

## TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA (1839 - 1923)

Demokaan DEMİREL\*

### ÖZET

Tanzimat, Osmanlı imparatorluğu için batılılaşma sürecinin başlangıcını teşkil eder. Bu batılılaşma imparatorluğu çöküşten kurtarma amacını taşır ve Osmanlı kamu yönetiminde köklü değişiklikler öngörür. Bu değişikliklerin en önemlileri yeni bakanlıkların ve yerel birimlerin kurulmasıyla merkezi idarenin otoritesinin yeniden güçlendirilmesidir. Bu süreç I. ve II. Meşrutiyet dönemleriyle tamamlanmıştır. Meşrutiyetle birlikte imparatorluk anayasal monarşik bir yapıya geçiş sürecine girmiştir. Bu yapı içerisinde Cumhuriyet'e miras kalan en önemli unsur hiç şüphesiz ki giderek güçlenen merkezi bürokrasidir.

**Anahtar Kelimeler:** Tanzimat, Bürokrasi, Reform, Batılılaşma

### ABSTRACT

**Reorganization in Public Administration from Tanzimat to Republic of Turkey**

*Tanzimat forms starting point westernization process for the Ottoman Empire. This westernization process aims saving a falling down of the Ottoman Empire and projects radical changes in the ottoman public administration. The most important cases in these changes are remaking stronger authority of central administration through being established new ministries and local units. This process is completed with the first and second constitutional monarchy. The characteristic of the Ottoman Empire has replaced with a more democratic structure together with constitutional monarchy. In this structure, the most important case that inherits republic of Turkey has got stronger central bureaucracy without a doubt.*

**Key Words:** Tanzimat, Westernization, Bureaucracy, Reform.

---

\* Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi

## GİRİŞ

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, yönetim ve vizyon paradigmasının değişmesi, bu yeni paradigmaya göre örgütlenmenin biçim, içerik ve kurum kültürü bakımından yeniden düzenlenmesini ifade etmektedir. Özellikle bir ülkede siyasal sistemin halkın taleplerine yanıt veremez bir duruma düşmesi ve ekonomik krizler ile siyasal iktidarın meşruiyetinin giderek zarar görmesi kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusunu gündeme getirmektedir.

İnceleyeceğimiz dönem (1839 - 1923) devlet anlayışında ve idaresinde geleneksel sistemdeki bir kırılmayı ve modernleşmenin başlangıcını ifade etmektedir (İnalçık, 1964: 603). Tanzimat Fermanı'yla başlayan idari ıslahatlarla Osmanlı yönetim yapısı da değişim geçirmiş, asker - sivil bürokrasi karşısında din olgusu gerileyerek kamusal alandaki bazı görevlerini sivil kurumlara bırakmıştır (Dursun, 1992: 316). Batılılaşma süreci olarak da ifade edilen bu süreçte, ıslahat Fermanı'yla "Osmanlılık" düşüncesi filizlenmeye başlamış, gayrimüslim halkın hakları genişletilmiştir. İmparatorluğun gerileme sürecini durdurmak ya da hiç olmazsa yavaşlatmayı amaçlayan çabaları I. ve II. Meşrutiyet dönemleri izlemiştir. I. ve II. Meşrutiyet Osmanlı İmparatorluğu'nun demokratikleşme doğrultusunda attığı en önemli adımlardır. Çünkü siyasal katılmanın önemli bir koşulu olan "bireyin" bir değer olarak ortaya çıkmaya başlaması da bu dönemde olmuştur (Çukurçayır, 2002: 170).

Çalışmada Tanzimat dönemi öncelikle incelenecek, ardından merkezi ve mahalli idarelerdeki dönüşüm olgusuna değinilerek, I. ve II. Meşrutiyet dönemleri analiz edilecektir.

### 1. Tanzimat Dönemi

Tanzimat dönemini, III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde yapılan reformlarla birlikte düşünmek gerekmektedir. "Düzenleme, nizam etme" anlamına gelen tanzimat, kanun koyucunun Tanrı olduğu, insanlarında bu kapsamda düzenlemelere gidebileceği üzerinde durmaktadır. Burada amaç, Avrupa'nın baskısına meydan vermeyecek biçimde devletin gücünü arttırmaktır. Bu açıdan Tanzimat reformları, Avrupa'ya yönelmenin kaçınılmaz olduğunu, Osmanlı'nın kendi içindeki dönüşümünün yeterli bir açılım sağlayamadığını, Avrupa'nın düşünce yapısından ve sisteminden yararlanması gerektiğini savunmaktadır. Tanzimatla, Tanzimat'a kadar olan askeri ve teknik alanlardaki gelişmelerin hukuk, siyaset ve yönetim alanına da kaydığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, siyasal otoritenin çözülme aşamasında olmasıdır (Özsemerci, 2003: 33, [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr), 6.03.2006).

Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun 3 Kasım 1839'da ilanıyla başlayan bu süreçte, yeniden yapılandırılma olgusu batı medeniyetine hayranlık, taklitçilik ve akılcılık temeli üzerine kurulmuştur. Bu ferman beş bölümde incelenmektedir:

Birinci bölümde, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren Kuran'ın hükümlerine ve şeriatın kanunlarına karşı saygı gösterildiği, devletin kuvvetli ve halkın refahlı bir hale geldiği belirtilir. İkinci bölümde, 150 yıldan beri türlü gaileler ve her türlü sebeplerle ne şeriata ne de faydalı kanunlara saygı gösterildiği, bu yüzden de devletin eski kuvvet ve refahı yerine zayıflığın ve fakirliğin geçmiş olduğu anlatılmaktadır. Üçüncü bölümde, bu itibarla Allah'ın inayeti ve Peygamber'in yardımıyla devletin iyi idaresini sağlamak için bazı yeni kanunların konulması gerektiğine işaret edilir.

