İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

# Osmanlı'da Merkeziyetçilik ve Merkezileşme

Yüksek Lisans Tezi

**Muhammed Köse**

Mayıs 2025

İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

# Osmanlı'da Merkeziyetçilik ve Merkezileşme

Yüksek Lisans Tezi

**Muhammed Köse**

Danışman

**Prof. Dr. Alim Yılmaz**

Mayıs 2025

# TEZ JÜRİSİ ONAYI

Muhammed Köse tarafından hazırlanan "Osmanlı'da Merkeziyetçilik ve Merkezileşme" başlıklı bu Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

**JÜRİ ÜYELERİ** **İMZA**

**Tez Danışmanı:**

Prof. Dr. Alim Yılmaz

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

**Üyeler:**

Dr. Öğr. Üyesi Turgay Ovalı

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Muhammet Erdal Okutan

Marmara Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: 29/05/2025

# BEYANLAR

## Yazım ve Kaynak Gösterme Kılavuzu Beyanı

Danışmanlığımda yazılan bu tezin APA 6. Edisyon yazım ve kaynak gösterme kılavuzunda belirtilen kurallara uygun olarak yapılandırıldığı ve bu kılavuzun APA 6. Edisyon kaynak gösterme standartlarının bu tezde tutarlı olarak uygulandığı tarafımdan incelenerek teyit edilmiştir.

İmza

Prof. Dr. Alim Yılmaz

## Etik İlkelere Sadakat Beyanı

Hazırladığım bu tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi beyan ederim.

İmza

Muhammed Köse

# ÖNSÖZ

Uzun bir yazım sürecinin ardından bu tez çalışmasını noktalarken, akademik hayatımda önemli bir aşamayı tamamlamanın ve beni tatmin eden bir eser ortaya koymanın sevincini yaşamaktayım.

Tez çalışmam boyunca bana ihtiyaç duyduğum serbest alanı sağlayan ve çalışmalarıma daima destek veren danışman hocam Prof. Dr. Alim Yılmaz'a teşekkür ederim. Tezimi büyük bir dikkatle okuyup değerli görüşlerini paylaşarak bu çalışmanın nihai halini almasına büyük katkıda bulunan Dr. Öğr. Üyesi Turgay Ovalı hocama da şükranlarımı sunarım.

Araştırma görevlisi olduğum günden bu yana hem tez hem de akademik hayat konusunda tecrübelerini paylaşan ve bana yol gösteren çalışma arkadaşlarıma da teşekkürü borç bilirim. Her biri bana öğrettikleriyle ve fikir alışverişlerimiz esnasında yaptıkları yorumlarla bu tezin şekillenmesine katkıda bulundu. Verdikleri manevi desteğin önemini de ayrıca belirtmeliyim.

Tez yazım süreci boyunca bana destek oldukları gibi savunma günü de beni yalnız bırakmayan değerli dostlarım Furkan Taş'a ve Dilan Bulan'a da ayrıca teşekkür ederim. Aynı süreci onların da başarıyla tamamlayacağına inanıyor ve kendi tezlerini savunacakları günün gelmesini sabırsızlıkla bekliyorum.

Bu tez çalışmasını hayatım boyunca bana örnek olan ve beni akademik hayata atılmam için teşvik eden saygıdeğer dedem Mustafa Demirel'e ithaf ediyorum.

**22 Haziran 2025**

# İÇİNDEKİLER


**ÖZET** İİ

**GİRİŞ** 1

**1. BÖLÜM:**
**MERKEZİYETÇİ DÜŞÜNCE VE MERKEZİLEŞME SÜRECİ** 9

**1.1. MERKEZ VE ÇEVRE İLİŞKİSİ İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR** 9

**1.2. MODERNLEŞME ÖNCESİNDE MERKEZİLEŞME VE MERKEZİYETÇİLİK** 22

**1.3. MODERN ÇAĞDA MERKEZİLEŞME VE MERKEZİYETÇİLİK** 37

1.3.1. MUTLAKİYETÇİ DÜŞÜNCE VE MODERN DEVLETİN KURULUŞU 40

1.3.2. ANAYASAL DÖNEMDE MERKEZİLEŞME VE ADEM-İ MERKEZİLEŞME 50

**2. BÖLÜM:**
**OSMANLI'NIN GELENEKSEL DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİ DÜŞÜNCE VE MERKEZİLEŞME** 64

**2.1. MERKEZİLEŞMİŞ BİR GELENEKSEL DEVLET OLARAK OSMANLI** 66

2.1.1. OSMANLI DEVLETİ'NİN KURULUŞ SÜRECİNDE MERKEZİLEŞME 68

2.1.2. MERKEZİLEŞMİŞ BÜYÜK ÖLÇEKLİ BİR DEVLET OLARAK OSMANLI 78

**2.2. OSMANLI DEVLET TEŞKİLATINDA BOZULMALAR VE MERKEZİYETÇİ DİRENİŞ** 96

2.2.1. OSMANLI'DA ADEM-İ MERKEZİLEŞMENİN BAŞLANGICI VE KANUN-I KADİM İDEALİZMİ 97

2.2.2. ADEM-İ MERKEZİLEŞMİŞ BİR BÜYÜK ÖLÇEKLİ DEVLET OLARAK OSMANLI 110

**3. BÖLÜM:**
**OSMANLI'NIN MODERNLEŞME SÜRECİNDE MERKEZİYETÇİLİK VE MERKEZİLEŞME** 120

**3.1. II. MAHMUD VE MUTLAKİYETÇİLİK** 121

3.1.1. II. MAHMUD DÖNEMİNDE SİYASİ MERKEZİLEŞME 123

3.1.2. II. MAHMUD DÖNEMİNDE İDARİ MERKEZİLEŞME 127

**3.2. TANZİMAT VE KAMERALİZM** 133

3.2.1. TANZİMAT DÖNEMİNDE SİYASİ YAPININ DÖNÜŞÜMÜ 135

3.2.2. TANZİMAT DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİ İDARİ REFORMLAR 141

**3.3. I. MEŞRUTİYET VE ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK** 154

3.3.1. I. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE ADEM-İ MERKEZİYETÇİ REFORMLAR 155

3.3.2. I. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE SİYASİ ADEM-İ MERKEZİLEŞME 161

**3.4. II. ABDÜLHAMİD VE YENİDEN MUTLAKİYETÇİLİK** 163

3.4.1. II. ABDÜLHAMİD MUTLAKİYETÇİLİĞİ 164

3.4.2. II. ABDÜLHAMİD DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİ REFORMLAR 167

3.4.3. II. ABDÜLHAMİD DÖNEMİNDE ADEM-İ MERKEZİLEŞME 172

**3.5. II. MEŞRUTİYET VE İDEOLOJİK ÇATIŞMA** 175

3.5.1. MEŞRUTİYET REJİMİNİN YENİDEN KURULUŞU 176

3.5.2. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİLİK VE ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK 179

3.5.3. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİ İDARİ REFORMLARININ İNCELEMESİ 185

3.5.4. II. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE SİYASİ ADEM-İ MERKEZİLEŞME VE DAĞILMA 190

**SONUÇ** 193

**KAYNAKÇA** 203

**ÖZET**

Bu tez çalışmasının amacı merkeziyetçi düşünce ile merkezileşme süreçleri arasındaki ilişkiyi Osmanlı Devleti örneği üzerinden açıklamaktır. Çalışma üç bölümden oluşacak şekilde kurgulanmıştır. Birinci bölümde ilk olarak bir fikirler bütünü olan merkeziyetçilik ile bir olgu olan merkezileşme kavramları tanımlanmış ve bunlar arasındaki etkileşim ilişkili diğer kavramlar üzerinden açıklanmıştır. Sonrasında merkeziyetçi düşüncenin tarihi gelişim süreci incelenmiş ve devletlerin merkezileşme süreçlerine dair vaka örnekleri sunulmuştur. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümleri, Osmanlı üzerinden yapılan bir vaka incelemesine ayrılmıştır. Osmanlı'nın geleneksel döneminin incelenmesine ayırılan ikinci bölümde ilk olarak klasik Osmanlı yönetim yapısının oluşum süreci incelenmiştir. Merkeziyetçi düşüncenin bu süreci nasıl etkilediğinin tespit edilebilmesi için Osmanlı Devleti'nin kurucularının ilham kaynakları ve motivasyonları da inceleme sürecine dahil edilmiştir. Sonrasında klasik devlet teşkilatının bozulma sürecinde Osmanlı yönetiminin nasıl bir yönetim anlayışı benimsediğine ve bunun yapılan ıslah çalışmalarını nasıl etkilediğine değinilmiştir. Osmanlı'nın modernleşme döneminin ele alındığı üçüncü bölümde ise, devleti tek bir bütün halinde tutmak için Avrupa'da gelişen ulus devletleri taklit etmeye başlayan Osmanlı yönetiminin yaptığı reform çalışmalarına odaklanılmıştır. Yapılan incelemede merkeziyetçiliğin mutlakiyetçilik, kameralizm ve ittihatçılık gibi farklı formlara bürünerek Osmanlı yönetim anlayışının bir parçası olmaya devam ettiği ortaya çıkarılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Merkez, Merkeziyetçilik, Merkezileşme, Adem-i Merkeziyetçilik, Adem-i Merkezileşme

**ABSTRACT**

The aim of this thesis is to explain the relationship between centralist thought and centralization processes through the example of the Ottoman Empire. The study is structured in three parts. In the first part, the concepts of centralism as a set of ideas and centralization as a phenomenon are defined and the interaction between them is explained by using other related concepts. Afterwards, the historical development process of centralist thought is examined and case examples of the centralization processes of states are presented. The second and third chapters of the study are devoted to a case study of the Ottoman Empire. In the second part, which is reserved for the analysis of the traditional period of the Ottoman Empire, firstly the formation process of the classical Ottoman administrative structure is analyzed. The sources of inspiration and motivations of the founders of the Ottoman state were also included in the examination process in order to determine how centralist thought affected this formation process. Afterwards, in the process of the deterioration of the classical state organization, the Ottoman administration adopted a management approach and how this affected the reform efforts. The third part, which deals with the modernization period of the Ottoman Empire, focuses on the reform efforts of the Ottoman administration, which began to imitate the nation states that developed in Europe in order to keep the state as a unified whole. The analysis revealed that centralism continued to be a part of the Ottoman administrative understanding by taking different forms such as absolutism, cameralism and ittihadism.

**Keywords:** Center, Centralism, Centralization, Decentralism, Decentralisation

## GİRİŞ

### *Amaç*

Bu tez çalışması, hem merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramlarını kavramsal düzlemde analiz etmeyi hem de bu iki kavram arasındaki ilişkiyi belirli bir tarihi örnek üzerinden incelemeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle kavramların analizini mümkün kılacak bir teorik çerçevenin oluşturulması gerekli görülmüştür. Söz konusu çerçeve, kavramsal ayrımları ele alan çözümlemeleri ve siyasi düşünce tarihine ilişkin değerlendirmeleri içermektedir. Vaka incelemesi için ise Osmanlı tarihi tercih edilmiştir. Zira Osmanlı siyaset düşüncesi ve yönetim geleneği, merkeziyetçi düşünceye dair zengin bir fikri birikim içermektedir. Osmanlı tarihi ise, devletin geçirdiği merkezileşme ve adem-i merkezileşme süreçleri sayesinde, yapılacak inceleme için yeteri kadar malzeme sunmaktadır.

### *Teorik Çerçeve*

Teori ve pratik arasındaki etkileşimi ele alan çalışmalar, teoride kusursuz gibi görünen fikirlerin hiçbir zaman kusursuz bir şekilde uygulamaya geçirilemediğini göstermektedir. Bu uyumsuzluğun kaynağı uygulayıcının hataları, teknik yetersizlikler ya da çeşitli dışsal faktörlerdir. Teorinin dahi pek çok kusura sahip olduğu ve farklı şekillerde yorumlanabildiği sosyal bilimlerde uyumsuzluk çok daha ileri düzeye varabilmektedir. Bu durum fikirleri ve onların gerçek hayattaki karşılığı olan olguları incelerken farklı kavramlar kullanılmasını gerekli kılmaktadır.

Merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramları arasındaki ilişki, bahsi geçen duruma örnek olarak verilebilir. Siyaset düşünürleri tarafından geliştirilen bir fikirler topluluğuna veya siyasetçiler tarafından benimsenen bir tutuma karşılık gelen merkeziyetçilik kavramı, siyaset teorisi disiplinin çalışma alanına girmektedir. Bununla birlikte, bu tez çalışması için yapılan literatür taraması esnasında merkeziyetçilik kavramının çoğunlukla yardımcı bir kavram olarak kullanıldığı ve diğer kavramlarla (adem-i merkeziyetçilik, otorite vs.) olan ilişkisi üzerinden ele alındığı tespit edilmiştir. Bir başka deyişle merkeziyetçilik kavramı siyaset teorisi literatüründe nadiren merkezi bir yer edinebilmiştir. Devlet politikalarının bir sonucu olan merkezileşme kavramına ise daha çok kamu yönetimi literatüründe rastlanmaktadır. Yönetim ile ilgili en temel kavramlardan biri olan merkezileşme, bu alanda yapılan pek çok değerli çalışmaya konu olmuştur. Bahsi geçen çalışmalarda merkeziyetçilik kavramının da sıklıkla kullanıldığı görülmektedir. İki kavram arasındaki ayrım araştırmacı tarafından gözetildiği

müddetçe bunun normal ve hatta gerekli olduğu söylenebilir. Ancak bu kavramların birbirlerinin yerine kullanılmasının yaygın görülen bir durum olduğu da belirtilmelidir. Bu durum, bir fikir olan merkeziyetçilik ile bir olgu olan merkezileşme arasındaki ayrımın belirsizleşmesine neden olmaktadır. Merkeziyetçi düşünce ile merkezileşme süreçleri arasındaki etkileşim ise bahsi geçen türden çalışmalarda çoğu zaman ihmal edilmektedir.

Bu tez çalışması, iki teorik iddia üzerinde yapılandırılmıştır. İlk iddia, merkeziyetçilik ve merkezileşmenin birbirinden farklı kavramlar olduğunu ve bu nedenle ayrıştırılarak incelenmesi gerektiğini öne sürmektedir. Bu iddianın temelinde fikirler ile olgular arasında niteliksel bir ayrımın bulunduğu düşüncesi vardır. Bahsi geçen ayrım, ortak kökten türeyen kavramların dahi farklı düzlemlere (teorik ve olgusal) anlam kazanabilmesine neden olmaktadır. O halde bir düşünce biçimi ya da tutum olarak değerlendirilen merkeziyetçilik ile gözlemlenebilir bir kurumsal ya da yönetsel süreç olan merkezileşme arasındaki farka dikkat etmek elzemdir. İki kavram arasındaki etkileşim incelenirken sosyo-politik durum, yönetsel zorunluluklar ve teknik imkansızlıklar gibi üçüncül koşulların varlığını dikkate almak da oldukça mühimdir.

Tezin ikinci temel teorik iddiası ise merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramlarının göreceli olduğunu ileri sürmektedir. Bu bağlamda, bir yapının merkeziyetçi ya da merkezileşmiş olarak değerlendirilebilmesinin başka yapılarla karşılaştırılmasını mümkün kılacak ölçütlerin varlığına bağlı olduğu söylenebilir. Bahsi geçen kavramların göreceli doğası, farklı tarihi dönemlerde ya da farklı coğrafi ortamlarda ortaya çıkan fikir ve yapıları aynı sabit kriterlere göre değerlendirmeyi bilimsel açıdan sorunlu hale getirmektedir. Dolayısıyla bir fikrin ne kadar merkeziyetçi olduğu veya bir yapının merkezileşme derecesi incelenirken, tarihsel ve mekansal bağlamlar mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır. Değerlendirme kriterlerinin açıkça belirtilmesi de incelemenin bilimselliği için son derece gereklidir.

***Araştırma Sorusu***

Çalışmanın araştırma sorusu *'merkeziyetçi düşünce Osmanlı tarihi boyunca devletin merkezileşme sürecini ne şekilde etkilemiştir?'* şeklinde yapılandırılabilir. Bu sorunun cevaplanabilmesi için öncelikle *'merkeziyetçi düşünce ile merkezileşme süreci arasında nasıl bir etkileşim vardır?'* sorusuna cevap bulunması gerekmiştir. Bu nedenle tezin birinci bölümünde yukarda verilenden çok daha kapsamlı bir teorik çerçeve oluşturulmuştur. Osmanlı tarihini tek bir bütün olarak incelemenin güçlüğü, *'merkeziyetçi düşünce Osmanlı Devleti'nin geleneksel döneminde devlet teşkilatını ve yönetim uygulamalarını nasıl*

*etkilemiştir?'* sorusu ile *'merkeziyetçi düşünce Osmanlı Devleti'nin modernleşme sürecinde nasıl bir role sahip olmuştur?'* sorusunun ayrı ayrı cevaplanmasını gerektirmiştir. Geleneksel dönemde ilgili sorunun cevabı tezin ikinci bölümünde, modern dönemle ilgili sorunun cevabı ise tezin üçüncü bölümünde aranmıştır.

***Yöntem***

Nitel bir araştırma olarak tasarlanan bu tez çalışmasında, literatür taraması, kavramsal çözümleme ve karşılaştırmalı tarihsel analiz gibi yöntemlerden faydalanılmıştır. Temel metinler incelenirken yorumlayıcı yaklaşıma başvurulmuş; vakalar ve olgular incelenirken ise tarihsel yorumlama yöntemi kullanılmıştır. Tezin teorik çerçevesi oluşturulurken yapılan literatür taramasında yalnızca temel kavramlarla doğrudan ilgili kaynaklar incelenmiştir. Teze konu edilen düşünce akımları incelenirken yalnızca bu akımlara en çok katkı yaptığı varsayılan düşünürlerin fikirlerine yer verilmiştir. Teorik çerçeve oluşturulurken öne sürülen iddialar küçük vaka örnekleri üzerinden incelenmiştir. Bu noktada verilen örneklerin Osmanlı üzerinde yapılacak vaka incelemesini daha anlaşılır kılmasına dikkat edilmiştir.

