

19. Yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında Yerel Yönetim Reformu: 1864 Zemstvo Kanunu ve 1864 Vilayet Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz

Aslı YİĞİT*

Öz: Osmanlı ve Rus İmparatorluklarının 19. yüzyılına damga vuran modernleşme süreci her iki devlette de kapsamlı bir reform hareketi başlatmıştı. 19. yüzyılın ortasında patlak veren Kırım Harbi neticesinde, Avrupalı devletlerin baskı ve müdahalelerinden çekinen her iki imparatorlukta da iktisadi refahın sağlanması yolunda idari düzenlemelerin yapılması öncelikli hedef haline gelmişti. Buradan hareketle, Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında 19. yüzyılda etkin yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerde bir takım idari düzenlemeler meydana getirildi. Bir yandan yerel yönetimlerin faaliyet ve yetki alanlarının genişletilmesi anlayışı benimsenirken, diğer yandan her iki imparatorlukta da merkezi yönetimin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu çalışma, Osmanlı İmparatorluğunda 1864 Vilayet Nizamnamesi ve Rus İmparatorluğunda 1864 Zemstvo Kanununun taşra örgütlenmesine getirdikleri yerel yönetim reformunu ortaya koymayı ve her iki düzenlemeyi tarihsel arka plan, içerik, kapsam ve etkinlik yönünden karşılaştırmalı olarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Zemstvo Kanunu, Rusya İmparatorluğu, Vilayet Nizamnamesi, Tuna Vilayeti, Osmanlı İmparatorluğu, yerel yönetim reformu.

Local Government Reform in the Ottoman and Russian Empires During the 19th Century: A Comparative Analysis of the Zemstvo Law and the 1864 Vilayet Nizamnamesi

Abstract: The 19th century modernization process of the Ottoman and Russian Empires initiated a comprehensive reform movement in both states. As a result of the Crimean War that broke out in the middle of the 19th century, making administrative arrangements to ensure economic prosperity became the primary target in the both empires, which were afraid of the pressure and intervention of European states. Thus, in the 19th century, in the Ottoman and Russian Empires, a number of administrative arrangements were made in local governments within the framework of effective management. On one hand, they adopted the understanding of expanding the activity and jurisdiction of their local administrations, on the other hand, the both empires aimed to strengthen the central government. This study aims to reveal the local government reform brought to the provincial organization by the 1864 Vilayet Nizamnamesi in the Ottoman Empire and the 1864

* Dr. Öğr. Üyesi, Atılım Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.
ORCID: 0000-0002-9325-2965

Zemstvo Law in the Russian Empire and to make a comparative analysis of both regulations in terms of historical background, content, scope and effectiveness.

Keywords: *Zemstvo Law, Russian Empire, Vilayet Nizamnamesi, Tuna Vilayeti, Ottoman Empire, local administrative reform.*

Giriş

18. yüzyıl sonundan itibaren Batılı modernizasyonun baş aktörü olan İngiltere, ekonomik çıkarlarını modern olmayan dünyaya hızla yaymaya başladı. Denizlerdeki üstünlüğünün artmasıyla birlikte de giderek dünyanın daha fazla kısmı modernleşme ve modern devletler sisteminin bir parçası haline gelmeye çalıştı (Gallagher ve Robinson, 1953). 19. yüzyıl ise Batı Avrupa'nın küresel hakimiyette yükselişini teyit eden bir yüzyıl oldu. Osmanlı ve Rusya İmparatorlukları, Avrupa'nın egemen olduğu uluslararası bir ekonomide Batılı devletlerin gerisinde kalmış iki devlettir. 19. yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorlukları mali ve idari sistemlerini geliştirmek amacıyla bu modernleşme sistemine entegre olmaya çalıştılar. Aslında her iki imparatorluk da Avrupa'nın periferisinde bulunuyorlardı ve her ikisi de Avrupalı devletlerin büyük feodal soyluları ve onların hakim oldukları yerel yönetim geleneklerinden uzaktılar.

Bunun yanında, her iki devlet de 18. yüzyıldan itibaren eşzamanlı olarak Avrupa devletlerinin ilgi odağı haline geldi. Bunun en önemli sebebi, 18. yüzyıldan itibaren Kırım'ın Rusya'ya ilhakı ile birlikte Rusların Karadeniz'de boy göstermeye başlamasıydı. Zamanla Rusya'nın Osmanlı İmparatorluğuna ve onun başkentine karşı oluşturduğu tehdit Avrupalı devletleri uzun süre meşgul edecek 'Doğu Sorunu' ortaya çıkardı (Lieven, 2001: 140). Doğu sorununun merkezinde yer alan Osmanlı İmparatorluğunun bekası meselesi ise ancak Osmanlı devletinin modern bir devlete evrilmesiyle bertaraf edilebilirdi.

Modern devlet dendiğinde akla geniş mesafelere rağmen verimli ve adil bir şekilde yönetilen ve hukuk sisteminden iletişim teknolojisine kadar modern bir kontrol mekanizmasının varlığından ve onun sürekliliğinden söz edilebilen bir sistem gelir. Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında bu tarz bir yönetim sistemi ve kontrol mekanizması 18. yüzyıl sonunda başladıysa da birtakım savaşlar ve yönetim aksaklıkları sebebiyle kesintiye uğramıştır. Nitekim 19. yüzyılda her iki imparatorluk da periferisinde kaldıkları Avrupa'nın modernleşmesine yetişemezlerse Batılı devletlerin müdahalesine maruz kalacaklarının farkındaydı (Lieven, 2001: 144-146). Yerel yönetimlerin önemi tam da bu noktada ortaya çıkıyordu; zira, devleti sosyal ve ekonomik açıdan güçlendirme yolunda, yerel seçkinlerle merkez arasındaki bağı sıkı tutmak, ayrılıkçı hareketleri engellemek ve ülkenin güvenliğini sağlamak açısından elzemdi. Tam tersi de geçerliydi; yerel seçkin-

lerle oluşturulacak güçlü bağlar, devletin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamada merkeze destek olacaktı. Yerel yönetimler bağlı bulundukları bölgede ne kadar kendi kaynaklarıyla finansmanlarını sağlarsa merkezi devlet de o oranda ülkenin güvenliği ve istikrarı için elindeki kaynakları daha birincil ihtiyaçlara aktarabilirdi. Hem Osmanlı hem de Rus Devleti, merkezi idarenin iş yükünü üstle-
necek, ülkenin kaynaklarını harekete geçirmeyi mümkün kılacak ve böylelikle en uzak bölgelerin bile hem savunmasını hem de halkının refahını sağlayacak merkezle entegre bir yerel sistem kurmayı hedefledi. Her iki imparatorluk da önceki yüzyıllarda taşra teşkilatlarında yönetimin etkinliğini sağlama konularında sorunlarla karşılaştılar ve özellikle 17-19. yüzyıllar arasında yerel yönetimlerde yetkinin tanımlanması hususunda çıkmaza girdiler. Zira, yerel yönetimlerde yetkinin vali lehine artırıldığı dönemlerde özerklik talepleri ve taşra seçkinleri lehine artırıldığı dönemlerde de yolsuzluklar ve merkeze mali kaynak sağlamada sorunlar baş gösterdi. Bu sebeple yerel yönetimlerde ayrı bir idari örgütlenme ile bu yetki meselesinin çözülebileceğini düşünen Rus ve Osmanlı bürokratları 1864'de *Zemstvo* Kanununu ve Vilayet Nizamnamesini yürürlüğe koyarak taşra örgütlenmesine dair detaylı bir düzenlemeye gittiler.

19. yüzyılda hem Rus hem de Osmanlı yerel yönetimlerinin yapılandırılmasında etkili olan sistem Fransız kamu yönetimi örgütlenmesiydi. Bu sistemde, dönemin İngiliz sisteminin aksine, yetkilerin çoğu merkezi yönetimde toplanıyordu ve merkezin taşra birimleri üzerinde mutlak otoritesi vardı.¹ 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanırken Fuat Paşa'nın başı çektiği Osmanlı bürokratları merkezi yönetimin yükünü hafifletmek için taşra birimlerine tanınacak serbestinin ne olursa olsun merkezin otoritesini azaltmak anlamına gelmediğini savunmuşlardı. Aynı şekilde Rusya İmparatorluğunda da 1864 *Zemstvo* reformunun hazırlığında ve hayata geçirilmesinde önemli rolleri olan N. A. Milyutin ve P. A. Valuev, başlangıç aşaması konusunda hemfikir olmasalar da, Fransız kamu idaresini örnekleyerek, merkezi devlet otoritesinin yerel yönetimler üzerinde etkin olduğu bir sistem öngörmüşlerdi (Gorskaya, 2020: 18, 19; Uygun, 2015: 4-5).

Her iki imparatorlukta da 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan modernleşme süreci kapsamlı reform projelerine sahne olmuştu. Özellikle Avrupalı devletlerin baskı ve müdahalesinden çekinen her iki imparatorluk da Batılı devletle-

¹ Avrupa'daki yerel yönetim örgütlenmelerinin karşılaştırmalı bir analizi için bkz. (Wollmann, 2000: 33-35). Ayrıca Osmanlı ve Rus İmparatorluklarının dış ve iç politikaları ile idari yapılanma konusunda karşılaştırmalı incelemeleri için bkz. Dominic Lieven (2001). *The Empire. Russian Empire and Its Rivals*. London: Yale University Press; Gabor Agoston (2011). "Military transformation in the Ottoman Empire and Russia, 1500-1800". *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 12(2), 281-319; Gabor Agoston (2011). "The Ottoman Wars and the Changing Balance of Power Along the Danube in the Early Eighteenth Century". *The Peace of Passarowitz, 1718*. (Ed. C. Ingrova vd.) Indiana: Purdue University.

rin sosyo-ekonomik refah düzeyini yakalamayı öncelikli hedefleri haline getirmişlerdi. Bu kapsamda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapmışlardı. Özellikle 1853 yılında patlak veren Kırım Harbi bu reformların hızlandırılması konularında itici güç olması hasebiyle yerel yönetimlerin düzenlenmesinde kırılma noktası teşkil eder. Avrupalı devletlerin gayrimüslimlerin haklarıyla ilgili iyileştirme talepleri karşısında Osmanlı Devletinin, birçok konuda olduğu gibi, yerel yönetimlerin idari düzenlenmesinde de reforma gitmesi gerekti. Harp sonrası mali çöküntü ve uluslararası itibar kaybı içinde olan Rusya'nın ise acilen bir reform süreci başlatma ihtiyacı ilk yansımasını taşra teşkilatının örgütlenmesinde buldu. Her iki imparatorlukta da benzer tarihsel süreçlerin akabinde ortaya çıkan yerel yönetim düzenlemeleri içerik, kapsam ve şekil açısından benzerlikler taşıdığı gibi bazı farklılıkları da içinde barındırır.

Bu çalışma, ulusal veya uluslararası literatürde bugüne kadar ele alınmayan, 19. yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında yerel yönetim reformlarının karşılaştırmalı analizini konu edinmeyi amaçlar. Hem Rus hem de Osmanlı İmparatorluklarında aynı dönemde, 19. yüzyılın ikinci yarısında, yerel yönetimlerin yetkileriyle ilgili yenilikler içeren nizamnameler ortaya konuldu. Zira, her iki imparatorluk da siyasi ve iktisadi modernleşme süreçlerinden aynı dönemlerde geçtiler ve her ikisi de Batının müdahalesi tehdidiyle kurumsal yapılarını yenileme yoluna gittiler. 1853'te bir Osmanlı-Rus Savaşı olarak başlayıp, kısa süre sonra Avrupalı devletlerin de dahil olduğu Kırım Harbi ile, her iki imparatorluk da mali kalkınma ve sosyal yapılanmanın ancak taşra teşkilatındaki dönüşümle başarıya ulaşacağına ikna oldular. Buradan yola çıkarak hem Rus hem de Osmanlı İmparatorluklarında aynı yıl, yani 1864'te yürürlüğe konulan nizamnameler, tarihsel arka plan, içerik, şekil ve kapsam olarak benzer özellikler taşırlar. Bu benzerliğin yanında, Osmanlı Devletinin merkezi denetim konusundaki hassasiyeti ve Midhat Paşa'yı Tuna Vilayetinin başına vali ataması, Vilayet nizamnamesinin *Zemstvo* kurumları kanunundan en büyük farkını ve dolayısıyla başarısının kaynağını ortaya koymaktadır. Sonuçta, *Zemstvo* reformu Rus Devleti için modernleşme hedefine ulaşamamış bir taşra örgütlenmesi deneyimi olarak tarihe geçerken, 1864 Vilayet Nizamnamesi sağladığı başarıyla Türk yönetim ve modernleşme tarihinde önemli bir yer edinmiştir.