Dördüncü bölümde yeni kanunların dayandırılacağı genel prensipler gösterilir:

Müslüman ve Hıristiyan bütün tebaanın ırz, namus, can ve mal güvenliğinin sağlanması

Verginin düzenli usule göre ayarlanması ve toplanması

Askerlik ödevinin düzenli bir usule bağlanması

Beşinci bölümde ise, yeni kanunların dayandırılacağı genel prensiplerin gereği belirtilir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı gibi, Tanzimat Fermanı'nda temel düşünce çağdaş anlamda "kanuni idare / yasal yönetim" kurulmasıdır. Bu nedenle ağırlık noktası yasa kavramıdır. İkinci önemli yaklaşım, kişi haklarıdır. Buradan hareketle; müsadere kaldırılmış, kölelik yasaklanmıştır (Kuran, 2004: 37). Bu noktada Tanzimat'ın getirdiği en önemli yenilik Osmanlı Devleti'nin örfi hukuk yapısından sıyrılarak "yazılı hukuk" a geçmesi ve yönetimin bir hukuk sistemi haline gelmesidir (Akıllıoğlu, [www.idarehukuku.gen.tr](http://www.idarehukuku.gen.tr), 5.03.2006). Merkezileşme güdüsü ile politik yapı yeniden şekillendirilmiş, siyasal elitlerle toplumsal gruplar arasındaki ilişkilerde mevcut olan ikilem daha da derinleşerek yönetim ve toplum mevcut geleneksel kurumların yanı sıra oluşturulan batılı kurumlarla organik olarak birbirinden ayrıştırılmıştır (Karpaz, 2002: 78). Siyasi ve idari otoritenin merkeziliği bürokratikleşmeyi hızlandırılarak yüksek bir memur zümresini ortaya çıkarmıştır (Mardin, 1990: 238). Bu anlayış Batı'da "aydın despotizmi" adı verilen siyasal görüşün siyasal teorisini oluşturan "kamelizm" düşüncesinden beslenmiştir. Kameralistlere göre, güçlü bir devlet, aynı zamanda güçlü ve problemsiz bir orta sınıfa dayanan bir devlettir. Devletin bu açıdan görevi tebaaya eğitim ve ticareti kolaylaştırmak, onları koruyarak birer

“üretici” haline getirmek ve bu yolla elde edilen vergilerden yeni tipte bir orduyu, bürokrasiyi ve genel olarak devlet kurumlarını güçlendirmektir (Mardin, 2004: 83). Bu görüşün bir neticesi olarak tanzimat bürokratları kendilerinin, bütün Osmanlı'nın son hedefi olarak görülen “eski Osmanlı ihtişamını” yeniden getirebilecek yegâne insanlar olduklarına inanmaya başlamışlardır (Mardin, 1996: 127).

Bu amaçla, kaide-i tedric'e (ılımlılık kuralına) sadık kalarak “kanun ve düzen devleti” getirmeyi, yönetimde sivilleşmeyi sağlamayı hedeflemişlerdir (Ortaylı, 1985: 1545 - 1456).

## 2. İslahat Fermanı

İslahat Fermanı, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun getirdiği “tebaanın eşitliği” ilkesini tasdik ederek, bunu daha da ileri götürmüştür. Fermanın hükümlerinin çoğu gayrimüslimlerin hakları konusuna ayrılmıştır. Buna göre, gayrimüslim cemaatlere verilen imtiyazlarla ruhani muafiyetlerin devam edeceği, küçük ve büyük farkı yapılmayıp bütün mezheplerin din serbestisinden istifade etmekte eşit olduğu, hiç kimsenin din değiştirmeye mecbur edilemeyeceği, bütün Osmanlı tebaasının devletin hizmet ve memuriyetlerine kabul edileceği, herkesin devletin askeri ve mülki okullarına girmek hakkına haiz olacağı vurgulanmıştır. Böylece gayrimüslim tebaa, raiyet statüsünden kurtulup millet-i hâkime ile her alanda eşit statüye sahip olmuştur (Eryılmaz, 1996: 115-116).

## 3. Tanzimat Döneminden İtibaren Merkezi İdare

Tanzimat döneminde idari yapının ve yürütmenin giderek karmaşık bir yapı haline geldiği görülmektedir. Bu gelişime paralel olarak hükümetin artan sayı ve özgüllükte işleve de sahip olmaya başladığı görülmektedir. Merkez, politik sistemin kenarıyla daha yoğun bir dizi ilişki içine girmeye başlamıştır. Yöneten - yönetilen ilişkileri de karmaşık bir yapıya doğru değişmiştir (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2000: 7). II. Mahmut zamanında yürütme organında bakanlık sistemine geçilmesi sonrası, 1836'da mülki işlere bakan Bab-ı Âlî'deki Kethüdalık Kurumu Umur-u Mülkiye Nezareti (İçişleri Bakanlığı) haline getirilmiş ve bir de müsteşar atanmıştır. Hariciye işlerine bakan Reisülküttaplık da, Hariciye Nezareti'ne (Dışişleri Bakanlığı'na) dönüştürülmüştür. Esasen bu dönem reform hareketlerinde en aktif rolü, Hariciye Nezareti ile Meclis-i Vâlâ oynamıştır. Hemen hemen bütün reformlar, Tanzimatçıların öbekleştiği bu iki müessese tarafından planlanmış ve denetlenmiştir. Kalemeye, hariciyeden yetişmiş ve bu

