelere göre farklılık gösteriyordu. Eğer kadı nispeten büyük bir şehirde görev yapıyorsa aldığı maaş ve itibarı çok yüksek oluyordu.

Kaza merkezi olan Osmanlı şehir ve kasabalarının belediye işleri de kadının dairesinde görülürdü .Bir bakıma meclis sayılabilecek kadının dairesinde, bölgenin mülki amiri ve kadı yörenin sorunlarını müzakere ederlerdi. Bu meclisin başkanı olan kadının dışında şehir kethüdası, muhtesip, pazarbaşı, mimarbaşı, çöpsubaşı, esnaf kethüdarları gibi görevliler bu meclise katılırlardı.

Bundan dolayı kadının tek görevi yargı değildi. Kadıların sanatkar ve esnafın kontrolü, lonca düzeninin yönetiminin sağlanması, şehrin ekonomik hayatıyla ilgili

⁸⁴ Kadılar hakkında genel bilgi için bkz. İ.H. Uzunçarşılı, Osmanlı Devletinde İlimiye teşkilatı, TTK; 1964.

⁸⁵ H. İnalçık, Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600), YKY., çev : R. Sezer, İstanbul 2003, s. 122.

fiyat tespiti (narh) ve kontrolü, şehirlerin alt yapı tesislerinin denetimi, imar nizamının korunmasının gözetilmesi, cami ve vakıf gibi kurumların denetimi gibi görevleri de vardı.

Kadılarının görevli olarak atandıkları bölgenin hepsine birden aynı anda bakması mümkün değildi. Bundan dolayı kadı kaza dairesi kapsamındaki nahiyelerin başına birer *naip* tayin ederdi. Naip kendi bölgesi dahilinde kadının fonksiyonlarını üstlenirdi. Ancak bu konuda hiyerarşik üstünlük daima kadılarda idi. Kadı naip tayin derken o bölgenin medreselerden icazet almış ulemalarından kişileri seçerdi.

Kadılar buldukları şehir veya kasabanın güvenliği ve asayiş konusunda *subaşilar* ile çalışırlardı. Doğrudan merkezden atanan subaşiların *asesbaşı* ve *aseslerden* (polis müdürü ve polisler) oluşan yardımcıları vardı. Bunlarla birlikte asayiş sağlayan subaşilar vergilerin düzenli toplanmasındaki en önemli unsurlardan birini yerine getiriyorlardı. Subaşiların yetkili oldukları bölge, şehir ve kasaba sınırlarından ibaretti.. Bunların dışında kalan köylerin asayiş ise oralarda mevcut tımar ve dirlik sahipleri tarafından sağlanırdı. Osmanlı kadıları, sancakbeyi veya beylerbeyinin devamlı sefere gittikleri göz önüne alınırsa şehir yönetiminin ve güvenliğinin birinci derecede sorumlusu idiler⁸⁶.

Osmanlı klasik sistemindeki kaza idaresi bu şekilde idi. Kadı bulunduğu şehir merkezinde bir taraftan, adli davalara bakıyor, diğer taraftan ise bölgedeki mülki amirler ve diğer görevlilerle birlikte idari konularda, doğrudan sultana arzda bulunabilme yetkisini kullanarak, denetleyici rolünü üstleniyor ve bir takım idari görevlerden bizzat sorumlu oluyordu.

⁸⁶ İ. Ortaylı, Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti'nde Kadı, Turhan: 1994, s. 36-37. ayrıca bkz. O.N. Ergin Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı, Cumhuriyet Gazete Matbaası, İstanbul, 1936. s. 77-121.

Ancak 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Anadolu’da karışıklıkların artmasıyla birlikte şehirlerin ve kasaba merkezlerinin güvenliği ve asayişi konusunda hükümet tarafından bir takım değişiklikler yapılmıştı.

Artık şehirlerin güvenliği devletin kendi tayin ettiği ulufeli subaşılarından alınarak cebeli tımar köylerindeki gibi sancakbeyine verilmişti. Bundan böyle her sancakbeyi sancağında bulunan kazalara kendisine yakın birini subaşı olarak atayacaktı.

Bu durumda kazalar doğrudan doğruya padişahı temsil eden adli-idari kimliğini kaybederek yalnızca adli bir yapıya bürünmüştür. Özellikle kapılarındaki asker sayılarını artıran eyalet ve sancakbeyleri kadılara hükmederek kararlarını etkilemişler onları idari konularda ikinci plana atmışlardır⁸⁷.

Bu durum 17. ve 18. yüzyıllarda gittikçe artmış, kadılar ve onların yardımcıları olan naipler adalet işleri dışında hiçbir işle doğrudan ilgilenmez hale gelmişlerdir. Özellikle önemli büyük şehirlerin kadılıkları ulemadan kimi ünlü kişilere *arपालık* olarak verilmeye başlamış, bu durumda göreve gelen bilgisiz, beceriksiz bu kişiler kadılık kurumunun bozulmasına yol açmıştır. Ayrıca yerel güçlerle işbirliği yaparak taşra idarecilerine karşı halkı kışkırtan naiplerin yönetim işlerine karışmamaları için hükümet tarafından çeşitli önlemler alınmıştı⁸⁸.

17. ve 18. yüzyıllarda bir çok kurum ve kuruluşta yer alan değişmeler adalet örgütüne ve kadılığa da yansımış, 19 yüzyıl başlarında yargı ile yönetim işleri hemen hemen bütünüyle birbirinden ayrılmaya başlamıştır. Tanzimat arifesinde ise Osmanlı kadısı gerçek bir hakim durumuna gelmiştir⁸⁹.

⁸⁷ M. Akdağ, Türkiye’nin İktisadi ve İçtimai Tarihi II (1453-1559), Barış, 1999, s. 59-68.

⁸⁸ Kadı ve naiplerin karışıkları yolsuzluklar için bkz. Yücel Özkaya, Osmanlı İmparatorluğu’nda Ayanlık, TTK, 1994, s. 32-39.

⁸⁹ Çadırcı, a.g.e, s. 80.

Kadılarının da devletin bozulan yapısına ayak uydurmaları devlet adamlarını bu durumu düzeltecek reformlar yapmaya yönlendirmiştir. Bu amaçla III. Selim ve II. Mahmut sık sık fermanlar yayınlayarak kadıları doğru yola getirmeye çalışmışlardır. Örneğin Sultan II Mahmut “*Tarik-i İlmiye’ye Dair Ceza Kanunnamesi*” adıyla yeni bir yasa çıkartarak adalet sistemindeki bozulmayı gidermeye çalışmıştır⁹⁰.

3.2. Kazaların İdari Birim Olması

Kazaların bugünkü anlamda idari birer birim olmaları 1842 yılının Mart ayına denk gelir. Bu tarihten önce Tanzimat Fermanı ve onu takiben ülke yönetiminde yapılan bazı düzenlemelerde istenilen sonuçlar alınamamıştı. Onlardan biride muhassılık uygulaması idi. İki yıl gibi kısa bir süre denenilen bu yöntemden beklenen verim alınamayınca idari yapıda yeni değişiklikler yapılarak kaza idari birimi oluşturuldu.

Böylece idari bölünme eyalet, sancak ve kaza olarak yeniden belirlendi. Kazanın idari bir birim olmasının gerekçeleri ve bununla birlikte eyalet ve sancak yönetiminde yapılan değişiklikler Padişah Abdülmecit’in Hatt-ı Hümayununa dayanarak hazırlanmış ve 14 Şubat tarih ve 238 sayılı dönemin tek resmi gazetesi Takvim-i Vekayi’de şu şekilde belirtilmişti; Bu yazıdan da anlaşıldığı üzere Tanzimat’ın ilanını takiben eyalet ve sancakların idaresinde ve maliyesinde görevlendirilen müşir, defterdar, zabtiye memurları ve diğer görevliler, istenileni vermekten uzak kalmıştır. Bu görevliler ne mali yapıyı düzene sokmuş, ne de asayiş tam olarak sağlayamamışlar ve kendi aralarında anlaşmazlıklara düşmüşlerdir.

⁹⁰ Bu kanunun eski harflerle tam metni için bkz. Çadırcı, “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Kadılık Kurumu ve 1838 tarihli Tarik-i İlmiye’ye dair Ceza Kanunnamesi”, **DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi CXIV**,s.139-161.

Yine taşrada vergi toplamada görevlendirilen muhassılların yanlarında görevli memurların masraflarının çokluğu toplanılan verginin yarısına eşit miktardaydı. Vergi toplamada görevli bu memurlar sebebiyle hasatın zamanında yapılamadığı bununda köylüyü zarara uğrattığı diğer bir sorun olarak bu yazıda belirtiliyordu.

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

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

3.3. Kaza Müdürlerinin Seçilmeleri ve Görevleri

Kaza müdürlerinden önce mahalle ve köy muhtarlarının seçimle iş başına geldiğini görmüştük. Her ne kadar modern anlamda bir seçimden uzak olsa da, dönemin şartları göz önüne alındığında bu seçimlerin demokrasinin gelişmesi konusunda atılmış önemli birer adım oldukları görülür.

Kaza müdürlerinin seçimlerinde de yine muhtarlıkta ve âyânların seçimlerinde olduğu gibi kaza bölgesinin ileri gelenleri toplanarak aralarından birini kaza müdürü seçeceklerdi. Seçimde müdür olacaklarda iyi huylu olma, halkın

yararını kollayan, işbilir, becerikli bir kişi olmak gibi genel vasıfları taşıması beklenirdi.

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

Ancak seçim usulünün bu şekilde belirlenmesine rağmen uygulama bu şekilde olmamıştır. Sancak kaymakamları halkın tepkilerine rağmen kendi akrabaları ve yandaşlarını bu göreve getiriyorlardı. Kaza müdürlüğü seçiminde bir diğer sorun ise bu görevi yapabilecek nitelikte kimsenin bölgede bulunmaması idi. Bu gibi hallerde halk doğrudan doğruya hükümetten kazalarına uygun niteliklere sahip birinin müdür olarak atanmasını talep edebilirdi. Hükümet ise uygun görürse gerekli atamayı yapardı.

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

Taşradaki diğer seçimlerde olduğu gibi kaza müdürlerinin seçimlerinde halkın iki gruba ayrıldığı görülmüştür. Bu gibi kutuplaşma durumlarında güçlü olan

tarafın seçimi kazandığı ya da seçimi kazananı tanımayarak görevine zorla son verdikleri rastlanmıştır. Bu gibi durumlarda hükümet olaylara müdahale ederek bir müdür atamıştır.