Vaka incelemesine konu edilen zaman aralığının genişliği, Osmanlı tarihi üzerine yapılan incelemenin merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramları bağlamında sınırlandırılmasını gerektirmiştir. Osmanlı tarihindeki bütün siyasi olayları ve yönetsel reformları tek bir tez çalışmasında incelemek mümkün olmadığı için yalnızca dönüm noktası olarak nitelendirilebilecek gelişmeler ele alınmıştır. Benzer bir şekilde, bütüncül bir çalışmada Osmanlı siyaset düşüncesi literatürünün tamamını incelemenin imkansızlığı nedeniyle yalnızca ele alınan dönemin en etkili düşünürleri incelemeye konu edilmiş ve incelemede bu düşünürlerin yalnızca merkeziyetçilik ile bağlantılı fikirlerine yer verilmiştir.

Yapılan bölümlendirmenin incelemenin sınırlandırılmasına büyük katkıda bulunduğu söylenebilir. Merkeziyetçi düşünce incelenirken yalnızca ilgili dönemin genel eğilimlerine dikkat edilmiş, merkezileşme süreci incelenirken ise gerçekleştirilen reformların seyrine odaklanılmıştır. İncelemeye konu edilen siyasi düşünce metinleri dönemin en etkili metinleri arasından seçilmiştir. Siyasi olaylar ve bürokratik reformlar incelenirken yalnızca siyasi, idari ve mali merkezileşmeye (veya adem-i merkezileşmeye) neden olan önemli gelişmeler ele alınmıştır. Osmanlı yönetiminin ve diğer siyasi aktörlerin stratejileri ve eylemleri de yalnızca merkeziyetçi (veya adem-i merkeziyetçi) düşünce bağlamında değerlendirilmiştir.

*Önem*

Fikirler ve olguları birbirinden ayrıştıran ve bunlar arasındaki etkileşimi inceleyen bir yaklaşımla yazılan bu çalışmada merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramlarına dair geniş bir literatür taranmıştır. Yapılan taramada bu iki kavramın arasındaki ayrıma odaklanan ve bunların arasındaki ilişkiyi bir vaka örneği üzerinden sistematik bir şekilde inceleyen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu, iki kavramın arasındaki ayrıma ilk kez bu çalışmada dikkat çekildiği anlamına gelmemektedir. Ancak bahsi geçen ayrımın incelenen çalışmalarda merkezi bir yer edinmediği söylenebilir. Bu durum çalışmaya özgün bir değer kazandırmaktadır.

Tezin teorik çerçevesinde merkeziyetçilik ile merkezileşme kavramları ve bunların arasındaki ilişkiler incelenirken literatürde yer alan sınıflandırmaların yanı sıra bu tez çalışmasına özgün sınıflandırmalar da kullanılmıştır. Kavramların göreceliliğini vurgulamak için yapılan bu yeni sınıflandırmalar ile literatürdeki sınıflandırmaların eksikliğinden kaynaklanabilecek yanlış anlaşılmaların önüne geçileceği umulmuştur. Bahsi geçen sınıflandırmaların benzer bir yaklaşımla yazılan diğer çalışmalar tarafından kullanılması mümkündür. Bu bakımdan çalışmanın literatüre katkıda bulunduğu söylenebilir.

Geleneksel dönem hakkındaki yapılan inceleme, bu tez çalışmasının en değerli yanlarından biridir. Tezin hazırlık aşamasında gerçekleştirilen literatür taraması, geleneksel dönemin merkeziyetçi düşünceye ve merkezileşme olgusuna dair incelemeler yapan araştırmacılar tarafından genellikle ihmal edildiğini göstermiştir. Bu durum geleneksel düşünceleri ve olguları modern kavramlar ile açıklamanın anakronizme neden olacağı endişesinden kaynaklanmaktadır. Teorik çerçeve oluşturulurken merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramlarının modern bağlamlarından koparılarak tanımlanması sayesinde, çalışma boyunca geleneksel döneme dair analizlerin anakronizme neden olmadan gerçekleştirilmesi mümkün hale gelmiştir.

Çalışmanın vaka incelemesine ayrılan bölümlerinde, merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramları bağlamında bir tarih okuması yapılmıştır. Osmanlı yönetim anlayışının merkeziyetçi karakteri aslında daha önce pek çok değerli çalışmada ele alınmış bir mevzudur. Bu konudaki ilk önemli incelemelerden biri Osmanlı merkeziyetçiliğinin en büyük eleştirmeni olan Prens Sabahaddin tarafından yapılmıştır. Kendisi aynı zamanda Osmanlı topraklarında siyasi merkezileşme ile idari merkezileşme arasındaki ayrıma dikkat çeken ilk siyasi düşünürlerden biridir. Sonraki

yıllarda yapılan çalışmalarda da Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu sıklıkla belirtilmiştir. Osmanlı Devleti'nin merkezileşme süreci ve Osmanlı'da merkez çevre ilişkileri de benzer bir şekilde literatürde sıklıkla ele alınan bir meseledir. Şerif Mardin'in Türkiye'de merkez çevre ilişkilerinin gelişim süreci ile ilgili "Türk Siyasasını Açıklayabilecek bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri" isimli makalesi de bu tez çalışmasının önemli ilham kaynaklarından biri olarak zikredilmelidir.

Bu tez çalışmasını yukarıda bahsedilen çalışmalardan farklı kılan şey, merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramları arasındaki ayrımın üzerine inşa edilmiş olmasıdır. Yapılan incelemede merkeziyetçi düşüncenin gelişimi ve devlet teşkilatının merkezileşmesi birbirleriyle doğrudan ilişkili, ancak birbirinden farklı süreçler olarak değerlendirilmiştir. Her iki süreç de devletin kurulduğu yıllardan itibaren incelenmeye başlamıştır. Böylelikle Osmanlı merkeziyetçiliğinin nasıl ortaya çıktığına, hangi siyasi gelişmeler aracılığıyla güç kazandığına ve hangi politikalar aracılığıyla devletin en temel karakteristik özelliklerinden biri haline geldiğine dair çıkarımlar elde edilmiştir. Sonrasında ise devletin güç kaybetmesiyle birlikte başlayan adem-i merkezileşme süreci incelenmiş ve Osmanlı hükümeti merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olmaya devam ettiği halde adem-i merkezileşmenin nasıl gerçekleşebildiği açıklanmıştır. Osmanlı'nın geleneksel dönemi hakkında yapılan inceleme, modern dönemdeki yönetim anlayışının nasıl ortaya çıktığının ve bu dönem boyunca gerçekleşen merkezileşme/adem-i merkezileşme süreçlerinin daha net anlaşılabilmesini sağlamıştır. Yönetim tarihinin siyasi düşünce tarihiyle birlikte incelenmesi de bu çalışmaya disiplinler arası bir nitelik katmıştır.

***Kapsam***

*Merkeziyetçi Düşünce ve Merkezileşme Süreci* başlıklı birinci bölüm üç kısımdan oluşmaktadır. Tamamen kavramsal bir incelemeye ayırılan birinci kısımda merkez, merkezileşme ve merkeziyetçilik kavramları üzerine detaylı bir tanımlama yapılmıştır. Tanımların netleştirilmesi için bu iki kavramın türlerine (siyasi, idari, mali), zıtlarına (adem-i merkezileşme, adem-i merkeziyetçilik) ve onlarla ilişkili olan diğer kavramlara (hiyerarşi, otorite, özerklik vb.) da değinilmiştir. Yukarıda tezin temel teorik iddiaları olarak sıralanan iki iddia tezin bu kısmında daha detaylı bir şekilde temellendirilmiştir.

Birinci bölümün geri kalanında, birinci kısımda yalnızca teorik düzeyde ele alınan merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramlarına tarihi bir boyut kazandırılmıştır. İkinci kısımda ilk olarak geleneksel devlet yapılarının merkezileşme düzeylerini esas

alan yeni bir sınıflandırma yapılmıştır. Sınıflandırma sunulurken merkezileşmenin göreceli bir kavram olduğuna ve devletlerin merkezileşme düzeyinin zaman içinde değişebileceğine dikkat çekilmiştir. Bu kısımda sunulan iddialar daha çok geleneksel devletlerin merkezileşme ve adem-i merkezileşme süreçlerinin nasıl ölçülebileceğine yöneliktir. Geleneksel bir devletin siyasi açıdan ne kadar merkezileştiğini ölçmek için, merkezin sahip olduğu siyasi yönetim yetkilerinin sınırlarını tespit edilmesinin gerektiği iddia edilmiştir. Bir başka iddiaya göre geleneksel devletlerin idari merkezileşmişlik düzeyi merkezi hükümetin taşra üzerinde ne kadar kontrole sahip olduğuna bakılarak ölçülebilir ve bunun için memurların statüsü, bürokratik işleyişin detaylılığı gibi kriterlerden faydalanılabilir. Geleneksel devletlerin mali merkezileşme düzeyinin vergi sistemi ve maaş sistemi gibi mali sistemlerin incelenmesi yoluyla tespit edilebileceği de bu kısımda sunulan önemli iddialardan biridir.

Birinci bölümün üçüncü kısımda ise modern merkeziyetçi düşüncenin nasıl ortaya çıktığına, nasıl geliştiğine ve bu düşüncenin devlet yapılarını nasıl dönüştürdüğüne dair bir inceleme yapılmıştır. Merkeziyetçi düşünce ve merkezileşme süreçleri arasındaki ilişkinin incelenebilmesi için siyasi düşünce tarihi literatüründen ve kamu yönetimi teorilerinden faydalanılmıştır. Bu kısımda sunulan temel iddiaya göre modernleşme ile ortaya çıkan yeni fikirler, devletlerin daha önce hiç olmadığı kadar merkezileşebilmesinin yolunu açmıştır. Buna göre, erken modern dönemde gerçekleşen siyasi, sosyal, kültürel ve teknolojik gelişmelerinin bir neticesi olarak ortaya çıkan mutlakiyetçi düşünce, siyasi açıdan oldukça adem-i merkezileşmiş bir yapıya sahip olan Avrupa devletlerinin kısa süre içinde güçlü bir egemenin etrafında toplanan merkezileşmiş yapılara dönüşmesini sağlamıştır. Sonraki süreçte egemenin otoritesini artırma ihtiyacı, yeni bürokratik ve mali yapıların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu ise Avrupa devletlerinin idari ve mali anlamda da merkezileşmesine neden olmuştur. Daha sonraki yıllarda ortaya çıkan anayasalcı düşünce ise Avrupa'da yeni bir kurumsallaşma süreci başlatmıştır. Bu ise merkeziyetçi eğilimlerin güç kazanmasını ve çok daha merkezileşmiş yönetim yapılarının kurulmasını mümkün kılmıştır.

*Osmanlı'nın Geleneksel Döneminde Merkeziyetçi Düşünce ve Merkezileşme* başlıklı ikinci bölümde Osmanlı tarihinin 14. yüzyılın başından 18. yüzyılın sonuna kadar olan dönemi inceleme konusu edilmektedir. Bölümün birinci kısmında, literatürde Osmanlı'nın klasik çağı olarak da anılan, 14. ve 17. yüzyıllar arası dönem ele alınmıştır. Yapılan inceleme Osmanlı Devleti'nin kurucularının geleneksel yönetim sistemini inşa ederken merkeziyetçi bir yaklaşım benimsediği iddiasının üzerine kurulmuştur. İddiaya

göre, Osmanlı yönetimi henüz devletin kuruluş yıllarından itibaren bulunduğu bölgede merkezi bir güç olmayı hedeflemiştir. Bunun için aynı coğrafyada kurulmuş merkezileşmiş büyük ölçekli devletlerin yönetim yapılarından ilham almış ve kendi koşullarına uygun yeni yapılar geliştirmiştir. Devlet askeri başarılar elde ettikçe Osmanlı yönetiminin siyasi otoritesi büyümüştür. Bu ise siyasi, idari ve mali anlamda daha da merkezileşmiş bir yapının inşa edilmesini mümkün kılmıştır.

İkinci bölümün ikinci kısmında ise geleneksel Osmanlı yönetim yapısının bozulma süreci ele alınmıştır. 17. ve 19. yüzyıllar arasında kalan dönemin incelendiği bu kısımda öne sürülen temel iddiaya göre, incelenen dönemde gerçekleşen adem-i merkezileşme süreçleri Osmanlı yönetiminin tercihinin değil üçüncül koşullar karşısındaki çaresizliğinin bir neticesidir. Merkeziyetçi tutumunu koruyan Osmanlı yönetimi, bu dönem boyunca devleti yeniden merkezileştirmenin yollarını aramıştır. Başlangıçta bunun için Kanun-ı Kadim olarak isimlendirilen eski düzene geri dönülmesinin gerekli olduğu kabul edilmiştir. Bu konudaki umutların yitirilmeye başlandığı 18. yüzyılda ise, batılı devletleri örnek alan yeni bir sistem (Nizam-ı Cedid) inşa etme fikri ortaya çıkmıştır. Ancak dönemin siyasi, sosyal ve iktisadi koşulları Osmanlı yönetiminin amacına ulaşmasını önlemiştir.

*Osmanlı'nın Modernleşme Sürecinde Merkeziyetçilik ve Merkezileşme* başlıklı üçüncü bölümde ise 19. yüzyılda gerçekleşen modernleşme faaliyetlerine odaklanılmıştır. Osmanlı yönetim anlayışının ve devlet teşkilatının çok hızlı ve kapsamlı bir dönüşüm sürecinden geçmesi nedeniyle bu süreç beş kısma ayrılarak incelenmiştir. Birinci kısımda Osmanlı modernleşmesinin başlangıcı olarak nitelendirilen II. Mahmud Döneminde Osmanlı'nın nasıl batılı anlamda mutlakiyetçi bir devlete dönüştüğü gösterilmiştir. Bu kısımda öne sürülen temel iddia II. Mahmud mutlakiyetçiliğinin geleneksel Osmanlı mutlakiyetçiliğinden farklı özelliklerinin olduğudur. II. Mahmud siyasi otoritesini mutlaklaştırmak için geleneksel yöntemlere başvurmakla birlikte nihayetinde ortaya modern bir devlet yapısı çıkarmayı hedeflemiştir.

Tanzimat Dönemi'ne odaklanılan ikinci kısımda II. Mahmud mutlakiyetçiliğin yerini nasıl Osmanlı'ya has bir tür kameralizme bıraktığı ve bürokratik seçkinlerin Osmanlı yönetim teşkilatını modernleştiren kapsamlı reformları nasıl gerçekleştirdiği incelenmiştir. Bu kısımda Osmanlı yönetiminin dağılmakta olan devleti tek bir parça halinde tutma arzusunun, Tanzimat Döneminde Osmanlı merkeziyetçiliğinin temel motivasyonu olduğu öne sürülmüştür. Buradan yola çıkarak devletin merkezileşmesine yönelik bütün reformların merkeziyetçi yönetim anlayışının bilinçli bir ürünü olduğu,

devletin adem-i merkezileşmesine yol açan gelişmelerin ise kontrol edilemeyen üçüncül koşullardan kaynakladığı iddia edilmiştir.

Üçüncü kısımda Osmanlı'da anayasalcı düşüncenin güç kazanması sonucunda başlayan I. Meşrutiyet Dönemi ele alınmıştır. Genç Osmanlılar'ın adem-i merkeziyetçi eğilimleri ve ilk Osmanlı parlamentosunun adem-i merkezileşmeye neden olan politikaları nedeniyle bu dönemin Osmanlı merkeziyetçiliği için bir duraksama dönemi olduğu iddia edilmiştir. Bu dönemin kısa sürmesi ise Osmanlı hükümetinin (özellikle de dönemin hükümdarı olan II. Abdülhamid'in) merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olması ile açıklanmıştır.

Dördüncü kısımda anayasanın askıya alındığı, anayasalcı düşüncenin bastırıldığı ve mutlakiyetçiliğin yeniden yükseldiği II. Abdülhamid Dönemi'nin kısa bir incelemesi sunulmuştur. Burada anayasal yönetimden mutlakiyetçiliğe dönüşün Osmanlı yönetim geleneğinin temel karakteristik özelliklerinden biri haline gelmiş merkeziyetçi yönetim anlayışının bir sonucu olduğu iddiası ön plana çıkmaktadır. II. Abdülhamid Döneminde Osmanlı Devleti'nin tarihinin en merkezileşmiş idari yapısına kavuşması ise hükümdarın merkeziyetçi yönetim anlayışının doğrudan bir sonucu olarak nitelendirilmiştir.

Beşinci ve son kısımda ise anayasalcı muhalefetin zaferinin ardından başlayan II. Meşrutiyet Dönemi ele alınmıştır. II. Abdülhamid mutlakiyetçiliğinin bütün kalıntılarının tek tek temizlendiği ve çevrede yer alan siyasi aktörlerin devlet yönetimine katılma fırsatı elde ettiği bir dönemde dahi Osmanlı merkeziyetçiliğinin gücünü koruması, bu kısımda incelenmeye değer bir mesele olarak öne sürülmüştür. Meseleye açıklık getirmek için sunulan temel iddia, bahsi geçen durumun fırka siyasetinin bir neticesi olduğudur. Bu, II. Meşrutiyet Dönemindeki merkezileşme hareketinin II. Meşrutiyet Dönemi'nin büyük bir bölümü boyunca süren, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin merkeziyetçi yönetim anlayışından kaynakladığı anlamına gelmektedir. Cemiyetin karşısında gelişen muhalefetin adem-i merkeziyetçi eğilimleri ise bu iddianın en önemli delillerinden biri olarak öne sürülmüştür.