yüzden Batı ile sıkı temasta bulunan memurlar tarafından yapılan reformlarla etkinlik alanını genişleterek önem kazanmış ve sivil bir bürokrasinin doğuşuna zemin hazırlanmıştır (Akyıldız, 1993: 305-306). Tanzimat'tan sonra da Umur-u Maarif Nezareti (Milli Eğitim Bakanlığı - 1856) kurulmuştur. Böylece devlet daireleri bakanlıklar şeklinde düzenlenerek her bakanlığa bir müsteşar atanmıştır.

Tanzimat döneminin büyük bir bölümünde İçişleri Bakanlığı'nı, sadaret makamından ayırmayarak sadrazamlar önemli bir gücü ellerinde tutmuşlardır (Eryılmaz, 1992: 147-150). Ancak reformların taklit edici niteliği, insan ve ekonomik kaynak problemleri, reformist ilkeyle siyasi davranışın uyumsuzluğu ve batılılaşan reformcuların iktidarlarını ve politikalarını meşrulaştırmada karşılaştıkları problemler sivil bürokratik sistemin yapısal zayıflıklarını oluşturmuştur (Findley, 1994: 132).

#### **4. Merkezi İdareye Yardımcı Kuruluşlar**

Bu yardımcı kuruluşların başında 1838 yılında Mustafa Reşit Paşa'nın çabalarıyla kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gelmektedir. Meclis-i Vâlâ, ilk çalışma devresi olan 1838 - 1854 yılları arasında Tanzimat'ın gerektirdiği yeni reformları planlayan ve denetleyen bir işlev görmüştür. 1854 yılında Meclis-i Vâlâ ikiye ayrılarak Meclis-i Vâlâ'nın yasama görevini üstlenen Meclis-i Tanzimat kurulmuş, ancak bu organ 1861 tarihli Hatt-ı Hümayun ile ilga edilmiştir. Günümüzdeki Türk Danıştay'ının temelini teşkil eden Şura-yı Devlet, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin geçirdiği değişmelerin son halkası olup 1868'de kurulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1994: 33-55).

#### **5. Tanzimat Döneminden İtibaren Yerel Yönetimler**

Bu dönemde yapılan yerel yönetim reformlarının temeli, ayan ve mültezim gibi yerel güç odakları elinde toplanmış bulunan siyasal erki bireysel platformdan çıkartarak sınıfsal ayrıcalıklar formuna dönüştürmektir (Güler, 2005: 204). Bu bölüm il yönetimi, belediye yönetimi, il özel idaresi, köy ve mahalle yönetimi başlıkları altında incelenecektir.

##### **5.1. İl Yönetimi**

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte valilerin yetkileri kısıtlanmış, özellikle mali işlere doğrudan karışmaları önlenmiştir. İltizam usulü kaldırılarak, vergile-

rin toplanması "muhasıl" (vergi tahsildarları) adındaki memurlara bırakılmıştır. Kurulmaya çalışılan modern merkezîyetçi yönetim, merkez karşısında yereli de tanıyan bir anlayışı içermektedir. Bu da merkezîyetçi eğilime rağmen yerelin "eşitlik" ilkesi ekseninde güçlenmesi anlamındadır (Çaha ve diğerleri, [www.ishad.org.tr](http://www.ishad.org.tr), 6.03.2006).

Taşra örgütlenmesi 19. yy.da yapı ve işleyiş yönünden tamamen değiştirilmiş, Fransız "département" sistemi taşraya uygulanmaya başlanmıştır. 1864 yılında çıkartılan Vilayet Nizamnamesi ile "il sistemine" geçilmiştir. Bu kanunla, eyaletlerdeki durumu düzeltmek (merkezi denetimle yerel otoriteyi birleştirmek, eyalet başkentinde kamu işlerinin yürütülmesini çabuklaştırmak, milletin temsili özelliğini geliştirmek) amaçlanmıştır. Ülke; vilayet, sancak, kaza, karye ve köylere ayrılmıştır. Üç yüksek kademedeki her birimde her vilayet, sancak ve kazanın mülki amirine bağlı bir idare meclisi ve her meclisin üyeleri içinde mevkileri gereği yer alan yerel memurlar oluşturulmuştur. Üç kademenin her birinde oluşturulan idare meclislerinde tabii üyelerin yanı sıra seçimle gelen üyelerinde olması kararlaştırılmıştır. Bunlar vilayet ve sancak meclislerinde 2 müslüman ile 2 gayrimüslim, kaza meclislerinde hangi dinden olacağı belirtilmemiş 3 üyedir. Bu uygulama seçim ve temsil ilkesinin alt birimlere kadar yayılışının güzel bir örneğidir. Vilayet Nizamnamesi'yle yürürlüğe giren diğer iki kurumdan biri her vilayet, sancak ve kaza için kurulan hukuk ve ceza mahkemeleri, diğeri her vilayette kurulan genel meclistir (Meclis-i Umumi). Genel meclis, her sancaktan seçilmiş dört temsilci ile her sancaktaki kazaların seçimle gelmiş meclis üyelerinin seçtikleri 2 müslüman ve gayrimüslim üyeden oluşmaktadır. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ise, Vilayet Maarif Müdürlüğü dâhil bazı yeni vilayet görevleri getirmektedir. Nahiyeyi kaza ile köy arasında yeniden tanımlayarak, idari hiyerarşiye yeni bir birim eklemektedir (Davison, 1997: 168-173). Nahiyе örgütü, kaza sınırları içindeki köy ve çiftliklerin yakınlıkları ve ilişkilerine göre bir veya birkaç daireye ayrılmasıyla oluşmaktadır (Çadircı, 1985: 223).