Kaza müdürlerinin öncelikli görevini kazalarına bağlı köylerde aşar ve diğer vergilerin zamanında toplanmasını sağlamaktır. Ayrıca kazalarındaki asayiş ve güvenliği sağlayarak, Tanzimat'ın getirdiği yeniliklerin kolaylıkla uygulanmasını sağlamak müdürlerin görevleri arasında idi.

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

3.4. 1849 Eyalet Meclisleri Tâlimatnâmesinin Kazalar İle İlgili Hükümleri

Daha öncede bahsettiğimiz gibi 1849 yılında yapılan bu düzenleme bir tâlimattan daha çok bir Vilâyet Nizâmnamesi şeklindedir. Taşra idaresinde yerel meclislerin işleyişi ve görevleri dahil, eyalet, sancak ve kaza yönetimi, taşrada görevli diğer memurların görevleri gibi bir çok konuya değinen bu tâlimat 1864 Vilâyet Nizâmnamesi'ne kadar yürürlükte kalmıştır.

Bu talimatnamenin 62 ve 68. maddelerini kapsayan 9. bölümü doğrudan idare olunan kazalar ve livaların yönetimine ayrılmıştır⁹¹.

⁹¹ Bu bölümün eski harflerle tam metni için bkz. Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap, **Divanı Hümayun no: 82**, s. 83-85.

Buna göre, sancakların önemsiz sorunları ve cizyesi o bölgelerde kurulan mahalle meclislerinde tartışılıp karara bağlanacak. Eğer konu daha önemli ise eyalet meclislerine müracaat edilecek ve burada çözüme kavuşturulacaktı⁹².

Sancak kaymakamları ve kaza müdürleri tarafından bölgenin önemli ve diğer sorunları bölgedeki meclislerde görüşüldükten sonra alınan kararların maddeleri eyalet valisine bildirilecekti. Bunlardan bölge imkanlarıyla çözülebilecek olanları halledilecek, diğerleri ise hükümet merkezine tutanaklarla bildirilerek merkezden bölge sorunları ile ilgili yardım istenecekti⁹³.

Ayrıca kaza müdürlerinin ve buralarda görevli diğer maliye memurlarının zimmetlerine para geçirmemeleri için göreve başlamaları sırasında kendilerine birinin kefil olması istenmekteydi. Eğer bu kişiler zimmetlerine para geçirirlerse bu parayı ödemek zorunda idiler. Bu memurların mülki idare alanında tecrübe sahibi olmalarına meclis tarafından özen gösterilecekti. Bir kaza müdürünün istifası ya da halkın şikayetleri üzerine görevden alınması gerektiğinde, suçu mahkeme tarafından sabitlenmediği müddetçe vali tarafından görevden alınamayacak ya da tayin edilemeyecekti. Tayini gerekenler ise gereği üzerine merkezi hükümet tarafından yeni görev yerine atanacaktı⁹⁴.

Kaza müdürleri başka bir yere tayin olduğunda ise yerlerine uygun bir vekil atanacaktı. Daha sonra ise halkında onay verdiği birisi müdür seçilecekti. Ancak müdürün bu işin gereklerini yerine getiremediği ya da halkın o bölgeden birinin müdür olmasını istememesi halinde maaşı vergilere eklenmek üzere merkezden bir müdür atanması istenebilecekti⁹⁵.

⁹² Talimatnamenin 62. maddesi.

⁹³ Talimatnamenin 63. maddesi.

⁹⁴ Talimatnamenin 64. maddesi.

⁹⁵ Talimatnamenin 65. maddesi.

Kaza müdürleri ve muhtarlar her sene muhasebe mevsiminde ve ara sıra bazı uyarılar ve tenbihlerin dinlenilmesi için sancak ve kazalara çağırılacaktı. Eğer vergilerin tesliminde bir eksiklik çıkarsa ve bu eksikliği kapatmak için müdürlerin halktan çeşitli masraflar adı altında fazla para alındığı tespit edilirse bu durumun ortadan kaldırılması için mecliste karar alınacaktı⁹⁶.

Liva kaymakamları ve liva meclisleri ,mal müdürleri, kaza müdür ve meclislerinin görev ve yetkilerini içeren bu tâlimatının ilgili maddeleri seçilerek meclis tarafından mühürlenerek ilgili bölgelere gönderilecektir⁹⁷.

Bu tâlimatın amacının Tanzimat reformlarının uygulanmasını sağlamak olduğundan, gerek görüldüğü takdirde bu tâlimata ilaveler yapılabilecektir. Ayrıca bölgenin bayındırlık işlerinin görülmesi için bu tâlimata ilave yapılabilecekti. Küçük meclislerde görüşülen konuların bir nüshası da merkeze bildirilecekti⁹⁸.

Bu tâlimatın kaza yönetimi doğrudan ilgilendiren bu bölümü dışında, mali konuların anlatıldığı bölümünde de kazalar ile ilgili hükümler vardır. Bu maddeye göre kazaların senelik tahsilat ve masraflarının muhasebeleştirildiği defterler sancak meclislerindeki kurullarda görüşüldükten sonra kaymakamlar tarafından eyalet meclislerine incelenmek üzere gönderilirdi. Bu mecliste yeni baştan incelenen muhasebe defterlerinde özellikle halk üzerinde vergi kalıp kalmadığına bakılırdı. Eğer kaza müdürlerinin hesaplarında bir yanlışlık görülürse bu defterler meclis tarafından onaylanmaz ve bu müdürler hakkında soruşturma açılırdı⁹⁹.

⁹⁶ Talimatnamenin 66. maddesi.

⁹⁷ Talimatnamenin 67. maddesi.

⁹⁸ Talimatnamenin 68. maddesi.

⁹⁹ Talimatnamenin 36 maddesi.

3.5. Kaza Müdürlerinin Karıştıkları Yolsuzluklar ve Alınan Önlemler

Gerek 1842 yılında kazaların idari birim olmasından sonra, gerekse 1849 yılındaki tâlimatnâmenin öngördüğü düzenlemeler kaza müdürlerinin hazine gelirlerini eksiksiz ve zamanında toplamalarını sağlayamamıştır. Bu başarısızlıkta kaza müdürlerinin görevini kötüye kullanarak zimmetlerine para geçirmelerinin ve vergi toplama zamanını geciktirmelerinin payı büyüktür.

Kaza müdürlerinin karıştıkları yolsuzlukları çok sayıda örnekle açıklayabiliriz. Vereceğimiz örneklerden büyük bir kısmı Prof:Dr. Musa Çadircı'nın *Ayniyat Defterlerinden* edindiği belgelere dayanmaktadır

Ankara Eyaletine bağlı Yabanabad Kazası müdürü Mustafa 1842 yılına ait vergi gelirlerinin bir kısmını zimmetine geçirmişti. Halk bu durumu öğrenmiş ve hükümet merkezine başvurarak durumun incelenmesini istemişti. Bunun üzerine kaza müdürü ve kazadaki diğer ilgililer ve muhtarlar eyalet meclisine çağrılarak konuyla ilgili soruşturma yapılmıştı. Bu inceleme sonucunda adı geçen müdürün 1842 yılı vergi gelirlerinden bin üç yüz otuz sekiz bin elli dokuz kuruşu zamanında gerekli yerlere teslim etmediği tespit edilmişti. Ankara Eyalet Meclisi bir kararla Mustafa Ağa'yı görevden almış ve 6 ay süre ile Tokat'a sürgüne gönderilmesine karar vermişti. Bu karar kural gereği onay için Meclis-i Vâlâ'ya gönderilmiş ve onay alındıktan sonra uygulamaya konulmuştu.

Konya Eyaleti'ne bağlı Hadım Kazası müdürü Mehmet Efendi Tanzimat'ın yasakladığı adlarla halktan fazla vergi toplayarak zimmetine on bin üç yüz yetmiş sekiz kuruş geçirdiği anlaşılan müdür Konya Eyalet Meclisi tarafından suçlu bulunarak hapse atılmış ve yerine başkası atanmıştır.

Menteşe Kazası'nda müdürlük yapan Tavaslıoğlu Osman Ağa'nın halkı kendi işlerinde ücretsiz çalıştırdığı ve bunu engellemek isteyen birini öldürttüğü anlaşılınca inceleme için İstanbul dan bir mübaşir soruşturma için gönderilmişti.

Çankırı Sancağı Kalecik Kazası Müdürü Hacı Mustafa Ağa da Tanzimat'ın kurallarına aykırı davrandığı gerekçesiyle şikayet edilmişti. Ankara Eyalet Meclisi'nde yapılan inceleme sonucu doksan bin dört yüz kırk yedi kuruş vergiyi zimmetine geçirdiği anlaşılmış ve yerine halkın isteği üzerine kaza ileri gelenlerinden Hacı Ahmet Ağa müdür seçilmişti. Ancak Mustafa Ağa ek bir savunma isteyerek zimmetinde olan paranın yetmiş yedi bin dokuz yüz kırk yedi kuruş olduğunu, geriye kalan parayı masraflar için kullandığını söylemişti. Bunun üzerine konu Maliye Nazırlığı'na ve Meclis-i Vâlâ'ya bildirilmiş ancak sonuç değişmemiş suçlu bulunan Mustafa Ağa'dan zimmetindeki parayı tahsil eden hükümet onu bir yıl süre ile Amasya'ya sürgüne göndermişti.

Nevşehir de müdürlük yaparken istenmeyen davranışları nedeni ile görevden alınan Mehmet Ağa eski müftü, sandık emini ve kardeşiyle birlikte yanına topladığı adamlarla tekrar müdür olmak için çaba göstermiş bu durumun önlenmesi için ise Niğde Kaymakamı ve Nevşehir Meclisi, Meclis- Vâlâ'ya başvurmuştu. Bunun sonucunda Konya Müşiri'nden olayı soruşturması ve sonucu bildirmesi istenmişti.

Yine 1845 yılında Bozok Eyaleti valisi Musa Safetti, Kastamonu Valisi Hamdi, Ankara ve Çankırı kaymakamlarına gönderilen bir fermanla, 1845'ten itibaren memleketlerine izne gönderilen askerlerin geri çağırıldıkları ancak bölgedeki kaza müdürlerinin bu konuyu ağırdan aldıkları hatta bu askerleri kendi özel işlerinde kullandıkları tespit edilmiş ve bunun önlenmesi istenmişti. Kaza müdürlerinin tahrir memurlarına yardımcı aldıkları izne gelen askerlerden bile vergi talep ettikleri anlaşılmış ve bunun mutlaka önlenmesi bu fermanla istenmekteydi.