# 1. BÖLÜM
# MERKEZİYETÇİ DÜŞÜNCE VE MERKEZİLEŞME SÜRECİ

Bu bölümde merkeziyetçilik ve merkezileşme kavramları hakkında bir teorik ve tarihi çerçeve sunmak hedeflenmektedir. Bunun için öncelikle merkez, merkezileşme, adem-i merkezileşme, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik kavramları tanımlanacaktır. Sonrasında merkeziyetçiliğin ve merkezileşmenin tarihi, geleneksel ve modern olarak anılan iki ayrı döneme ayrılarak incelenecektir. Modernleşme teorilerinden yola çıkılarak yapılan bu dönemlendirme, modern dönemde ortaya çıkan yeni yönetim usullerinin ayrıca değerlendirilebilmesini sağlayacaktır. Geleneksel dönem üzerine yapılan incelemede merkezileşmenin bu dönemde ne ölçüde mümkün olduğu ve modernleşme sürecine henüz girmemiş bir devletin merkezileşme düzeyinin ne şekilde ölçülebileceği araştırılacaktır. Modern dönem üzerine yapılan incelemede ise modernleşme süreci esnasında merkeziyetçi düşüncenin nasıl bir dönüşüm sürecinden geçtiği, devletlerin merkezileşme sürecine nasıl katkıda bulunduğu ve adem-i merkeziyetçi düşünce tarafından nasıl eleştirildiği incelenecektir.

## 1.1. Merkez ve Çevre İlişkisi ile İlgili Temel Kavramlar

*Merkez* ve *çevre*, sosyal bilimlerin pek çok alanında kullanılan ve çok sayıda siyasi, sosyal ve ekonomik olgunun daha anlaşılır kılınmasını sağlayan kavramlardır. Bu kavramlar çoğu zaman konum bildiren asıl anlamlarıyla değil, daha soyut ve sembolik anlamlarıyla kullanılmaktadır. Merkez ve çevre kavramları ile ne kastedilmek istendiği, sosyal bilimcinin onları hangi bağlamda kullandığına göre değişmektedir. Bu kavramları sosyal bir kuram inşa etmek için kullanan ilk sosyal bilimcilerden biri, sosyolog Edward Shils'dir. Shils merkez ve çevre kavramlarını toplumsal bir hiyerarşiyi tarif etmek için kullanmıştır. Ona göre merkez toplum tarafından kutsal sayılan değerlerin, otoritenin ve onun kaynağı olan meşruiyetin yoğunlaştığı alandır. Merkezde bulunan seçkinler, bahsi geçen değerlerin taşıyıcısı ve koruyucusu olma niteliğindedir. Çevre ise toplumun merkezi değerlerden uzak kalan ve bu nedenle ona karşı mesafeli, hatta zaman zaman düşmanca tavırlar benimseyen kesimlerin bulunduğu alandır. Shils modernleşme öncesinde çevrenin merkezden önemli ölçüde kopuk olduğunu, ancak modernleşmenin ardından ortaya çıkan imkanların (şehirleşme, bütüncül bir iktisadi sistem, demokratikleşme, merkezileşmiş bir eğitim sistemi) çevreyi merkeze yaklaştırdığını öne sürmüştür. Ancak merkezin çevreyi dışlaması, çevrenin ise merkeze aidiyet hissedememesi gibi sorunlar merkez ve çevre arasındaki ayrımın modern toplumlarda da var olduğunu göstermektedir (Shils, 1961).

Shils'in merkez ve çevre kavramlarını mekansal değil sembolik anlamıyla ele alan yaklaşımı, daha sonra yapılan pek çok önemli akademik çalışmaya ilham kaynağı olmuştur. Antonio Gramsci hegemonya kavramı hakkındaki fikirlerini sunarken merkez ve çevre kavramlarını, tıpkı Shils gibi, toplum yapısını tasvir etmek için kullanmıştır. Gramsci'ye göre egemen kültürel ve politik yapıları barındıran merkez, karar alma süreçlerinden dışlanmış ve marjinalleşmiş gruplardan meydana gelen çevre üzerinde tahakküm kurmak için devleti bir araç olarak kullanmaktadır. Hem sivil toplumu hem de siyasi toplumu bünyesinde barındıran devlet, Gramsci'nin hegemonya olarak adlandırdığı bu tahakkümü gerek rıza oluşturmak gerekse zor kullanmak yoluyla sürdürmektedir (Germino, 1986).

Merkez ve çevre ikiliğini tamamen farklı bir bağlamda ele alan Immanuel Wallerstein ise bu iki kavramı küresel ekonomik sistemi açıklamak için kurguladığı Dünya Sistemi Teorisi'nin temel bir parçası olarak kullanmıştır. Bu teoriye göre modern çağda kapitalizm küresel bir ekonomik sistem haline gelmiştir. Mevcut durumda dünyada var olan devletler üç kategoriye ayrılmaktadır. Merkez olarak sınıflandırılan ülkeler gelişmiş sanayiye ve büyük bir sermaye birikimine sahip olan ülkelerdir. Çevre olarak sınırlandırılan ülkeler ekonomik anlamda çok daha az gelişmiş ve büyük ihtimalle geçmişte başka bir ülkenin sömürgesi olarak yönetilmiş ülkelerdir. Bu ikisinin arasında ise çevre ülkelere göre daha gelişmiş olan ancak merkez ülkelerin gelişmişlik düzeyine ulaşamayan ülkeler (yarı çevre) bulunmaktadır. Wallerstein dünyadaki ekonomik sistemin merkez ülkelerin geri kalan ülkelerin iktisadi açıdan sömürmesi üzerine kurulu olduğu iddiasındadır. Buna göre çevre merkeze kaynak sağlamakta, ancak bunun karşılığında merkezin sahip olduğu imkanlardan faydalanamamaktadır. Merkez ve çevre arasındaki ilişki sürekli değişmektedir. Bu değişim yalnızca iktisadi değil, aynı zamanda toplumsal ve ideolojik dönüşümün de bir sonucudur. Ancak her şeye rağmen kapitalist sistem sömürü araçlarının bütünüyle ortadan kalkmasına izin vermemektedir (Hopkins & Wallerstein, 1982).

Merkez ve çevre kavramlarının sosyal bilimler literatüründeki kullanımına dair örnekler çoğaltılabilir. Ancak kavramların bu çalışmada yalnızca devlet yönetimi bağlamında kullanılacağını belirtmek ve bununla ilgili tanımlamaları yapmak daha uygun görünmektedir. Yönetim bağlamında ele alındığında merkez ve çevre kavramlarını hiyerarşik bir teşkilatta yer alan idari birimlerin bu hiyerarşideki konumunu belirtmek için kullanmak mümkündür. Hiyerarşide diğer bütün birimlerin üzerinde yer alan birim merkez olarak nitelendirilmektedir. Diğer bütün idari birimler

ise sembolik düzlemde merkezin etrafında yer almaları nedeniyle, çevre olarak nitelendirilmektedir. *Üst* ve *merkez* gibi konum bildiren ifadeler, bu idari birimlerin sahip olduğu yetkiler bakımından diğerlerinden üstün olduğunu belirtmek için kullanılmaktadır.

İdari birimlerin sahip olduğu yetkiler kısaca *yönetim yetkileri* olarak adlandırılabilir. Yönetim yetkileri ise *kural koyma*, *emir verme* ve *denetleme* olmak üzere üç sınıfa ayrılabilir. Başka sınıflandırmaların yapılması da mümkündür, ancak tezin kavramsal bütünlüğünü sağlamak için bölümün geri kalanı boyunca bu sınıflandırma kullanılacaktır. Kural koyma, bir idari kurumun belirli prosedürlere uygun bir şekilde bağlayıcı kurallar üretme yetkisidir (Merriam-Webster, 2025). Kural koyma yetkisi, idari birimin, bu birimde çalışanların veya bu birimin yönettiği kişilerin önceden belirlenmiş belirli standartlara uygun şekilde hareket etmesini sağlar. Emir verme, birilerin resmi bir şekilde belirli bir eylemde bulunmaya zorlama yetkisidir (Britannica, 2025). Emir verme yetkisi idari birimde çalışanları olanları belirli bir görevi yerine getirmeye zorlamak için kullanılır. Denetleme ise idari birimin kendi çalışanlarının veya yetki alanında bulunan kişi ve kurumların kurallara uyup uymadığını ve emirleri yerine getirip getirmediğini tespit etmekte kullanılan bir yetkidir (Harris & Pushkin, 2008).

Hiyerarşik bir teşkilatta yer alan idari birimler, kendi içlerinde de hiyerarşik bir yapıya sahiptir. Bazı idari yapılar, yalnızca kendi iç hiyerarşilerini yönetmelerini sağlayacak kısmi yönetme yetkileriyle donatılmıştır. Bazıları ise kendi kendilerini yönettikleri gibi, teşkilat hiyerarşisinde kendi altlarında yer alan idari birimleri de yönetebilmektedir. Bunun yanı sıra, aralarında hiyerarşik bir bağ bulunmayan iki idari birimden birini diğerini denetleme yetkisiyle donatan yönetim uygulamaları da mevcuttur. Merkezde konumlandırılan idari birim ise, hiyerarşik üstünlüğü sayesinde teşkilatta yer alan diğer bütün idari birimleri yönetme yetkisini elinde bulundurmaktadır. Ancak, önceden konulan kısıtlamalar nedeniyle, her merkezi idare birimi aynı genişlikte yetkilere sahip olmayabilir. Teknik imkansızlıklar ise merkezi idare birimlerinin sahip olduğu yetkileri aynı ölçüde kullanamamasına neden olabilir. Yukarıda sıralanan değişkenler incelenen idari yapının işlevine, kurulduğu yere ve kurucuların tercihlerine bağımlıdır (Blau, 1968).

Hiyerarşik teşkilatların yapılanma sürecinde iki temel eğilimin var olduğu iddia edilebilir. *Merkezileşme eğilimi*, yönetim yetkilerinin merkezde toplanmasına ve diğer idari birimlerin sahip olduğu yönetim yetkilerinin mümkün olduğunca sınırlandırılmasına yol açar (Dictionary of the Social Sciences, 2002). *Adem-i merkezileşme*

*eğilimi* ise merkezin sahip olduğu yönetim yetkilerinin sınırlandırılmasını ve çevrede yer alan idari birimlerin daha fazla yönetim yetkisine sahip olmasını sağlar (Schneider, 2003). Bu sınıflandırmadan yola çıkarak, yönetme yetkilerinin tamamen merkezde toplandığı bir teşkilatın *aşırı merkezileşmiş* bir yönetim yapısına sahip olduğu söylenebilir. Benzer şekilde, merkezin yönetme yetkilerinin merkez olarak nitelendirilmesini mümkün kılacak asgari düzeyde olduğu ve çevrede yer alan idari birimlerin her birinin kendi kendini yönetmesini mümkün kılan yetkilerle donatıldığı bir idari teşkilat, *aşırı adem-i merkezileşmiş* bir yapı olarak sınıflandırılabilir.

Bu çalışmanın temel iddialarından biri, merkezileşmişlik ve adem-i merkezileşmişlik kavramlarının göreceli kavramlar olduğudur. Burada görecelilik ile kastedilen, iki kavramın arasında net bir sınırın bulunmayışıdır. Diğer bir temel iddia ise merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin durağan bir olgu değil, devamlı bir süreç olduğudur. O halde merkezileşme ve adem-i merkezileşme eğilimlerinin teşkilatın oluşumu tamamlandıktan sonra da teşkilat yapısını dönüştürmesinin mümkün olduğu söylenebilir. Yapısal dönüşümler ve yönetim uygulamalarındaki değişimler idari teşkilatların zaman içinde *merkezileşmesine* veya *adem-i merkezileşmesine* yol açacaktır. Merkezileşmenin çevrede yer alan idari birimlerin elindeki yönetim yetkilerinin bir kısmının merkeze aktarılmasıyla gerçekleşen bir olgu olduğu söylenebilir (Dictionary of the Social Sciences, 2002). Bunun zıttı olarak tanımlanabilecek adem-i merkezileşme ise merkezin elindeki yönetme yetkilerinin sınırlandırılmasıyla ve çevrede yer alan idari birimlerin kendi kendini yönetme kapasitesinin artırılmasıyla ortaya çıkmaktadır (Schneider, 2003).

Kural koyma yetkisinin merkezileştirilmesi, teşkilatın genelinde uyulması gereken yönetim standartların netleşmesini ve teşkilatın bütünlüğünün korunmasını sağlayacaktır. Bu yetkinin adem-i merkezileştirilmesi ise çevrede yer alan idari birimlerin kendi yetki alanları içinde geçerli kurallar koymasını mümkün kılacaktır. Mesele kural koyma yetkisi olduğunda merkezileşme ve adem-i merkezileşme arasında dengenin kurulması oldukça önemlidir. Aşırı merkezileşme çevrede yer alan idari birimlerin ihtiyaç duyduğu esnekliği ortadan kaldırarak idari işleyişte aksaklıklara neden olabilir. Aşırı adem-i merkezileşme ise standartların ortadan kalkmasına ve teşkilatın bütünlüğüne zarar verebilir (Manfield, 1973).

Benzer bir durum emir verme yetkisi için de geçerlidir. Emir verme yetkisi merkezileştirildiği takdirde, idari birimler arasında koordinasyon sağlamak kolaylaşır. Bu yetki adem-i merkezileştirildiğinde ise idari birimlerin kendiliğinden harekete

geçmesi ve kendi belirledikleri hedeflere ulaşmak için çalışması mümkün olur. Emir verme yetkisi bütünüyle merkeze ait ise idari birimler kendiliklerinden harekete geçmelerini gerektiren vakalarda dahi merkezden gelecek emirleri veya izinleri beklemek durumunda kalır. Bu da işlerin mümkün olandan daha yavaş yürütülmesine ve teşkilatın hantallaşmasına neden olur. İdari birimlerin kendiliğinden harekete geçme kapasitesi gereğinden fazla artırıldığı takdirde ise teşkilatın birimleri arasında koordinasyonu sağlamak güçleşir (Peters, 2001).

Merkezileşme ve adem-i merkezileşme süreçleri arasındaki dengenin sağlanması, denetlenme yetkisi için de oldukça önemlidir. Denetleme yetkisinin merkezileştirilmesi durumunda merkez, idari birimlerin önceden belirlenen standartlara uygun çalıştığını verilen görevleri uygun şekilde yerine getirdiği tespit etme imkanına kavuşur. Denetleme yetkisi adem-i merkezileştirildiği takdirde ise idari birimler iç denetim yoluyla kendi işleyişlerindeki sorunları tespit edip çözmenin yollarını bulurlar. Çevrede yer alan idari birimlerin diğer idari birimleri denetleme yetkisine sahip olması, merkezin tek başına yapamayacağı kadar kapsamlı bir denetimin gerçekleştirilmesini mümkün kılar. Buradan yola çıkarak, denetleme yetkisinin aşırı merkezileştirilmesi durumunda idari birimler üzerinde kapsamlı bir denetim yapmanın mümkün olmayacağı söylenebilir. Merkezin denetleme yetkisi gereğinden fazla sınırlandırıldığına ise idari birimler üzerinde yapılan denetimin güvenilirliği azalacaktır (Peci & Pulgar, 2019).

Merkezileşme ve adem-i merkezileşme her zaman teşkilatın bütününü etkileyen süreçler değildir. Büyük oranda merkezileşmiş bir teşkilatın bazı birimleri kendi kurallarını koyma, kendi kendine harekete geçme ve kendi kendini denetleme yetkilerine sahip olabilir. Büyük oranda adem-i merkezileşmiş bir teşkilatta ise tamamen merkezin yönetimi altında olan bazı idari birimler bulunabilir. Bu durum, özerkliğin merkezileşme ve adem-i merkezileşme ile doğrudan bağlantılı olan temel bir kavram olarak tanıtılmasını gerektirmektedir. *Özerklik* kısaca daha üst bir otoritenin kontrolünden bağımsız bir şekilde hareket etme yetisi olarak tanımlanabilir. Bir idari birimin özerklik sahibi olması, onu teşkilatın bir parçası olmaktan çıkarmamaktadır. Benzer bir şekilde özerklik, en aşırı formlarında bile, merkezin sahip olduğu yönetim yetkilerini bütünüyle ortadan kaldırmamaktadır. Özerklik için gereken *merkezden bağımsız hareket etme kabiliyeti* belirli bir seviyeyi aştığı takdirde, idari birim merkezden bağımsız hale gelir. Bu kabiliyet belirli bir seviyenin altında kaldığında ise özerklikten bahsetmek mümkün değildir (Bach, 2016).

Bu kavramları devlet yönetimi bağlamında incelemeye geçmeden önce, *merkezileşme* ve *merkeziyetçilik* kavramlarını da kısaca tanıtmak faydalı olacaktır. Merkezileşme ve aynı kökten türeyen merkezileşmişlik, bir idari dönüşüm sürecine ve bir idari yapının durumuna işaret eden kavramlardır. Bu durum merkeze bağlı/ait anlamına gelen *merkezi* sıfatının *-laş/leş* yapım eki aracılığıyla bir fiile dönüşmesinden kaynaklanmaktadır. Bu fiile eklenen *-mak/mek* eki, sürecin isminin elde edilmesini sağlar. Aynı fiile *-mış/miş* eki eklendiğinde merkezileşme sürecinin sonunda oluşan yapının durumunu tarif etmek için kullanılabilecek bir sıfat elde edilmiş olunur. Aynı durum adem-i merkezileşme ve adem-i merkezileşmişlik kavramları için de geçerlidir. Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik ise, bir siyasi düşünceyi, bir yönetim anlayışını veya idari bir yapının karakterini ifade eden kavramlardır. Merkeziyetçilik kavramının temelinde yer alan *merkeziyet* kelimesi, *merkezi* sıfatına *-lık/lik* eki ile aynı anlama gelen *-iyet* ekinin eklenmesiyle oluşmuştur. Merkezi olma durumunu ifade eden bu kelimeye eklenen *-cı/ci* eki ise kelimeye *merkeziyet taraftarlığı* veya *merkezi olma karakterine sahiplik* anlamı katmaktadır.