## 5.2. Belediye Yönetimi

Yabancıların talebiyle ortaya çıkan belediye düşüncesi 1855 yılında İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla bir belediye örgütünün kurulmasını sağlamıştır. Şehremaneti İstanbul belediyesinin adıdır. Bu belediye çeşitli dairelere ayrılmıştır. Beyoğlu - Galata semtinde Batı tarzında bir belediye teşkilatı kurularak bu bölgeye "Altıncı Belediye Dairesi" denilmiş ve bu daire doğrudan doğruya Babıâli'ye bağlanmıştır. Bu modelin diğer semtlere yayılması için 1868'de "Der-

saadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" yayınlanmıştır. Ancak belediye örgütü bütün semtlerde tam olarak kurulamamış ve 1877 yılında "Dersaadet ve Vilayetler Belediye Kanunları" kabul edilmiştir (Eryılmaz, 1999: 176-177).

Bu kanunlardan "Dersaadet Belediye Kanunu" yalnızca İstanbul'un, "Vilayetle Belediye Kanunu" taşradaki belediyelerin yönetimini düzenlemektedir (Eryılmaz, 1995: 116). Kanunlara göre, kentlerin nüfusları dikkate alınarak, dört yıl için 6 - 12 kişilik bir "belediye meclisi" seçilecek, "belediye reisi" bu seçilmiş üyeler arasından hükümetçe tayin olunacaktır (Aktüre, 1985: 894). Kanunlarla birlikte Osmanlı ülkesinde belediye idari bir varlık olmaktan öte bir tüzel kişilik niteliği kazanmıştır (Kazıcı, 1995: 100). Bu statü 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir.

Osmanlı taşra kentlerinde ise, modern beledi örgütlenmeye 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlanmıştır. Hukuki olarak taşrada belediyelerin ilk yasal temeli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi'ne dayanmaktadır (1871). 1877 tarihli Belediye Kanunu ile taşrada belediye oluşumu yaygınlık kazanmıştır. Ancak Osmanlı belediyelerinin gelirleri kıt, personeli ya yok ya da çok yetersizdir. Denetim yetkisi ve kapasitesi bakımından belediyeler etkisizlerdir. İmparatorluk, Cumhuriyet'e giderek modernleşen bir belediye örgüt ve hizmetler bütünü bırakmıştır. Ama sağlıklı bir yerel yönetim ve demokratik katılma sisteminin devredildiğini söylemek güçtür (Ortaylı, 1985: 242 - 244). Çünkü Osmanlı belediyesi esas itibarıyla ne kentin kendini yönetmesi, ne de bir tüzel kişilik anlamına gelmektedir (Sunay, 2002: 123). Kentlerin az gelişmiş olması dolayısıyla, kentsel hizmetleri sunan örgütler tam olarak örgütlenmemiş ve eski örgütler de ortadan kalkmamıştır (Al, 1998: 110). İmparatorluk Cumhuriyet'e 389 belediye teşkilatı bırakmıştır. Ancak bu belediyelerden sadece 20 tanesinin düzenli içme suyu, 4 tanesinin elektrik tesisatı, 17 tanesinin mezbahası, 7 tanesinin spor alanı, 29 tanesinin park ve bahçesi, 90 tanesinin düzenli bir pazaryeri mevcuttur. Görüldüğü üzere, kentlerin altyapısı oldukça zayıftır ve I. Dünya Savaşı sonrası meydana gelen enflasyonla belediye gelirleri iyice azalmıştır (Kaya, 2003: 50). Ayrıca Osmanlı bürokrasisinin merkez dışı güçlere güvenmeyişi, uzun süren savaşlar ve yurdun iktisadi ve sosyal yapısı da yerel demokrasinin gerçekleşmesine engel olmuştur (Görmez, 1997: 94).

### **5.3. İl Özel İdaresi**

İl özel idareleri Osmanlı döneminde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu nizamname ile eyalet yerine vilayet (il) düzeni benimsenerek,

il yönetimi genel ve özel olmak üzere ikiye ayrılmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yönetimleri, özerk birer yerel yönetim birimi olmaktan çok, bir tür "danışma meclisi" olarak öngörmüştür. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ise il özel idaresinin organlarını, görev ve yetkilerini, gelir kaynaklarını düzenlemiştir (Keleş, 2000: 139). Bu geçici kanun, valiye merkezi otoritenin ildeki ajanı ve denetleyicisi rolünü vermiştir (Parlak, 2005: 180).