Görüldüğü gibi kaza müdürleri 1842-1845 yılları arasında Tanzimat'ın öngördüğü yenilikleri uygulamanın çok uzağında idiler. Gerek vergilerin düzenli toplanması ve gerekse toplanan verginin zamanında hazineye ulaştırılması konusunda isteneni veremeyen kaza müdürleri bir taraftan da çeşitli yolsuzluklar yaparak zimmetlerine para geçiriyorlar ve Tanzimat'ın yasakladığı angarya iş yaptırma alışkanlıklarını devam ettiriyorlardı. Bu sebepten sık sık sadrazam tarafından valilere emirler gönderilerek vergilerin zamanında ve usulüne uygun toplanması ve kaza müdürlerinin de buna uyması istenmekteydi.

Nitekim 5 Mayıs 1845 yılında bütün valilere gönderilen yazıda kaza müdürlerinden hazine gelirlerini en kısa zamanda teslim etmelerini bunu yapmayanların mallarına meclis tarafından hazine alacaklarına karşılık el konulacağı belirtilmişti. Ancak bütün bu uyarılar ve önlemlere rağmen durum değişmemiştir.

Çorum Kazası müdürü Mustafa Ağa vergi gelirlerinden dört yüz otuz bin kuruş parayı zimmetine geçirdiği tespit edilmiş, bu paranın seksen yedi bin kuruşunun masraflara gittiği belirlenerek kalan meblağ bu kişiden tahsil edilerek süresiz sürgün edilmesi kararlaştırılmıştır.

22 Şubat 1846'da Konya valisine gönderilen sadrazamlık yazısında ise; Gölhisar-ı Hamid Kazası müdürü Danabaşoğlu Ahmet Ağa'nın kaza masrafları ve diğer giderler adı altında kırk iki bin beş yüz kuruş, Afşar Kazası müdürünün sekiz bin, Eğridir müdürünün on iki bin, Keçiborlu müdürünün üç bin beş yüz kuruş parayı kendileri için topladıkları anlaşıldığı gibi Gölhisar müftüsünün durumu İstanbul'a bildirmesi üzerine müdür Mehmet Ağa'nın onu istifaya zorladığı bu yüzden müftünün Isparta'ya kaçtığı anlaşılmıştır.

Bununla birlikte zimmetlerine para geçirdikleri, halka angarya iş yaptırdıkları ya da Tanzimat diğer reformlarına aykırı davranışlarda bulunan Karahisar Sancağı Sandıklı Kazası müdürü, Kandıra Kazası müdürü, Turhal Kazası müdürü, Karesi

Sancağı'na bağlı Bergama Kazası müdürü, Kütahya Dağardı Kazası müdürü Milas Kazası müdürü çeşitli cezalara çarptırılmışlardır.

Edirne valisine 11 Temmuz 1849 da gönderilen sadrazamlık yazısında ise, Kırkilise'ye iki saatlik mesafedeki derbentlerde görevli zabtiye askerlerinin halka angarya iş yaptırdıkları, Karapeykar Köyü güvenlik görevlilerine ise aylık ödendiği halde yem ve yiyecek ihtiyaçlarını halktan karşıladığı, kaza müdürü İsmail Bey'in ise topladığı aşarı halka ücretsiz olarak iskeleye taşıttığı, bölgede zahirenin satış fiyatı en fazla on dört kuruşken, kendininkinin kilesini zorla on sekizer kuruştan sattığı, diğer mültezimlerle de anlaşarak, onlarında fazladan vergi almalarını göz yumduğu ayrıca zabtiye erlerini eksik kullanarak, kendi hizmet karlarını zabtiye görevinde çalıştırmak gibi uygunsuzluklar yaptığının istihbar edildiği, bütün bu hususların soruşturulup, gerekli önlemlerin alınması ve sonucun bildirilmesi isteniyordu.

5 Mayıs 1851'de Ankara valisine gönderilen bir başka sadrazamlık yazısında ise Kırşehir müdür Mehmet Ağa zimmetine görev yaptığı 6 yıl boyunca on dört bin kuruştan fazla para geçirdiği anlaşılmış, buna ilaveten iki yüz on altı bin iki yüz kuruşu da vergi olarak fazladan topladığı bu parayı nereye harcadığını belirtmediği ancak halkta kabul ederse zimmetine geçirdiği meblağının kendisinden tahsil edilecekti¹⁰⁰.

1845 yılından sonra da Tanzimat'ın uygulanmasında istenilen sonuçların alınmadığını yukarıdaki örneklerden anlamış olduk. Bu durum karşısında Osmanlı devlet adamları taşradaki bozukluğu giderecek girişimlerde bulunmuşlardır. Bu girişimlerden bir tanesi 1858'te yapılan düzenlemedir.

¹⁰⁰ Musa Çadircı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", **Bulleten C.LIII**, s. 241-246.

3.6. 1858 Tarihli Vülât-ı İzâm ve Mutasarrıfın-i Kirâm ile Kâimekâmların ve Müdürlerinin Vezâifini Şâmil Tâlimatına Göre Taşra İdaresi ve Kazalar

22 Eylül 1858 yayınlan bu tâlimat *Mukaddime* (1-4. maddeler), *Memurinin Vezâyifi* (5-6. maddeler), **Bâb-ı Evvel: Vülât-ı İzâm Vezâyifi** (7-26. maddeler), **Bâb-ı Sani: Mutasarrıfın-i Kirâm Vezâyifi** (27.madde), **Bâb-ı Salis: Kaymakamların Vezâyifi** (28-36.maddeler), **Bâb-ı Rabi: Kaza Müdürlerinin Vezâyifi** (37-46. maddeler) den oluşmaktadır¹⁰¹.

Bu tâlimata göre ülke topraklarındaki idari bölünme eyalet, liva , kaza ve köy şeklinde belirlenmiş, eyaletlerin valiler, livaların kaymakamlar ve kazaların müdürler tarafından idare olunacağına karar verilmiştir¹⁰².

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

Buna göre kazaların idari, mali, zabtiye ve diğer işleri kaza müdürü tarafından görülecekti. Birinci olarak kaza müdürü kendi kazasındaki asayiş ve güvenliği sağlamakla yükümlü idi. İkinci olarak, kaza merkezlerinde bakılacak dava ve anlaşmazlıklar kaza meclislerinde şeriat ve kanunlara uygun olarak adil ve hakkaniyet üzere görülecektir. Üçüncü olarak kaza müdürü devlet gelirlerinin zamında toplanıp, yerine ulaştırılmasından sorumlu idi. Dördüncü olarak, her sınıf

¹⁰¹ Bu tâlimatın eski harflerle tam metni için bkz. Düstur I. Tertip, Evahir-i Şaban 1279 (Şubat 1862), s. 352-365.

¹⁰² Talimatın 1 ve 2. maddeleri.

halka eşit muamele yapılarak, kimsenin bir haksızlığa uğratılmaması kaza müdürünün diğer bir görevi idi¹⁰³.

Doğrudan eyalet merkezlerine bağlı kazaların müdürleri valilerin, sancaklara bağlı kazaların müdürleri ise kaymakamların maiyet ve emrindedir. Bu kaza müdürleri bağlı buldukları eyalet valileri ya da sancak kaymakamlarının vereceği emirlerinin yanı sıra devletin vereceği görev ve emirleri uygulamakla yükümlü idiler. Eğer ihtiyaç duyulursa kaza müdürleri livalara başvurarak bilgi ve yardım isteyebileceklerdi¹⁰⁴.

Kaza merkezlerinde görülecek davaların adil ve hakkaniyet üzere görülmesi kimsenin bir haksızlık ve zulüm görmemesine kaza müdürleri dikkat edeceklerdi. Eyalet ve livalarda çözülecek küçük suçlar ve cinayet davalarında önce yerinde soruşturma yapılacak, sonra yapılan soruşturmanın tutanağı ile birlikte liva ya da eyalet merkezlerine gönderilecekti. Suçluların naklinde ise yanlarına zabıtlar verilerek firar etmemeleri sağlanacaktı¹⁰⁵.

Kaza müdürleri memur oldukları kazaya bağlı kasaba, köy, saha gibi bütün yerlerdeki güvenlikten ve burada yaşayanların can, mal ve ırz dokunulmazlığının sağlanmasında görevli idiler. Ayrıca kaza müdürlerinin kendi bölgelerine gelip gidenlerin araştırılması ve mürur tezkerelerinin kontrolü gibi görevlerinin yanında zabıtların memurlarının kimseden karşılıksız yiyecek, yem ve resmi olarak belirlenmiş şeylerin dışında bir şey talep etmemelerini sağlamak gibi görevleri vardı¹⁰⁶.

Kaza müdürleri hizmetinde çalıştırdıkları zabıtların askerlerinin namus sahibi, güvenilir kimselerden olmasına dikkat edecekti. Eğer içlerinde bu özelliklere

¹⁰³ Talimatın 37. maddesi.

¹⁰⁴ Talimatın 38. maddesi.

¹⁰⁵ Talimatın 39. maddesi.

¹⁰⁶ Talimatın 40. maddesi.

uymayalar var ise onları değiştirecek ve bu zabtiye memurlarını uşak gibi kendi işlerinde kullanmayacaktı¹⁰⁷.

Kazanın bir bölgesinde soygun, yol kesilmesi, baskın gibi bir durum olursa vakit kaybetmeden zabtiye askerleriyle olaylara müdahale edecekti. Gerekirse kaza müdürü bizzat kendi bölgeye giderek bu uygunsuz olayların önlenmesini sağlayacaktı. Eğer eşkıya sayıca fazla olur ve kazadaki mevcut zabıt sayısı bu olayları önlemekte yetersiz kalırsa, kaza müdürü civar yerlerdeki kazaların veya asker ocaklarından talimatın 14. ve 30. maddelerinin ngrdğ Şekilde asker talep edilebilecekti. Bu Şekilde yakın bir kazadan asker gelirse oranın kaza müdürü de bu işle görevli olacaktı. Bir taraftan da durumdan kaymakam haberdar edilecekti. Eğer yakın kazalardan asker temini mümkün olmaz ise eyalet merkezine haber verilip yardım istenebilecekti¹⁰⁸.

Kaza müdürleri hazine gelirlerinin Şunun bunun üzerinde bakaya kalmamasına zen gösterecek, devlet gelirlerini zamanında toplanarak hazineye teslim edecekti. Vergilerin herkesin gelirlerine göre eşit alınmasına, mültezimlerin ellerindeki yetki belgesine göre hareket ederek kimseye haksızlık yapmamalarına dikkat edecekti. Eğer hazine gelirlerinin toplanmasına bir gecikme olursa durum hemen kaymakamlara bildirilecekti¹⁰⁹.

Sandık eminleri hazine gelirlerini teslim ettikçe kaza müdürüne bildirmekte ve sandıkta biriken gelirleri derhal sancak merkezlerine ulaştırmakta sorumlu idiler¹¹⁰.