Merkeziyetçi bir yönetim anlayışının varlığı, idari yapının merkezileşmiş olduğu anlamına gelmemektedir. Zira yöneticilerin merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu bir teşkilatın adem-i merkezileşme sürecine girmesi veya zaten adem-i merkezileşmiş bir yapıya sahip olması mümkündür. Benzer bir şekilde, yöneticilerin adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu bir teşkilat merkezileşmiş bir yapıya sahip olabilir veya zaman içinde merkezileşebilir. Bu durumun yönetim anlayışının idari yapıyı şekillendiren unsurlardan yalnızca bir tanesi olmasından kaynaklandığı söylenebilir.

Yukarıda sıralanan tanımlar, hiyerarşik bir teşkilata sahip bütün idari yapılar için geçerlidir. Ancak bu tez çalışmasında yalnızca bu idari yapılardan biri olan devlete odaklanılacaktır. Sosyal bilimlerin en temel kavramlarından biri olan devlet, incelendiği bağlama göre pek çok farklı şekilde tanımlanabilir. Platon ve Aristoteles gibi antik çağ düşünürleri devleti insanların doğaları gereği birbirlerine muhtaç olmaları nedeniyle bir araya gelerek oluşturdukları siyasi bir toplum olarak nitelendirmişlerdir (Platon, 2018; Aristoteles, 1959). Modern devlet düşüncesinin kurucularından olan Jean Bodin'e göre "Devlet (veya cumhuriyet), birden çok ailenin ve onların ortak mallarının, egemen bir güç tarafından adil biçimde yönetilmesidir" (Bodin, 2010, s. 1). Modern devlet ve toplum üzerine çok sayıda değerli çalışma üretmiş olan sosyolog Max Weber devleti "…belirli bir toprak parçası üzerinde meşru fiziksel güç kullanma tekeline sahip olduğunu başarılı

bir şekilde ileri süren insan topluluğu…" olarak tanımlamıştır (Weber, Politics as a Vocation, 1946, s. 77). Görüldüğü üzere, devleti var olma nedeni ve sahip olduğu güçler üzerinden tanımlamak mümkündür. Benzer bir şekilde, devlet diğer idari teşkilatlar ile olan benzerlikleri ve farklılıkları üzerinden de tanımlanabilir. O halde devleti *ülkelerin ve üzerinde yaşayan halkların yönetimi için kurulan hiyerarşik bir teşkilat* olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.

Mesele devlet olduğunda, merkez ve çevre kavramlarının dikkatlice kullanılması gerekmektedir. Shils'in merkez ve çevre kuramında devlet, merkezi değerler sistemini koruyan kurumlardan biri olarak yer almaktadır (Shils, 1961, s. 121). Ancak mesele sosyoloji değil yönetim bağlamında ele alındığında devletin de kendi içinde bir merkeze ve çevreye sahip olduğu öne sürülebilir. Devletlerin kapsamlı bir yapılanmaya sahip oluşu nedeniyle devlet teşkilatının hangi kısımlarının merkez, hangi kısımlarının çevre sayılacağını belirlemek kolay değildir. Devletlerin belirli bir coğrafyanın yönetimi için kurulmuş oluşu ise merkez ve çevre gibi konum bildiren ifadelerin kavram karmaşasına yol açmasına neden olabilir. Bu kavramsal sorunları aşmak için devletin sahip olduğu güçleri analiz etmek faydalı olacak gibi görünmektedir.

Tarih boyunca devletin güçlerine dair pek çok önemli sınıflandırma yapılmıştır. Devletin güçlerini işlevlerine göre üç sınıfa ayıran yaklaşımın izlerini antik çağa kadar takip etmek mümkündür. Aristoteles'e göre iyi bir anayasa üç unsura dikkat edilerek hazırlanmalıdır: "ortak meseleler hakkında istişare edecek organın ne olacağı", "(devlet kurumlarında) hangi görevlerin bulunacağı, bu görevlerin hangi meselelerle ilgileneceği ve görevlilerin nasıl seçileceği" ve "yargı işlevinin kimlerce ve nasıl yerine getirileceği" (Aristoteles, 1959, s. 133). Bu tasnif daha sonraki yıllarda farklı düşünürlerce sahiplenilmiş ve devletin farklı işlevlerini birbirilerinden ayırt etmek için kullanılmıştır. Modern devletin doğuşu esnasında bu üç işlevin birbirinden ayrı kurumlar tarafından üstlenilmesinin gerekliliğini öne süren bir görüş ortaya çıkmıştır. Aşağıda fikirleri daha detaylıca incelenecek olan John Locke gibi düşünürler tarafından savunulan bu görüş, *güçler ayrılığı* olarak anılmaktadır (Tavallaei, 2022).

Güçler ayrılığı fikrinin ve devletin güçlerine dair üçlü tasnifin günümüzde yaygınca kabul gören en meşhur versiyonu Montesquieu tarafından Kanunların Ruhu Üzerine isimli eserde yapılmıştır. Buna göre: "Her devlette üç tür güç vardır: yasama gücü, ulusların haklarına bağlı olan şeyler üzerinde yürütme gücü ve medeni haklara bağlı olan şeyler üzerinde yürütme gücü." (Montesquieu, 1989, s. 156). Montesquieu eserinin geri kalanında bu güçlerden ikincisini *"yürütme"*, üçüncüsünü ise *"yargı"* olarak

anmıştır. Eserin önemli bir bölümünü bu güçlerin devleti oluşturan kurumlar ve makamlar arasında nasıl paylaştırıldığı ve bu makamlar arasındaki güç dengesinin nasıl kurulduğunu açıklamaya ayıran Montesquieu, sürecin ülkeden ülkeye değiştiğini iddia etmiştir. Montesquieu'ye göre güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş olan devletlerde yasama gücü genellikle bir veya birden fazla meclis tarafından kullanılmaktadır. Yürütme gücü büyük oranda hükümetin altında örgütlenen bürokratik teşkilatta toplanmaktadır. Yargı gücü ise, çeşitli görevlere sahip mahkemelerden oluşan yargı teşkilatların elindedir (Montesquieu, 1989, ss. 156-166).

Yukarıda yapılan tanımlardan yola çıkarak, devletin güçleri ile yönetme yetkilerinin önemli ölçüde örtüştüğü iddia edilebilir. Yasama gücü, devletin ülke sınırları içindeki her kurumu ve insanı bağlayan kurallar koymasını mümkün kılmaktadır. Yürütme gücü, diğer yönetim yetkilerini de belirli ölçüde kapsamakla birlikte, bu güce sahip olan hükümete devlet teşkilatının bütün birimlerine emir verme yetkisi kazandırmaktadır. Yargı gücü ise devletin yargı organının insanların ve kurumların yasalara ve diğer hukuki normlara uyup uymadığını denetleyebilmesini sağlamaktadır.

Bu noktada devletin siyasi yapısı ile idari yapısı arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Siyasi bir yapı olarak devlet, sahip olduğu güçleri ülkedeki bütün kişi ve kurumları yönetmek için kullanabilir. Devletin idari yapısı ise yalnızca devlet kurumlarından ve bu kurumlarda çalışan insanlardan oluşmaktadır. Siyasi anlamda devletin merkezi *başkenttir*. Bunun nedeni devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının merkezi idari birimlerinin başkentte toplanmasıdır (Merriam-Webster, 2025). İdari anlamda ise devletin merkezi, yürütme gücünün de sahibi olan *hükümettir*. Merkezi idare teşkilatının yürütücüsü olarak da anılabilecek hükümet, doğrudan kendi hiyerarşisi altında konumlanan veya özerk niteliklere sahip olan devlet kurumlarını yönetmekle görevlidir. Hükümetin yönetme yetkileri emir vermekle sınırlı değildir. Normlar hiyerarşisinde yasaların altında yer alan *kural koymak* ve *idari niteliğe sahip denetimler yapmak* gibi yetkiler de hükümete aittir. Ancak hükümet bunları yalnızca devlet kurumlarını yönetmek için kullanabilir (Dictionary of the Social Sciences, 2002).

Devletin siyasi ve idari yapısı arasındaki farklılıklar, merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin de birden fazla türünün olduğu anlamına gelmektedir. Bu ayrım ilk olarak 19. yüzyılda Fransız düşünür Alexis de Tocqueville tarafından yapılmıştır (Mansfield, 2010). Siyasi merkezileşme ile idari merkezileşme arasındaki farklılıklara dikkat çeken Tocqueville, siyasi anlamda merkezileşmiş bir devletin idari anlamda

adem-i merkezileşmiş bir yapıya sahip olabileceğini öne sürmüştür. Benzer bir şekilde, siyasi anlamda adem-i merkezileşmiş bir yapıda idari anlamda merkeziyetçi yönetim uygulamalarının kullanılması da mümkündür (Tocqueville, 2002).

*Siyasi merkezileşme*, devletin siyasi güç ve yetkilerinin tek bir merkezde toplanması anlamına gelir. *Siyasi merkeziyetçilik* ise siyasi gücü tek bir merkezde toplamaya dayanan yönetim anlayışı olarak tanımlanabilir. Modernleşme öncesinde siyasi merkezileşmenin egemenin otoritesiyle doğru orantılı olduğu görülmektedir. Modern dönemde ise siyasi anlamda merkezileşmiş devletler *üniter devlet* olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıfa giren devletlerde yasama yetkisinin tek sahibi, merkezde yer alan yasama organıdır. Yasamanın dışında kalan siyasi yetkilerin tamamı ise merkezi hükümet (veya yüksek mahkemeler) tarafından kullanılmaktadır (Heywood, 2019, ss. 664-665). Devletin siyasi anlamda merkezileştiği ülkelerin bazılarında kısmi siyasi güçlere sahip özerk bölgeler de bulunmaktadır. Bu bölgeler kendi sınırları içinde geçerli yasalar yapabilen bir meclise ve yargılama yetkisini bu yasalara dayandıran mahkemelere sahiptir. Ancak, özerk bölgelerin istisnai konumu, bu bölgelerin bağlı olduğu devletin üniter olarak sınıflandırılmasına engel olmamaktadır (Mcgarry, 2007).

*Siyasi adem-i merkezileşme* devletin sahip olduğu siyasi gücün merkezin dışında yer alan otoritelere aktarılması ile gerçekleşir. Buradan yola çıkarak *siyasi adem-i merkeziyetçiliğin* siyasi gücün merkezin dışındaki otoritelere dağıtılmasına dayanan bir yönetim anlayışı olduğu söylenebilir. Modernleşme öncesinde siyasi adem-i merkezileşme egemenin otoritesinin zayıflamasıyla ve merkezden uzakta bulunan yöneticilerin siyasi gücünün artmasıyla gerçekleşmiştir. Modern dönemde ise siyasi anlamda adem-i merkezileşme daha kontrollü bir şekilde gerçekleşen, hukuki bir süreçtir. Bu nedenle adem-i merkezileşmiş devletler *federasyon* olarak sınıflandırılabilmektedir. Federasyonlarda bürokratik hiyerarşiden bağımsız bir siyasi hiyerarşi de bulunmaktadır. Hiyerarşinin tepesinde yer alan federal devlet, federasyonun merkezi olma niteliğine sahiptir. Federal devletin altında yer alan *federe devletler* ise her biri ülkenin belirli bir bölümünü yöneten ve kendi sınırları içinde geçerli siyasi güçleri olan yapılardır. Federe devletler kendi yasalarını yapabilir, kendi bürokratik yapılarını serbestçe yönetebilir ve koydukları yasaların uygulanıp uygulanmadığını kendi mahkemeleri aracılığıyla denetleyebilir. Bu geniş yetkilere rağmen federal yasaların federe devletleri bağladığı, federal bürokratik kurumların federe devletlerin topraklarında faaliyet gösterebildiği ve federal yargı organlarının yetkilerinin bütün ülkede geçerli olduğu da belirtilmelidir (Heywood, 2019, ss. 658-662).

Federe devletleri özerk niteliğe kavuşturan şey, sahip oldukları meclisler değildir. Üniter devletlerin mahalli idare birimlerinde de meclis şeklinde örgütlenen organlar bulunmaktadır. Ancak bu organlar, göreve siyasi bir sürecin sonucunda gelseler dahi, herhangi bir siyasi yetkiye sahip değildir (Oktay, 2022, ss. 24-33). O halde özerklik için asıl gereken şey siyasi yetkilerdir.

Siyasi adem-i merkezileşmişlik belirli bir seviyenin üzerindeyse, incelenen siyasi yapıyı bir devlet olarak sınıflandırmak mümkün olmayacaktır. Bu seviye, merkez ile çevre arasındaki ilişkileri incelemek yoluyla tespit edilebilir. Bir siyasi yapının devlet olarak sınıflandırılabilmesi için merkezin siyasi otoritesinin çevrede yer alan birimlerin siyasi otoritesinden üstün olması gerekmektedir. Merkezin koyduğu yasaların bağlayıcılığı yoksa, yürütme yetkisini idari birimlerin izni olmadan kullanamıyorsa ve yargı organları ancak üyelerin devamlı iş birliği sayesinde çalışabiliyorsa; çevrenin siyasi otoritesinin merkezden daha güçlü olduğu ortaya çıkacaktır. Merkez ile çevre arasındaki güç dağılımına bakarak bu siyasi birlikleri bir *konfederasyon* veya bir *uluslararası örgüt* olarak sınıflandırmak mümkündür (Heywood, 2019, ss. 655-656). Buradan yola çıkarak, devletlerin kurulma ve gelişme sürecinde ortaya çıkan merkeziyetçi eğilimlerin devletin varlığını devam ettirebilmesi için gerekli olduğu söylenebilir.

İdari merkezileşme bütünüyle devlet teşkilatı ile ilgili bir süreçtir. Devlet teşkilatları, her biri farklı görev ve yetkilere sahip olan çok sayıda bürokratik yapıdan oluşmaktadır. Yasama gücüyle donatılmış olan hükümet, hiyerarşinin tepesinde olması nedeniyle, devlet teşkilatının merkezi olarak kabul edilmektedir. Hiyerarşik anlamda hükümetin altında örgütlenen ve coğrafi anlamda devletin başkentinde konumlanan bürokratik yapılar *merkezi idare teşkilatı* olarak adlandırılmaktadır. Hiyerarşik anlamda merkezi idare teşkilatının altında örgütlenen ve coğrafi anlamda başkentin dışında yer alan yerleşim birimlerinde konumlanan bürokratik yapılar ise *taşra teşkilatı* olarak sınıflandırılmaktadır. Hükümet kendi hiyerarşisinin altında örgütlenen bu birimleri *merkezden yönetim* ilkesine dayanarak yönetmektedir. Bu ilke devletin *kararname*, *yönetmelik*, *tüzük* ve benzeri belgeler aracılığıyla kendisine bağlı idari birimler için geçerli kurallar koymasını mümkün kılmaktadır. Merkezden yönetim ilkesinin hükümete verdiği *atama*, *görevden alma*, *görev verme* ve benzeri yetkiler, merkezi idare teşkilatının taşra teşkilatına emir verme yetkisine sahip olduğunu göstermektedir. Hükümet ayrıca yine doğrudan kendisine bağlı idari birimler aracılığıyla merkez ve taşra teşkilatları üzerinde hiyerarşik denetim gerçekleştirebilir. Eğer merkezden yönetim ilkesi devlet

yönetiminde kullanılan temel ilkeyse ve devlet kurumlarının büyük bölümü doğrudan merkezi bürokrasinin bir parçası ise, devlet *merkezileşmiş bir devlet* olarak sınıflandırılmalıdır. Buradan yola çıkarak idari anlamda merkeziyetçi bir yaklaşıma sahip olan bir hükümetin ülkenin tamamını kendiliğinden yönetmeyi amaçladığı söylenebilir (Gözler & Kaplan, 2018, ss. 75-79).

İdari anlamda merkezileşmenin aşırı düzeylere varması, devlet yönetiminde aksaklıkların yaşanmasına ve kaynakların verimsiz bir şekilde kullanılmasına neden olabilmektedir. Modernleşme öncesinde aşırı idari merkezileşme, teknik yetersizlikler nedeniyle mümkün olamamıştır. Yine de devletin işlevlerinin sınırlılığı, idari anlamda merkezileşmeyi belirli ölçüde mümkün kılmıştır. Modernleşme sonrası dönemde ise ortaya çıkan yeni teknik imkanlar devletin büyümesine ve yeni işlevler edinmesine imkan tanımıştır. Ancak devlet yeni işlevler elde ettikçe merkezin dışında kalan bürokratik yapıların tamamının merkezden yönetilmesi ve bütün kamu hizmetlerinin merkezi idari teşkilatları tarafından sunulması zorlaşmaya başlamıştır. Devlet kurumlarının iş yükünün artmasının sonucunda ortaya çıkan bürokratik hantallaşma, alternatif bir yönetim anlayışının geliştirilmesini gerekli kılmıştır. İdari adem-i merkeziyetçilik de bu şekilde ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2019, ss. 108-111). İdari anlamda adem-i merkezileşme, hükümetin yönetme yetkilerinin bir kısmının devlet hiyerarşisinin daha altında yer alan bürokratik yapılara aktarılması ile gerçekleşmektedir. Bu, devlet hiyerarşisinin üst kademelerinin iş yükünün azaltılmasını, kararların yaptığı işte uzmanlaşabilen insanlar tarafından verilmesini ve genel olarak işlerin daha hızlı yürütülebilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla idari adem-i merkezileşme yönetimde etkinliği ve verimliliği artırmıştır (Oktay, 2022, s. 29).