Bu çalışmada, 19. yüzyılda Rus ve Osmanlı İmparatorluklarında ortaya konulan yerel yönetim düzenlemeleri 1864 *Zemstvo* Kanunu ve 1864 Vilayet Nizamnamesi özelinde incelenecek. İlk olarak *Zemstvo* kanununun tarihsel arka planı ortaya konularak 1864'e kadar olan süreçte valiler ve taşra soyluları arasındaki yetki karmaşasının merkezi yönetime nasıl sorun teşkil ettiği anlatılacak. Daha sonra 1864 *Zemstvo* Kanununun ortaya çıkış süreci incelenerek, reformların kapsamı ve etkinliği ele alınacak. İkinci kısımda Vilayet Nizamnamesinden önceki dönemde Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetim düzenlemelerinin geçirdiği tarihsel süreç ele alınacak. Sonrasında 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin

hangi koşullar içerisinde ortaya çıktığı anlatılarak düzenlemenin içeriği ve başarisına değinilecek. Üçüncü ve son kısımda ise *Zemstvo Kanunu* ve Vilayet Nizamnamesi ortaya çıkış süreçleri, kapsam ve etkinlikleri açısından karşılaştırmalı olarak incelenecek.

1864 *Zemstvo Kanunu*

Tarihsel süreçte Rus Devletinde, Rusçada kullanıldığı şekliyle, ‘yerel özyönetim’lerin ne kadar geriye gittiği konusu tartışıl原因en bir mesele oldu. Araştırmacıların bir kısmı bu meseleyi Slavların Doğu Avrupa topraklarına yerleşmeden önce komün sistemde yaşarken kurdukları özyönetime bağlarken, bir diğer grup araştırmacı bunu 10-11. yüzyıllara dayandırıp Novgorod ve Pskov’da *veçe* yapılması içinde Slavların özyönetim kurduklarından söz ederler. Buna göre Moskova Knezliği liderliğinde Slav beyliklerinin birleştirilerek tek yönetim altına alındığı 15. yüzyılda *veçe* yapılması içindeki özyönetim geleneğinin sona erdiğinden bahsedilir. Daha genel bir bakış açısına göre ise Çar IV. İvan’ın *zemstvo* reformu Rus yerel özyönetiminin ortaya çıkışının başlangıcı olarak kabul edilir. 16. yüzyılın ilk yarısında Çar IV. İvan yönetiminde imparatorluğun en önemli meselesi merkezileşmenin sağlanmasıydı. 1555-1556 *zemstvo* reformu ile taşra teşkilatında güç sahibi olan *boyarlar* (toprak sahipleri) merkezileşme programı dahilinde merkezi yönetimin kontrolü altına alınıyordu. Böylelikle kırsalda toprak soyluların söz sahibi olması sınırlandırılıyor ve merkezin kontrolünde seçilen *zemstvo* meclisleri kurularak yerel yönetim denetim altına alınıyordu (Reznikov, 2016: 199-205). Seçilen görevliler mahkemeden ve yerel yönetimden sorumluymdu ve devletin vergi tahsilatı ile uğraşıyorlardı. Bunun yanında 1549’da oluşturulan *Zemskiy Sobor* da *boyarların* çocukları, kentin seçkinleri ve din adamlarından oluşan meclis yapısıyla merkez ile kırsal arasında diyalog kurmaya ve yerel yönetimdeki sorunlara çözüm bulmaya çalışıyordu. Ancak, zamanla yerel yönetimde *boyarların* gücü azalırken merkezin gücü artmaya başlamıştı. 17. yüzyılda yerel özyönetim yavaş yavaş merkezden atanan ve voyvoda denen valilerin eline geçmeye başlamıştı. Sonraki dönemde Çar I. Pyotr’un reformlarıyla yerel yönetimlerde bir düzenlemeye gidildi. Var olan sistemin arkaikliği ve idari anlamda verimsizliğinin yanında I. Pyotr’un dış ve iç politikada Batılılaşma ekserinde koyduğu hedeflere ulaşmada acilen ek finansmana ihtiyaç duyması yerel yönetim reformunu tetikleyen ana unsurlardandı. 1699’da *Gorodskaya Reforma* (Kentsel Reform) kapsamında yayınlanan özyönetim kararnamesinin uygulamaya konmasının akabinde vergi gelirleri artmış ve kırsaldaki halk voyvodaların tabiiyetinden çekilmeye başlamıştı (Bogoslavskiy, 1902: 36-40).

18. yüzyılın ilk çeyreğinde hayata geçirilen eyalet reformu ile imparatorluk merkezden atanan valiler tarafından yönetilen sekiz eyalete bölünmüştü. Yerel yönetimde vali ve onun tarafından oluşturulan senato ağırlıklı olarak yetki sahibi olduğundan toprak sahibi soyluların herhangi bir bağımsız konumundan söz

etmek mümkün değildi; bu da merkezden yerele katı bir hiyerarşik bürokratik örgütlenmenin işlediğine işaret etti (Reznikov, 2016: 199-205). 18. yüzyılın ortasına yaklaşırken toprak sahiplerinin yerel yönetimdeki rolü iyice azalarak valilerin yetkileri daha da arttı. Genel olarak I. Pyotr döneminde yerel yönetimlerle ilgili hayata geçirilmeye çalışılan politika, yerel özyönetimler üzerinde devlet kontrolünü artırmaktı. Başarıya ulaşan bu sistemin ana motivasyonu ise yerel makamların kendi bölgelerinden daha verimli şekilde vergi tahsilatı yapabilmelerini sağlamaktı. I. Pyotr'un vefatını müteakip ortaya çıkan 'darbeler döneminde' imparatorlukta merkezi yönetim zayıflamaya başlamış ve kırsaldaki soylu toprak ağalarının siyasal yaşamdaki rollerinde sürekli bir artış olmasının yanında yerel yönetimde söz sahibi olma arzuları kendini göstermeye başlamıştı (Lokşina, 2014: 76-87).

Nihayet II. Yekaterina'nın yönetime gelmesiyle imparatorluk, içine düştüğü siyasi bunalımdan kurtulmaya başlamış ve 18. yüzyılın ikinci yarısında yerel yönetimler alanında kapsamlı bir reform süreci başlamıştı. 18. yüzyılda Çariçe II. Yekaterina, imparatorlukta idari kurumlarından kaynaklanan zayıflığın toplumun ilerlemesinin önünde engel olduğunu savunarak bir dizi Batılılaştırma reformu başlattı. Taşra örgütlenmesine özyönetim modeline benzer uygulamaları ilk kez getirmeye çalışan Çariçe II. Yekaterina olmuştur. Çar I. Pyotr'un imparatorluk genelinde başlattığı reformlar Batılı değerlere dayanırken, II. Yekaterina'nın modeli içerisinde Rus kırsal kesiminin yaşayış tarzını da yansıtan kurumsal yapılar bulunuyordu (McDaniel, 1991: 43-44). İmparatorluk genelinden geniş bir sınıfsal katılımı yansıtan yasama komisyonu temsilcileri yerel özyönetimlerin oluşturulması doğrultusunda taleplerini bildirmişler ve dikkate alınan bu talepler neticesinde, merkezden atanan valilerin yetkileri sınırlandırılarak ilçelerde soylu toprak sahiplerinin yer aldığı meclisler kurulmuştur (Postovoy, 1995: 46-83). Ayrıca idari reformun önemli bir parçası olarak 1775'te *Uçrejdenie dlya upravleniya guberniy* (İller İdaresi Kurumu) oluşturularak il ve ilçelerde bölünmeye gidildi (Reznikov, 2016: 30-36). Kısacası II. Yekaterina toplumsal ihtiyaçların yerinde tespit edilmesi ve etkin şekilde karşılanması için merkezi hükümetin yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmesi konusunda önemli bir girişimde bulunmuştu. Fakat bunun sonucunda toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ikinci plana atılarak soyluların ayrıcalık sahibi olduğu bir sistem tesis edilmiş oldu. Neticede bu sistemin işlevselliği sorgulanarak tam tersi yönde bir yetki düzenlemesine gidildi. Yani, 1864 *zemstvo* reformuna kadar olan süreç merkeze bağlı valilerin yetkilerinde sürekli bir artış ve yerel yönetimlerin ve soyluların yetkilerinin sürekli olarak daralması ile karakterize edilen bir süreç oldu.

1864 *Zemstvo* Kanununun Ortaya Çıkışı

1853 Kırım Harbinin hemen öncesinde Rusya otuz yıldır otokratik bir yönetim ile idare ediliyordu. Muhafazakar Çar I. Nikolay *Pravoslavie, Samoderjaviye*,

Narodnost üçlü doktriniyle² ülkeyi Avrupa liberalizmini örnekleyen bir modernleşme tarzından ayırarak Rus muhafazakarlığını öne çıkaran bir gelişme çizgisi içine çekmeye çalışmıştı. Hiç şüphesiz, 1825'teki Dekabrist ayaklanmasının ardından idari yönetimin merkezîyetçi bir sisteme çekilmesi de yine bu durumun bir uzantısı sayılır. I. Nikolay'ın hükümdarlığında, otokratik yönetimin ihtiyacı olan en temel mekanizma imparatorluğun en uç noktasına kadar denetim altında tutulmasıydı; bu da ancak idari sistemin merkezileştirilmesiyle olabilirdi.³ Kırım Harbi ile önemli bir dönüm noktası yaşandı ve muhafazakar yönetim yerini bir reform dönemine bıraktı. Kırım Harbi ile yaşanan askeri ve finansal yıkım, 1856 Paris Barış Antlaşmasıyla getirilen uluslararası kısıtlamalarla birlikte imparatorluğu siyasal olduğu kadar mali açıdan da toparlanması zor bir noktaya taşımıştı. Ekonomik kalkınma ve siyasal modernleşmenin tek koldan yürütülmesi gerektiğini bilecek tecrübeye sahip Çarlık bürokratları geniş kapsamlı bir reform hareketi başlattılar. Kırım Harbinde, Avrupalı devletlerin yenilgisine uğrayan Rus hükümeti, ekonomik ve askeri açılardan Avrupa'nın gelişmişliğini yakalamak için hızlı ve yoğun bir reform programı tasarladı. Bu programda Rus hükümetinin ihtiyaç duyduğu mali desteğin sağlanması için taşra halkının da işbirliği gerekecekti. Bu sebeple, Çar II. Aleksandr döneminde başlayan reformların önemli bir kısmını taşradaki idari yeniden yapılanma oluşturuyordu. Zira, taşrada üretim ve idari düzen aksadıkça Çarlık hükümetinin vergi gelirleri de o oranda aksıyordu. Kırım Harbi sonrasında kırsal kesimde ortaya çıkan huzursuzluk da buna eklenince, Çarlık yönetimi taşra yönetimlerini de kapsayan Büyük Reformları hayata geçirmeye karar verdi. 19. yüzyıl öncesinde de Rusya'da sıklıkla taşra idaresi düzenlemeleri yapılıyordu. Fakat bu düzenlemeler kırsal kesimdeki verimsizliğe ve yozlaşmalara çare olamamıştı. 1860'da başlatılan Büyük Reformlar kapsamında ilk olarak il idaresi ile taşra idaresinin entegrasyonu hedeflendi ve yerel özyönetim organlarının düzenlenmesi için *Zemstvo Kanunu* çıkarıldı. (Pearson, 1989: 1-2; McDaniel, 1991: 43-44).