¹⁰⁷ Talimatın 41. maddesi.

¹⁰⁸ Talimatın 42. maddesi.

¹⁰⁹ Talimatın 43. maddesi.

¹¹⁰ Talimatın 44. maddesi

Kaza müdürleri ticaretin ve ziraatın gelişmesine ve bölgenin bayındırlık işlerinden de sorumlu idiler. Kazanın asayiş konusunda kazasında mümkün olan önlemleri alacak yardıma muhtaç konularsa kaymakamlara bildirecekti¹¹¹.

Kaza müdürleri kaymakamlara bildirilmesi gereken konuları kaza meclislerinde görüştüktan sonra tutanak halinde bildireceklerdi. Bazı konularda ise kaza müdürü bizzat kendisi kaymakamla görüşebilecekti¹¹².

Kaza müdürlerine ayrılan bu bölün dışında kazaları ilgilendiren bazı maddeler diğer kısımlarda bulunmaktadır.

Kaza müdürlerinin yönetimde kusurlu olmaları ve görevini suiistimal ettiği durumlarda azli gerekebilirdi Bu gibi durumlarda vali sorumluluğu kendi üzerine almak şartıyla yeni bir kaza müdürü atayabilecek ve durumu İstanbul'a bildirecekti. Eğer vali müdürlük görevine güvenilir uygun birisini bulamaz ise merkezden müdür atamasını isteyebilecekti. Olageldiği üzere kaza müdürleri zimmetlerine para geçirirlerse Ceza Kanununa göre yargılanacak ve zimmetine geçirdiği para kendisinden talep edilecekti¹¹³.

Kaza müdürü olacaklar için tavsiye mektubu yazılması yasaklanmıştır. Ancak devletçe gerekli görüldüğü durumlarda kaza müdürü ya da zabtiye zabıtlığıne atanacaklar için vükela ve diğerleri tarafından tavsiye yapılabilecekti. Diğer taşra memurlarına ise tavsiyede bulunulmayacaktı. Bu tavsiye mektupları bizzat vali tarafından doğrudan sadrazama iletilerek başka işlem yapılmayacaktı¹¹⁴.

1858'deki bu düzenlemeden sonra ülke yönetiminde değişiklikler devam etmiştir. 20 Şubat 1860 tarihli Tâlimat-ı Umumiyye'nin 16. bendi kazaların mali işlerine ayrılmıştı. Bu talimata göre yıl sonunda kaza meclislerinde gelir gider hesabı

¹¹¹ Talimatın 45. maddesi

¹¹² Talimatın 46. maddesi

¹¹³ Talimatın 21. maddesi.

¹¹⁴ Talimatın 22. maddesi.

yapılarak hazırlanan defterler kaymakamlara sunulacaktı. Sancaklarda ise, bağlı bulunan bütün kazalardan gelen defterlerden yıllık muhasebe defterleri oluşturularak bunlardan bir tanesi hazineye gönderilecek, diğeri ise bölgesinde kalacaktı. Bu defterler imzalanıp mühürlendikten sonra müdürlere geri verilecekti.

Sandık eminleriyle de yıllık muhasebe yapılarak bunların mal katipleriyle birlikte verdikleri gelir-giderleri gösteren *Müfredat İlmühaberi* tanzim ve muhasebeci ile mal katipleri tarafından imzalanıp onaylanacaktı¹¹⁵.

12 Mart 1862'de yapılan bir düzenleme ile kaza müdürlerinin üniformalarına dair (*Kaza Müdürlerinin Eyam-ı Resmîyede Üniforma İktisa İtmelerine Dair Nizamiyye*) bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre Mülkiye Mektebi'nden mezun olan ya da dışarıdan tecrübe sahibi kaza müdürü olarak atanabileceklerin resmi günlerde rütbelerine uygun üniforma giymelerine karar verilmiştir. Eğer müdürler bu rütbeyi taşıyorlarsa memuriyetlerine mahsus olmak üzere kapıcıbaşılık üniforması giyeceklerdi¹¹⁶.

Kaza müdürleri 1860 yılındaki düzenlemelerinden sonra da yolsuzluklarına devam ettikleri dönemin resmi gazetesindeki belgelerden tespit edilmiştir.

Buna göre Denizli Sancağı Gökabuk kazası müdürü Selman Ağa işlediği suçlar ve ahaliden akçe aldığı ve çeşitli adlarla kendi adına devlet gelirlerinden akçe yazdırdığı mahkeme tarafından tespit edilmiş ve görevinden alınmıştır. Yerine atanan kaza müdürü Hüseyin ağa da zimmetine üç bin kuruş para geçirdiği tespit edilmiş olup, görevinden alınmıştır. Bu iki kaza müdürünün de uygun mahallere süresiz sürgüne gönderilmesine Meclis-i Vâlâ da karar verilmiştir¹¹⁷.

¹¹⁵ Çadircı, a.g.m, s.250

¹¹⁶ Düstur I. Tertip,C. I, s. 761.

¹¹⁷ Takvim-i Vakayı, Def'a 590 (1278-1861).

Hacıoğlu Pazarcığı Kazası müdürü Mahmut Bey'in bazı kimselere haksızlık yaptığı ve Şunun bunun hayvanlarını gasp ettiği tespit edilmiş olup, bu mdrn iki senelik süre ile Tekfurdağı'na sürgüne gönderilmesine Meclis-i Vâlâ tarafından karar verilmiŐtir¹¹⁸.

3.8 1864 Tuna Vilâyet Nizâmnamesi ve Kazalar ile İlgili Hükümleri

Tanzimat'ın ilanı ardından ülke yönetiminde yapılan değişiklik ve düzenlemeler kısa vadede bekleneni verememiŐti. Gerek 1849 yılında ıkarılan Eyalet Meclisleri Tlimatnamesi gerekse 1858 yılında ülke yönetiminde yapılan düzenlemeler dar kapsamlı uygulamalar gibi gözükseler de içerik bakımında birer Vilâyet Nizâmnamesi Şeklinde idiler. Ancak bu iki uygulamanın taşradaki görevlilerin eski kötü alışkanlıklarından vazgeememeleri başta olmak üzere,çeşitli sebeplerden bekleneni verememesi zerine Islahat Fermanı ile birlikte gayr-i Müslim tebanın Batının desteğiyle ülke yönetiminde daha fazla yer almak istemeleri gibi nedenler ülke yönetiminde köklü ve geneli kapsayacak bir düzenleme ihtiyacını dođurmuŐtur.

lke topraklarında başta ulusalcı olmak üzere sık sık isyanların çıkması üzerine harekete geçen Osmanlı devlet adamları toprak bütünlüğünü korumak, Müslim ve gayr-i Müslim tebanın bir arada yaŐamasını sağlayacak bir idare tarzını uygulamaya koydular. Bu yeni düzenlemenin baş mimarlarından biri Tuna Niş

¹¹⁸ Takvim-i Vakayı, Def'a 590 (1278-1861)

Bağdat gibi büyük eyaletlerde valiliğin yanı sıra çeşitli sebep ve görevlerle ülke idaresinde büyük tecrübe sahibi Mithat Paşa idi¹¹⁹.

Fuad Paşa ve eyalet valisi Mithat Paşa tarafından büyük ölçüde Fransızların departman yönetmeliklerine dayanan bir nizamname 8 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe koyulmuştu¹²⁰.

Vilâyet sistemini yeni baştan düzenleyen bu nizâmnameyle eyaletin ismi Vilâyet olarak değiştirilmiş ve her vilâyet sancaklara, sancaklar kazalara ve kazalarda köyler bölünmüştür.

Bu nizâmnamenin kazaları ilgilendiren kısmı Bâb-1 Selas bölümü olup iki fasıldan oluşmaktadır. Kazalarda olacak seçimlerin belirtildiği kısım ise Bâb-1 Hamis bölümünün ikinci faslıdır.

Buna göre her sancak kazalara ayrılmakta ve her bir kaza müdürlük sayılmaktadır. Her kazanın baş kasabası müdürün oturacağı yerdir¹²¹.

Her kaza köylere bölünecek ve köyler bir *İdare-i Belediye* olacaktır. Bazı köylerin birleşmesinden oluşan küçük daireler yeni bir kaza olmayıp diğer bir kazaya bağlanacak ve buralar *nahiye* sayılacaktır¹²².

Kasaba ve şehirlerde elli hane bir mahalle sayılarak köy hükmünde olacaktır¹²³.

Her kazada mülkiye, maliye, zabtiye işlerine bakmak üzere devlet tarafından bir müdür atanacaktı. Bu müdürün birinci derecedeki amiri liva kaymakamı olacaktır.

¹¹⁹ Mithat Paşanın idare biçimi hakkında bir değerlendirme için bkz İlber Ortaylı, “Mithat Paşa’nın Vilayet Yönetimindeki Kadroları ve Politikaları”, Uluslararası Mithat Paşa Semineri ve Tartışmalar, TTK; 1986, s. 227-233.

¹²⁰ Bu nizamnamesinin tam ismi *Tuna Vilayeti Namıyla Bu Kere Teşkil Olunan Dairenin İdare-i Umumiye ve Hususiyesine ve Ta’yin Olunacak Me’murların Suver-i İntihableriyle Vezaiî Daimesine Dair Nizamnamedir.* şeklinde olup eski harflerle tam metni için bkz. Düstur-i Atik, s. 517-536, ayrıca Takvim-i Vekay-i Def’a, 773, 7 Cemaziyelahir 1281 (1864)

¹²¹ Tuna Vilayet Nizamnamesinin 3. maddesi.

¹²² Nizamnamenin 4. maddesi.

¹²³ Nizamnamenin 5. maddesi.

Kaza müdürü hem devlet, vali ve kaymakam tarafından verilen işleri yapacak hem de sınırları içerisindeki dahili işleri yapmakla sorumlu idi¹²⁴.

Kazanın mali işleri devlet gelirlerinin toplanıp liva merkezlerine ulaştırılması ve masrafların belirlenmesi müdürlerin göreviydi¹²⁵.

Kazanın hesap işleri ve vergi tahsili konularında müdürlere yardımcı olmak üzere bir veya gereğine göre iki katibi olacaktı¹²⁶.

Kaza müdürünün maiyetinde ikisi Müslim ikisi gayr-i Müslim olmak üzere idare meclis azaları olacak ve bunlar nizâmnamenin seçimlerin anlatıldığı beşinci bölümdeki kurallara göre belirlenecekti¹²⁷.

Müdür başkanlığında kazada bir *İdare Meclisi* oluşturulacak ve bu meclis kaza müftüsü, hakimi, katibi ve gayr-i Müslimleri Reis-i Ruhanileri ve dört üyeden oluşacaktı¹²⁸.