#### **5.4. Mahalle ve Köy Yönetimi**

Köy ve mahalle Osmanlılarda iktisadi, mali ve idari yönden kendi içine kapalı bir ünedir. Geleneksel Osmanlı şehirlerindeki mahalle, henüz sınıf ve statü farklarının biçimlendirmedeği fiziksel bir mekândır. 19. yüzyılın ilk yarısına kadar üst yöneticilere karşı mahallenin sorumlu yöneticisi imam, haham veya papazdır. İmamın en önemli görevi, mahalle sakinlerine salınan vergilerin paylaştırılması ve toplanması işini yürütmektir. 19. yüzyıl reformlarıyla mahalle ve köylerde muhtarlık kurulmaya başlanınca, imama göre muhtar daha yetkili bir yönetici olmuştur. Muhtarlıkların kurulmasına ilk olarak İstanbul'da başlanmıştır. İhtiyar meclisleri de ilk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle kurulmuştur. Köylerde ise, her sınıf halk için seçimle gelen iki muhtarın bulunması öngörülmüştür. Yani karma köylerde bile her cemaat kendisi için ayrı organlar seçecektir. Eğer bir cemaat yirmi haneden azsa, ikinci muhtarını seçemeyecek, yalnız bir muhtar olacaktır. Seçimden sonra muhtarlar kazaya bildirilerek, kaymakamın emriyle tayin olunacaklardır. Bundan başka karma köylerde her cemaatin kendi ihtiyar meclisi olacaktır. Meclis üyeleri 3 ila 12 kişi arasında değişmektedir. İmamlar ve papazlar kurulun tabii üyesidirler. Muhtar devlet tarafından azledilebilmektedir. İhtiyar meclisi de azlını isteyebilmektedir. Muhtar ve ihtiyar meclisi seçimi yılda bir yapılmaktadır. Görüldüğü gibi, Osmanlı yönetimi köyleri cemaat esasına ayırarak örgütlendirmiştir. Aynı köyde yaşayan ayrı dinden iki cemaatin bile köy yönetimleri ayrı olmaktadır. Köy yönetiminin düzenlenmesindeki amaç ve muhtarlardan beklenen asıl görev, vergi salınması ve toplanması gibi işlemlerin düzgün yürümesi, haksızlık ve usulsüzlüklerin olmamasıdır (Ortaylı, 2000: 112 - 114).

#### **6. I. ve II. Meşrutiyet Dönemleri**

I. Meşrutiyet dönemi 23 Aralık 1876'da ilk yazılı Osmanlı - Türk Anayasası olan Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle başlar. Kanun-i Esasi, egemenliğin



sahibinin padişah olduğunu kabul etse de, temsil ilkesinin cemaat ya da millet temelinden bireysel temele gelişimi tarihinde önemli bir dönüşümdür (Davison, 2004: 61).

Kanun-i Esasiye göre; yasama ve yürütme yetkisi hemen hemen tamamıyla padişaha aittir. Sadrazam da vekiller de padişahın memurları durumundadır. Padişahın kendisi her türlü eleştiri ve denetimin dışındadır. Memurlar ise önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde çalışacaktır. Bu amaçla mahalli hükümet durumundaki vilayetlerde vali ve öteki merkez memurlarının faaliyetlerini denetim altında tutmak üzere birer Meclis-i Umumi kurulacaktır.

İlk Osmanlı Parlamentosu (Meclis-i Umumi) Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan meclislerinden oluşmaktadır. Ayan meclisi üyeleri padişah tarafından tayin edilmektedir. Bu meclisin sayısı mebusların üçte biri kadar olacaktır. Mebuslar ise vilayetlerden seçilmektedirler. Kabine padişaha karşı sorumludur. Mebusan'ın yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğu vardır. Parlamento etnik bir renkliliğe de sahiptir. Ancak ilk Meclis-i Mebusan 1877 Haziranında padişahın Osmanlı - Rus savaşını bahane etmesiyle feshedilmiştir (Ortaylı, 1985: 956-960). Kanun-i Esasi 1908 yılına kadar rafa kaldırılmıştır.

Bu anlamda, padişaha kamu selameti için 113. maddesinde sürgün yetkisi veren, Fransız Cumhuriyeti Anayasası ile Osmanlı yapısını birleştiren Kanun-i Esasi (Ortaylı, 2005:274), devlet iktidarına seçilmişlerin ortak olmasını değil, idare ve memurların hukuk kurallarına uygun hareket etmelerini, halka zulmetmemelerini sağlamayı ifade eden siyasiden çok hukuki; anayasaldan çok idari bir metindir (Yayla, 1985: 850-851). Ancak Anayasa'nın yerel yönetimler açısından olumlu bir özelliği, illerin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezâif) ilkelerine göre işlerinin görüleceğini belirtmiş olmasıdır (md. 108).

II. Abdülhamit bürokrasinin üst kademelerinde güvenemeyeceği kimseleri uzun süre tutmamıştır. Batıdaki fikir akımlarının bürokrasiye ulaşmasını engellemeye de çalışmıştır. Sivil bürokratların genişçe bir kesimi sekülerizasyon süreci ve genel olarak siyasa yapımı konularında sindirilmişlerdir. Bürokratik yönetim geleneğinin temel özellikleri yüksek öğrenim kurumları ile devam ettirilmiştir. Atama ve terfilerde tanzimat döneminde de devam eden kayırmacılık aşırı düzeylerde devam etmiştir (Heper, 1985: 252-256). İktidarın aşırı merkezileşmesi hamlesi ilerleyerek artık saray, politik önem bakımından Babıâli'yi gölgede bırakmıştır (Findley, 1985: 261). Esasen Akyıldız'ın (2004: 165) da belirttiği üzere, Bâbiâli'nin devre dışı bırakılması, dahili ve harici bütün işlerin doğrudan saraydan idare edilir hale başlanması, saray ile Bâbiâli arasında ge-

çen ve temeli daha öncelere dayanan bir mücadelenin son aşamasını belirtmektedir.