Zemstvo reformunun uygulamaya konma sebepleri yukarıda sözü edilen Rus idari yapılanmasındaki sorunlara dayansa da, tetikleyici nedenin temel olarak Kırım Harbi sonrasında kötüye giden kırsal yönetim ve ekonomideki gerileme olduğu söylenebilir. Harbin de etkisiyle on dokuzuncu yüzyılın ortasında mahsul kıtlığı ve salgın hastalıklar imparatorluk genelinde tarımsal üretimin düşmesine sebep olmuş ve köylü ekonomisi de giderek kötüleşmişti. Reformu tetikleyen sıkıntılar sadece tarım ve ekonomi alanıyla sınırlı değildi. 1861 yılında *otmena*

² Eğitim Bakanı Sergey Uvarov'un ortaya koyduğu ünlü *Pravoslavie, Samoderzhvie, Narodnost* (Ortodoksluk-Otokrasi-Halkçılık) üçlü doktrini Çarlık rejiminin sonuna kadar Rus Devletinin kurumsal işleyişinin muhafazakar çerçevesini oluşturmuştu (Krindatch, 2006: 269).

³ I. Nikolay dönemi kontrol mekanizması ve merkezileşme politikaları için bkz. M. K. Lemke (1909). *Nikolaevskie Jandarmı i Literatura 1826-1855 gg.* S. Peterburg: İzdanie S. V. Budina; A. E. Presniakov (1925). *Apogey Samoderjaviye. Nikolay 1.* Leningrad: Brokrauz-Efron.

krepostnogo prava (serfliğin kaldırılması) sorunları artırdı. 19. yüzyılda, sınıf ayrıcalıklı bir yapıda toprak sahiplerinin köylüler üzerindeki yönetim gücü devam etti. Fakat 1861’de serfliğin kaldırılmasından sonra böyle bir kontrol imkansız hale gelmişti. 1861 yılında serfliğin kaldırılması okulların çoğunun kapatılmasına sebep olmuş ve sorunlar eğitim alanına da sıçramıştı. Yerel anlamda yaşanan bir diğer sıkıntı da ulaşım ve alt yapıdaki eksikliklerdi ve bu sorunların çözümü imparatorluğun yönetsel önceliğini oluşturmaya başlamıştı (Himiç, 2019: 54). İdareden eğitime, ekonomiden altyapıya kadar Rusya İmparatorluğunun kapsamlı bir yeniliğe ihtiyacı olduğu Çarlık yönetimince yoğun şekilde hissediliyor ve çözüm olarak yerel düzeyde kurulacak özyönetim kurumlarının oluşturulması öne çıkıyordu. Böylelikle, 1859-1861’deki köylü reformu sürecinin bir *zemstvo* reformu hazırlığını tetiklediği söylenebilir.

1859’da İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir komisyon oluşturuldu ve başkanlığına N. A. Milyutin getirildi. Fakat daha sonra, Çar II. Aleksandr daha liberal olan N. A. Milyutin’i görevden alarak yerine muhafazakar P. A. Valuev’i atadı. 1864 yılında büyük reformlar kapsamında *zemstvo* reformu hayata geçirilerek, *Zemstvolar* yani yerel yönetim kurumlarının oluşturulmasına karar verilmişti. *Zemstvonun* imparatorluk idari yapılanmasındaki işlev ve görevleri *Polojenije o gubernskih i uyezdnih zemskih uçrejeniyah* (il ve ilçe *zemstvo* kurumları hakkında düzenlemeler) isimli yasa ile yürürlüğe koyuldu. 1864’te hazırlanan *zemstvo* tüzüğü soylu grupların çıkarlarını yansıtıyordu ve il-ilçe *zemstvo* meclisleri bu tüzüğe göre oluşturulmuştu. *Zemstvolarda* seçim sistemi delegasyon, mülkiyet ve sosyal sınıfa dayanıyordu. Buna göre seçmenler 3 sınıfa ayrılıyordu: yerel toprak sahipleri, kentsel seçmenler ve kırsal komünlerden gelen delegeler (Koroleva, 2005: 140). Bu yeni yerel yönetimlere biçilen rol en başta ekonomik işlerin yoluna koyulmasıydı. Temelde tarımsal sektördeki üretime destek vermek, ekonomik varlıklarla ilgili istatistik toplamak, mahsul kıtlığı olan bölgelere gıda yardımı yapmak ve yol, hastane, okul gibi yerel tesisler inşa etmek bu *zemstvoların* temel görevleri arasındaydı (Polnoe Sobranie Zakonov, 1 Yanvarya 1864, Otd. 1, No. 40457: 1-3; Volvenko, 2007: 348).

Zemstvoların kurulması beraberinde idari ve yürütme organlarının da kurulmasını getiriyordu. Ayrıca Rus bürokrasisindeki liberal ve muhafazakar kanat temsilcileri arasında yeni bir siyasi mücadele alanı doğuyordu. Kırsal kesimdeki soylular *zemstvo* idari ve yürütme organlarındaki çeşitli pozisyonlara kendi temsilcilerini seçtirmeye başladılar. İlk *zemstvolar* soylu toprak mülkiyeti sisteminin idarede öncü rol oynadığı bölgelerde kuruldu. Zaten 1864’e gelindiğinde, serfliğin kaldırılması ile köylüler üzerindeki kontrollerini kaybeden toprak ağaları statülerini güçlendirmenin yeni yolu olarak *zemstvo* meclislerindeki siyasi mücadeleyi benimsediler. Ve özellikle 1865-1867 yılları arasında yapılan bölge meclisi seçimlerinde soylular %74,1 ağırlığa sahip olurken, ilçe meclislerinde %41,6 oranında koltuk sahibi oldular. Bu mesele daha sonraları Rus bürokratları arasında

zemstvoların kuruluş amacının sorgulanmasına sebep oldu (Milyutin, 2017: 11; Himiç, 2019: 54). Kısacası, üretim ve hizmet sağlama konularında destek vermesi için kurulan *zemstvolar* zaman içinde taşrada iktidar mücadelesine yol açmaya başladı. Bunun yanında, faaliyet kapsamı gitgide genişlese de *zemstvoların* inisiyatif alma yetkileri sınırlıydı ve hukuki mevzuatları muğlaktı. Bu durum, *zemstvo* kurumlarının başta tasarlanan verimliliğe ulaşmalarını engelledi.

Zemstvoların Kapsamı ve Etkinliği

Rus Devleti için öncelikli olmayan birçok konuda *Zemstvolar* sorumluluğu üstlenerek şehir ve köylere eğitim ve kültür alanında hizmet götürdüler. 1865-76 yılları arasında 34 Rus eyaletinde *Zemstvo* kurumları hayata geçirildi. İlk kez ortaya konulan bu kapsamlı yerel yönetim projesi ile Rusya’da modern sosyal politika ve yerel yönetim reformunun geliştirilmesi yolunda önemli bir anlayış *Zemstvo* kurumları aracılığıyla getirilmiş oldu (Medvedeva vd, 2021: 182). 1864 *Zemstvo* Nizamnamesine göre ekonomik meseleleri çözmek için il ve ilçe *zemstvo* kurumları oluşturuldu. *Zemstvo* tüzüğünün ikinci maddesinde *zemstvo* kurumlarının yetkileri belirlenmişti (*Zemstvoların* mülk, sermaye ve para tahsilatlarını yönetmek; *Zemstvolara* ait binaların, diğer yapıların ve iletişim yollarının düzenlenmesi ve bakımı; yerel halka erzak sağlamak; hayır kurumlarını ve diğer yardım önlemlerini yönetmek; halk eğitimi, halk sağlığı ve cezaevlerinin bakımına katılmak vb.) (Polnoe Sobranie Zakonov, 1864, Otd. 1, No. 40457: 1-3).

Zemstvo kurumlarına oldukça geniş alanda bir sorumluluk tanınmıştı. Bunun yanında merkez yönetim tarafından yeterli mali kaynak sağlanmamasına rağmen bu derece çok faaliyeti yürüten *zemstvoların* bütçeleri sadece emlak vergilerine dayanıyordu. *Zemstvoların* etkinliğinin en önemli sebebi faaliyetlerini kendi kendilerine finanse etmeleriydi.⁴ *Zemstvo* düzeyinde yapılan detaylı planlamalar, görev tayini ve ücretlendirme mevzuatı, projelerin uygulanması için gerekli olan maddi kaynağın temelini oluşturuyordu. Bu yerel kurumların bütçe politikasındaki şeffaflık işlerin idaresini ve denetimini işlevsel hale getiriyordu. Bunu yanında, gelirlerinin çoğu vergi ödemelerinden oluşan *zemstvolar* meydana getirdikleri kolektif faaliyetler sayesinde kendilerine büyük sermaye birikimleri de yaratabiliyorlardı. *Zemstvo* bütçelerinin ana gelir kaynakları emlak vergileriydi (%37’den %67’ye). İstatistiki verilere göre emlak kaleminden en büyük tahsilatlar, endüstriyel ve ticari altyapının kuvvetli olduğu, Vladimir ve Moskova eyaletlerinin bütçeleri tarafından yapılmaktaydı (Medvedeva vd, 2021: 182-184; Himiç, 2019: 55).

⁴ Ayrıca *zemstvo* mülkü, çeşitli ücretler, ödenekler, makbuzlar vb. *zemstvolar* için gelir kaynaklarıydı. Örneğin, Moskova eyaletinin 1912 için *zemstvo* gelir tahminleri, tüm gelirlerin %60’ından fazlasını oluşturan emlak ücretlerinin önemli bir üstünlüğünü göstermektedir (Medvedeva vd., 2021: 185).

1864 kanununun kabul edilmesinden sonra devletin vergilerinde %76 oranında bir artış meydana geldi. *Zemstvolara* tanımlanan işlerin çeşitliliği ve kapsamı arttıkça daha fazla yeni *zemstvo* kurumları oluşturuldu. Bununla birlikte *zemstvoların* uygulamaya konduğu 30 ildeki gelirler hızla arttı, hatta bazı illerde 4 katına kadar gelir artışı oldu. Tüm bunların yanı sıra, *zemstvoların* yetki kapsamında harcamalar zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrıldı. Buna göre yol, bina ve sulama yapımı, kamu kurumların bakımı vb. işler zorunlu harcamalar kategorisindeyken, eğitim, sağlık vb. meselelerdeki sorunların çözümü için finansman ayırma ise isteğe bağlı kategorideydi. 1870'lerden başlayarak zorunlu harcamalarda bir düşüş gözlemlenirken, bunun aksine isteğe bağlı eğitim ve sağlık gibi alanlarda *zemstvoların* daha çok para harcadıkları gözleniyordu. 1890'lara gelindiğinde ise eğitim ve sağlık harcamaları *zemstvoların* öncelikleri arasında ilk sıraları alıyorlardı. Yani sosyal hizmetlerin sağlanması *zemstvolar* için öncelik olmadığı halde en verimli ve etkin sonuçlar bu alanlarda elde edilmişti. Neticede *zemstvo* okulları, hastaneleri, kütüphaneleri ve müzeleri vardı (Medvedeva vd, 2021: 185-187).