Bu meclis kazanın mülkiye, maliye, zabtiye, tahsiliye, nafia, tapu ve ziraat işleriyle ilgilenecekti. Hukuk işlerine ise karışmayacaktı. Bu kaza idare meclisin çalışma biçimi ve kararlarının uygulanması bir nizamname ile belirlenecekti¹²⁹.

Kazalardaki zabtiye askerinin amiri kaza müdürü idi. Müdür bu askerlere kaymakamlardan alacağı emirlere ve zabtiye nizâmnamesindeki kurallara göre hizmet yaptıracaktı¹³⁰.

Her kazada bir hakim olup kanunla bakmakla yükümlü olduğu davalardan başka şeriat mahkemelerinin davalarına da bakmakla yükümlü idi. Kaza hakimi *makamı celile-i fetvanın* seçimiyle tayin olacaktı¹³¹.

¹²⁴ Nizamnamenin 47.maddesi.

¹²⁵ Nizamnamenin 48.maddesi.

¹²⁶ Nizamnamenin 49.maddesi.

¹²⁷ Nizamnamenin 50.maddesi.

¹²⁸ Nizamnamenin 51.maddesi.

¹²⁹ Nizamnamenin 52.maddesi.

¹³⁰ Nizamnamenin 53.maddesi.

¹³¹ Fasil Sani, Kazanın Umur-u Hukukiyyesi, madde 54.

Her kazada bir Meclis-i Deâvi oluşturulacak ve buranın başkanı kaza hakimi olacaktır. Ayrıca bu kurulda temyiz işlerini yürütmek üzere ikisi Müslüman ikisi Müslüman olmayan dört aza olacaktır. Bu azalar beşinci bölümde belirtilen kurallara göre seçilecekti¹³².

Meclis-i Deâvi birinci olarak, Müslümanlara ait olup şeriyye mahkemelerinde görülmesi gereken davalara, ve Müslüman olmayanlara ait olan davalara ikinci olarak cinayet davalarına, üçüncü olarak liva ticaret meclislerinde görülmesi gereken davalara bakmakla yükümlü değildi. Bu davalar dışında olan küçük suç ve kabahatler ve anlaşmazlıklara bakmakla yükümlü idi¹³³.

Tuna Vilâyet Nizâmnamesi'nde kazalarda seçimlerin nasıl yapılacağı da açıklanmıştı.

Buna göre her kaza merkezinde iki senede bir kaza müdürü, hakim, müftü ve Müslüman olmayan halkın her sınıftan ruhani reislerinin katıldığı bir seçim kurulu (Cemiye-i Tefrik) oluşturulacaktı. Bu seçim kurulu gerek kaza merkezi halkından gerekse köyde oturanlardan 150 kuruş vergi ödeyen ve 30 yaşını tamamlamış mümkün mertebe okuma yazma bilmek şartıyla kaza idare meclisi için seçilecek kimselerin üç katına eşit ve bu kişilerin yarısı Müslüman yarısı gayr-i Müslim olmak üzere ilk senede 12 ve sonraki senelerde 6 kişi seçilecekti. Daha sonra ise aynı yöntemle Meclis-i Deâvi için seçileceklerin üç katına eşit olacak bunların yarısı Müslüman yarısı Müslüman olmayanlardan ilk yıl için 12, sonraları altışar kimseyi ayıracaktı¹³⁴.

Böylece belirlenen isimler tutanağa geçirilerek ve mühürlenerek köylere gönderilecekti. Bu evraklar köylere geldiği zaman ihtiyar meclisleri toplanarak

¹³² Nizamnamenin 55.maddesi. Meclis-i Deavide görevli bu azalar kazalarda yapılacak genel bir seçimle belirlenecekti.

¹³³ Nizamnamenin 56. maddesi.

¹³⁴ Bab-ı Hamis Fasil Sani ,Kazada olan Usul-ü İntihabiye, madde 71.

okunacak,ve kaza idare meclisi azalığına ve mümeyyizlik için seçilecek kimselerin iki katı kadar aday belirlenecekti. Yani 12 kişilik listeden 8 kişi belirlenerek bu kişilerin isimleri tutanakla kaza merkezlerine bildirilecekti¹³⁵.

Kazalarda olacak seçimler için belirlenen kişiler isimleri tutanak ile İdare Meclisinde saklanacaktı. Köylerde belirlenen isimler ise *ihiyar meclisi* azaları tarafından saklanacaktı¹³⁶.

Bütün köylerden gelen seçim listeleri seçim kurulunca her köy bir oy kabul edilerek tasnife tabi tutulacak ve iki katı aday belirlenerek liva merkezine kaymakama sunulacaktı¹³⁷.

Kazalardaki seçimlerin sonuçları kaymakama geldikten sonra, o uygun gördüğü kişileri *Meclis-i İdare Azalığına* ve *Meclis-i Deâvi Mümeyyizliğine* getirecekti. Kaymakam gerek gördüğü takdirde Liva İdare Meclisinin oyuna da başvurabilecekti¹³⁸.

Seçilen kişilerin isimler kaza müdürlerine kaymakam *Buyruldusu* ile bildirilecekti¹³⁹.

Yukarıda maddelerinden kazalarla ilgili olanlarını saydığımız Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi aslında pilot bir uygulama olarak yürürlüğe konmuştur. Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi'nin ilanından (8 Ekim 1864) kısa bir süre sonra 26 Ekim 1864'te uygulamanın nasıl yapılacağına dair bir tâlimat yayınlanmıştır. Bu tâlimatın kazalar ile ilgili kısımlar şöyledir; kaza müdürlerinin mevcutlarına göre, içlerinden işe yaranların görevlerine devam etmesi sağlanacak diğerlerinin yerlerine başkası seçilecek. Eğer uygun bir aday bulunamıyorsa merkezden birinin müdür olarak atanması istenecekti. Bu müdürlerin derece ve liyakatlerine göre, aşağı sınıfta olan

¹³⁵ Nizamnamenin 72.maddesi.

¹³⁶ Nizamnamenin 73.maddesi.

¹³⁷ Nizamnamenin 74.maddesi.

¹³⁸ Nizamnamenin 75.maddesi.

¹³⁹ Nizamnamenin 76.maddesi.

bir müdürün üst sınıfa üst sınıfta olan birinin de daha aşağı bir dereceye indirilmesi valilerin yetkisine verilmişti¹⁴⁰.

Tuna Vilâyetini Nizâmnamesi daha sonra ülke genelinde uygulamaya konulmuştur. Bütün imparatorluk topraklarında uygulanacak bu Vilâyetler Nizâmnamesi ile Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi arasında çok büyük farklar yoktur. Aslında bunu yeni bir nizamname olarak görmek doğru değildir¹⁴¹. Çünkü, Tuna Vilâyetinde denenen bu sistemin 1865 senesi başından itibaren Rumeli, Anadolu, ve Arabistan da uygulanmasına karar verilmiştir.

Bu nizamname ile kaza idarecisi *kaymakam* sancak idaresi ise *mutasarrıf* olacaktı. Meclis üyelerinin sayısı ise dört den üçe indirilmiştir. Kazalarda olan seçimlerde belirlenen aday sayılarında da bir takım değişiklikler yapılmıştır.

Yeni idari düzenin Tuna ve daha sonra Bosna, Suriye, Halep, Erzurum gibi vilâyetlerde başarıyla uygulanması ile birlikte uygulanmanın bütün imparatorluk topraklarında uygulanması için 21 Haziran 1867’te 22 maddelik bir talimat yayımlanmıştır¹⁴².

Tuna Vilâyet Nizâmnamesi’ni takiben Aralık 1864’te kaza müdürlerine bir tenbihat yayımlanmıştır¹⁴³.

(Memalik-i Mahrûse-i Şâhânedede Kâ’in Kaza Müdürlükleri Hakkında Ba’zı Tenbîhât ve Vasâyâ-yı Lâzimeyi Hâvi Bu Kerre ‘Umûmen Tasfîr ve Tesyîr Buyurulan Tahrîrât-ı Ammiye Sûretidir) başlıklı bu yazıda şöyle denilmekte idi;

¹⁴⁰ Selda Kılıç, Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de İl Yönetimi (Basılmamış Doktora Tezi),s. 70.

¹⁴¹ Bu nizamname için bkz. Düstur I. Tertip, s. 608.

¹⁴² Bu Talimat için bkz. Kılıç, a.g.t. 79-85. 1867 yayımlanan bu talimatla Tuna Vilayeti Nizamnamesi ülke genelinde uygulama alanı bulmuştur. Ancak bu konuda bazı tartışmalar mevcut olup, kimi araştırmacılar 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin ülke geneline yaymak için 1867 de yeni bir nizamname yayımlandığı savunmaktadırlar. Ancak bunun böyle olmadığı belgelerden anlaşılmaktadır. Ayrıntılar için bkz. Kılıç’ın a.g.t s. 77-79.

¹⁴³ Ceride-i Askeriye Def’a 47, 1281 (Aralık 1864)

Osmanlı padişahının önemle üzerine durduğu ve tekrara gerek görmediği konuların başında imparatorluk toprakları üzerindeki refah ve asayişini sağlamak gelmekteydi. Bunun yerine getirilmesi ve devlet emirlerini uygulanmasında görevli kaza müdürlüklerinin devlet nezdinde önemli bir yeri vardır. Bundan dolayı bu hizmeti yürütmek için bir Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur. Hem bu mektepten çıkanlar hem de idari hizmetlerde daha önce görev yapmış tecrübe sahibi kimseler üç gruba ayrılarak görev yapacakları yerlerin önem sırasına göre görevlendirileceklerdi. Bu müdürlerin seçimi için Meclis- Vâlâ'da bir komisyon kurulacak ve komisyonun incelemesi sonucu uygun görülenler müdür olarak atanacaktı. Bu seçimin amacı ehliyetsiz, iş bilmez kişilerin müdür olmalarını engellemektir. Müdürlerin azlinda de aynı inceleme bu komisyon tarafından yapılacaktır. Çünkü şunun bunun asılsız şikayetleri üzerine müdürlerin azil edilmeleri devlet hizmetinin haysiyetine zarar verebilirdi. Ancak bu kaza müdürleri hakkında yapılan şikayetlere kayıtsız kalınacağı anlamına gelmemekteydi. Bu müdürlerin idareleri halka karşı davranışları sürekli izlenecek ve göz önünde tutulacaktır. Halkın şikayetleri yerinde görülürse derhal müdahale edilecek ve uygunsuz hareketlerin derecesine göre müdürlerin hadleri bildirilecekti. Fakat bundan önce müdürler mahkemeye çıkarılacaklardı. Vekaleten müdür olanlar içinde aynı kurallar geçerli idi. Eğer bir kaza müdürünün görev için uygun olmadığı anlaşılır ve görevden alınırsa yerine vekil olan kişinin de iş göremez, ehliyetsiz olması durumunda bazı fenalıkların ortaya çıkacağından şüphe yoktur. Ayrıca vekaleten görev yapanlar kendilerini müdür sınıfına koyup asaleten atanmak için bazı can sıkıcı durumlar ortaya çıkarabilmektedirler.