1908 yılında İkinci Meşrutiyet ilân edilmiş ve Kanun-i Esasi'de 1909 değişiklikleri yapılmıştır. Vekiller Heyeti ortaklaşa olarak ve vekâletlere ait olan konularda ise vekiller tek tek Heyet-i Mebusan'a karşı sorumlu tutulmuştur. Meclis-i Umumi'nin her iki heyetinin de Kasım ayı başında davetsiz olarak toplanması kararlaştırılarak Heyet-i Mebusan'ın yasama faaliyeti genişletilmiş, daha önceki sınırlamalardan daha etkin bir hale getirilmiştir.

Son Osmanlı Mebusan Meclisi İstanbul'un 18 Mart 1920'de resmen işgali ile çalışmalarına ara vermiş, 12 Nisan 1920'de resmen fesh olunmasıyla meşrutiyet dönemi de noktalanmıştır. Bu iki anayasacılık hareketi, imparatorluğu tüm tebaayı devletle olan ilişkilerinde eşit görmeye sevk etmiştir. Tekil bir yasal alan yaratarak ve bütün tebaaya aynı hukuku uygulayarak etnik gruplara, coğrafi ve idari birimlere, aşiretlere ve milletlere verilen özerklikleri kaldırmıştır.

Osmanlılık düşüncesiyle, bütün idari mevkiler gayrimüslimlere açılmış, dinsel ve etnik olarak bütünleşmiş bir seçkin sınıf gelişmiştir (Keyder, 2004: 69-70). Özellikle temsili hükümet fikrinin kabul edilerek yerel düzeyde ve imparatorluk genelinde çeşitli dayanışma ve yasama organlarının hayata geçirilmesi, siyasal partilerin kurulması ve siyasal gruplaşmaların ortaya çıkması Tanzimat'la birlikte meydana gelen politik alandaki değişimlerin temel sonuçları arasındadır (Kalaycıoğlu, 1998: 115).

## **SONUÇ**

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e kadarki kamu yönetiminin yeniden yapılanma sürecinde temel faktörü imparatorluğun mevcut geleneksel yapısını dönüştürecek Batılı fikir ve düşüncelerden esinlenen modernleşme süreci simgelemektedir. Osmanlı Devleti ilk kez bu dönemde kendi içine kapalı, kendi yağıyla kavranan bir siyasal yapı arz etme niteliğinden sıyrılarak Batılı ülkelerde açılan büyükelçiliklerinin de etkisiyle dışa açık, Batılı ülkelerden etkilenen, yönetsel ve toplumsal değerlerini Batı eksenli bir biçimde yeniden düzenleyen bir kurumda kamu yönetimini dönüştürmeyi amaçlamıştır. Ancak bu modernleşme, batılı kurum ve kuralların Osmanlı toplumunun geleneksel dokusuna tepeden inmece yöntemlerle uygulanması sürecini içererek ve kamusal alanda ikili bir ayırım doğurarak geleneksel - modern karşıtlığının toplumsal yapının temel elementlerinde içselleştirilmesine de neden olmuştur.

Tanzimat Fermanı ile başlayan yenileşme ve çağdaşlaşma hareketleriyle imparatorluk insan hakları alanında önemli gelişmeler kaydetmiştir. Islahat Fermanı ise, tüm tebaanın siyasi ve hukuki eşitliğini sağlamıştır. Bu dönemde bürokrasi iyice merkezileşirken ve bürokrasi içinde ulemanın (din bürokrasisinin) yerini giderek asker - sivil bir bürokrasi alırken, aynı zamanda yönetim sistemimizin geleneksel hastalıklarını oluşturan rüşvet, kayırmacılık, kırtasiyecilik ve yozlaşma olgusu da varlığını sürdürmüştür. Bürokrasi patrimonyal (geleneksel) bir sistem olarak liderin kişisel özellikleri odağında şekillenen kapalı, aşırı kuralcı, rasyonel, kırtasiyeci bir yapı niteliğine bürünmüştür. Aynı zamanda bürokrasi siyasal iktidarın sınırlandırılmasında aktif bir rol alarak reform hareketlerinde öncü bir rol üstlenmiştir. Basın ve aydınlar (Osmanlı entelijensiyası) da Takvim-i Vakayı ve Tercüman-ı Ahval gibi yayın organlarında reform sürecinde Batılı devletleri örnek alan yaklaşımlarıyla büyük katkılarda bulunmuşlar ve siyasal iktidar üzerinde reformların benimsenmesi ve uygulanması hususlarında bir baskı mekanizması oluşturarak reform sürecini hızlandırmışlardır.