Zemstvoların yerel düzeyde üstlendikleri konuların kapsamının her geçen gün daha artmasına rağmen, taşra teşkilat yapısı bu yeni faaliyetlerin düzenlenmesine dair yasal düzenleyici bir çerçeveden yoksundu. Aksine, tüm bu işlerin yürütülmesi kamusal amatör performansla ilişkilendiriliyordu. *Zemstvolar* ile daha üst birimlerin etkileşimini sağlayacak bir mekanizma olmadığı gibi, merkezi yönetimin bu *zemstvoları* denetleyecek bir organı da yoktu (Himiç, 2019: 55). Ayrıca, *zemstvoların* yetkinlik alanları ekonomik meselelerle sınırlı olduğu için yerel diğer sorunları çözmede inisiyatif alamıyorlardı. *Zemstvo* kurumları altyapı da dahil olmak üzere bir çok konunun çözümünde tam bağımsızlığa sahip değillerdi. Kamusal alandaki yetkinlikleri tam anlamıyla tanımlanmadığından berabere başka sorunları hatta çatışmaları da getirdi. Eğitim kurumlarının mali desteğini sağlamalarına ve bu alanda başarılı işler yapmalarına rağmen merkezi yönetim *zemstvolara* eğitim işlerinin organizasyonuna katılma hakkını tanımadı. Kısacası *zemstvolar* sadece ekonomik desteği sağlama kısmında sorumluluklarını kullanabiliyorlardı (Golovaçev, 1872). Bir çok Çarlık ve Sovyet dönemi tarihçisi, *zemstvo* reformunu ademi merkeziyetçiliğe ve özyönetime giden bir yol olarak görmektedir. Bu bilim insanları *zemstvoların* sonuçta başarısız da kabul edilse ülkenin yerel yönetim kültürüne çok şey kattıkları için önemli bir aşama ve kurumsal altyapı olduğunu düşünüyorlar (Medvedeva vd, 2021: 183). Yani, *zemstvolar* faaliyetleriyle yerel sorunların çözümüne dair önemli bir tecrübe sağladılar: toplumdaki sosyal gerilimin azaltılmasına ve Çarlık ekonomik kalkınmasına katkıda bulundular.

Taşra örgütlenmesi reformunu üstlenen vali Valuev,⁵ yerel halkın seçtiği

⁵ Pyotr Aleksandroviç Valuev 1861-1868 yılları arası İçişleri Bakanı olarak görev yapmıştır.

Rus taşra yetkililerinin yetersizliklerini vurgulayarak yerel yönetimlerin merkezi idareye eskisinden de çok bağlanmasını öneriyordu, ancak bu öneri merkezi yönetimin üzerine düşen yükün artması anlamına geldiğinden, reformların başarı olasılığında şüpheyi yol açıyordu. *Zemstvolarla* taşradaki özyönetimi artırmak yerel yönetimleri ademi merkeziyetçi bir yapıya büründürmek anlamına geliyordu (Pearson, 1989: 1-2). Bu da, merkezi yönetimin müdahalesinin ve katı kurallarının taşradaki tüm faaliyetlerde de geçerli olduğu bir yönetim tarzından uzaklaşmak demek oluyordu. Bu durum *Zemstvoların* idari mevzuatında muğlaklığa yol açarak hangi konularda inisiyatif alınıp hangilerinde merkezin talimatlarına bağlı kalınacağı hususunda kargaşaya yol açmıştı.

Zemstvoların hukuki statüsündeki muğlaklık ve merkezi yönetimin *zemstvolar* hakkındaki giderek artan şüpheleri, 1890'a gelindiğinde merkezi yönetimin güçlendirilmesi eğilimini ve bu yöndeki idari mevzuatları ortaya çıkardı. Böylelikle valinin yetkileri artırılırken, *zemstvoların* otonomisi sınırlandırılmış oldu (Kornauhova, 2009: 347-351). *Zemstvo* kurumlarının yönetiminde idari ağırlığı soyluların oluşturması Çarlık hükümetinin işlerin idaresinde etkinliği sağlaması için güvenilir bir yapı sunuyordu. Ancak otokrat Çarlık yönetiminin *zemstvolara* daha fazla yetki vermesi gündeme geldikçe bundan kaçınıyordu. Zira, yönetim alanlarına giren meselelerin kapsamı ve sahip oldukları siyasi güç zamanla genişledikçe *zemstvoların* özerklik talebine gidebilecekleri kaygısı ortaya çıkmaya başlamıştı (Zaharova, 1984: 96-97). Kısacası, Rus devletinin idari yükümlülüklerinin bir kısmını devralan *zemstvoların* tüm faaliyetleri Çarlık hükümetinin denetimindeydi ve bu kurumlar yerel meselelerle ilgili inisiyatif alma konusunda yetkilendirilmemişti. Yani, *zemstvolar* temelde siyasi işlevden yoksun bırakılarak sadece bağlı bulundukları bölgenin ekonomik ihtiyaçlarıyla ilgilendiler. Yerel yönetimde etkinliğin sağlanmasını hedefleyen Rus hükümeti, *zemstvoları* siyasi anlamda işlevsiz bırakmanın olumsuz sonuçlarını yüzyıl sonuna doğru tecrübe edecekti.

19 yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu da Rusya Devleti gibi siyasi ve iktisadi modernleşme çabaları içindeydi. Rus taşra kesimindeki idari sorunlar, merkezi denetim zaafı ve yerel reform gereksinimi Osmanlı İmparatorluğu taşrası için de geçerliydi. 19. yüzyıl modernleşme sürecinin bir parçası olarak aynı Rusya İmparatorluğu'nun 1864'te yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimini artırmak için çıkardığı *Zemstvo Kanunu* gibi, Osmanlı Devleti de aynı yıl Tuna Vilayet Nizamnamesini çıkardı. Bu nizamname ortaya çıkma sebebi ve içeriği açısından *Zemstvo Kanununa* benzese de etkinlik ve şekil açısından farklılıklar barındırmaktaydı.

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi

Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra teşkilatında merkezi yönetimin zayıflamaya başladığı dönemlerde sorunlar ve eksiklikler baş gösterdi.⁶ Bu eksikliklerin giderilmesi için II. Mahmut döneminde imparatorluk genelinde uygulanan reformların yanında taşra teşkilatında da yeniden yapılanmaya gidildi. Bu değişikliklerle tam anlamıyla etkin bir taşra sistemi tesis edilemeyince daha kapsamlı idari bir düzenlemeye gerek duyuldu. 1864 yıllarında uygulamaya konan Vilayet Nizamnamesiyle taşra yönetimine temelden bir değişiklik getirildi. Vilayet sisteminde geniş bir örgütlenme tesis edilerek en tepeden en aşağıya kadar idarecilerin görev tanımları, yetki ve sorumlulukları netleştirildi.

Osmanlı devletinde temel idari birim sancaktı ve imparatorluğun sınırları genişledikçe bu birimler de genişlemeye başladı. Birkaç sancaktan oluşan beylerbeyliklerin oluşturduğu bu idari yapıda zamanla eyalet sistemi ortaya çıktı (İpşirli, 1994: 227). Eyaletlerin başındaki valiler, kendi yönetimi altındaki bölgelelerin mali, mülki ve askeri idaresinden sorumluydular (Çadırcı, 1991: 10-18). Valiler ile sancakların başındaki sancak beyleri arasında askeri anlamda hiyerarşik bir yapı mevcuttu. Fakat 16. yüzyıla gelindiğinde tımar sisteminde meydana gelen dönüşüm nedeniyle bu hiyerarşik yapı da sarsılmaya başladı. Eyaletlerin askeri sisteminde yaşanan sıkıntılar valileri kendi askeri güvenlik sistemlerini kurmaya itti ve böylece merkezle bağları kopmaya başladı (Halaçoğlu, 1991: 48-49). Merkeze sorumluluğu azalan valiler sancakbeyleri üzerinde daha fazla yetki kullanmaya başladılar. Vali ve sancak beyi olmaya hak kazananların sayısı arttıkça bazı sancaklar vilayetlerden ayrılmaya başladı. Ancak, idari olarak buralar bir yönetim boşluğuna düşerek taşradaki tanınmış ailelerden gelen mütesellimlerin idaresine bırakıldı (Halaçoğlu, 1991: 75-76). 19. yüzyıl ortasına kadar valilerin üstlendikleri işleri yapan mutasarrıf, muhassıl ve müşir gibi unvanlar da eyalet yönetimlerinde boy gösterdi. Burada, askeri amaçla oluşturulan eyaletlerin yönetimi meselesi, eyaletlerden kopan sancakların eyalet gibi yönetilmesi, vezir olup da valilik görevine atanamayanların statüsü gibi konular yerel yönetimlerde valinin yetkisinin dönem dönem değişmesine sebep oldu. Özellikle taşra seçkinleri olan ayanların zamanla siyasi nüfuz da elde etmeleriyle valilerin yetkileri sınırlandırmaya başladı. Zira, valiler emirlerini ancak ayanların nüfuzları sayesinde yerine getirebiliyorlardı (Çadırcı, 1991: 18-20; İnalçık, Seyitdanlıoğlu, 2021: 42-43). Kısacası, Osmanlı taşra idaresinde düzenlemeler yapılırken valinin yetkileri 19. yüzyıl ortasına kadar sık sık artırılıp azaltılmıştı. Bu durumun, valinin yetkilerini etkin şekilde kullanmasına engel teşkil ederek, yerel yönetimin verimini düşürdüğü söylenebilir.

⁶ Osmanlı Devletinde 16-19. yüzyıllar arasında mali yapı ve bunun yerel düzeyde toplumsal yansıması hakkında bkz. (Faroqhi, 2006: 657-667; McGowan, 2006: 833-846).

1839'da yayınlanan Tanzimat Fermanıyla yerel yönetimlere ilişkin önemli düzenlemeler yapıldı. Eyaletlerin yetki alanlarında değişikliğe gidilerek eyalet-sancak yönetimi yeniden düzenlendi. Kurulan Muhassıllık Meclisleri ile taşra örgütlenmesinde daha önceden valinin sorumluluğunda olan işlerde yetki farklı görevlilere bölüştürüldü ve özellikle vergi toplama işinde detaylı düzenlemeler yapıldı. Tüm bu değişikliklerin temel hedefi Osmanlı devletinin en küçük birimine kadar idari kontrolün sağlanması ve vergilerin verimli bir şekilde toplanmasıydı. Ancak bu hususta yeterli verim alınamayarak zamanla meclislerin sayısı azaltıldı. Daha sonra 1842 yılında Sultan Abdülmecid zamanında getirilen düzenleme ile muhassıllık meclisleri kaldırıldı ve yeni bir idari birim olarak köy ve sancak arasında 'kaza'lar oluşturuldu. Bu kazaların idarecisi konumundaki kişiler yerel halk içinden seçilerek birincil görevleri vergi toplama ve asayiş işleri oldu. Ancak muhassıllık sisteminde yaşanan sorun tekrar ederek vergi toplama konusunda verimsizlik, hatta yolsuzluk bu taşradaki halkın yükünün artmasına sebep oldu (Çadırcı, 1991: 212-218; Shaw 1994: 118). Kısacası Tanzimat'ın ilanından 1849 yılına kadar olan süreçte birçok idari düzenleme yapılmış fakat bunlar uygulanabilirlik açısından zayıf kalmıştı. 1849 düzenlemesi ile valilerin vilayetlerdeki yetkilerinde ciddi kısıtlamaya gidilmiş oldu. Merkezi yönetim yerel halktan gelen seçkinleri meclise atayınca bu seçkinlerin bölgede otoritesi artmış oldu.