İdari adem-i merkezileşme üç şekilde gerçekleşmektedir. Yönetme yetkilerinin merkez ve taşra teşkilatlarında yer alan bürokratik yapılara aktarılması *yetki genişliği (dekonsantrasyon)* olarak adlandırılmaktadır. Bu, hükümetin altında örgütlenen devlet hiyerarşisindeki birimlerin, daha üst kademelerin emrini veya onayını beklemeden harekete geçmesini mümkün kılan ve bu sayede işlerin hızlanmasını sağlayan bir yönetim uygulamasıdır. Yönetim yetkilerinin merkezi idari teşkilatın dışında yer alan, yarı özerk veya özel bir kuruma aktarılmasına dayanan uygulamalar *yetki aktarımı (delegasyon)* olarak nitelendirilmektedir. Mal ve hizmetlerin sunumundaki etkinliği ve verimliliği artıran bu uygulamalar, aynı zamanda devlet teşkilatının küçülmesini de sağlamaktadır. Bu noktada yetki aktarımının sorumluluk aktarımını içermediği belirtilmelidir. Sorumluluğu üstlenmeye devam eden hükümetin yetki aktarımında

bulunduğu kurumu denetleme yetkisine sahip oluşu da bu nedenle gereklidir. Son olarak, yönetme yetkilerinin merkezin dışında yer alan özerk kamu kurumlarına aktarılmasına dayanan *yetki devrinden (devolüsyon)* bahsedilmelidir. Yetki devri, genellikle belirli bir yerleşim biriminin veya birkaç yerleşim biriminden oluşan bir bölgenin yönetimiyle sorumlu olan mahalli idarelerin kurulması için kullanılmaktadır. Yetki genişliği merkezden yönetim ilkesine uygun bir yönetim uygulaması olarak nitelendirilebilir. Yetki aktarımı ve yetki devri uygulamalarının ise yerinden yönetim ilkesinin sonucunda ortaya çıktığı öne sürülebilir. O halde yetki aktarımı *hizmet yönünden yerinden yönetimi*, yetki devri ise *yer yönünden yerinden yönetimi* mümkün kılmaktadır (Schneider, 2003).

İdari süreçlerin bir parçası olan mali süreçleri de konuya dahil etmek mümkündür. Ancak idari ilişkilerle ilgili yönetim anlayışı ile mali ilişkilerle ilgili yönetim anlayışı birbirinden çok farklı niteliklere sahip olabilir. Bu nedenle mali merkezileşmeyi veya adem-i merkezileşmeyi ayrı bir süreç olarak incelemek faydalı olacaktır. Mali merkezileşmişlik ve adem-i merkezileşmişlik düzeyi, hükümetin bütçeler üzerinde ne kadar söz sahibi olduğuna bakılarak tespit edilebilir. *Mali anlamda merkezileşmiş* bir yapıda merkez ve taşra teşkilatlarının yanı sıra, özerk niteliğe sahip olan kamu kurumlarının bütçesi dahi hükümet tarafından belirlenmekte ve tahsis edilmektedir. *Mali anlamda adem-i merkezileşmiş* bir yapıda ise özerk kamu kurumlarının kendiliğinden vergi toplamak ve tarife belirlemek gibi uygulamalarla kendi bütçesini oluşturma kapasitesine sahip olduğu görülmektedir (Schneider, 2003). Mali adem-i merkezileşmeye neden olan uygulamaların en önemlisi *piyasa desantralizasyonudur*. Bu yönetim uygulaması devletin kendi tekelinde yer alan iktisadi alanları özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına açmasını sağlamaktadır. Bunun gibi uygulamalar devleti küçülterek yönetimi kolaylaştırmakta ve bazı hizmetlerin daha verimli bir şekilde sunulmasını mümkün kılmaktadır (Cohen & Peterson, 1996).

İdari adem-i merkezileşmenin birden fazla türünün oluşu nedeniyle devletin adem-i merkezileşmişlik düzeyini ölçmek zordur. Öte yandan, yetki genişliği uygulamalarının yetki aktarımı ve yetki devri uygulamalarından daha az adem-i merkezileşmeye neden olduğu söylenebilir. Bunun nedeni, yetki genişliğinin hükümetin altında örgütlenen merkez ve taşra teşkilatları üzerinde geçerli olması ve özerk yönetim birimlerinin ortaya çıkışına yol açmamasıdır (Schneider, 2003). İdari merkezileşmişlik düzeyi aynı olan devletlerin mali anlamda farklı merkezileşmişlik düzeylerine sahip olabileceğine de dikkat edilmelidir. İdari anlamda fazlasıyla merkezileşmiş bir devletin

mali anlamda adem-i merkezileşmiş bir yapıya sahip olması imkan dahilindedir. Benzer bir şekilde, adem-i merkezileşmiş bir yönetim teşkilatına sahip bir devletin mali anlamda merkeziyetçi yönetim uygulamaları benimsemesi de mümkündür.

Bu noktada özerklik kavramının üzerinde biraz daha durmak faydalı olacaktır. Devlet yönetimi bağlamında kullanıldığında özerklik, *ulus altı düzeyde bulunan bir topluluğun veya bir kurumun merkezi hükümetten bağımsız olarak kendi kendini yönetme imkanına sahip olması* anlamına gelmektedir. Bunun için, bahsi geçen topluluğun veya kurumun kendi iç işleyişine dair kurallar koyma, kendi kendine kararlar alıp uygulama ve kendi eylemlerini finanse etme kapasitesine sahip olması gerekmektedir. Bir topluluğun veya kurumun özerk olabilmesi için bulunduğu ülkede ondan daha üst bir otoritenin, yani merkezi bir hükümetin bulunması şarttır. Dolayısıyla özerklik bağımsızlıktan çok farklı bir kavramdır. Merkezi hükümetler ile özerk topluluk ve kurumlar arasındaki ilişki, kanun aracılığıyla belirlenmektedir. O halde özerkliğin derecesini ölçmek için merkezin özerk yapılar üzerinde ne kadar otorite sahibi olduğunu ve özerk yapıların merkezden ne kadar bağımsız hareket edebildiğini incelemek gerekmektedir. Özerkliğin seviyesi belirli bir oranın altında ise incelenen yapıyı özerk olarak sınıflandırmak doğru olmayacaktır (Mcgarry, 2007).

Merkezi hiyerarşinin alt kademelerinde veya merkezi hiyerarşinin dışında yer alan birimlere kendi kendine harekete geçme yetkisinin verilmesi durumunda, bu birimlerin hiyerarşik üstlerine veya merkeze olan bağlılıkları azalmaktadır. Dolayısıyla bir yapının özerkliğe kavuşması için adem-i merkezileşme uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Özerklik kazandırılan yönetim birimlerinin kendi sorumluluklarını yerine getirmek için kendiliklerinden harekete geçtikleri görülmektedir. Özerk birimlerin yöneticilerinin ise kendi yönetim usullerini geliştirdiği tespit edilmiştir (Wynen, Verhoest, & Rübercksen, 2014). Özerklik ile adem-i merkezileşme arasındaki bağlantılar bununla sınırlı değildir. Özerklik türleri ile adem-i merkezileşme türlerinin doğrudan ilişkili olduğu iddia edilebilir. Siyasi adem-i merkezileşmeyi sağlayan uygulamaların siyasi anlamda özerk yapıların ortaya çıkışına yol açması mümkün görünmektedir. İdari adem-i merkezileşmeyi sağlayan uygulamaların idari anlamda özerk yapıların ortaya çıkışı için gerekli olduğu söylenebilir. Mali özerklik için ise devletin mali anlamda adem-i merkezileşmesinin şart olduğu iddia edilebilir. Özerkliğin bu üç türünü ve onları ortaya çıkaran süreçleri birbirinden ayırmak, kavram karmaşasının önüne geçmek için son derece önemlidir.

*Yerel özerklik*, özerkliğin en çok tartışılan boyutudur. Siyasi özerkliğe sahip olan federe devletler ve özerk bölge yönetimleri siyasi anlamda yerel özerklik sahibi olan yapılardır. Ancak yerel özerklik kavramı daha çok yerinden yönetim ilkesine dayanarak kurulan yönetim teşkilatlarının statüsünü bildirmek için kullanılmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere *mahalli idare* olarak anılan bu teşkilatlar, yasama ve yargı yetkileri ile donatılmamıştır. Dolayısıyla mahalli idarelerin özerklikleri idari ve belirli ölçüde mali niteliktedir. Özerklik sahibi olmaları nedeniyle mahalli idareler devlet hiyerarşisinde merkez ve taşra teşkilatının dışında konumlandırılmaktadır. Hükümet devlet hiyerarşisinde mahalli idarelerin üstünde olsa da mahalli idareler hükümetin altında örgütlenen bürokratik yapının bir parçası değildir. Mahalli idarelerin *devlet tüzel kişiliğine* değil *kamu tüzel kişiliğine* sahip olması da bundan kaynaklanmaktadır. Mahalli idareler, merkezin dışında yer alan bölgelerin o bölgede yaşayan insanlar tarafından yönetilmesini mümkün kılması nedeniyle, demokratikleşme için de uygun ve kullanışlı bir araçtır. Yerel halkın yönetime doğrudan katılmasının mümkün olmadığı durumlarda bile, yöneticiler ile yönetilenler arasındaki irtibatı sağlamak mahalli idarelerde daha kolay olmuştur (Oktay, 2022, ss. 16-20).

### 1.2. Modernleşme Öncesinde Merkezileşme ve Merkeziyetçilik

Modernleşme kuramları insan toplumunun tarih boyunca sürekli evrildiğini ve belirli bir aşamanın ardından geleneksel olarak adlandırılan toplum yapısını geride bırakıp çok daha gelişmiş bir toplum yapısına geçiş yaptığını öne sürmektedir. Bu geçiş dünya algısında rasyonelleşme ve sekülerleşme, devlet yönetiminde demokratikleşme ve bürokratikleşme, iktisatta ise serbest piyasa düzenine geçiş ve sanayileşme gibi önemli belirtilere sahiptir. Hayatın her alanını etkileyen kapsamlı reformlar aracılığıyla gerçekleştirilen modernleşme, gerçekleştiği ülke için kalıcıdır. Modernleşmenin aynı zamanda bulaşıcı bir süreç olduğu görülmektedir. Bu, modernleşmenin ilk kez gerçekleştiği Avrupa ülkelerinde sınırlı kalmamasına ve dünyanın geri kalanına da yayılmasına neden olmuştur. Bu noktaya kadar söylenenler konusunda modernleşme kuramcılarının hemfikir olduğu söylenebilir. Ancak modernleşmenin gerçekliğini kabul edenler arasında modernleşmenin ortaya çıkışına, içerdiği unsurlara ve yayılma şekline dair büyük görüş ayrılıkları bulunmaktadır (Gavrov & Klyukanov, 2015).

Modern dönemde merkezileşmeyi ve merkeziyetçiliği ele alan bölümde modernleşme kavramının daha geniş bir tanımı yapılacak ve önemli modernleşme kuramcılarının fikirlerine kısaca yer verilecektir. Ancak modernleşme öncesine dair incelemeye başlamadan önce modernleşmenin devlet teşkilatlarının yeniden

şekillenmesine ve yeni yönetim uygulamalarının ortaya çıkmasına neden olduğunu belirtmek yeterlidir. Modern devlet ile geleneksel devlet modelleri arasındaki farklılıklar, bu ikisini aynı kriterlere göre incelemeyi güçleştirmektedir. Öte yandan, merkezileşme ve adem-i merkezileşme süreçlerinin modernleşme öncesinde de siyasetin ve devlet idaresinin önemli bir parçası olduğu söylenebilir.

Modernleşme öncesinde devletlerin merkezileşme düzeyini ölçmenin önündeki en büyük güçlük, yazılı bir anayasaya ve kanunlara dayanan net bir teşkilatlanma yapısının bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Geleneksel dönemde yönetim geleneğinin devlet teşkilatlanması için hayati bir yere sahip olduğunu ve idari teşkilatlanmanın bazı unsurlarını kalıcı hale getirdiği kabul edilmesi gereken bir gerçektir (Pye, 1968). Bununla birlikte, merkez ve çevre arasındaki ilişkinin değişen siyasi koşullardan da önemli ölçüde etkilendiği iddia edilebilir. Bu iddiadan yola çıkarak modernleşme öncesinde devletin siyasi merkezileşme düzeyinin genellikle egemenin otoritesi ile doğru orantılı olarak arttığı veya azaldığı da öne sürülebilir.

Geleneksel dönemde egemenliğin sahibi olan hükümdar veya egemenliği onun adına kullanan devlet adamları güçlü bir otoriteye sahip olduğu müddetçe devletlerin siyasi açıdan merkezileşmiş bir yapıya sahip olabildiği görülmektedir. Bu noktada otoritenin yönetim yetkilerinin yanı sıra bu yetkileri kullanma gücünü de kapsadığı belirtilmelidir. Egemenin herhangi bir nedenden ötürü otoritesini kaybetmesi durumunda çevrede yer alan yöneticiler güç kazanmaya ve merkezin otoritesine meydan okumaya başlamıştır. Bu durum ya güçlü bir hükümdarın yönetimi altında yeniden merkezileşmeyle, ya çevredeki yöneticilerin siyasi özerkliklere sahip olduğu feodal bir yönetim yapısına geçişle, ya da devletin parçalanmasıyla sonuçlanmıştır (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018).

Merkezileşmenin göreceli bir kavram olduğu göz ardı edildiği takdirde modernleşme öncesinde idari anlamda merkezileşmiş bir yapının var olamayacağı öne sürülebilir. Bunun birinci nedeni, modernleşme öncesinde devletin merkez ve taşra teşkilatlarının modern karşılıklarıyla kıyaslandığında çok daha küçük bir yapıya sahip olmasıdır. Modern karşılıklarından daha az işleve sahip olan geleneksel devletler, büyük ve kalabalık bürokratik yapılar kurmaya ihtiyaç duymamıştır (Eryılmaz, 2019, ss. 23-33). İkinci olarak, modernleşme öncesinde merkezin çevrede yer alan bürokratik birimleri yönetme kapasitesinin son derece kısıtlı olduğu söylenebilir. Bu büyük ölçüde, yetersiz teknik imkanların merkez ile çevre arasında hızlı bir iletişime imkan vermemesinden kaynaklanmıştır. İletişimin yavaşlığı nedeniyle merkezi bürokrasiler yerel idari

meselelere nadiren müdahale edebilmiştir. Yerel bürokratların harekete geçmeden önce merkezin onayını alması ise genellikle olağanüstü durumlarda gerçekleşmiştir. Aynı nedenden ötürü merkezin yerel idareleri denetleme kapasitesi de son derece sınırlı kalmıştır. Modern dönemdekine benzer bütçe uygulamalarının yokluğu nedeniyle mali merkezileşme düzeyinin modern standartlara göre ölçülmesi de mümkün değildir (Márquez, 2007).

Bununla birlikte, modernleşme öncesinde var olan devletlerin tamamının idari ve mali anlamda aynı merkezileşmişlik düzeyine sahip olduğunu söylemek de doğru olmayacaktır. Yukarıda da belirtildiği üzere, merkezileşme ve adem-i merkezileşme göreceli kavramlardır. O halde geleneksel devletleri modern devletler ile aynı standartlara göre değerlendirmek bir hata olacaktır. Ayrıca, geleneksel bir devlet modern bir karşılığı kadar merkezileşme imkanı bulamasa dahi yöneticilerinin merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olması mümkündür. Bu nedenden ötürü, geleneksel devletlerin merkezileşmişlik düzeyinin ölçümü için bazı standartlar belirlemek ve modernleşme öncesinde merkeziyetçiliğin siyaset düşüncesinde nasıl bir yere sahip olduğunu araştırmak durumu daha anlaşılır hale getirecektir.

Geleneksel bir devletin siyasi açıdan ne kadar merkezileştiğini ölçmek için, merkezin sahip olduğu siyasi yönetim yetkilerinin sınırlarını tespit etmenin gerekli olduğu iddia edilebilir. Eğer egemenin yaptığı yasalar bütün ülkede geçerliyse ve çevrede yer alan yöneticilerin yasa yapma gücü sınırlıysa, ortada belirli ölçüde merkezileşmiş bir yapının bulunduğu söylenebilir. Egemenin çevrede yer alan yöneticiler üzerinde ne kadar zorlayıcı güce sahip olduğunu saptamak da merkezileşme düzeyinin ölçülebilmesi için şarttır. Egemenin yasalara aykırı hareket eden ve emirlere uymayan yöneticileri yargılama gücüne sahip olup olmaması da siyasi merkezileşme düzeyiyle ilgili bir gösterge olarak ele alınabilir. Eğer hükümdarın siyasi otoritesi çevredeki yöneticileri cezalandırmaya yetecek kadar güçlüyse, devleti siyasi anlamda merkezileşmiş bir yapı olarak sınıflandırmak mümkün olacaktır.

Bu tez çalışmasında geleneksel devletlerin idari merkezileşme düzeyini ölçmek için merkez ve taşra teşkilatlarının ne şekilde yapılandığını incelemekle yetinilecektir. Bu bağlamda, merkezin uzantısı niteliğinde olan bir taşra teşkilatının varlığı dahi belirli ölçüde merkezileşmişliğin göstergesi olarak kabul edilecektir. Devletin merkezileşme düzeyi, hükümetin bu taşra teşkilatı üzerinde ne kadar yönetim yetkisine sahip olduğu üzerinden ölçülecektir. Merkezin sahip olduğu yönetim yetkileri ise memurların statüsü ve bürokratik işleyiş üzerinden değerlendirilecektir. Siyasi anlamda adem-i

merkezileşmiş olarak nitelendirilecek geleneksel devletlerde ise çevrede yer alan bürokratik yapıların tamamen bulundukları bölgenin yöneticisinin emrinde olduğu kabul edilecektir. Merkezi idare teşkilatının bu bölgelerdeki faaliyetlerinin ise son derece sınırlı olduğu varsayılacaktır.