Müdürlerin azli ve tayini konusunda bazı ıslahatlar yapılmış olmakla müdürlerin idareleri hal ve hareketleri sürekli gözetim altında tutulacaktır. Öncelikle düzene ve kanuna aykırı ve görevi icabı fevkalade bir durum olmadıkça müdürler azl ve tayin edilmeyeceklerdi.

İkinci olarak müdür hakkında bir Şikayet olduğu zaman ve azlini gerektirecek bir durum ortaya çıkarsa eyalet ya da sancak halkı arasından uygun iş bilen bir kişi vekaleten mdrn yerine atanacaktı. Görevden alınan müdür eyalet ve liva meclislerinde muhakeme edilecek, hizmet süresi boyunca olan muhasebesi incelenerek zimmetine para geçirmediğini ispat ederse eski görevi başına dönecekti. EĞer aksi durum olursa yani suçsuzluğunu ispatlayamazsa kanunun ngrdĞu Şekilde cezalandırılacaktı.

Bir mdrn istifası durumunda ise kurallara uygun olarak yerine bir vekil gönderilecekti. Mdrn kendisi ise eyalet yada liva merkezlerine gelerek hizmet süresi boyunca olan muhasebesinin hesabını verecekti eğer zimmetine para geçirdiği ve yolsuz bir durumu olmadığı anlaşılırsa bu durum eyalet ve liva merkezlerine tasdik edilecek ve ellerine tutanak ile verilecekti. Bu durumun aksi olursa ellerine tutanak verilmeyecekti.

Ayrıca kaza müdürlerini yanında çalıŐanlardan işlerini iyi yapamayanlar var ise kurallar çerçevesinde gerekli iŐlemlerinin yapılması için devlete bildirilecekti.

Yukarıda sayılan kurallara kim uymaz ise sorumluluk doğrudan ona ait olup bu kuralların herkesçe bilinmesi için bütün vali, mutasarrıf ve kaymakamlara gönderilmiştir. Bu kurallar Meclis-i Vâlâ'da karara bağlanmış ve padişahın onayıyla ilan olunmuştur.

Buradan da grldĞu gibi kaza idaresi üzerine önemle durulmakta ve kaza müdürlerini yolsuzluk yapmamaları için sıkı önlemler alınmaktadır. Bu düzenlemede ilginç olan bir noktada kaza müdürlerinin istifa sonrası bile denetime ve soruŐtırmaya tabi tutulmasıdır. Bu durumda istifa eden müdür kafasına göre çekip gidemeyecek görev sresindeki hizmetlerini mali durumun hesabını verecekti. O günün Şartları göz önüne alındığında denetimin mekanizmasını iyi çalıŐtıĐı

söylenbilir. Ancak bütün bu denetim ve düzenlemeler taşrada süregelen yolsuzluğu, haksızlığı engelleyememiştir.

3.9. 1871 Vilâyet Nizâmnamesi ve Kazalar İle İlgili Hükümleri

22 Ocak 1871 yılında yürürlüğe konan bu yeni nizâmname ile ülke idaresi daha sistemli hale getirilerek idari taksimat; vilâyetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere, nahiyelerin ise köylere ayrılması şeklinde belirlenmiştir¹⁴⁴.

Bu nizâmnamedeki ilk göze çarpan değişiklik köy ve kaza arasında yeni bir idari birim olan nahiyelerin kurulmasıydı¹⁴⁵. Bundan başka bu nizâmname ile vilâyet idaresinde iş bölümü daha belirgin hale gelmekle beraber yürütme alanında merkezi hükümetin kontrolü daha da artırılmaktaydı. İdare meclislerinin görevleri ise daha kapsamlı olarak bu nizâmnamede belirtiliyordu. Ayrıca yargı alanında bir nizâmname mevcut olduğundan bu Vilâyet Nizâmnamesi'nde 1864 Nizâmnamesi'nde olduğu gibi yargı sisteminin çalışması belirtilmemiştir¹⁴⁶.

1871 Vilâyet Nizâmnamesi'nde kaza idaresindeki görevliler şu şekilde idi;

Kaymakam:

Kaza kaymakamları mülki, mali, zabtiye ve davalardan sonra alınan kararların, belgelerinin düzenlenmesi gibi görevlerin yürütülmesini sağlayacaktı. Ayrıca bu nizamnamenin 35 ve 36. maddelerinde mutasarrıfların görevlerinin belirtildiği kısımda kazanın idaresiyle ilgili olanlar kaymakamın göreviydi

¹⁴⁴ İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi (29 Şevval 1287- 22 Ocak 1871) için bkz. Düstur I. Tertip C.I, s.625-651

¹⁴⁵ Nahiye idaresi için bkz. İlber, Ortaylı, Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri, (1840-1880) TTK, s. 98-106.

¹⁴⁶ Ortaylı, a.g.e. s. 63-64.

Kaymakamlar nahiye müdürlerinin ilgili bölümde belirtilen kurallara göre seçilmeleri, nahiye meclislerini liva mutasarrıflarından izin alınarak toplatılması, ve bu nahiye meclislerinde alınan kararların liva mutasarrıflarının izniyle kaza meclislerinde görüşülüp uygulamaya konulması ve nahiyelerin denetlenmesi görevlerini yürüteceklerdir¹⁴⁷.

Mal Müdürü:

Kaza mal müdürleri Vilâyet Nizâmnamesini mali konularından kazalarla ilgili kısımlarının uygulanmasından sorumlu ve liva muhasebecisinin mutasarrıf vasıtasıyla kaymakama ileteceği tarifnamelere göre iş görecekti¹⁴⁸.

İdare Katipleri:

Kaza idare katipleri kaymakamlığın bütün yazışmalarını kayıtlarını toplamak ve saklamakla yükümlüdür. Kaza idare katipleri kaç kişi olursa olsun yazışma ve kayıt işleriyle müşterek şekilde ilgilenmekle sorumlu olmakla beraber eğer icap ederse Kaza idare ve dava meclisinin ve diğer dairelerin her çeşit kalemiye işlerini kaymakam emriyle yardım etmeye mecburdurlar¹⁴⁹.

Emlak ve Nüfus Memurları:

Öncelikle emlak ve nüfus memurları genel tahrir defterlerini muhafaza edeceklerdi. İkinci olarak ise bu memurlar kazalardaki emlak ve nüfus hareketlerini devamlı bildiren cetveller hazırlayacaklar ve kazanın mürur tezkereleri ve pasaport işlemlerini usulüne uygun olarak idare edeceklerdi¹⁵⁰.

Zabtiye Zabiti:

Kazadaki zaptiyelerin sorumluluğu en büyük zabite ait olup zabtiye zabitinin görevleri Zabtiye Nizâmnamesi ve talimatında belirtildiği şekildedir¹⁵¹.

¹⁴⁷ 1871 Vilayet nizamnamesinin 43. maddesi.

¹⁴⁸ Nizamnamenin 45. maddesi.

¹⁴⁹ Nizamnamenin 46. maddesi.

¹⁵⁰ Nizamnamenin 47. maddesi.

¹⁵¹ Nizamnamenin 48-49. maddesi.

Kaza İdare Meclisi:

Kaza idare meclisleri kaymakam başkanlığında toplanacak ve bu meclisin üyeleri ise mal müdürü, tahrirat katibi, kaza hakimi, müftü gayr-i Müslim cemaatin ruhani reislerinden ve ikisi Müslüman ve ikisi Müslüman olmayan dört seçilmiş üyeden oluşmaktaydı.

Kaza idare meclisleri kazada olan gelir ve giderlerin incelenmesi, memleket sandıklarının muhasebesini yapılması, devlet mahallerinin korunması, ve yönetimi liva idari meclisi tarafından belirlenen vergilerin dağıtılması, genel sağlığa ait tedbirlerin alınması başlıca görevleriydi. Bunların dışında köy yollarının yapımı, beledi tesislerin yapımı ve onarımı gibi görevleri olan bu meclis vergi itirazlarının görüşüldüğü ilk merciiydi. Kaza meclisleri kaymakamın yetkisi dahilindeki alım satım işlerinin uygunluğu incelerdi. Yetkisini aşan konularda ise liva idare meclislerine başvururdu. Kaza meclisleri kararlarını tutanak ile kaymakama bildirirdi¹⁵².

1871 Vilâyetler Nizâmnamesi 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasiye kadar yürürlükte kalmıştır. Bu tarihte yine Meclis-i Vâlâ'da Vilâyet İdaresi bir düzene sokulmak istenmiş ve bir kanun hazırlanmıştır. Ancak II Abdülhamit'in Meclisi kapatması üzerine bu yasalarda yürürlüğe girememiştir. Böylece 1871 Nizâmnamesi 1913 de çıkarılan Nizâmnameye kadar yürürlükte kalmıştır.

¹⁵² Nizamnamenin 92. maddesi.

3.10. 1876 Devlet Salnamesine Göre Türkiye’de

İdari Bölünme ve Kazalar

Bab-ı Zabtiye İdare Olunan Sancaklar:

1.İzmit Sancağı: Kazaları: Karamürsel, AtaPazarı (Adapazarı), Geyve, Kandıra.

2.Çatalca Sancağı: Kazaları: Çekmece-i Kebir, Silivri, Çekmece-i Sagir, Kartal Adalar, Yeniboza, Şile, Beykoz.

EDİRNE VİLAYETİ:

1.Edirne Sancağı: Kazaları: Dimetoka, KırkKilise, Maa Çimren, Cisri Mustafa Paşa, Cisri Ergene, Babay-ı Atik, Beykar Hisar, Maa Hatunili, Kızılağaç, Havsa, Ferecik.

2.Filibe Sancağı: Kazaları: Pazarcık, Zagra-i Atik, Hasköy, Kazanlı, Çırpan, Ahiçelebi, Sultanyeri.

3.İslimiyye Sancağı: Kazaları: Burgoz, Aydos, Zagra-i Cedid, Ahyolu, Yanbolu, Karınabad, Misevri.

4.Gelibolu Sancağı: Kazaları: Gümilcine, Keşan, İnos, maa Evreşe, Şarköy.

5.Tekfurdağı Sancağı: Kazaları: Vize, Çorlu, Lüleburgaz, Malkara, Midye, Hayrabolu.

HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ

1.Bursa Sancağı: Kazaları: Mihaliç, Mudanya, İnegöl, Bilecik, Yenişehir, Gemlik

2.Karesi Sancağı: Kazaları: Ayvalık, Erdek, Edremit, Bigadiç, Soma, Kemer-i Edremit

3.Kütahya Sancağı: Kazaları: Uşak, Eskişehir, Gedos, Simav, .

4.Karahisar-ı Sahib Sancağı: Kazaları: Sandıklı, Çay, Bolvadin, Musilca Germiyan Kasabası.

ANKARA VİLÂYETİ

1.Ankara Sancağı: Kazaları: Ayaş, Beypazarı, Seferhisar, Haymana, (Kurpazarı) Nallı, Bala, Zeyr, Çubukabad, Yabanabad, Mihalicık.

2.Yozgat Sancağı: Kazaları: Çorum, Akdağ Madeni, Sungurlu, Boğazlıyan.

3.Kayseriye Sancağı: Kazaları: Develi, İncesu.

4.Kırşehir Sancağı: Kazaları: Keskin, Avanos, Mecidiye Çubuk Dağı

SİVAS VİLAYETİ

1.Sivas Sancağı: Kazaları: Aziziye, Tokat, Koçkiri, Divriği, Darende, Gürün, Tavas, Hafik, Bildizli,

2.Amasya Sancağı: Kazaları: Merzifon, Zile, Mecidözü, Osmançık, Erbaa, Köprü, Ladik, Maden-i Sim

3.Karahisar-ı Şarki Sancağı: Kazaları: Suşehri, Koyulhisar, Milas, Alucra, Giresun.

KASTAMONU VİLÂYETİ

1.Kastamonu Sancağı: Kazaları: Safranbolu, İnebolu, Tosya, İskilib, Cebre, Taşköprü, Tatay, Araç.

2.Sinob Sancağı: Kazaları: Boyabad, İstifan.

3.Kengiri Sancağı: Kazaları: Çerkeş, Kalecik.

4.Bolu Sancağı: Kazaları: Göynük, Gerede, Ereğli, Bartın, Düzce.

KONYA VİLÂYETİ

1.Konya Sancağı: Kazaları: Karaman (Larende), Akşehir, Ereğli, Ilgın, Seydişehir, Beyşehir, Hadım, Bozkır, Eskişan Karabınar.

2.Teke Sancağı: Kazaları: Alaiye, Elmalı, Akseki, Kaş.

3.Isparta Sancağı: Kazaları: Uluborlu, Eğridir, Yalvaç, Karaağaç

4.Niğde Sancağı: Kazaları: Nevşehir, Ürgüp, Aksaray, Bor.

5.Burdur Sancağı: Kazaları: Asikaraağaç, Tefenni.

ADANA VİLÂYETİ

1.Adana Sancağı: Kazaları: Tarsus, Mersin, Karaisalı.

2.İçel Sancağı: Kazaları: Maa Sinanlı, Sarıkavak, Köselilerli, Mut, Zeyne, Gülnar, Ermenek, Anamur.

3 Kozan Sancağı: Kazaları: Bilayköy, Kars, Haçin.

4.Payas Sancağı: Kazaları: Osmaniye.

TRABZON VİLÂYETİ

1.Trabzon Sancağı: Kazaları: Ordu, Rize, Of, Tirebolu, Sürmene, Tonya ve Vakf-ı Kebir, Görele, Aybasdı.

2.Lazistan Sancağı: Kazaları: Hopa, Atne, Çurkusu

3.Gümüşhane Sancağı: Kazaları. Torul, Kelkit, Şiran.

4.Canik Mutasarrıflığı İdare-i Müstakil: Kazaları: Çarşamba, Bafra, Ünye, Niksar, Nerme.

ERZURUM VİLÂYETİ

1.Erzurum Sancağı: Kazaları: Pasin-i Ulya ve Sufle, İspir Tortum, Keskim, Bayburd, Tercan, Maa Göynük Kığı.

2.Van Sancağı: Kazaları: Erciş, Adilcevaz; Mekin, Maa Karcikan, Vusgan, Gevaş, Gevar, Hoşab..

3.Erzincan Sancağı: Kazaları: Kırinas Kemah, Kuzican, Ovacık, Kuruçay, Mazgirt.

4.Muş Sancağı: Kazaları: Teblis, Malazgirt, Bulanık, Varto, Çukur ve Mutki.

5.Çıldır Sancağı: Kazaları: Mülhakat-ı Ardahan, Ardanuç Nahiyesi.

6.Kars Sancağı: Kazaları: Şuragil maa Akbaba, Çirkas, Zaroşat, Kağızman, maa Keçvan.

7.Bayezıd Sancağı: Kazaları: Maa Mülhakat-ı Ziyadin, Patnos, Atnab, Ahtar, Karakilise.

AYDIN VİLÂYETİ

1.İzmir Sancağı: Kazaları: Kuşadası, Çeşme, Tire, Ödemiş, Urla, Koçine, Menemen, Bayındır.

2.Aydın Sancağı: Kazaları: Narlı, Bozdoğan, Söke, Denizli, Buldan.

3.Saruhan Sancağı: Kazaları: Turgutlu, Kula ,Atala, Gördes, Akhisar, Eşme, Demirci, Alaşehir, Bergama, Kırkağaç.

4. Menteşe Sancağı: Kazaları: Bozöyük, Milas, Bodrum, Tavas, Megri, Marmaris.

DİYARBEKİR VİLÂYETİ

1.Diyarbakir Sancağı: *Kazaları:* Lice, Ergani, Siverek, Silvan.

2.Mamerat-ül Aziz Sancağı: *Kazaları:* Keban, Arapkir, Eğin, Çar sancak, Palu.

3.Mardin Sancağı: *Kazaları:* Midyat, Cizre, Ünye, Şırnak.

4.Siirt Sancağı: *Kazaları:* Şirvan, Arda, Sason, Rızvan.

5. Malatya Sancağı: *Kazaları:* Akçadağ, Hısnımansur. Kahne.

SONUÇ

Bu çalışmada Osmanlı taşra idaresinde 16. yüzyılın ortalarında itibaren baş gösteren bozulma ve bunun olumsuz etkileri ile idari alanda Tanzimat ve sonrası yapılan düzenlemeleri ve tezimizin konusunu oluşturan kazaların idari birim olduktan 1876 yılına kadar olan süreçteki idaresini bu dönemde çıkarılan yönetmelik ve yasalar çerçevesinde belgelere dâyanarak vermeye çalıştık.

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

Bu kötü gidişata Osmanlı Devleti Tanzimat reformları ile son vermeyi amaçlamıştır. Vergilerin herkesin gelirine göre alınacak olması ve iltizamın kaldırılması ile merkezden *muhassıl* adı verilen memurların taşrada görevlendirilmeleri kararlaştırılmış ancak istenilen sonuçlar alınmayınca eski sisteme kısa sürede dönmüştür.

Bu ilk başarısız denemenin ardından vergi toplama işine çözüm olarak yeni bir idari birim olarak kazaların oluşturulması ve buralara bir kişinin kaza müdürü olarak seçilmesi karara bağlanmıştır. Bu yeni uygulama ile önceleri bazı bölgelerde *voyvoda* ve çoğunlukla *âyânların* yaptığı görevler *kaza müdürlerine* geçmiş bulunuyordu.

Kaza müdürlerinin öncelikli görevleri vergilerin düzenli şekilde toplanması idi. Bu yüzden kaza müdürleri bir idareci olarak görmek yerine daha çok vergileri toplayan bir tahsildar olarak görmek daha doğru olur. Ancak kaza merkezlerinde oluşturulan *Küçük Meclisler* sayesinde bölgenin diğer sorunları, güvenlik ve asayiş bayındırlık, sağlık eğitim, adalet gibi işleri kaza müdürü ve bölgede görevli diğer memurların katılımlarıyla karara bağlanıyordu. Bu yüzden kaza müdürlerinin idari hizmetlerde de görev aldığı açıktır. Kaza müdürlerine vergi toplamada bağlı köy ve mahalle muhtarları ve imamları yardımcı oluyordu.

Bununla birlikte kaza müdürlerinin ülke yönetimindeki yozlaşmış yapıya kısa zamanda uydukları, onlarından da Tanzimat'ın yasakladığı angarya iş yaptırmaktan vazgeçemedikleri, devlet gelirlerini zimmetlerine geçirdikleri, toplanan hasılatı zamanında merkez hazinesine ulaştırmadıkları, yerel güçlerle rüşvet karşılığı anlaşmalar yaparak onların çıkarları doğrultusunda kararlar aldıkları belgelerden anlaşılmaktadır.

Ayrıca devletin elinde yeterli düzeyde bilgili tecrübeli eleman bulunmayışı idari alandaki işlerin aksamasına neden olmuştur. Bir yandan da uzun süren savaşların getirdiği mali yük, hükümeti zor durumda bırakmış ve bu durum karşısında taşradaki denetim güçlüğüle sağlanabilmiştir. Bu durumda merkezi denetim tam olarak sağlanmamış, buda yerel güçlerin tekrar ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Bölge vali ve kaymakamları ile de iş birliği yapabilen bu yerel

güç unsurları kaza müdürlerini pasif duruma düşürdükleri gibi bazı bölgelerde ise yönetimi ellerinde bulundurmaya devam etmişlerdir..

Kaza idaresindeki aksaklıkların bir nedeni de kaza idari meclislerinin yapısı idi. Bu meclislere üye seçiminde uygulanan yöntemlerinin karmaşıklığı ve buraya seçilen kişilerin çıkardığı sorunlar yeni idari yapıyı ve Tanzimat reformlarının uygulanmasını engellemekteydi.

Ancak bütün bu engeller, olumsuzluklar ve ülke idaresindeki aksaklıklar III. Selim ve II. Mahmut'la başlayan Tanzimat ve sonrası dönemde büyük ivme kazanan Batılı tarzda bir idare sistemi kurma arzusu ve çabasını gölgede bırakmamalıdır. Çünkü bu dönemde, günümüz seçimlerine pek benzemese de muhtarların ve daha sonra da kaza müdürlerinin seçimle iş başına gelmeleri modernleşme ve demokrasi tohumlarının Anadolu topraklarına atılmasına yol açmıştır. Yine bu dönemde oluşturulan yerel meclisler yerinden yönetim ilkesi başta olmak üzere parlamento bilincini oluşmasına ve bu meclislerin üyeleri arasında Müslüman olmayanlarında bulunması o dönemin şartları göz önüne alındığında demokratikleşme açısından iyi bir başlangıç sayılabilir.