O zamana kadar genel kanı taşradaki işleyişin merkezden atanan valiler yüzünden aksadığı ve verimsizleştiği iken, bu görüşten geri adım atılmaya başlandı (Çadırcı, 1991: 216-220, 223). Zira, Tanzimat reformlarının uygulanmasında yerel seçkinlerin giderek artan otoritesi engel teşkil etmeye başladı ve valilerin kısıtlanan yetkileri taşrada etkin bir idari sistem kurulmasına engel oldu. 1856 Islahat Fermanı ile gayrimüslimleri memnun edecek yeniliklerin yapılması öngörülürken bunlar yerel idari örgütlenmeleri de kapsıyordu (Davison, 1997: 161). Osmanlı İmparatorluğunun taşra yönetiminde merkezi denetim yetersiz olduğundan ve sistem liyakat usulünden uzak olduğundan idari sistemin etkinliğinden ve verimliliğinden bahsetmek mümkün değildi. Sistem suiistimallere açıktı ve yerel güçler dönem dönem isyanlara kalkışıyordu. Taşradaki idari zafiyetten kaynaklanan sıkıntıların üstesinden gelmek için Babiali taşra yönetimini yeniden düzenlemek ve idareyi merkeze bağlı kılmak için Tanzimat reformuna ek olarak yeni düzenlemelerin getirilmesi gerekiyordu. Buna göre vilayet örgütlerinde gidilen düzenlemeyle halkın da taşra yönetimine dahil edilerek merkeze düşen yükün hafifletileceğine inanılmıştı. Aynı dönemde patlak veren Kırım Harbiyle gayrimüslimlere tanınan hakların yetersizliği bahanesiyle Avrupalı devletlerin müdahalesi de gündeme gelince, 1856'da Islahat Fermanı yayınlandı. Bu fermanla eyalet ve sancak meclisleri yönetmeliği yeniden düzenlendi ve gayrimüslimlere taşra teşkilatının idaresinde daha fazla görev tayin edildi (Çadırcı, 1991: 249; Findley, 2012: 76). Fakat bu sistem merkezi yönetimin zayıflaması anlamına gelmiyordu. Tam tersi olarak merkezin taşra kesimindeki idari yetkinliğini artırmayı

hedefliyordu. Zaten, 1859'da alınan bir kararla 1842 yılında getirilen defterdarlıklar kaldırılarak vilayet ve sancakların mali işleri tekrar valilere bağlandı ve valinin kendi alt birimlerinde yer alan görevlileri denetlemesi sağlanırken yetki alanı genişletildi. Buna göre, valilerin sorumlulukları artırılırken, idari bölgelerin yapısal düzenlemeleri ve vali yetkilerinin merkez yönetime, yani padişahın talimatına tabii olması şarta bağlandı (Çadırcı, 1991: 225; Davison, 1997: 161). Kısacası, yerel halka ve yerel yönetime daha fazla yetki verilmesinin yanı sıra eyalet merkezlerinin taşra yönetimi üzerindeki ağırlıkları artmıştı. Yani, Osmanlı Devleti modernleşme yolunda, bir yandan gayrimüslimlerin haklarını artırarak dış müdahaleyi önlenme, diğer yandan da merkezi yönetimi güçlendirme hedeflerine uygun yerel politikaları hayata geçiriyordu.

Vilayet nizamnameleri ortaya çıkmadan önceki dönemde Osmanlı Devletinde sancak ve eyalet meclisleri taşra teşkilatının idari yapılanmaları arasındaydı. Bu meclisler zamanla farklı yapılara dönüşerek muhassıllık, memleket ve eyalet meclisleri şeklinde kurumsal kimlikler kazandı. Sancaklarda ise daha küçük çaplı meclisler teşkil edilerek danışma kurulu olarak hizmet verdiler; ancak bunların yetkinliği sınırlı kalmıştı. Bu noktada kilit rolü valinin oynadığı düşünülerek valinin yetkilerinin artırılmasına gidildi. 19. yüzyıl ortasında Osmanlı hükümeti merkezi hükümetin artan yükünü azaltmak için valileri daha fazla yetkiyle donatmak istedi. 1852 yılında çıkarılan bir ferman ve 1858 yılında yayınlanan bir nizamname ile de yerel birimlerin yetkisinin artırılarak adem-i merkeziyetçi yapının kuvvetlendirmesi eğilimi pekişti. Her ne kadar bu sistem imparatorlukta merkezi yönetimin üzerindeki yükü azaltsa da eyalet merkezlerinde işlerin birikmesine yol açarak idari etkinliği azalttı (Davison, 1997: 161; Gençoğlu, 2011: 32). Kısacası, 19. yüzyıl ortasına kadar Osmanlı Devleti yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi yolunda düzenlemelere gitse de eyalet merkezlerinin ve valilerin taşra üzerindeki otoritesini baki kıldı. Ancak, ne zaman valilerin yetkileri azalmaya başladı, taşradaki seçkinlerin otoritesi artarak idari sistemin etkinliğini azalttı. Zamanla yerel yönetimlerin kontrolünde valilerin önemi anlaşarak yetkilerinin artırılması yolunda düzenlemelere gidildi.

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı Devleti Batılı reformlar kapsamında yeniden yapılanma sürecine girdi. 1839 yılında başlayan Tanzimat dönemi, 1853 yılında Kırım Harbi ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nun sahip olduğu geniş tebaayı eşitlik temelinde ve barış içerisinde yaşatacak idari bir düzenlemeye geçmenin vaktinin geldiğini kavramıştı. Zira, harp neticesinde imzalanan Paris Antlaşmasıyla Osmanlı İmparatorluğu'ndaki gayrimüslim azınlıklarla ilgili Batılı devletlerin Babıali'ye müdahale yetkisi doğmuştu. Osmanlı İmparatorluğu'nun 1860'lar boyunca içinde bulunduğu uluslararası durum Avrupalı devletlerin gayrimüslim azınlıklarla ilgili olarak baskılarını giderek artırdı. Babıali bu meseleden çıkacak bir kargaşaya Avrupa devletlerinin müdahil olacağından korkarak en kısa zamanda gayrimüslim tebaanın hoşnutsuzluğunu gidermek için

harekete geçmeye karar verdi (Findley, 2012: 76-77). Nitekim, 1860'da Cebel-i Lübnan'da⁷ meydana gelen çatışmalar sonucu Avrupa devletleri Lübnan'a askeri müdahalede bulundu. 1861'de Cebel-i Lübnan Nizamnamesi hazırlanarak Cebel-i Lübnan artık özerk bir yönetime geçmiş oldu. Yani gerek mülki ve mali, gerekse güvenlik konularında Cebel-i Lübnan Babıali'den bağımsızlığını kazanmış oluyordu (Spagnolo, 1971: 28-32). Avrupalı devletler ise bu özerklik statüsünün Osmanlı Balkanlarında da uygulanmasını istiyordu. Osmanlı bürokratlarına göre Balkan vilayetlerinde ivedilikle idari bir reforma gitmek imparatorluğun olası dış müdahalelerden korunması için elzemdi (Ortaylı, 2008: 429; Spagnolo, 1971: 42). Başta Fuat ve Ali Paşalar olmak üzere Osmanlı Devlet adamları idari sistemle ilgili kaygı içerisindeydiler ve imparatorluğun bekasını sağlamak için büyük reform projelerini hayata geçirmeye başlamışlardı. Bunun için, ilkin merkezi yönetimin güçlendirilmesi gerektiğinin, ama bunu yaparken de yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk verilmesinin verimi artıracığının farkındaydılar. Bu maksızın Avrupalı güçlerin müdahalesi sonucu bölgesel isyanlar ortaya çıkabilir ve eyaletler özerk yönetim talep edebilirlerdi. Bu sebeple, Avrupalı devletlerin siyasi ağırlığının hissedildiği uluslararası bir ortamda imparatorluğu korumak için reformlara girildi. Bu reformların öncelikle askeri ve ekonomik temelli olması gerekmekteydi. Bunun yanında eğitimden adalet sistemine, kamu yönetiminin örgütlenmesinden verimliliğe kadar birçok alanda projeler hayata geçirildi. Ekonomik alandaki iyileşmeyi sağlamak için en kritik nokta yozlaşan vergi toplama sistemine, arazi kullanımına ve taşra örgütlenmesindeki yetkilendirmeye bir düzen getirilmesi idi. Osmanlı reformlarının temel noktası Hristiyan azınlıkların memnuniyetini artırmak yolundaki gelişmelere imza atmak olduğundan, izlenen yol Avrupalı liberal politikalar çerçevesinde şekillendirildi (Davison, 1963: 5-8). Bu, bir yandan modern devlet olma yolunda Batılı sisteme entegre olmanın bir yöntemi idi, diğer yandan da Avrupalı devletlerin azınlıklar meselesini sebep göstererek imparatorluğa müdahalelerini engellemek için taktiksel bir çıkışı.

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin Ortaya Çıkışı

Dönemin sadrazamlarından Fuat Paşa'nın başını çektiği bir grup Osmanlı bürokratı eyalet yönetiminin düzenlemesi için çalışmalara başladılar. Birincil hedef olarak göreve getirilecek valilerin liyakat usulüne göre belirlenmesi vardı. Valilerin yetkilerinin genişletilmesi ve böylelikle merkeze danışmadan, inisiyatif alınarak yapılan iş miktarının çoğalması da ikincil hedef olarak belirlenmişti. Burada ana amaç işlerin yürütülmesinin kolaylaşması, merkezin yerel yönetim meseleleriyle mümkün olduğunca az meşgul olması ve zaman kaybının en aza indirilmesi idi (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 110-111).

⁷ Cebel-i Lübnan'da Osmanlı yönetimi ile ilgili detaylı bilgi için bkz. (Akarlı, 1993; Fawaz, 1995).

Fuat Paşa'nın ortaya koymak istediği yeni vilayet nizamnamesinin hazırlıkları için eyaletlere teftiş heyetleri gönderilmiş ve onların hazırladıkları raporlara idarecilerin görevi kötüye kullanımı ve diğer yönetim zaafları yansıtılmıştı (Lewis, 1988: 383). Neticede Fuat Paşa'ya göre eyalet ve sancakların bölünmesi daha geniş gruplandırmalarla yapılmalı ve valiler geniş yetkilerle donatılmalıydı (Ahmet Cevdet Paşa, 1980: 110). Osmanlı İmparatorluğu'nun modernleşmesi kapsamında Avrupa'nın gayrimüslim tebaaya yönelik teşvik ettiği reformları başta Ali ve Fuat Paşalar olmak üzere Babıali'deki liberal bürokratlar Tuna Vilayeti özelinde gerçekleştirmeye karar verdiler (Ahmet Midhat Efendi, 1294: 53). Sonuçta, Tanzimat Reformu ile başlayan ıslahat hareketleri Mustafa Reşit Paşa, Ali Paşa ve Fuat Paşa'nın çabalarıyla gelişti. Bu isimlerin yanı sıra Tuna Vilayeti nizamnamesinin düzenlenmesi ve yürütülmesinde en kilit rolü oynayan Osmanlı bürokrati ise Midhat Paşa olmuştur (İnalçık, 1992: 77). 1861 yılında Midhat Paşa,⁸ Niş'e vali olarak atanırken⁹ aynı yıl Sultan Abdülaziz de tahta çıkmıştı. Osmanlı Sultanı imparatorlukta idari düzenlemelerin yapılması hususunda vilayet sistemini öneren Ali ve Fuat Paşalarla çalışmayı tercih etmişti. Bu düzenleme kapsamında pilot bölge olarak Tuna bölgesi seçilmiş ve Midhat Paşa bu bölgeye vali olarak atanmıştı (Midhat Paşa, 1997: 11-17). Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak bilinen bu düzenleme esasında bütün imparatorlukta uygulanmak üzere planlanmıştı. Ancak, Osmanlı bürokratları nizamnameyi bir ön uygulamaya tabi tutarak tedbirli hareket etmek istemişlerdi. Buna göre Niş, Vidin ve Silistire eyaletleri idari olarak bir araya getirilerek Tuna Vilayeti kuruldu. Tuna Vilayeti reform programı, belediye otoritesinin güçlendirilmesi ve merkezi otorite korunurken yerel yönetimin yeniden yapılandırılması esasına dayanan bir pilot projeydi (Koç, 2021; Çelik, 2007: 49). Osmanlı yönetimi, Müslüman ve gayrimüslim halktan oluşan mahalli meclislerin yeniden düzenlenmesine büyük önem vermişti (İnalçık, 1992: 77). Tuna Vilayeti Nizamnamesinin¹⁰ üç temel amacı, çoğulcu yapıya dayalı bir yerel yönetimin kurulması, hukuk ve idari sistemlerin Batılı pratiğe göre ayrılması ve tüm Müslüman ve gayrimüslim tebaanın refahı için eşit hak ve imkânların sağlanmasıydı (Tuna Gazetesi, 16. Sayı, 4 Safer 1282/16 Haziran 1865: 1). Midhat Paşa, bu ilkelerden yola çıkarak anılarında üç reform pro-

⁸ Midhat Paşa hakkında detaylı bilgi için bkz. (Koç, 2002; Fadeeva, 1977).