Geleneksel devletlerde memurların statüsü incelenirken kullanılacak kriterlerin ilki *liyakat kriteridir*. Nispeten daha merkezileşmiş geleneksel devletlerde memurların resmi eğitim kurumları tarafından memur olmak üzere yetiştirildiği öne sürülecektir. Memuriyet için merkezi bir sınavın yapılması da merkeziyetçi bir yönetim uygulaması olarak değerlendirilecektir. İnsanların memuriyeti miras yoluyla edinebildiği veya satın alabildiği ülkelerde ise idari merkezileşmenin seviyesi nispeten daha düşük olarak kabul edilecektir. Liyakat sisteminin memuriyet türüne göre değişiklik gösterebileceği de yapılan incelemeler esnasında dikkate alınacaktır. İnceleme esnasında kullanılacak ikinci kriter, hükümetin *atama ve görevden alma* yetkilerinin sınırları ile ilgilidir. Bu kriter kullanılırken, nispeten daha merkezileşmiş devletlerde hükümetin taşra teşkilatında çalışan önemli memurları dahi merkezden atama veya görevden alma yetkisine sahip olabileceği varsayımından yola çıkılacaktır. Merkezileşme seviyesinin daha düşük olduğu devletlerde ise hükümetin atama ve görevden alma yetkisinin üst düzey memurlar ile sınırlı kalacağı varsayılacaktır. Bu memurların, yetki genişliği ilkesine dayanarak, yönettikleri idari birimde çalışacak memurları atayabildiği veya görevden alabildiği öne sürülecektir.

Bürokratik işleyişte kullanılan yöntem ve usuller de geleneksel bir devletin idari anlamda ne kadar merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğunu gösteren kriterler olarak kullanılacaktır. Yukarıda da belirtildiği üzere, teknik imkansızlıklar nedeniyle geleneksel bürokrasilerde farklı yerlerde bulunan amirler ve memurlar arasında hızlı bir iletişim sağlamak mümkün olmamıştır (Márquez, 2007). Bu nedenle merkezden uzakta görev alan memurlar, görevlerinin büyük bir bölümünü yetki genişliği ilkesine dayanarak, kendiliklerinden yerine getirmek durumunda kalmıştır. Bununla birlikte, bürokratik işlemleri belgelemek ve merkezi hükümete rapor vermek geleneksel dönemde de mümkün olabilmiştir (Britnell, 2009). Belgeleme süreçlerindeki detaycılığın bürokratik gelişmişlikle doğru orantılı olduğu iddia edilebilir. Benzer şekilde, bu belgelerin ne kadarının merkeze rapor olarak sunulduğundan yola çıkarak devletin ne kadar merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğunu tespit etmek de mümkündür.

Geleneksel devletler modern anlamda bir bütçeye sahip olmasalar dahi, gelir gider dengesini korumak için devlet hazinesinin yönetimiyle ilgili yönetim usulleri

geliştirmek durumunda kalmıştır. Bu yöntemler kıyaslandığında geleneksel devletlerin bazılarının diğerlerinden mali anlamda daha merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Geleneksel devletlerin mali merkezileşmişlik düzeyi ise iki kriter üzerinden ölçülebilir. Birinci kriter *vergi sistemidir*. Geleneksel devletlerin büyük bir bölümü tarım toplumlarını yönetmek için kurulduğu için, vergi sistemin önemli ölçüde toprak yönetimi ile ilgili olmuştur (Kiser, 2021). Dolayısıyla kapsamlı ve uygulanabilir bir vergi sistemi kurmayı başaran geleneksel devletler yalnızca mali değil, aynı zamanda idari ve siyasi anlamda da belirli bir ölçüde merkezileşebilmiştir. İkinci kriter ise *maaş sistemidir*. Geleneksel bir hükümetin memurların ne kadarının maaşını doğrudan ödüyorsa mali anlamda o kadar merkezileşmiş olduğu söylenebilir. Bu noktada maaşın yalnızca nakdi bir ödeme olmadığını ve merkezileşmiş geleneksel devletlerin maaş ödemesi için farklı usuller geliştirdiğini belirtmek de faydalı olacaktır (Bonney, 1999). Bu sistemlerin bazıları aşağıda verilen örneklerde kısaca incelenecektir.

Geleneksel dönemde merkezde yer alan egemenin daima çevre üzerindeki otoritesini artırmayı hedeflediği görülmektedir. Çevrede yer alan yöneticiler ise bunun aksine, genellikle özerkliklerini artıracak yönetim uygulamalarının destekçisi olmuştur (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018). Buradan yola çıkarak geleneksel devletlerde merkezin merkeziyetçi, çevrenin ise adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu öne sürülebilir. Merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yönetim uygulamalarının merkez ve çevre arasındaki güç dengesine göre ortaya çıktığı veya yürürlükten kaldırıldığı söylenebilir. O halde yeterince uzun süre boyunca merkeziyetçi yönetim uygulamaları ile yönetilen devletlerde merkeziyetçi yönetim gelenekleri ortaya çıkmış olmalıdır. Benzer bir durum adem-i merkeziyetçi yönetim geleneklerinin gelişim süreci için de geçerlidir.

İdari ve mali merkezileşmeyi geleneksel devletlerde merkezileşmenin bir aşaması olarak kabul etmek mümkündür. Buradan yola çıkarak siyasi anlamda merkezileşmiş devletlerde egemenin otoritesinin artabilmesi için idari ve mali anlamda merkezileşmeye yol açan yönetim uygulamaları geliştirilmesinin gerekli olduğu söylenebilir. İdari ve mali anlamda adem-i merkezileşmenin ise egemenin çevre üzerindeki kontrol yetkilerini kaybetmeye başladığının bir göstergesi olduğu öne sürülebilir. Daha sonraki dönemde ortaya çıkan *merkezileşmenin devletin gücü ile doğru orantılı olduğu inancı*, egemen ile devletin özdeşleştirildiği geleneksel dönemin bir kalıntısı olsa gerektir. Tez çalışmasında yapılacak vaka incelemeleri esnasında bu mesele daha detaylıca ele alınacaktır.

Modernleşme öncesinde var olan devlet yapılarını pek çok farklı şekilde sınıflandırmak mümkündür. Bu tez çalışmasında merkez ve çevre arasındaki ilişkilere odaklanıldığı için, sınıflandırmayı devletlerin egemenlik alanları üzerinden yapmak daha uygun olacaktır. Bu bakımdan geleneksel devletleri üç sınıfa ayırmak mümkündür: *şehir devletleri*, *küçük ölçekli devletler* ve *büyük ölçekli devletler*.

Şehir devleti, antik çağın en yaygın siyasi örgütlenme biçimlerinden biridir. Çin'de, Hindistan'da, Mezopotamya'da ve Akdeniz kıyılarında kurulan medeniyetlerin ilk olarak şehir devletlerinde gelişmeye başladığı görülmektedir. Şehir devletlerini kendi bünyesine katan güçlü krallıkların ve imparatorlukların ortaya çıkışı, antik çağın sonunda şehir devletlerinin çoğunun ortadan kalkmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, sonraki yüzyıllarda da Orta Asya'da, İtalya'da, Rusya'da ve Amerika'da şehir devleti şeklinde örgütlenen siyasi yapıların ortaya çıktığı görülmektedir. Geleneksel şehir devletlerinin yönettiği bölge, büyük bir yerleşim merkezinden ve bunun çevresinde yer alan kırsal alandan oluşmuştur. Bu bağlamda merkezin şehir, çevrenin ise kırsal alan olduğu söylenebilir. Yurttaşların büyük bölümünün yaşadığı, ticari ve kültürel faaliyetlerin gerçekleştiği güvenli bir alan olan şehir, genellikle iyi örgütlenmiş bir merkezi idare teşkilatı tarafından yönetilmiştir. Şehri besleyen tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin gerçekleştiği kırsal alan ise çoğu zaman bu bölgenin güvenliğinden sorumlu olan askeri birimler tarafından kontrol altında tutulmuştur. Nispeten daha büyük bir alan üzerinde kontrol sahibi olan şehir devletleri, bunun için daha büyük idari yapılar ve daha gelişmiş yönetim uygulamaları geliştirmek durumunda kalmıştır. Bu bakımdan şehir devletlerinin dönemine göre merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğu söylenebilir (Nichols & Charlton, 1997; Molho, Raaflaub, & Emlen, 1994).

Dar bir egemenlik alanına sahip olan şehir devletleri, komşuları ile sıklıkla askeri mücadeleye giriştikleri dönemlerde dahi nadiren yayılmacı bir politika izlemiştir. Bunun nedeni, şehir devletlerinin küçük bir nüfusa sahip olmasıdır. Antik çağda nüfusun fazla büyümesiyle başlayan kolonicilik faaliyetleri, şehir devletinin egemenlik alanının büyümesiyle değil yeni şehir devletlerinin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Bununla birlikte, ekonomisini ticari faaliyetler üzerine kuran bazı şehir devletlerinin çeşitli bölgelerde kendi kontrolleri altında tutmaya devam ettikleri küçük ticaret kolonileri kurduğu da görülmüştür. Egemenlik alanını genişletmek amacıyla harekete geçen şehir devletleri ise, yayılmacı politikalarında başarılı olmaları durumunda şehir devleti olma statüsünü kaybetmiştir. Bu devletler, farklı şehir devletlerini tek bir çatı altında toplamak veya doğrudan kontrol altında tuttukları yeni yerleşim yerleri kurmak

gibi yöntemler benimsemiştir (Nichols & Charlton, 1997; Molho, Raaflaub, & Emlen, 1994).

Egemenlik alanı birbirine yakın yerleşim yerlerini ve bunları çevreleyen kırsal alanı kapsayan, bölgesel niteliğe sahip siyasi yapıları *küçük ölçekli devlet* olarak sınıflandırmak uygun olacaktır. Geleneksel dönemde bölgesel cumhuriyetlerin ve küçük monarşilerin bu sınıflandırmaya dahil edilebileceği söylenebilir. Bölgesel cumhuriyetler, genellikle çeşitli nedenlerle egemenlik alanını genişleten şehir devletleri tarafından kurulmuştur. Fenike kolonilerinin bir kısmını kendi otoritesi altında birleştiren Kartaca ve İtalya yarımadasındaki fetih politikaları sayesinde büyüyen Roma cumhuriyetleri, antik çağ cumhuriyetlerinin en önemli örneklerdendir (Feeney, 2017). Rönesans Döneminde egemenlik alanını genişleten ve güçlenen İtalyan şehir devletlerinin de bölgesel cumhuriyetler haline geldiği iddia edilebilir. *Küçük monarşiler* ise genellikle kabilelerin büyüyerek devletleşmesiyle veya büyük bir siyasi yapının birden fazla bağımsız parçaya bölünmesiyle ortaya çıkmıştır. İngiltere'de Anglosakson göçünün ardından kurulan krallıklar, kabilelerin büyüyerek devletleşmesinin önemli örneklerinden biridir (Yorke, 1990). İber yarımadasında Endülüs Emevi devletinin yıkılmasının ardından kurulan ve *Tavaif-i Mülûk* olarak adlandırılan Arap emirlikleri ise büyük bir siyasi yapının bölünmesinin ardından kurulan küçük monarşiler için verilebilecek iyi bir örnektir (García-Sanjuán, 2020).

Küçük ölçekli devletler, örgütlenme biçimleri nedeniyle şehir devletleri kadar merkezileşmiş bir yapıya sahip olamamıştır. Farklı kolonilerin bir araya gelmesiyle oluşan bölgesel cumhuriyetler, siyasi birliği sağlamakta başarılı olsalar dahi, yerleşim birimlerinin idari özerkliğini bastırmaya nadiren güç yetirebilmiştir. Küçük monarşilerin ise var oldukları müddetçe genellikle birbirleri ile mücadele halinde oldukları ve egemenlik alanlarında faaliyet gösteren diğer siyasi aktörlere karşı kendi siyasi otoritelerini korumaya çalıştıkları görülmektedir. Bu durum küçük monarşilerin idari anlamda merkezileşmiş bir yapı inşa etmesini güçleştirmiştir. Büyük bir devletin parçalanması sonucunda oluşan monarşiler, genellikle eskiden kalma yönetim uygulamalarını devam ettirme çabası göstermiştir. Kabilelerin büyüyerek devletleşmesiyle ortaya çıkan monarşilerin ise kendi idari sistemlerini geliştirmek veya çevrelerindeki devletlerin idari sistemlerini kendi koşullarına uyarlamak gibi yöntemlere başvurduğu görülmektedir. Ancak küçük monarşiler aynı coğrafyada bulundukları rakiplerini alt edip bölgede hakimiyetlerini kurana dek gelişmiş ve idari

anlamda merkezileşmiş bir yönetim yapısına sahip olamamıştır (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018).

Modernleşme öncesinde var olan *büyük ölçekli devletlerin* tamamının monarşi ile yönetildiği ve belirli ölçüde aristokratik bir toplum yapısına sahip olduğu görülmektedir. Ancak hükümdarın sahip olduğu siyasi otorite ve devlet bürokrasisinin gelişmişlik düzeyi ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişmiştir (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018). Bu kriterler dikkate alındığında, büyük ölçekli devletleri *merkezileşmiş büyük ölçekli devletler* ve *adem-i merkezileşmiş büyük ölçekli devletler* olmak üzere iki sınıfa ayırmak mümkündür.

Merkezileşmiş büyük ölçekli devletlerde hükümdarın siyasi otoritesi ülke çapında sözünü geçirmesine yetecek kadar büyüktür. Aristokratlar merkezi yönetim teşkilatında yer edinme ve yerel düzeyde güç sahibi olma imkanı bulsalar dahi, otoriteleri hükümdarın otoritesini aşamayacak kadar sınırlandırılmıştır. Bu devletlerin merkez ve taşra teşkilatlarının da dönemine göre gelişmiş bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Hükümdarın veya yönetme yetkileriyle donatılmış devlet adamlarının kontrolündeki bürokratik yapı, merkezin çevreyi kontrol altında tutmak için kullandığı bir araç niteliğindedir. Merkezden atanan bürokratlar görevlendirildikleri yerlerde hükümdarın otoritesini temsil etmek ve tuttukları kayıtlar aracılığıyla merkezi çevrede olup bitenlerden haberdar etmek gibi önemli görevler üstlenmiştir. Ülke çapında vergi toplama hakkı, merkezileşmiş büyük ölçekli devletlerde hükümdarın gücünün en önemli kaynaklarından biridir. Dönemine göre gelişmiş toprak sistemleri aracılığıyla yönettikleri topraklardan vergi toplama imkanı bulan hükümdarlar, bu sayede egemenlik alanlarını korumalarını veya genişletmelerini sağlayan büyük ordular toplayabilmiştir (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018).

Büyük ölçekli merkezileşmiş devletlerin merkezileşmişlik düzeyi aynı dönemde var olan diğer devletlerden daha yüksektir. Ancak bu devletlerin bünyesinde siyasi açıdan özerklik sahibi olan daha küçük siyasi yapıların da var olduğu görülmüştür. Bu siyasi yapılar genellikle önceden bağımsız olan ve büyük devletlere antlaşma yoluyla katılan küçük ölçekli devletlerden oluşmuştur. Büyük ölçekli merkezileşmiş devletlerin taşra teşkilatlarının yönetiminde ise idari adem-i merkezileşmenin bir türü olan yetki genişliği uygulamaları sıklıkla kullanılmıştır. Bu durum, çok geniş bir coğrafyaya hükmetmek durumunda olan merkezi hükümetin iletişim ve ulaşım teknolojilerinin ilkelliği nedeniyle her yeri doğrudan yönetme kapasitesine sahip olamamasından kaynaklanmıştır (Márquez, 2007).

Adem-i merkezileşmiş büyük ölçekli devletlerde ise hükümdarın otoritesi aristokratların otoritesi tarafından sınırlandırılmıştır. Bu devletlerde hükümdarın otoritesinin yalnızca ülkeyi siyasi bir bütün olarak tutmaya yetecek kadar güçlü olduğu söylenebilir. Aristokratlar ise hüküm sürdükleri bölgede geniş siyasi ve idari özerkliklerle donatılmanın yanı sıra, iş birliği yaptıkları takdirde hükümdarın otoritesini aşabilecek kadar güçlü bir siyasi otoriteye de sahip olmuştur. Bu durum, hükümdarın otoritesinin zayıflaması durumunda güçlü aristokratların hüküm sürdükleri bölgelerde bağımsız bir yönetim kurmasıyla veya hüküm sürmekte olan bir hanedanın yerini daha güçlü bir hanedana bırakmasıyla sonuçlanmıştır. Aristokratların otoritesi, merkezi hükümetin gelişmiş bir taşra teşkilatına sahip olmasını önlemiştir. Merkezi idare teşkilatının işlevleri ise genellikle hükümdarın mülkiyetinde olan bölgenin yönetimiyle sınırlı kalmıştır. Ülke çapında vergi toplama hakkına sahip olmayan hükümdarlar, bu nedenden dolayı güçlü bir merkezi ordu kurma imkanı da bulamamıştır. Gücünü makamından değil şahsiyetinden alan bir hükümdar aristokratları harekete geçirmediği müddetçe, bu devletlerin egemenlik alanının genişlemesi de mümkün olmamıştır (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018).