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e yerel yönetim olgusunun gelişimine bakıldığında tekil bir bakış açısının temel alınarak yerel yönetimlerin merkezin birer şubesi, merkezin taşradaki ikincil bir uzantısı şeklinde algılandığını görmekteyiz. Siyasi gücün geniş bir yelpazede dağıtımından çok, merkezi yönetimin birliği ve bütünlüğünü sağlayarak merkezin gücünün ülke sathına yaygınlaştırılması, devletin bekasının korunması kaygısı yerel yönetimlerin oluşumunda etkili olmuştur.

Yerel düzeyde kamu hizmetleri "seçkin bir yönetim anlayışı içinde halka rağmen halk için" yaklaşımı doğrultusunda yürütülmüştür. Böylece Tanzimat'tan Cumhuriyet'e temsil bakımından zayıf, yerel demokrasinin ve yerel özerkliğin oluşturulmadığı, halkın siyasal katılımının sağlanmadığı bir yerel yönetim geleneği miras kalmıştır.

Siyasal sistemin ve kamu yönetiminin dönüşümünde incelenen dönem içinde olumlu sayılabilecek bir aşama o güne kadar egemenliğinin üstünlüğü ve sınırsızlığı tartışma konusu dahi edilmeyen padişahın I. Meşrutiyet'in ilânı ile kendisini bir temsil organı olan Parlamento karşısında hukuken pek olmasa da, fiilen (de facto) bir biçimde sınırlamasıdır. Bu kurumsal alanın demokratikleşmesi yönünde atılmış önemli bir anayasacılık hareketidir.

Bu kısa deneyimden sonra yaşanan II. Meşrutiyet döneminde temsili yönetim etkinliğini daha da arttırarak sürdürmüş, bu dönemde ortaya atılan Osmanlılık, İslâmcılık, Batıcılık, Türkçülük fikirleri Cumhuriyet döneminde oluşturulan siyasal arenanın biçimlenmesine büyük katkılarda bulunmuştur. Bu dö-

nemde yapılan reform hareketlerinin başarısız kalmasındaki en büyük neden reformların toplumsal ve yönetsel yapıda yarattığı ikiliktir. Yapılan reformlar halkın taleplerinden çok bürokratik elitlerin arzularını yansıtmaktadır. Bürokrasi tarafından hazırlanan reform proje ve önerileri, reform çalışmalarını sadece mevzuat iyileştirmelerine dönük olarak kurumsal açıdan ele almaktadır. Devlet yönetimiyle ilgili analizler, yönetim düzeninde rasyonaliteye dayalı bütünsel bir değişimi öngörmekten çok, mevcut yapıda parçacıl birtakım sunî düzenlemeleri içermektedir. Kamu yönetiminde reform olgusu, sadece örgütsel birtakım eklemelerle ve çıkarmalarla Batılı kurumları siyasi ve idari kültürün temel patrimonyal niteliğine dışsal bir unsur olarak monte etme anlayışına dayandırılmıştır. Reformlar belli bir plan ve program dâhilinde uygulamaya konmamıştır. Ayrıca reformlar icra edilirken dönemin en önemli sorununu oluşturan kamu yönetiminde yozlaşma ve etik dışı uygulamalar olgusuna herhangi bir çözüm getirilmemiştir. Bu açıdan reformlar suni ve yüzeysel bir nitelikte kalmış, beklentilere cevap verememiştir. Reformların temelinde ve arka planında sultanlık kurumunun güçlü bir desteği söz konusu değildir. Tanzimat'la başlatılan reform süreci süreklilik arz eden bir seyir izlememiş, I. Meşrutiyet'in sona ermesiyle reformlar sekteye uğratılmıştır. Esasen reform olgusu kamu yönetimini dönüştürme veya yenileştirmeye yönelik olmaktan çok, devletin gerileme sürecine referans vermekte olup, tamamıyla devletin bekası söylemine dayandırıldığından devletin millî birlik ve bütünlüğünü sağlama gayesi yenileşme hareketlerinin önüne geçmiş, değişim bu kapsamda birincil amaca hizmet eden bir işlev görmüştür.

Reformların temel amacı olan Osmanlı Devleti'ni ayakta tutmak çabası ise, Fransız Devrimi'yle ortaya çıkan milliyetçilik ve her ulusun kendi mukadderatını kendinin tayin etme hakkına sahip olması gerektiği düşüncesiyle uygulamaya geçirilmesi imkânsız hale gelen bir düşünce olarak kalmaktan öteye gidememiştir.

Sonuç olarak, Tanzimat, I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet dönemlerinin günümüz kamu yönetiminin ve siyasal sisteminin gerek işleyiş gerekse örgütlenmesinde önemli etkileri olduğu görülmektedir. Bu açıdan, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e yönetime ilişkin normatif unsurlar olan yönetim kurumlarının, düşüncesinin, kültürünün ve yöneticilerin icraatlarının miras kaldığı söylenebilmektedir.

## KAYNAKÇA

**AL, Hamza (1998).** "Kadı'dan Şehremini'ne Belediyelerin Kuruluşu, Altıncı Daire-i Belediye", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, (Edt: Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul.

**AKTÜRE, Sevgi (1985).** "Osmanlı Taşra Kentlerindeki Değişimler", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 4. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 892 - 913.

**AKILLIOĞLU, Tekin,** "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", [www.idarehukuku.gen.tr/akillioglu-y%C3%Byönetim.htm](http://www.idarehukuku.gen.tr/akillioglu-y%C3%Byönetim.htm), Erişim Tarihi: 5.03.2006.