⁹ Sadrazam Mehmet Emin Paşa, Vidin, Niş, Sofya ve Şumnu'ya yaptığı üç aylık ziyarette bölge halkının şikayetlerini dinlemiş ve halkı büyük oranda haklı bulmuştu. Bu şikayetlerin kaynağının vasıfsız vilayet valileri ve *gospodarlık* rejimi olduğunu düşündü. İstanbul'a döndükten sonra, vilayetin sorunlarını çözmek için vali olarak uygun bir ismi atamaya karar verdi. Bkz. (Midhat Paşa, 1997; İnalçık, 1964: 643).

¹⁰ Vilayet Nizamnamesi'ne göre Tuna Eyaleti Kuzey Bulgaristan ve Doğu Sırbistan'dan oluşuyordu; Buna göre 1855 Viyana Kongresi'nden sonra valiliği yerel halktan seçilen meclise bırakılan 7 liva (Rusçuk, Vidin, Niş, Sofya, Tulça, Tırnovo ve Varna), 48 kaza ve birkaç nahiye oluşturuyordu (BOA, İ. MMS. no. 1245, Şentürk, 1992: 253; Çelik, 2007: 53; Ortaylı, 1986: 230).

jesi üzerinde durmuştur: yol ve liman inşaatları, eşkıyalara karşı güvenliğin sağlanması, bayındırlık müdürlükleri ve Menâfi' Sandıkları'nın (Tarım Kredi Kurumu) kurulması (Tuna Gazetesi 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1; Midhat Paşa, 1997: 47-49). Ekonomik yetersizlikler altında tarıma devam edebilmek için çiftçiler, *gospodarlardan* veya tüccarlardan yüksek faizli krediler almak zorunda kalmıştı. Bu nedenle, çiftçilerin ağır vergi yüklerini azaltmak ve onlara merkezi denetim altında düşük faizli krediler sağlamak için Midhat Paşa, Menâfi' Sandıkları'nı kurdu. Bunların yanı sıra, bölgenin ticari ve kültürel anlamda kalkınmasını da hedeflenmiştir. Ayrıca yol (şose) yapımına büyük önem verilmişti: 3000 km yol ve 1420 köprü inşa etmek, Tuna nehri üzerinde bir gemi şirketi kurmak, Rusçuk limanını iyileştirmek planlar arasındaydı (BOA. I. MVL. no: 25981; BOA. I. MVL. no: 24965; Tuna Gazetesi 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1; Midhat Paşa, 1997: 47).

Midhat Paşa, Tuna Eyaleti'ne atandığında yerel halka baskı yapmak yerine ileri gelenleri bir araya toplayarak şikayetlerini dinlemeyi tercih etti. Yerel halkın güvenini kazanmayı ve onları çözüm sürecine dahil etmeyi tercih etti. Hem Müslümanları hem de gayrimüslimleri kapsayan reformlarda 'mutlak eşitlik' ilkesini benimsenmişti. Bu nedenle çeşitli etnik kökenlerden tebaa yönetim kadrolarına dahil edildi. Burada temel amaç, hem Türklerden hem de gayrimüslimlerden oluşan reformist bir grup oluşturmaktır. Bu sebeple okullar, yetimhaneler ve matbaalar kurulması planlar arasında öne çıkarıldı.

Midhat Paşa notlarında Osmanlı yönetiminin gayrimüslim tebaaya karşı özellikle eğitim sistemi konusundaki yetersizliğini ve ihmali eleştirmiştir. Okulların modern anlamda sanat, bilim vb. öğrenmek için, hatta Müslüman tebaalar için bile yeterli olmadığı anlaşılarak, tüm Osmanlı tebaasına eşit ve yeterli eğitim sağlayacak yeni bir eğitim sistemi planlanmıştı (Tuna Gazetesi 176. Sayı, 28 Muharrem 1284/2 Haziran 1867: 351-352; Tuna Gazetesi, 21. Sayı, 9 Rebiülevvel 1282/2 Ağustos 1865: 41; Midhat Paşa, 1997: 60-61).

Osmanlı Devletinde tecrübeli Tanzimat bürokratları modernleşme yolunda merkezi hükümetin yerel meselelerle mümkün olduğunca az meşgul olmasını sağlamak için Tuna Vilayeti nizamnamesini çıkardılar. Bu vilayette yapılacak alt-yapı, eğitim ve ticari anlamdaki kalkınma hedefleri başarıya ulaşıncı imparatorluğun diğer bölgelerinde de uygulamaya konacaktı. Bu sebeple Midhat Paşa'nın yoğun çabalarıyla hayata geçirilen tüm reformlar Osmanlı Devletinin yüzyılın sonuna kadar yerel yönetimler temelinde kaydedebileceği ilerlemenin bir örneğini teşkil ediyordu.

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin Kapsamı ve Etkinliği

Tuna Vilayeti projesiyle gerçekleştirilmeye çalışılan işlerin kapsamı Osmanlı hazinesinin finanse etmeye hazır olmadığı kadar genişti. Bu planları hayata geçirme yolunda gerekli öz-finansmanı sağlamak için önce yerel halkı ikna etmek

gerekiyordu. Bu sebeple reformları yaygınlaştırmak ve yerel halkı gelişmelerden haberdar etmek için *Tuna Gazetesi* çıkarılmaya başlandı (*Tuna Gazetesi* 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1). *Tuna Gazetesinin*¹¹ 23 Şubat 1865 tarihli birinci sayısı, yapılan reformların kapsamını ve gazetenin yayımlanma gerekçelerini anlatıyordu. Ayrıca *Tuna Gazetesine* ek olarak din, ahlak, siyaset ve hükümetlerin faaliyetleri hakkında broşürler ve kitaplar yayımlanmasına karar verilmişti. İdari yapılanma ile ilgili olarak her ilçe, sancak ve köy için bir komisyon seçilmesine karar verildi. Bir sonraki adımda, güvenlik birimi üyeleri seçilecekti. 1865 yılında önce mahalli yaşlılar komisyonu, ardından güvenlik görevlileri seçildi. Reformların mali olarak desteklenmesi için Ziraat Bankası'nın temelleri Menâfi' Sandıkları ile atılmaya başlandı. Altyapı ile ilgili olarak, 1864 ve 1865 yılında Rusçuk, Şumnu, Varna arasında ve 1865'te Rusçuk-Sofya arasında yeni yol projeleri hayata geçirildi. Bu yol projelerinin inşaatında yerel halk sorumluluğu ve yükü üstlenmeye ikna olmuştu (*Tuna Gazetesi* 1. Sayı, 10 Şevval 1281/23 Şubat 1865: 1; Midhat Paşa, 1997: 48). Sonuç olarak bölge sakinleri üzerindeki aşırı yüke rağmen bu projeler bazı gecikmelerle de olsa yolunda devam etti. Midhat Paşa, idarenin eksikliklerinin farkındaydı: Bunlar arasında bir yandan eşkıyaların diğer yandan da Müslüman ve Hristiyan nüfus arasındaki derin gerilimlerin yol açtığı güvenlik sorunları, gayrimüslimlerin haksız vergi yükü, acil ulaşım araçları, ticaret yolları, tarım düzenlemeleri ve diğer altyapı düzenlemeleri vardı. Güvenlik birimlerinin düzensizliği ve yetersizliği isyanlar karşısında Osmanlı Devletini çaresiz bırakıyordu. Bu nedenle, düzeni yeniden sağlamak için daha katı kurallar uygulamaya koyuldu (Midhat, 1903: 36; Çelik, 2007: 22; Midhat Paşa, 1997: 70-73). 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Tuna Vilayeti'nin asayişi ve kalkınması için de önemli adımlar atılmıştı. Bu nizamnamenin sonuçları başarılı olunca Osmanlı İmparatorluğunda, Edirne, Girit, Bosna, Halep, Trablusşam gibi yerlerde de benzer bir uygulama hayata geçirilmeye başlandı. 1867 yılında ise Vilayet-i Umumi Nizamnamesinin çıkarılması yeni teşkilatlanmanın imparatorluğun diğer bölgelerine de yayılmasına vesile oldu. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi vilayet, sancak, kaza ve köy idaresinin görev ve yetkilerini belirleyerek taşra yönetimleriyle ilgili kapsamlı bir düzenlemeye gitti (Şentürk 1992: 168-180; Çadırcı, 191: 252). 1864 Nizamnamesinin önemli idari eksiklikleri de mevcuttu. Devletin maddi destek sağlayamadığı taşra birimlerinin sadece öz-finansman kaynaklarıyla söz konusu kapsamlı projeleri hayata geçirmeleri mümkün değildi. Bunun yanında yerel halkın taşra birimlerindeki inşaat projeleri ve diğer faaliyetlerdeki katılımı kabiliyetli insan kaynağı açısından yeterli gelmiyordu. Eğitimin yaygınlaştırılarak liyakatli personel üretilmesi planları ise uzun yıllar

¹¹ İlk sayısı 23 Şubat 1865 yılında çıkarılmaya başlanan *Tuna Gazetesi*, Bulgarca ve Türkçe olmak üzere iki dilli bir karaktere sahipti. Gazetenin haber içeriği, sanayi, tarım, ekonomi, uluslararası gelişmeler ve hükümet politikalarından oluşuyordu.

süreceği için yakın vadede verimli bir sonuç doğuramazdı (Gençoğlu, 2011: 48; Ortaylı, 2008: 438-439).

Babialı Osmanlı tebaası üzerinde merkezi yönetimin gücünü artırmak ve taşrayı daha etkin denetim altında tutabilmek için eyalet sınırlarında daralmaya gitmek istemişti. Zira, valinin kontrol ettiği taşra birimlerinin sayısı azaldıkça vergi geliri ve nüfusu kontrol edebilme kabiliyeti de o oranda artacaktı. Ayrıca, kapsamlı bir reform programını sınırlı bir bölgede uygulamak daha yüksek verim getirecekti. Bu açıdan bakıldığında, 1864 Vilayet Nizamnamesi Osmanlı Devletindeki taşra yönetimi ile ilgili en kapsamlı düzenlemedir. Daha öncesinde imparatorlukta idari yönetimle ilgili düzenlemeler yapıldıysa da işlevsellik açısından en başarılı olan sistem 1864 Nizamnamesi olmuştur. Kısacası hem taşra idaresinin yeniden örgütlenmesi hem de yerel halkın idari işlere katılımının sağlanması konularında 1864 Vilayet Nizamnamesi bir ilke imza atarak Türk yönetim ve modernleşme tarihinin önemli bir mihenk taşı olmuştur. Osmanlı ve Rus imparatorlukları modern devlet olma yolculuklarında siyasal, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak için reform programlarının içinde yerel yönetim düzenlemelerini de dahil etmişlerdi. Her iki imparatorluk da aynı dönemlerde, benzer sebeplerle, benzer taşra örgütlenmesi düzenlemelerinde bulunsalar da bunlar arasında etkinlik ve şekil açısından farklılıklar mevcuttu.

Zemstvo Kanunu ve Tuna Vilayet Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

Osmanlı ve Rus İmparatorluklarının 1864 vilayet nizamnamelerinin ortaya çıkmasından önceki dönemde her iki imparatorlukta da taşra teşkilatlarının merkez yönetimle arasındaki irtibat kopukluğu ve merkez yönetimin memleketin ücra köşelerinden vergi toplamadaki zorluğu dikkat çekmektedir. 19. yüzyılda her iki imparatorluğun da kapsadığı coğrafi alan göz önüne alındığında, toprakların denetimi ve ahalinin mali-idari kontrolünden kaynaklanan aksaklıkların temel nedeni anlaşılmaktadır.