Merkezileşmiş büyük ölçekli devletlerin, değişen iç ve dış koşulların etkisiyle zaman içinde adem-i merkezileşmiş büyük ölçekli devletlere dönüştüğü görülmüştür. Merkezi hükümetin güç kazanması ve gelişmiş idari reformların yapılması durumunda ise bunun tam tersi gerçekleşmiştir. Benzer bir şekilde küçük ölçekli bir devletin zaman içinde büyüyerek büyük ölçekli bir devlete dönüşmesi ve büyük ölçekli bir devletin dağılarak küçük ölçekli bir devlet haline gelmesi de mümkün olmuştur (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018). Yapılan sınıflandırmada devletlerin egemenlik alanlarının ve merkezileşme düzeyinin kriter olarak belirlenme nedeni de budur. Öte yandan, meseleyi daha anlaşılır hale getirmek için büyük devletlerin sınıflandırılmasında yaygın bir şekilde kullanılan iki temel kavramı incelemek de faydalı olacaktır.

İncelenmesi gereken ilk kavram *imparatorluktur*. Etimolojik kökeni araştırıldığında imparatorluk kelimesinin Latincede *hüküm sürme yetkisi* anlamına gelen *imperium* kelimesinden türetildiği tespit edilmektedir (Harper, 2025). Roma Cumhuriyeti'nde imperium belirli bir askeri birliğin veya belirli bir bölgenin yöneticisi olan üst düzey kamu görevlilerinin sahip olduğu yönetme hakkını tanımlamak için kullanılmıştır. Bu kamu görevlilerine ise *imperator* unvanı verilmiştir. Daha sonraki dönemlerde imperator unvanının Roma'da devlet başkanının sahip olduğu unvanlardan biri haline geldiği ve devletin *Imperium Romanum*, yani Roma İmparatorluğu olarak anılmaya başlandığı

görülmektedir. Roma medeniyetinin çöküşünü takip eden yüzyıllarda farklı Avrupa ülkelerinde imparatorluk ve imparator kelimelerine karşılık gelen yeni kelimeler türetilmiştir. Roma'nın mirasçısı olduğunu iddia eden veya geniş bir alana hükmetme imkanı bulan devletler, kendisini resmiyette imparatorluk olarak isimlendirmiştir. Avrupalı aydınların ve siyasetçilerin imparatorluk kavramını dünyanın diğer bölgelerinde hüküm süren büyük ölçekli merkezileşmiş devletleri tanımlamak için de kullanması, imparatorluğu siyaset biliminin temel kavramlarından biri haline getirmiştir. Günümüzde tarihçiler ve siyaset bilimciler modernleşme öncesinde kurulan büyük ölçekli merkezileşmiş devletlerin çoğunu imparatorluk olarak sınıflandırmaktadır. Bazı modern ve çağdaş devletlerin imparatorluk olarak sınıflandırılması gerektiğini iddia eden görüşler de mevcuttur (Lieven, 2000, ss. 3-27).

Buna rağmen iki temel nedenden ötürü bu çalışmada imparatorluk kavramının kullanımından mümkün olduğunca kaçınılacaktır. Birinci temel neden, imparatorluk kavramının üzerinde uzlaşılmış net bir tanımının olmamasıdır. Kimileri imparatorluğu belirli bir devletin farklı siyasal toplumlar üzerinde çeşitli yollarla egemenlik kurmasının sonucunda ortaya çıkan çok kültürlü bir yapı olarak tanımlamaktadır. Bu tanım kabul edildiği takdirde bir devletin merkezileşmişlik düzeyinin imparatorluk olarak kabul edilmesi için önemli olmadığı söylenebilir. Bir başka görüşe göre imparatorluk medenileşmiş dünyanın tamamına hükmetmeyi amaçlayan mutlak bir siyasi otoritedir. Bu görüş merkezileşmişlik düzeyini imparatorluk tanımına dahil etse de büyük ölçekli merkezileşmiş devletlerin ne kadarının bu tanıma uygun olduğu tartışmalıdır. İmparatorluğu geniş bir alana hükmeden ve hem siyasi hem idari anlamda merkezileşmiş bir devlet olarak tanımlayan bir görüş de mevcuttur. Ancak tarih boyunca bu tanıma uyduğu halde kendisini imparatorluk olarak adlandırmayan ve tanıma uymadığı halde imparatorluk iddiasında bulunan devletlerin de var olduğu görülmüştür (Ferguson, 2008). İkinci temel neden ise, imparatorluk olarak sınıflandırılan devletlerin zaman içinde bir dönüşüm sürecinden geçerek imparatorluk tanımına uymayan bir yapı haline gelmesidir. En merkezileşmiş imparatorluklarda dahi zaman içinde merkezin güç kaybettiği ve ülkenin yönetim yapısının adem-i merkezileştiği görülmektedir. Bu devletlerin kendilerini imparatorluk olarak adlandırmaya devam etmesi veya tarihçiler tarafından imparatorluk sınıfına sokulması, büyük bir kavram karmaşasına neden olmaktadır. Bundan kaçınmanın en uygun yolu ise sınıflandırmayı tanımı belirsiz kavramlar üzerinden değil, sonradan türetilen net kriterler üzerinden yapmaktır.

İncelenmesi gereken ikinci temel kavram ise *feodalizmdir*. Modern tarihçiler tarafından orta çağ Avrupa'sının toplum yapısını tanımlamak için üretilmiş bir kavram olan feodalizm, aslında yönetim yapısından ziyade üretim ilişkileri ile ilgilidir. Orta çağ Avrupa'sında var olan büyük ölçekli adem-i merkezileşmiş devletler, feodal bir toplum yapısına sahip olmaları nedeniyle *feodal monarşi* olarak sınıflandırılmaktadır. Feodalizm kavramının kullanımına dair iki alternatif görüş vardır. Bunlardan ilki feodalizmin gerçekliği ile ilgilidir. Feodal dönem olarak adlandırılan dönemde Avrupa ülkelerinin birbirinden çok farklı toplum yapılarına sahip olduğuna dikkat çeken eden bazı tarihçiler, feodal toplum yapısının gerçeklikte bir karşılığının olmadığını öne sürmüştür. İkinci alternatif görüş ise feodalizmin yaygınlığı ile ilgilidir. Buna göre feodalizmi yalnızca Avrupa ile bağlantılı bir kavram olarak ele almak yanlıştır. Feodal toplum yapısı, farklı formlarda da olsa, dünyanın pek çok farklı bölgesinde ortaya çıkmıştır. Toprağın mülkiyetinin yerel düzeyde özerklik sahibi olan soylulara ait olduğu tarım toplumlarının tamamını feodal toplum olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu görüşü savunan tarihçiler, Kuzey Afrika, Orta Asya ve Uzak Doğu gibi bölgelerde gelişen farklı toplum yapılarının da feodal niteliklere sahip olduğunu dile getirmiş ve farklı feodal toplum modellerinin olduğunu iddia etmiştir. Klasik feodalizm tanımını kabul etmekle birlikte farklı toplumlarda feodal benzeri toplum yapılarının geliştiğini kabul eden düşünürler de mevcuttur (Lattimore, 1957). Kavram karmaşasına neden olmamak için bu tez çalışmasında feodalizmin alternatif tanımlarının kullanımından kaçınılacaktır.

Modernleşme öncesinde var olan bütün büyük ölçekli devletlerin tarihleri boyunca benzer süreçlerden geçtiği iddia edilebilir. Bu devletler öncelikle geniş bir coğrafi alanı yönetme hakkının tek bir merkezde toplanmasıyla kurulmuştur. O halde büyük ölçekli devletlerin kuruluşunun ilk aşamasının siyasi merkezileşme olduğu iddia edilebilir. Merkezi otorite başarılı askeri veya siyasi hamleler aracılığıyla elde ettiği yönetme yetkisini ülke çapında kullanabilmek için daima gelişmiş bir bürokratik yapıya ihtiyaç duymuştur. Bu aşamada başarısızlığa uğrayan devletler kısa süre içinde dağılmıştır. Gelişmiş bir merkez ve taşra teşkilatı kurmayı başaran büyük ölçekli devletlerin ise idari anlamda merkezileştiği söylenebilir. Zaman içinde değişen iç ve dış koşullar idari yapının zayıflamasına ve yerel düzeyde özerklik elde etmeyi amaçlayan siyasi aktörlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bir idari adem-i merkezileşme sürecini beraberinde getirmiştir. Daha sonraki süreçte merkezin çevre üzerindeki yönetme yetkilerini adım adım kaybettiği ve buradaki siyasi aktörlerin yerel özerkliklerinin genişlemeye başladığı görülmektedir. Bu süreç ya gücü yeniden tek bir merkezde toplayan güçlü bir hükümdarın (veya devlet adamının) ortaya çıkmasıyla, ya

ülkedeki güçlü siyasi aktörlerden birinin siyasi gücü kendi elinde toplayarak yeni bir dönem başlatmasıyla, ya da devletin dağılmasıyla sonuçlanmıştır (Robert & Westad, 2013; Holslag, 2018).

Yukarıda bahsi geçen süreç imparatorluk olarak sınıflandırılan çoğu siyasi yapının tarihinde gözlemlenebilir. Dönemsel koşullar farklı devletlerin bu süreçten farklı hızlarla geçmesine neden olmuştur. Bazı devletlerin aşamalardan birini tamamlamadan bir diğerine geçtiği de görülmüştür. Bu da dönemsel koşulların veya ülkede geçerli olan yönetim anlayışının bir sonucudur. Tezin ikinci bölümünde Osmanlı Devleti'nin geleneksel dönemde bu süreçlerden nasıl geçtiği detaylıca açıklanacaktır. Bu bölümde ise bahsi geçen süreci üç örnek üzerinden incelemek yeterli olacaktır. Bunun için Osmanlı Devleti ile aynı coğrafyada hüküm sürmüş ve onu farklı yönlerden etkilemiş üç büyük ölçekli devlet seçilmiştir: *Doğu Roma İmparatorluğu*, *Abbasi Halifeliği* ve *Rum Selçuklu Devleti*.

Doğu Roma İmparatorluğu, siyasi gücün yeni bir merkezde toplanmasıyla oluşmuş büyük ölçekli bir devlettir. İmparatorluğun kuruluş tarihi hakkında farklı görüşler mevcuttur. Kimi tarihçiler Doğu Roma İmparatorluğu'nun Roma İmparatorluğu'ndan farklı bir siyasi yapı olarak düşünülmemesi gerektiğini iddia ederken, kimileri onu Bizans İmparatorluğu olarak isimlendirmekte ve ayrı bir siyasi varlık olarak tanımlamaktadır. Bu tez çalışmasında merkezileşme ve adem-i merkezileşme süreçlerine odaklanıldığı için, Doğu Roma İmparatorluğu'nun kuruluş sürecini I. Konstantin Döneminden başlatmak daha uygun görünmektedir. Roma İmparatorluğu'nun idari açıdan dört özerk parçaya bölündüğü bir dönemde tahta çıkan I. Konstantin, bu dört parçayı kendi mutlak otoritesi altında birleştirmiştir. Sonraki süreçte imparatorluğun başkentini kendi adını verdiği Konstantinopolis'e taşıyan I. Konstantin, bu şehri imparatorluğun yeni siyasi ve idari merkezi haline getirmiştir. 3. yüzyılın sonunda imparatorluğun siyasi açıdan birbirinden bağımsız iki parçaya bölünmesi, yozlaşmış bir bürokrasiye sahip olan ve asker kökenli yöneticiler tarafından yönetilen Batı Roma İmparatorluğu'nun hızlı bir dağılma ve parçalanma sürecine girmesine neden olmuştur. Bu esnada Doğu Roma İmparatorluğu'nun siyasi gücünü korumayı başardığı görülmektedir. Doğru Roma İmparatorluğu'nun nispeten yeni kurulmuş güçlü bir merkezi idari teşkilatına sahip olması, bu farklılığın temel nedeni olarak öne sürülebilir (Teall & Nicol, 2024).

Merkeziyetçi yönetim anlayışı, Doğu Roma İmparatorluğu'nun bin yılı aşkın bir süre boyunca varlığını sürdürebilmesinin temel nedenlerinden biri olarak kabul

edilebilir. 3. yüzyıldan 11. yüzyıla kadar olan dönemde imparatorluğun güçlü bir bürokrasinin üzerine inşa edilen, idari açıdan merkezileşmiş bir yönetim yapısına sahip olduğu görülmektedir. Bu süreç boyunca sivil ve askeri bürokrasi arasındaki ayrımın sınırları, taşra yönetiminden sorumlu bürokratların yetkilerinin genişliği ve vergi toplama usulleri dönemin ihtiyaçlarına göre sürekli yeniden düzenlenmiştir. Ancak yapılan bütün reformlara rağmen imparatorun mutlak otoritesine dayanan merkeziyetçi yönetim anlayışının varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Sivil ve askeri bürokrasinin başında yer alan imparator, üst düzey bürokratları ve komutanları doğrudan atama yetkisini elinde bulundurmuştur. Aynı zamanda kilisenin koruyucusu ve idari işlerinin yöneticisi rolünü üstlenen imparator, bu sayede güçlü bir dini otoriteye de sahip olmuştur. Merkeziyetçi yönetim anlayışı ve buna bağlı olarak gelişen idari mekanizmalar, güçsüz imparatorların tahta çıktığı dönemlerde dahi devletin merkezileşmiş bir yönetim yapısına sahip olmasını mümkün kılmıştır (Argyriades, 2002).

11. yüzyıldan itibaren Doğu Roma İmparatorluğu'nda merkezi bürokrasinin zayıfladığı ve aristokrasinin yükselişe geçtiği görülmektedir. *Pronoia* isimli toprak sisteminin ortaya çıkışıyla Doğu Roma İmparatorluğu'nun taşra teşkilatı merkeziyetçi karakterini kaybetmiştir. İmparator IX. Konstantin tarafından geçiştirilen Pronoia sisteminin asıl amacı, seçkin insanları imparatorun mülkiyetinde olan arazilerin yöneticiliğine getirerek bu toprakların yönetimini sağlamaktır. İdari özerklik sahibi olan bu yöneticiler, yerel düzeyde vergi toplama hakkının karşılığında yerel idari işleri yönetmek ve asker yetiştirmek gibi görevler üstlenmiştir. Bu yöneticilerin zaman içinde görevlerini kendi soylarından gelenlere devretmeye başlaması, pronoia sisteminin kısa süre içinde bozulmasına ve yerel düzeyde özerklik sahibi olan güçlü soylu ailelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Pronoia sahibi soylular güç kazandıkça imparatora karşı olan görevlerini ihmal etmeye başlamıştır. İmparatorluk yönetimi merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olmaya devam etse bile, idari mekanizmaların bozulması imparatorun mutlak egemen statüsünü kaybetmesine neden olmuştur (Stephenson, 2010). Merkezi otoritenin zayıflamasının Doğu Roma İmparatorluğu'nun çöküş sürecini hızlandıran önemli bir etken olduğu iddia edilebilir.

İkinci örnek olarak belirlenen Abbasi Halifeliği, ülkedeki güçlü siyasi aktörlerden birinin siyasi gücü kendi elinde toplayarak yeni bir dönem başlatması ile kurulan büyük ölçekli bir devlettir. Abbasi hanedanının Emevi Halifeliğine karşı başlattığı isyanın milattan sonra 750 yılında başarıya ulaşmasının sonucunda kurulan devlet, Emeviler

döneminde inşa edilmiş olan idari teşkilatların büyük bir bölümünün mirasçısı olmuştur. Abbasi Halifeliğinin ilk yılları, siyasi gücü yeniden merkezileştirme mücadelesiyle geçmiştir. Sonraki süreçte Bağdat isimli yeni bir şehir kuran ve devletin merkezi idare teşkilatını bu şehre taşıyan Abbasiler, yönettikleri topraklarda egemenliklerini mutlaklaştıracak yeni idari reformlar yapmaya başlamıştır (El-Hibri, 2021).

Abbasi isyanına destek veren İranlı Bermeki Ailesi'nin bu idari reform sürecinde önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Sasani yönetim uygulamalarının halifelik yönetimine uyarlanmasını sağlayan Bermekiler; devlet yönetiminde söz sahibi oldukları süre boyunca divan adı verilen yeni merkezi idare birimlerinin kurulmasını, valilerin siyasi ve idari özerkliklerinin kısıtlanması yoluyla taşra teşkilatının merkeze daha bağlı hale getirilmesini, merkez ve çevre arasındaki iletişimi hızlandıracak posta sistemlerinin kurulmasını, merkezi ordunun güçlendirilmesini ve merkezi hükümetin ülke çapında vergi toplamasını mümkün kılan mali sistemlerin inşa edilmesini sağlamıştır (Kennedy, 1990).

9. yüzyıldan itibaren Abbasi Halifeliği'nin merkezi gücünü kaybetmeye başladığı görülmektedir. Bunun temel nedeni, devletin hizmetine giren yeni güçlü soylu ailelerin ortaya çıkmasıdır. Yeni Müslüman olan ve Abbasiler adına askeri faaliyetler yürüten bu aileler, kısa süre içinde halifelik adına yönettikleri bölgelerde idari bakımdan özerk yönetim yapıları kurmaya başlamıştır. Bunların zaman içinde küçük, bağımsız devletlere dönüşmesiyle Abbasi Halifeliği siyasi açıdan parçalanma sürecine girmiştir. 10. yüzyılda bu parçalanma süreci iyice hızlanmış ve Abbasi halifeleri siyasi gücünü önemli ölçüde yitirmiştir. Büheyvi ve Selçuklu gibi hanedanların Bağdat'ı ele geçirecek ve halife üzerinde söz sahibi olacak kadar güçlenmesiyle, halifeliğin sembolik bir otorite haline geldiği söylenebilir. 13. yüzyılda Bağdat'ın Moğollar tarafından istila edilmesinin ardından Abbasi Halifeliği belirli bir toprak üzerinde egemenlik sahibi olan siyasi bir varlık olmaktan çıkmış ve farklı devletlerin himayesi altında varlığını sürdüren dini bir makam haline gelmiştir (El-Hibri, 2021).