İncelediğimiz dönemde Kaza idaresi 1858 yılındaki talimatla şekillenmeye başlamış, 1864 Vilayet Nizâmnamesi ile idari yapıdaki yerini almış ve 1871 Vilayetler Nizamnamesi ile ülke idaresindeki yerini sağlamlaştırmıştır. Aynı süreçte kaza idarecisi olan müdürler başlardaki vergi toplayıcısı görevinden çeşitli tarihlerdeki düzenlemeler ile mülki amir konumuna gelmiştir. Ayrıca 1871 Vilayetler Nizâmnamesi ile kaza idaresindeki iş bölümü belirginleşmiş ve daha sistematik bir hal almıştır.

EK I

(Memalik-i Mahrûse-i Şâhânedede kâ'in kazâ müdürlikleri hakkında ba'zı tenbîhât ve vasâyâ-yı lâzimeyi hâvi bu kerre 'umûmen tastîr ve tesyîr buyurulan tahrîrât-ı âmmiye sûretidir)

Sâye-i şevket-vâye-i hazret-i şâhânedede bi'l-cümle mehâmm-ı lâzimu'l-ihitimâm saltanat-ı seniyyenin mihver-i lâyıkında cereyânıyla kâffe-i sekene-i memâlik-i devlet-i 'aliyyenin her yönden istihsâl-i refâh ve âsâyışleri nezd-i âlîde ne derecede matlûb ve mültezem olduğu ve bu emr-i ehemme â'id şeylere ne yolda i'tinâ ve sarf-ı ihtimâm olunmakta bulunduğu muhtâc-ı beyân ve tekrâr değildir. Ez-cümle evâmîr-i devlet-i aliyyenin vâsıtâ-i tenfiz ve icrâsı olan me'mûriyetlerden kazâ müdürlikleri devletçe ve memleketçe pek mu'tenâ hizmet olarak ehil ve erbâbı yetiştirilmek üzere mahsûs bir mekteb-i mülkiye yapıp oradan çıkanlar veyahut hidemât-ı mülkiyede bulunarak tecrübeleri ve ve zâten dirâyetleri olanlar üç sınıfa taksîm ile idâresine me'mûr olacakları mahallerin ehemmiyeti derecâtına göre bunları intihâb için Meclis-i Vâlâda mahsûs bir cem'iyet teşkîliyle oranın tedkîkâtı üzerine müdürler nasb olunmaktadır. Bundan maksad nâ-ehil kimseler rica ve şefâ'at veya iltizâm ve himâyet ile bu hizmete su koşmamışlarından ibâret olarak müdürlerin nasb ve ta'yînleri hakkında bu kâ'ideye ri'âyet nasıl lâzım ise azillerinde dahi iltizâm-ı maslahat olunarak şunun bunun ve husûsan ağrâz-ı zâtiyelerine hizmet etmek isteyenlerin kavli-i mücerredleri ve esâssız şikâyetleri üzerine veyahud hilâf-ı usûl ve nizâm-ı âharîni kullahmak garazıyla müdür tebdîline kalkışmamak lâzımdır. Çünkü efrâd-ı ahâli hakkında emr-i ma'delet ne kadar mültezem ise me'mûrîn-i devletin dahi mazhar-ı hakkaniyet olmaları ve hidemât-ı devlete â'id olan haysiyetin muhâfaza kılınması elzemdir. Bundan murâd müdürler hakkında vukû'bulabilecek şikâyatı istimâ' etmemek ve yolsuz hareketleri vukû'unda kayıdsızlık göstermek demek olmayıp dâ'imâ bunların harekâtı ve halka olan mu'âmelâtı nazar-ı dikkat

ve tahkîk altında tutularak devletçe ve ahâlice mûcib-i şikâyet olan hâlleri görüldükde derhâl tebdîl olunmak lâzım geleceğinden harekât-ı vâkı'asının derecesine göre te'dîb kılınması iktizâ eder fakat bunun için bir müdürin sebep-i azli olacak bir hâl ve hareket vukû'unda kemâl-i bî tarafî ile muhâkeme edilerek kabâhatli ise bildirilmek değil ise hakkı ketm olunmamak lâzım gelir. Ve müdürin nasb ve ta'yîni emrinde ber vech-i muharrer icrâ-yı takayyüdât olunmakda ise de vekâlet mâddesini dahi andan aşağı tutmak mümkün olamaz. Çünkü bir müdürin infisâli vukû'unda yerine birisinin vekâleten ta'yîn olunması îcâb-ı hâlden olup egerki ehliyeti ve nizâmen kâbiliyeti olmayan bir kimse vekîl ta'yîn olunup da asâleti istîzân kılınsa buradan red olunur ise de diğeri gönderilinceye değin vekîl olan adamın nâ ehil olmasından dolayı bir takım fenâlıklar zuhûra geleceğinde şüphe yoktur. Ve bir de vekâlet edenler kendilerini müdür sınıfında tutarak bununla ileride asâlet ile müdürlük almak için tasdîftan hâli değildir. Şu mütâlaât müdürlerin azli ve tebdîlleri ve vekâletleri hakkında ba'zı ıslâhâtın infâzına lüzûm-ı kavi göstermiş olmağla ve çünkü müdürânın hâl ve hareketi ve sûret-i idâreleri mâ fevklerinde bulunan me'mûrînin dâ'imâ ve müstemirren nazar-ı dikkatleri altında bulunmak îcâb-ı hâlden bulunmağla evvelâ nizâmen ve kânûnen iktizâ etmedikçe veya mevki' ve maslahat îcâbınca fevka'l-âde bir hâl olmadıkça azil ve tebdîl olunmayacaktır. Sâniyen bir müdür hakkında şikâyet vukû'a geldiği veyahud azlini mûcib bir hareketi istihbâr olduğu hâlde yerine reîs-i eyâlet veya sancak meclis a'zâsından veyahut re's-i eyâlet ve sancağın ahâli-i mu'teberesinden ve erbâb-ı dirâyetten bir münâsibi bi'l-intihâb muvakkaten vekâlete ta'yîn olunarak azl edilecek müdür merkez-i eyâlet veya livâyaya celb ile garaz ve sahâbet karışdırılmaksızın meclisce muhâkemesi icrâ ve müddet-i idâresi muhâsebesi rü'yet ve tedkîk kılınıp hakkında vukû'a gelen şikâyetçe ve mâl sandığınca berâ'et-i zimmetini isbât edebildiği sûrette müfterîleri üzerine lâzım gelen mu'âmele-i kanûniyeyinin icrâsıyla beraber kendisinin yine mahall-i me'mûriyetine i'âdesi emr-i tabî'î olup bi'l-akis nizâmen ve kânûnen tebri'e-i zimmet edemeyip de azline hükm olduğu takdîrde azlinin esbâb-ı mûcibesi sûret-i

muhâkemesiyle gösterilerek nizâmı vechile buradan ehil ve erbâbı intihâb ve ta'yîn ve müdür-i sâbık hakkında terettüb edecek ahkâm-ı kânûniye icrâ kılınmak üzere keyfiyet bâ mazbata inhâ olunacaktır.

Ve bir müdürin isti'fâsı vukû'unda dahi beyân olunan kâ'ideye tevfiikan yerine muvakkat bir vekîl gönderilerek kendisi merkez-i eyâlet veya livâyâ celb ile kezâlik müddet-i idâresi muhâsebesi mahallince rü'yet ve tedkîk edilip zimmet-i mîriyesi ve zamân-ı idâresince yolsuz bir hâl ve hareketi olmadığı hâlde livâ ve eyâlet meclislerine tasdîk hâvi yedlerine mazbata verilecektir. Ve hâl ve idâresince kendisini mes'ûliyetten kurtaramayan müdürâna yalnız zimmet-i mîriyeleri olmadığını hâvi yedlerine mazbatalar verilemeyecektir ve sâlisen ma'aşî beşyüz guruşdan dûn olan kazâ müdürliklerine dahi ol kazânın yerlüsünden ve dâ'ire-i halkından olmamak şartıyla ehil ve erbâbı intihâb ve vekâlete ta'yîn olunarak şimdiye kadar câri olduğu vechile asâletinin istîzân kılınması ve dâhil-i idarede bulunan mahallerde şâyed asâleti inhâ olunmayarak vekâletle idâre kılınırlar ve müstahdem-i müdürân içinde nâ ehil âdemler var ise beyân olunan kâ'ide ve nizâmına tevfiikan icrâ-yı icâbıyla keyfiyet derbâr-ı devlete bildirilecektir. Mevâdd-ı mezkûre nizâmât-ı mevcûdeye zamîme olarak ittihâz kılınmış olmağla bunun hilâfında hâlât vukû'u tecvîz olunmayacağından buna karşı hareket eden her kim olur ise olsun mes'ûliyeti doğrudan doğruya ona â'id olacağıının evvelce bilinmesi için karâr-ı meşrûhun bi'l-cümle vülât-ı izâm ve mutasarriifin-i kirâm ve kâ'immakâmlara teblîği lüzûmu Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de tezekkür kılınmış ve emrr-i fermân-ı isabet-beyân-ı hazret-i pâdişâhî dahi ol merkezde müteallik ve şeref-sudûr buyurulup mantûk-ı âlisi üzere keyfiyet her tarafa neşr u i'lân olunmuştur.

EKLER

ÖZET

Tanzimat period is one of the turning points of Turkish Administration History like as many other subjects. The local administrative structure of modern Turkey. started to form with the radical changes that were made in the field of local administration. In 1842, after the abolishment of the task of *muhassıl*, a new provincial administrative unit was formed which were given the name *kaza*.

Kazas were directed by local administrators, called *müdürs*. Müdürs were elected unanimously from the prominent people of the *kazas*. Kaza müdürs had to denote a reliable person as guarantor in order to prevent unlawful actions of them. The main task of *müdürs* was to collect taxes according to the revenues of people and was to sent the taxes treasury at the right time. In addition to this, *müdürs* had missions about providing security of the regions and the field of health and public works. All these tasks of *kazas* were discussed in the small council(Kaza Meclisi) of *kazas*. The members of this council were defined after a long and complex election period. The members of small councils were *müdür*, the local jurisconsult (müftü), *kadı*, treasury scribe (*katib*), the leaders of non-Muslim *millets* and elected four person.

Although many measures were taken to prevent unlawful actions of the *kaza müdürs*, they took unfair advantage of their jobs and they were charged with different guilts. With the general reorganizations of provincial administration, *kaza* management also was changed frequently. Firstly an act was made in 1849, named the law of the provincial large councils (*Eyalet Meclisleri Talimatnamesi*), and then the others acts were made which were named the duties of *vali*, *kaymakams*, *müdürs*

in 1858, and the Provincial Reform Laws (*Vilayet Nizamnamesi*) in the years 1864 and 1871.