Osmanlı Devletinin toprakları genişledikçe eyaletler şekillendi ve bunların başında da valiler mali ve askeri yönetiminden sorumlu oldu. Valilerin yetkileri zamanla arttıkça sancaklardaki yerel idareciler üzerindeki baskıları da arttı. Buna paralel olarak Babialı'nın valiler üzerindeki kontrolü de azalmış oldu. 18. yüzyıla gelindiğinde taşralı soylular sancak yönetiminde güç kazanmaya başlarken valilerin kendi altındaki memurların merkezi denetime tabi olması valilerin gücünü azaltmıştır. Rusya İmparatorluğunda ise 1864 öncesi dönemde, özellikle 19. yüzyılın başına kadar, taşra teşkilatındaki güç sahibi boyarlar merkezin kontrolüne alınmaya başlandı. Merkezden atanan valiler yerel yönetim üzerinde giderek daha çok söz sahibi olmaya başladılar. 18. yüzyılın ilk yarısı, Rusya İmparatorluğunda St. Petersburg'un hem taşradaki soylu idareciler hem de eyaletlerdeki valiler üzerindeki merkezi otoritesinin artmaya başlamasıyla karakterize edilir

iken, yüzyılın ikinci yarısı ise bunun tam tersi bir yetkilendirme düzenlemesiyle idari olarak yeniden şekillendirilir; valilerin yetkileri sınırlandırılırken yerel yönetimdeki soyluların yetkilerinde artış görülür.

19. yüzyıla gelindiğinde, Osmanlı İmparatorluğu'nda eyalet-sancak yönetimine getirilen düzenleme ile yetki alanları belirlenerek vergi toplama hususunda etkinliğin artırılması ve en küçük yerel birime dahi erişimin sağlanması için yeni bir düzenleme yapıldı. Yeni bir idari yapılanma olarak kazalar kurularak vergi toplamadaki yolsuzluklar engellenmeye çalışılsa da merkez yönetim istediği sonucunu alamamıştır. Valilerin vilayetlerdeki yetkilerinin azalarak taşralı seçkinlerin yetkilerinin artırılması vergi toplama konusunda denetimi zayıflatarak yolsuzluklara sebep oldu. Zira, 1839 yılında Tanzimat Reformları başlarken taşradaki soylular kendi bölgelerinde valilerden daha yetkindi.

19. yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen gelişmeler hem Osmanlı hem de Rusya İmparatorluklarında il-taşra örgütlenmesindeki yetki dağılımını etkiledi. Her iki imparatorluk da Avrupalı devletlerle mücadele güçlerini artırmak için ekonomi başta olmak üzere birçok alanda modernleşmeye gittiler. Özellikle Kırım Harbi bu hususta kırılma noktası oldu. Osmanlı İmparatorluğu'nda 1853 Kırım Harbi ve sonrasındaki 1856 Paris Barış Antlaşması neticesinde Batılı güçlerin gayrimüslim halkların durumlarının iyileştirilmesi kapsamında Osmanlı Devletine müdahale etme olasılıkları gündemde olunca, yerel yönetimi de içine alan reformlar hız kazandı. Rusya'da ise Kırım Harbi yenilgisi ve Paris Antlaşmasının St. Petersburg'a yüklediği ağır şartlar imparatorlukta geniş kapsamlı bir reforma gitme ihtiyacını gündeme getirdi. 1861'de serfliğin kaldırılmasına paralel olarak soylu toprak sahiplerinin taşra yönetimindeki gücü azaltıldı. Reformlara finansman kaynağı bulma kaygıları başlayınca N. A. Milyutin ve daha sonra P. A. Valuev başkanlığında 1864 *Zemstvo* Kanunu düzenlendi. Osmanlı Devletinde ise, aynı Rusya'da olduğu gibi tecrübeli bürokratlar yerel yönetim reformlarını üstlendiler: Fuat Paşa öncülüğünde bir grup Osmanlı bürokratinin girişimiyle 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi yayınlandı.

Böylece, Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılarak merkezi yönetimin mali ve idari yükünün azaltılması ve imparatorlukların içinden geçtikleri uluslararası baskı ve ekonomik sıkıntıların bertarafı için başlatılan reformlara finansman kaynağı olması için vilayet nizamnameleri ortaya konmuştu. İki nizamname temel hedef ve içerik açısından büyük oranda benzerlikler taşısa da farklılaştıkları noktalar da mevcuttu. Rusya Devletinde *Zemstvo* Nizamnamesi tüm imparatorluk genelinde uygulamaya geçirilirken, Osmanlı İmparatorluğunda Tuna Vilayeti bir pilot proje olarak ele alınmıştı. Tuna vilayetinin başına vali olarak atanan Midhat Paşa bu pilot projenin başarıya ulaşması için büyük çaba sarf etmişti. Midhat Paşa'nın merkezi yönetim ile olan sıkı bağı taşradaki soyluların üzerinde bir denetim mekanizması oluşturarak idarenin

etkin şekilde işlemlerini sağlıyordu.¹² Rusya’da ise merkezi yönetimin *zemstvolar*ın üzerindeki kontrolü sağlayacak bir idari kurumu yoktu. *Zemstvolar*ın devlete mali kaynak sağlama konusunda serbest bırakılması fakat bulundukları bölgenin diğer sosyal meselelerine müdahale etme yetkisinden yoksun olması St. Petersburg’un denetimi sağlama şekliydi. Burada temel kaygı, *zemstvolar*ın zamanla siyasi güç kazanarak özerklik talebine gidebilecekleri ihtimaliydi. Osmanlı Devletinde ise nizamname sadece Tuna Vilayeti temelinde uygulamaya geçirildiği ve Midhat Paşa gibi tecrübeli ve merkeze bağlı bir valinin yönetiminde uygulandığından benzer kaygılar mevcut değildi.

Zemstvo ve Vilayet Nizamnameleri içerikleri açısından karşılaştırıldığında, tarımsal sektöre destek vermek, yol, hastane, okul gibi yerel tesisler inşa etmek gibi işleri üstleniyorlardı. Bunun yanında Tuna Vilayetinde Midhat Paşa asayiş ve güvenliğin sağlanması hususuna da ayrıca ehemmiyet vermişti. Ancak, Osmanlı ordusunun o dönemdeki müdahale kapasitesinin yetersizliği, yerel isyanlar ve eşkıyalık olayları karşısında güvenlik zafiyeti doğurarak Midhat Paşa’yı en çok zorlayan konu olmuştı.

Zemstvolar özelinde ise yol, bina inşaatı ve kamu kurumlarının bakımı zorunlu işler kategorisinde ve eğitim, sağlık gibi meseleler isteğe bağlı işler iken, Vilayet Nizamnamesinde böyle bir ayrım yapılmamıştı. Zaten, *zemstvolarda* da hukuki mevzuatın muğlaklığı neticesinde zamanla zorunlu-isteğe bağlı kategorik ayrımı gevşemiş ve anlamını yitirmişti. Rusya’da *zemstvo* meclislerinde taşralı seçkinlerin kendilerine yakın isimleri seçtirmeleri zamanla merkezi yönetimi tedirgin eden bir hale dönüşmüştü. Tuna Vilayetinde ise yerel halkın güvenini kazanmaya önem veren Midhat Paşa Müslüman ve gayrimüslim tebaya eşit oranda yönetim kadrolarına dahil etmişti.

Kısacası, *Zemstvo* Nizamnamesinin ülke genelinde yaygın olarak uyulmaya geçirilmesi ve tüzüğünün, yetkilendirme konusunda hukuki muğlaklıklar taşınması ve merkezin denetiminden yoksun olması zaman içinde bu kurumsal yapının umulan işlevselliği gösterememesine sebep olmuştu. Tuna Vilayet nizamnamesinin ise tüm imparatorlukta uygulanmadan önce bir pilot proje olarak teste tabii tutulması, başına onun en tecrübeli Osmanlı bürokratlarından Midhat

¹² 19. yüzyıl Osmanlı Devletinde idari sisteminin işleyişi üzerinde bürokratik teamüllerin ötesinde ehil Osmanlı bürokratlarının becerileri etkili olmuştur. Buradan yola çıkarak, Tuna Vilayeti Projesi bir idari sistem başarısı olmasının yanında, Midhat Paşa’nın şahsi becerisi ve bürokratik çevrelerle olan bağı sayesinde ilerleme gösterebilmiştir. Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Roderic H. Davison, (1963). *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876*. Princeton: Princeton University Press, 142-156; Bekir Koç (2021). *Osmanlı Modernleşmesi ve Midhat Paşa - Tuna Vilayeti Meclisleri ve Yeniden Yapılanma Çabaları*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

Paşa'nın vali olarak atanması ve merkezi yönetim ile koordinasyonlu şekilde hareket etmesi bu projeyi başarılı kılarak imparatorluk genelinde uygulanabilirliğini göstermiş ve 1867, 1871 yıllarındaki nizamnamelerle kapsamı genişletilmiştir.

Sonuç

19. yüzyıl öncesinde Rus İmparatorluğunun yerel yönetim düzenlemeleri, merkezi yönetimin her geçen yüzyılda taşra teşkilatı üzerinde otoritesini tesis etmesi doğrultusunda olmuştur. Bu düzenin dışına çıkıldığı dönem ise 18. yüzyılın ikinci yarısında valilerin yetkilerinin taşra seçkinleri lehine azaltıldığı sınırlı bir süreci kapsamaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısında Rusya'da büyük reform taşra örgütlenmesi düzenlemesini de içine alan kapsamlı bir modernleşme sürecinden geçmekteydi. Kırım Harbi sonrasında Avrupalı devletlerin ekonomik refah seviyesine ulaşmak için hızlandırılan reform hareketleri mali idarenin ve ülke kaynaklarının organizasyonu ve kontrol altına alınmasını öncelendiğinden yerel yönetimler üzerine düzenlemeler getirilmiştir. Bu bağlamda 1864 *Zemstvo* Kanunu yayınlanmış ve Rusya genelinde uygulamaya konulmuştur. Kanunla belirtilen öncelikleri reformlara finansman sağlamak ve taşradaki inşaat işlerinin yerel halk tarafından üstlenilmesi olsa da zamanla yerel sosyal ve siyasal hayata dahil olan diğer konularda da *zemstvolar* faaliyet göstermiştir. Siyasi yapının dışında tutulmak istenen *zemstvoların*, denetimin zayıflığını fırsat bilerek özerklik talep edebilecekleri kaygısı Rus merkez yönetimini rahatsız etmişti. Bu sebeple ilerleyen zaman içinde *zemstvolar* kuruluşta hedeflenen amaçlarına ulaşamamışlardır. Osmanlı İmparatorluğunda ise 19. yüzyıl öncesinde valilerin taşra yöneticileri üzerinde giderek artan otoritesi Osmanlı Devletini rahatsız ederek valiler üzerindeki denetimi artırmıştı. Valilerin yerel yönetimlerdeki yetki kapasitesi merkezi kaygılandırarak ilerleyen zamanlarda bu yetkilere düzenlemeler getirilmiştir. 19. yüzyılın ilk yarısında başlayan reform hareketleri ikinci yarısında da devam etmiş ve gayrimüslimlerin yaşam koşullarını iyileştirecek ve Avrupalı devletlerin bu konuda tepkisini çekmeyecek bir taşra idari sistemi kurulmaya çalışılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi Tuna Vilayeti özelinde bir pilot proje olarak Midhat Paşa başkanlığında hayata geçirilmişti. Amacına uygun olarak, hem merkezi yönetimin mali yükünü azaltmak hem de gayrimüslimleri yönetim kadrolarına dahil etmek suretiyle başarılı bir gidişat sergilemiştir. Midhat Paşa'nın merkezin talimatlarına bağlı kalarak yürüttüğü bu vilayet projesi, başarısı sayesinde daha sonra imparatorluk genelinde yaygınlaştırılmıştır.