**AKYILDIZ, Ali (1993).** Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836 - 1856), Eren Yayıncılık, İstanbul.

**AKYILDIZ, Ali (2004).** Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

**ÇADIRCI, Musa (1985).** "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul. ss. 210 - 230.

**ÇAHA, Ömer, Kemal Özden, Refik Yaslıkaya, Şammas Şalur,** "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Bürokratik Devlet Yapısından Katılımcı Yönetime ve İş Dünyası için Yeni Ufuklar", Araştırma Raporu, Marmara İş Hayatı Dernekleri Federasyonu, [www.ishad.org.tr](http://www.ishad.org.tr), Erişim Tarihi: 6.03.2006.

**ÇUKURÇAYIR, Akif Mehmet (2002).** Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset, İkinci Basım, Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya.

**DURŞUN, Davut (1992).** Osmanlı Devleti'nde Siyaset ve Din, 2. Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul.

**DAVISON, H. Roderic (1997).** Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856 -1876), I. Cilt, (Türkçesi: Osman Akınhat), I. Basım, İstanbul.

**DAVISON, H. Roderic (2004),** Osmanlı - Türk Tarihi (1774 - 1923), (Çev: Mehmet Morali), Alkım Yayınevi, I. Baskı, İstanbul.

**ERYILMAZ, Bilâl (1992).** Tanzimat ve Modernleşme, İşaret Yayınları, İstanbul.

**ERYILMAZ, Bilâl (1995).** "İktisadi ve İdarî Yönden Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, 28 - 29 Ocak, Dedeman Oteli, Esentepe - İstanbul.

**ERYILMAZ, Bilâl (1996).** Osmanlı Devleti'nde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Risale Basın Yayın, İstanbul.

**ERYILMAZ, Bilâl (1999).** Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.

**FINDLEY, Carter V. (1985).** "19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss.259 - 262.

**FINDLEY, Carter V. (1994).** Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform, (Çev: Latif Boyacı - İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul.

**GÖRMEZ, Kemal (1997).** Yerel Demokrasi ve Türkiye, Yerel Yönetim ve Belediyeler, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.

**GÜLER, Ayman Birgül (2005).** "Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu", Devlette Reform Yazıları, Dünyada ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona, 1. Baskı, Paragraf Yayınevi, İstanbul.

**HEPER, Metin (1985).** "19. yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, ss. 245 - 258.

**İNALCIK, Halil (1964).** "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu", Belleten, 28 / 112.

**KAYA, Erol (2003).** Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma, I. Baskı, İlke Yayıncılık, İstanbul.

**KARPAT, Kemal (2002).** Osmanlı Modernleşmesi, Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus, (Çev: Akile Zorlu Durukan, Kaan Durukan), 1. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara.

**KALAYCIOĞLU, Ersin (1998).** "Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset", Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslâm, (Edt: Ali Yaşar Sarıbay, E. Fuat Keyman), Vadi Yayınları, Ankara.

**KALAYCIOĞLU, Ersin ve Ali Yaşar Sarıbay (2000).** "Tanzimat: Modernleşme Arayışı Politik Değişim", Türkiye Politik Değişim ve Modernleşme, Alfa Yayınevi, İstanbul.

**KAZICI, Ziya (1995).** "Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı, 28 - 29 Ocak, Dedeman Oteli, Esentepe - İstanbul.

**KELEŞ, Ruşen (2000).** Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.

**KEYDER, Çağlar (2004).** "İmparatorlukta Hukuk ve Meşrutiyet", Toplum ve Bilim, Sayı: 100, Bahar, Birikim Yayıncılık, Ankara.

**KURAN, Ercüment (2004).** Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler, (Derleyen: Mümtaz'er Türköne), Üçüncü Baskı, Türkiye Diyanet Vakfı, Ankara.

**MARDİN, Şerif (1990).** Türkiye'de Toplum ve Siyaset, İletişim Yayınları, İstanbul.

**MARDİN, Şerif (1996).** Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu, (Çev. Mümtaz'er Türköne - Fahri Unan ve İrfan Erdoğan), İletişim Yayınları, İstanbul.

**MARDİN, Şerif (2004),** Türk Modernleşmesi, Bütün Eserleri: 9, Makaleler: 4, (Derleyenler: Mümtaz'er Türköne, Tuncay Önder), İletişim Yayınları, İstanbul.

**ORTAYLI, İlber (1985).** "Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 231 - 243.

**ORTAYLI, İlber (1985).** "Osmanlı Devleti ve Meşrutiyet", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 4. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 953 - 960.

**ORTAYLI, İlber (1985).** "Tanzimat" Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansik-

lopedisi, 6. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 1545 - 1547.

**ORTAYLI, İlber (2000)**, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840 - 1880), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

**ORTAYLI, İlber (2005)**, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İletişim Yayınları, İstanbul.

**ÖZSEMERÇİ, Kemal (2003)**. "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri", Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi: 27, [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr), Erişim Tarihi: 6.03.2006.

**PARLAK, Bekir (2005)**. "Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - I: Reform, Edt. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

**SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1994)**. Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838 - 1868), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

**SUNAY, Cengiz (2002)**. "Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi (3), 2002 / 1, Kocaeli, ss. 113 - 133.

**YAYLA, Yıldızhan (1985)**. "Osmanlı Devleti'nde Meşrutiyet Kavramı", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, 4. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul ss. 948 - 952.