Hem Rus hem de Osmanlı İmparatorluklarında 19. yüzyılda geniş kapsamlı reform projeleri ortaya konulmuştu. Her iki devlet de hızlı ekonomik ve sosyal modernleşmeyi hedefliyordu. İkisinin de reform süreçlerini tetikleyen en başat mesele ise Avrupalı devletlerin baskısı ve müdahalesi karşısında güçlü bir askeri ve ekonomik altyapıya sahip olmaktı. Bunun yolu da idari sistemi yeniden yapılandırılmasında ve ülkedeki finansal kaynakların düzenlenmesi ve merkeze

düşen sorumlulukların yerel yönetimlere dağıtılmasındaydı. Rus ve Osmanlı İmparatorluklarındaki taşra yönetim örgütlenmelerinin 19. yüzyılda Fransız kamu yönetimine göre düzenlemesi, her iki imparatorlukta da merkezin yerel yönetimler üzerindeki otoritesini tesis etmeye dönük çabalarını ortaya koymuştur. Tuna Vilayet nizamnamesi *zemstvo* kurumları nizamnamesinden farklı olarak tek bir vilayette pilot proje olarak başlamıştır. Midhat Paşa'nın valiliğinde hayata geçirilen bu proje Babıali'nin denetimi ve Paşa'nın merkez teşkilatı ile koordinasyon içinde çalışması sayesinde başarılı sonuçlar almıştır. *Zemstvo* kurumları ise tüm ülke genelinde bir ön araştırma olmaksızın uygulamaya geçirildiğinden ve hukuki mevzuatındaki muğlaklıktan dolayı kısa ömürlü olmuştur. *Zemstvo* Nizamnamesi merkezi yönetimin siyasi kaygılarının gölgesinde kalarak, sosyal alanda yeterli inisiyatif alınamamıştır. Ayrıca merkezi denetim ve koordinasyon zayıf olduğundan yetki tanınması zamanında yapılamamıştır. İçerik, kapsam ve öz-finance olarak birbirlerine benzer yönleri bulunan her iki nizamnamenin uygulanmasında Osmanlı Devleti bakımından farklılık yaratan en önemli nokta Babıali'nin merkezi denetimi sağlamada ön hazırlığını iyi yapmasıdır. Vilayet nizamnamesi hayata geçirilmeye başlandığında ne gibi sorunlarla karşılaşılacağı önceden belirlenerek tecrübeli bir Osmanlı bürokrati öncülüğünde başarıyla uygulamaya konulmuştur. Böylelikle *zemstvo* reformu Rus İmparatorluk tarihinde öne çıkan bir taşra örgütlenmesi deneyimi olarak anılırken, 1864 Vilayet Nizamnamesi bir ilke imza atarak Türk yönetim ve modernleşme tarihinde önemli bir mihenk taşı olmuştur.

Kaynakça

Birincil Kaynaklar

BOA. I. MVL. no: 25981.

BOA. I. MVL. no: 24965.

Tuna Gazetesi, 16. Sayı, 4 Safer 1282 (16 Haziran 1865).

Tuna Gazetesi, 1. Sayı, 10 Şevval 1281 (23 Şubat 1865).

Tuna Gazetesi, 21. Sayı, 9 Rebiülevvel 1282 (2 Ağustos 1865).

Tuna Gazetesi, 176. Sayı, 28 Muharrem 1284 (2 Haziran 1867).

Zakoni i Postanovleniya. Polnoe Sobranie Zakonov Rossiyskoy İmperii. 1864, Otd. 1, T.39. No. 40457, SanktPeterburg: Tipografiya Otdeleniya Sobstv. ego imperatorskogo veličestva kantselarii, 1-14.

Basılı Birincil Kaynaklar

Bogoslavskiy, M. M. (1902). *Oblastnaya Reforma Petra Velikogo. Provintsiya 1719-27 gg.* Moskva: Izdaniye Moskovskogo Universiteta.

Ahmet Midhat Efendi (1294). *Üss-ü İnkılap 1.* İstanbul: Takvimhane-i Amire.

Midhat Paşa (1997). *Tabsıra-i İbret. Midhat Paşa'nın Hatıraları: 1.* (Haz. O. S. Kocahanoğlu). İstanbul: Temel Yayınları.

Midhat, Ali Haydar (1903). *The Life of Midhat Pasha: A Record of His Services, Political Reforms, Banishment and Judicial Murder.* London: John Murray.

Ahmet Cevdet Paşa (1980). *Maruzat.* (Haz. Yusuf Hallaçoğlu). İstanbul: Çağrı Yayınları.

İkincil Kaynaklar

Agoston, G. (2011). "Military transformation in the Ottoman Empire and Russia, 1500-1800". *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 12(2).

Agoston, G. (2011). "The Ottoman Wars and the Changing Balance of Power Along the Danube in the Early Eighteenth Century". *The Peace of Passarowitz, 1718.* (Ed. C. Ingrova vd.). Indiana: Purdue University.

Çelik, M. (2007). *Tanzimat in the Balkans Midhat Pasha's Governorship in the Danube Province (Tuna Vilayeti), 1864-1868.* Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Bilkent Üniversitesi.

Davison, R. H. (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876).* (Çev. O. Akınhay). İstanbul: Papirus.

Davison, R. H. (1963). *Reform in the Ottoman Empire, 1856-1876.* Princeton: Princeton University Press.

Fadeeva, I. E. (1977). *Midhat-Pasha, Zhizn'i deyatel'nost'.* Moskva: Nauka, 1977.

Faroghi, S. (2006). "Krizler ve Değişim. 1590-1699". *Osmanlı İmparatorluğu Ekonomik ve Sosyal Tarihi.* (Ed. H. İnalcık ve D. Quataert). İstanbul: Eren Yayıncılık, 657-667.

Fawaz, L. T. (1995). *An Occasion for War: Civil Conflict in Lebanon and Damascus in 1860.* Berkeley: University of California Press.

Gallagher, J. ve R. Robinson (1953). "The Imperialism of Free Trade". *The Economic History Review*, 6(1), 1-15.

Gençoğlu, M. (2011). "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma". *Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi*, 2(1), 29-50.

Gorskaya, N. İ. (2020). "Podgotovka zemskoy reformı 1864 g. İstoriografiçeskiy Aspekt". *Vestnik VLGU, Seriya: Sortsialnie i Gumanitarnie Nauki*, 4(28), 15-28.

Golovaçev, A. A. (1872). *Desyat let reform 1861-1871,* Peterburg: İzdanie 'Vestnik Evropı'.

Himiç, T. M. (2019). *Zemskaya Reforma 1864 g., "Priçini Provedeniya i İtogi". Agrarnoe i Zemelnoe Pravo*, 11(179), 54-55.

- İnalcık, H. (1964). “Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler”. *Belleten*, (28)112, 624-690.
- İnalcık, H. (1992). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- İnalcık, H. (2012). “Tanzimat Nedir?” *Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. (Ed. H. İnalcık ve M. Seyitdanlıoğlu). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İpşirli, M. (1994). “Eyalet (Taşra) Teşkilatı”. *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi I*, (Ed. E. İhsanoğlu). İstanbul: IRCICA, 221-245.
- Koç, B. (2002). *Midhat Paşa (1822-1884)*. Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Koç, B. (2021). *Osmanlı Modernleşmesi ve Midhat Paşa - Tuna Vilayeti Meclisleri ve Yeniden Yapılanma Çabaları*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kornauhova, N. V. (2009). “Kontseptsiya Mestnogo Samoupravleniya V. P. Bezobrazova”. *Vestnik TGU*, 10(78), 374-351.
- Koroleva, N. G. (Ed.) (2005). *Zemskoe Samoupravlenie v Rossii 1864-1918 gg.* Moskva: Nauka.
- Krindatch, Alexey D. (2006). “Changing relationships between Religion, the State, and Society in Russia”. *GeoJournal*, (67), 267-282.
- Lemke, M. K. (1909). *Nikolaevskie Jandarmi i Literatura 1826-1855 gg.* S. Petersburg: İzdanie S. V. Budina.
- Lewis, B. (1988). *Modern Türkiye ’nin Doğuşu*. (Çev. M. Kırıtlı). Ankara: T.T.K. Yayını.
- Lieven, D. (2001). *The Empire. Russian Empire and Its Rivals*. London: Yale University Press.
- Lokşina, K. N. (2014). “Mestnoe Samoupravlenie v Rossii: Samobitnaya İstoriya Formirovaniya (do načala XX.v.)”. *Lokus: Ludi, Obşestvo, Kultura, Smışl*, (2), 76-87.
- McDaniel, T. (1991). *Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran*. Princeton: Princeton Legacy Library.
- McGowan, B. (2006). “Ayanlar Çağı, 1699-1812” *Osmanlı İmparatorluğu Ekonomik ve Sosyal Tarihi*. (Ed. H. İnalcık ve D. Quataert). İstanbul: Eren Yayıncılık, 833-846.
- Medvedeva, N. V., E. V. Frolova, M. R. Tatyana, O. V. Rogach, L. S. Sorokina (2021). “Zemstvo of the XIX-XX Centuries in Russia: The Formation of Social Infrastructure at the Local Level”. *Laplage em Revista (International)*, 7(3), 182-190.
- Ortaylı, İ. (1986). “Midhat Paşa’nın Vilayet Yönetimindeki Kadroları ve Politikası”. *Uluslararası Midhat Paşa Semineri*. Ankara: TTK Yayını.

- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Pearson, T. S. (1989). *Russian Officialdom in Crisis, Autocracy and Local Self-Government, 1861-1900*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Postovoy, N. V. (1995). *Mestnoe Samoupravlenie: İstoriya, Teoriya, Praktika*. Gosudarstvo i Pravo, Moskva: b.i.
- Presniakov, A. E. (1925). *Apogey Samoderjaviye. Nikolay 1*. Leningrad: Brokrauz-Efron.
- Reznikov, A. A. (2016). "Stnovlenie i Razvitie Rossiyskogo Mestnogo Samoupravleniya do Zemskoy Reformı 1864 g.". *Sbornik Trudov Konferentsii "Yazık: Russkiy"*. Moskva: Gosudarstvenniy Gumnitarnotekhnologičeskiy Universitet, 199-205.
- Shaw, S. J. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye 2*, (Çev. M. Harmancı). İstanbul: E Yayınları.
- Şentürk, H. (1992). *Osmanlı Devletinde Bulgar Meselesi 1850-1875*. Ankara: TTK Yayını.
- Spagnolo, J. P. (1971). Constitutional Change in Mount Lebanon: 1861-1864. *Middle Eastern Studies*, (7)1, 25-48.
- Ustoev, A. V. (2007). "Razvitie Mestnogo Samoupravleniya v Rossii: Sotsialno-İstoričeskiy Rakurs". *Naučnyy Vestnik MGTU GA*, (113), 30-36.
- Uygun, O. (2015). "Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler". *Strategic Public Management Journal*, 1(2), 1-27.
- Volvenko, A. (2007). "The Zemstvo Reform, the Cossacks, and Administrative Policy on the Don, 1864-1882". *Russian Empire: Space, People, Power, 1700-1930*. (Ed. J. Burbank, M. Von Hagen ve A. Remnev,). Bloomington: Indiana University Press.
- Wollmann, H. (2000). "Local Government Systems: From Historic Divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18(1), 33-55.
- Zaharova, L. G. (1984). *Samoderjavie i otmena krepostnogo prava v Rossii. 1856-1861*. Moskva: İzdatelstvo Moskovskogo Univarsiteta.
- Zaharova, L. G. (Haz.) (2003). *Milyutin, D. A. Vospominaniya 1863-1864 gg*. Moskva: ROSSPEN.