Halifelik makamı, Abbasi Halifeliği'nin gücünün doruklarında olduğu dönemde de siyasi gücünü neredeyse bütünüyle kaybettiği dönemde de sembolik önemini korumuştur. Bu durum halifelik makamının peygamberin halefi ve bütün Müslümanların önderi olma iddiasında bulunmasından kaynaklanmaktadır. Bütün Müslümanların tek bir devletin idaresi altında bulunduğu Emevi Halifeliği döneminde, halifenin yalnızca bir devlet başkanı olarak konumlandırıldığı söylenebilir. Ancak,

Abbasi Halifeliği'nin kuruluşuyla sonuçlanan isyan bu siyasi bütünlüğün parçalanmasına neden olmuştur. Parçalanmanın sonucunda halifelik iddiasında bulunan farklı siyasi yapılar ve bunların çevresinde toplanan küçük ölçekli bağımsız devletler ortaya çıkmıştır (Afsaruddin, 2024). Abbasi Halifeliği'nin tarih boyunca halifelik iddiasında bulunan diğer yapılarla mücadele halinde olduğu ve Müslümanların yönetimindeki küçük ölçekli devletlere otoritesini kabul ettirmeye çalıştığı görülmektedir. Buradan yola çıkarak halifelik yönetiminin siyasi açıdan merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu söylenebilir. Abbasi Halifeliği siyasi gücünü kaybettiği dönemde dahi Müslüman hükümdarlara *sultan* unvanı vermek gibi sembolik yetkileri elinde bulundurmuştur. Bu durum farklı dönemlerde farklı hükümdarların halifelik makamını kendi kontrolü altına almak için mücadele etmesine neden olmuştur (El-Hibri, 2021).

Son örnek olarak ele alınacak Rum Selçuklu Devleti, fetih yoluyla sınırlarını genişleterek büyük ölçekli devlet statüsüne ulaşmış bir devlettir. Devlet 1077 yılında, Selçuklu hanedanının bir üyesi olan Kutalmışoğlu Süleyman Şah tarafından kurulmuştur. Rum Selçuklu Devleti, kuruluşundan sonraki yüz yıl boyunca Anadolu'da siyasi birliği sağlamak için mücadele etmiştir. Doğu Roma İmparatorluğu, Haçlı orduları ve Anadolu'daki küçük ölçekli Türk devletleri ile rekabet ettiği bu dönemde Rum Selçuklu Devleti'nin kendisinin de küçük ölçekli bir devlet olarak kabul edilebileceği söylenebilir. II. Kılıç Arslan Döneminde (1156-1192) Rum Selçuklularının Anadolu'daki Türk devletlerini kendi otoritesi altında birleştirdiği, Haçlı tehdidini savuşturduğu ve Doğu Roma'nın ilerleyişini durdurduğu görülmektedir. Bu nedenle sultan unvanını alan ilk Rum Selçuklu hükümdarı II. Kılıç Arslan'ın devletini büyük ölçekli bir devlete dönüştürmeyi başardığı iddia edilebilir (Sümer, 2009).

Rum Selçuklu Devleti, tarihinin hiçbir döneminde Doğu Roma İmparatorluğu ve Abbasi Halifeliği kadar siyasi anlamda merkezileşmiş bir yapıya sahip olamamıştır. Bunun en temel nedeni, devletin Orta Asya'da gelişen yönetim geleneklerinin takipçisi olmasından kaynaklanmaktadır. Yönetim yetkilerinin hanedanın bütün üyelerine ait olduğu inancı, II. Kılıç Arslan Döneminde dahi sultanlık iddiasında bulunan birden fazla hanedan üyesinin ortaya çıkmasına ve bitmek bilmez iç savaşların yaşanmasına neden olmuştur. Anadolu'daki Türk beyliklerinin ve küçük Hristiyan krallıklarının da Selçuklu egemenliğine girdikleri dönemde kısmen de olsa siyasi özerkliklerini koruduğu görülmektedir. I. Alaeddin Keykubad'ın devletin tek hükümdarı haline geldiği 1225 yılı ile Anadolu'nun Moğol istilasına uğradığı 1243 yılları arasındaki kısa

dönemin devletin siyasi açıdan en merkezileşmiş dönemi olduğu söylenebilir (Sümer, 2009).

Rum Selçuklu Devleti'nin idari açıdan merkezileşmiş bir yapı kurma çalışmalarının ise devletin büyük ölçekli bir devlet statüsüne kavuştuğu II. Kılıç Arslan Döneminde başladığı iddia edilebilir. Merkezi idare teşkilatının temel birimleri olan divanların sayısının artırılması ve devşirilmiş kölelerden oluşan gulamların sivil ve askeri bürokraside daha fazla yer edinmeye başlaması gibi gelişmeler, sonraki Selçuklu sultanlarının hükmü altında da devam etmiştir. II. Kılıç Arslan Döneminde taşra teşkilatı da yeniden düzenlenmiştir. Vilayetlerin yönetimi için merkeze bağlı subaşı isimli memurların atanması, devletin mülkiyetindeki ikta arazilerinin boyutlarının küçültülmesi ve kendilerine ikta verilen beylerin yerel özerkliklerinin sınırlandırılması gibi gelişmeler devletin idari açıdan merkezileşmesine yol açmıştır (Göksu, 2009).

Moğol istilasını takip eden yıllarda Rum Selçuklu Devleti'nin hem siyasi hem idari açıdan hızlı bir adem-i merkezileşme sürecine girdiği görülmektedir. Moğolların Anadolu'da egemen güç haline gelmesiyle Rum Selçuklu Devleti büyük ölçekli devlet statüsünü yitirmiş ve Moğol İmparatorluğu'na bağlı bir siyasi yapı haline gelmiştir. Ülkenin hanedan üyeleri arasında bölünmesi ve kendilerine ikta verilen beylerin bu toprakların mülkiyetini edinmesi, taşra idaresinin çökmesine ve devletin merkeziyetçi karakterini bütünüyle kaybetmesine neden olmuştur. Sonraki süreçte Anadolu'nun farklı bölgelerinde geniş siyasi özerkliklere sahip yeni Türkmen beylikleri ortaya çıkmıştır. Zaman içinde egemenlik alanlarını genişleten ve siyasi güçlerini artıran bu beylikler, 13. yüzyılın sonlarından itibaren küçük ölçekli bağımsız devletler haline gelmiştir (Merçil, 1991).

### 1.3. Modern Çağda Merkezileşme ve Merkeziyetçilik

Yukarıda da belirtildiği üzere, modernleşme incelenmesi kolay olmayan bir olgudur. Aynı olguya farklı perspektiflerden yaklaşan modernleşme kuramcıları, modernleşme için çok sayıda farklı tanım yapmıştır. Meseleyi ekonomik, kültürel ve siyasi boyutlarıyla ele alan Lipset, modernleşmenin üç aşamada gerçekleştiğini öne sürmüştür. İlk aşama modern endüstriyel ekonominin oluşumunu mümkün kılan şehirleşmedir. Okuryazarlığın ve dolayısıyla toplumdaki bilgi birikiminin artışı ikinci aşamadır. Sanayi toplumunu bir gerçekliğe dönüştüren yeni teknolojilerin ortaya çıktığı üçüncü aşama ise ancak bu ilk iki aşamada elde edilen bilgi birikiminin ardından gerçekleşebilmiştir. Şehirleşme, artan okuryazarlık ve yeni teknolojiler birbirlerini beslemiş ve nihayetinde demokratik bir toplum yapısına geçişi mümkün kılmıştır

(Lipset, 1960, ss. 59-60). Sanayi toplumuna geçiş ile ortaya çıkan refah birikimi ise modern bir demokrasinin ihtiyaç duyduğu, nitelikli ve gelişmiş bir bürokratik yapının var olmasını mümkün kılmıştır (Lipset, 1960, ss. 66-67).

Bir başka önemli modernleşme kuramcısı olan Giddens'a göre modernleşme 17. yüzyılda Avrupa'da ortaya çıkan ve daha sonraki süreçte dünyanın geri kalanını da etkisi altına alan bir sosyal örgütlenme biçimidir. Bu örgütlenme biçimi geleneksel toplumsal örgütlenme biçimini bütünüyle ve geri dönülmez bir şekilde ortadan kaldırmıştır. Modern toplumlar, sürekli üretime dayalı olan kapitalist ekonomik model üzerine kurulmuştur ve ulus devlet şeklinde örgütlenen siyasi yapılar tarafından yönetilmektedir (Giddens, 1996, ss. 1-6). Kapitalist ekonomik model için temel bir gereklilik olan kaynak yönetimi, modern devletin geleneksel devletlerde var olmayan bir idari koordinasyon kapasitesi geliştirmesini gerekli kılmıştır. Modern bürokrasiler ise bu gerekliliğin bir neticesidir (Giddens, 1996, ss. 55-63).

Wagner modern devleti modernleşmenin hem taşıyıcısı hem de sınırlandırıcısı olarak konumlandırmıştır (Wagner, 1994, s. 7). 18. yüzyılda gelişen kamu hukuku ve egemenlik anlayışlarının bir ürünü olan modern devlet, modernleşmenin ekonomik ve toplumsal boyutlarını kontrol altında tutmaya çalışmıştır (Wagner, 1994, ss. 42-43). Bunun için ise topumu oluşturan bireylerin kimliklerini ve toplumsal rollerini üretmek ve yönlendirmek gibi yöntemlere başvurmuştur (Wagner, 1994, s. 118). Bu, modernleşmenin temelinde yer alan bireysel özgürlüğün modern devlet tarafından sınırlandırılan ve yönlendirilen bir olgu olduğunu göstermektedir (Wagner, 1994, s. 68). Gelişen teknoloji ve teknikler devletin bireyi ve toplumu sınırlandırma ve yönlendirme kabiliyetini daha önce hiç olmadığı kadar artırmıştır (Wagner, 1994, s. 119).

Pierson, daha önceki modernleşme kuramcılarının fikirlerinden yola çıkarak yaptığı incelemede modern devletin dokuz temel unsurunun olduğunu dile getirmiştir: meşru güç kullanma yetkisi, belirli bir toprak bütününde var olan her şey üzerinde hak iddia etmeye dayanan bölgesellik, belirli koşullara bağlı olarak sınırlandırılmış egemenlik, kamusal gücü özel çıkar alanından ayırmayı sağlayan anayasallık, aynı işlevi gören gayri şahsi güç, uzmanlaşmaya dayalı hiyerarşik bir kamu bürokrasisi, meşruiyete dayalı otorite, hak ve özgürlükler üzerine inşa edilmiş vatandaşlık ve devlet bütçesinin asli kaynağı olan düzenli bir vergi sistemi (Pierson, 1996, ss. 5-35). Bu unsurların bir kısmının geleneksel devletlerde de var olduğu açıktır. Ancak bunların hepsinin bir araya gelmesi ancak modern devletlerde gerçekleşebilmiştir. O halde

geleneksel devlette modern devlete geçiş incelenirken bu unsurların tamamının ortaya çıkıp çıkmadığına bakmak faydalı olacaktır.

Bu tez çalışmasında benimsenen modernleşme yaklaşımının önemli ölçüde Eisenstadt'ın çoklu modernleşme kuramından etkilendiği söylenebilir. Eisenstadt'a göre modernleşme ilk kez Avrupa'da ortaya çıkmış olmakla birlikte Avrupa'ya has bir olgu olarak değil evrensel bir olgu olarak değerlendirilmelidir. Bir başka deyişle, modernleşmeyi tek bir tarihsel hatta indirgemek ve onu Avrupa kökenli bir kültürün dünyanın geri kalanına yayılması olarak algılamak bir hatadır. Farklı toplumlar kendi toplumsal geçmişlerinden yola çıkarak farklı modernlik formları türetebilirler. Modernleşmenin tekilliğine dayanan yanılgı, Batı'da modernleşme ile ortaya çıkan ulus devletin dünyanın geri kalanı tarafından ithal edilmesinden ve bu ulus devletlerin Batı modernleşmesini taklit eden politikalar uygulamasından kaynaklanmıştır. Oysa modern devletin kendisi de sabit bir olgu değildir. Geleneksel meşruiyet formlarının çöküşünün ardından başlayan kapsamlı bir yeniden yapılanma hareketinin ürünü olan modern devlet, her toplumda farklı şekilde inşa edilebilir. Bahsi geçen yeniden yapılanma merkez-çevre ilişkilerinin yeniden inşası ile, toplumsal taleplerin siyasi otorite tarafından karşılanmasıyla ve neyin siyasal olarak kabul edildiğinin yeniden tanımlanmasıyla gerçekleşmektedir (Eisenstadt, 2002).

Modern devlet modelinin ilk kez Avrupa'da ortaya çıktığı göz önünde bulundurulduğunda modern devleti ortaya çıkaran siyasi ve düşünsel süreçlerin de ilk kez Avrupa'nın kendine has koşullarına bağlı olarak geliştiği öne sürülebilir. Dünyanın geri kalanının modern yönetim anlayışlarını ne kadar benimseyebildiği ve modern yönetim uygulamalarına ne kadar uyum sağlayabildiği, modernleşmenin ülkelere ne şekilde yayıldığına göre değişmiştir. Avrupa devletlerinin koloni yönetimleri pek çok farklı ülkede modern yönetim kurumlarının kurulmasını ve modern idari uygulamaların yerleşmesini mümkün kılsa da kültürel açıdan modernleşmeyi sağlamakta her zaman başarılı olamamıştır. Avrupa'yı taklit etmek veya kendi yönetim usullerini geliştirmek yoluyla kendiliğinden modernleşmeye çalışan devletler ise sahip oldukları siyasi ve toplumsal koşulların farklılığından dolayı çok daha zorlu bir dönüşüm sürecinden geçmiştir (Wittrock, 2002).

Avrupa'da modern devletin kuruluşunu devletlerin merkezileşme ve adem-i merkezileşme süreci üzerinden incelemek mümkündür. Modernleşmenin her Avrupa ülkesinde farklı tarihlerde başlaması ve farklı hızlarda devam etmesi nedeniyle bu süreci kronolojik yöntemle analiz etmek kolay olmayacaktır. Bu nedenle Avrupa devletlerinin

büyük bölümünün modernleşme sürecinde aynı üç aşamadan geçtiği iddia etmek ve bunu vaka örnekleri üzerinden delillendirmek daha uygun görünmektedir. İlk aşama mutlakiyetçi düşüncenin güç kazanmasıyla ve mutlak monarşinin kuruluşuyla gerçekleşmiştir. Feodal toplum yapısının sonunu getiren bu süreç, devletin siyasi anlamda merkezileşmesine yol açmıştır. İkinci aşama anayasalcı düşüncenin mutlakiyetçi yönetim anlayışının yerini almasıyla ve devlet yapısının yeniden inşa edilmesiyle gerçekleşmiştir. Meşruti monarşilerin ve cumhuriyetlerin ortaya çıkışına neden olan bu yeniden inşa sürecinde, devlet teşkilatının büyüdüğü ve hem idari hem de mali anlamda daha merkezileşmiş bir niteliğe kavuştuğu görülmektedir. Üçüncü aşama ise adem-i merkeziyetçi düşüncenin ortaya çıkışıyla ve merkeziyetçi yönetim anlayışına meydan okumasıyla gerçekleşmiştir. Bu aşamanın sonucunda devletin ne kadar adem-i merkezileştiği, ülkenin siyasi ve sosyal koşullarına göre değişiklik göstermiştir. Bu bölümde bahsi geçen süreç iki alt başlıkta incelenecektir. Bunun nedeni, ikinci ve üçüncü aşamaların çoğunlukla eş zamanlı olarak gerçekleşmesidir.

### *1.3.1.Mutlakiyetçi Düşünce ve Modern Devletin Kuruluşu*

Bir ülkenin mutlak siyasi otoriteye sahip bir egemen tarafından yönetilmesine dayanan bir siyasi düşünce olarak değerlendirildiğinde, mutlakiyetçiliğin siyaset düşüncesi kadar eski olduğu iddia edilebilir. Bu durum mutlak monarşinin de siyasi tarih kadar eski bir yönetim biçimi olmasından kaynaklanmaktadır. Geniş anlamıyla ele alındığında mutlakiyetçilik, siyasi açıdan merkezileşmiş geleneksel devlet yapılarının çoğunluğu tarafından benimsenmiştir. Ancak, Avrupa'da gelişen bir düşünce akımı olarak ele alındığında mutlakiyetçiliğin erken modern dönemde ortaya çıktığı görülmektedir. Mutlakiyetçi düşünce akımı, Avrupa'da feodal toplum yapısının oluşumundan önceki dönemde ortaya çıkan ve feodal dönemde kısmen de olsa varlığını sürdürebilen (kralların ilahi hakkı anlayışı gibi) dini yaklaşımların ve yönetim geleneklerinin modern bir bakış açısıyla yeniden türetilmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu yeniden türetim süreci, Avrupa'da mutlak monarşilerin yeniden kurulmasıyla eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir (Cuttica, 2015). Buradan yola çıkarak erken modern dönemde mutlakiyetçiliğin güçlenmesini dönemin siyasi, sosyal, kültürel ve teknolojik gelişmelerinin bir neticesi olarak nitelendirmek mümkündür.

Mutlakiyetçi düşünceyi ve getirdiği değişiklikleri daha iyi anlayabilmek için öncelikle feodal dönemde Avrupa'da var olan yönetim yapılarını ve uygulamalarını kısaca incelemek faydalı olacaktır. Avrupa'da feodal toplum yapısı 9. yüzyılda ortaya çıkmış ve 15. yüzyıldan itibaren yıkılmaya başlamıştır. Feodal düzenin tamamen

ortadan kaldırılması her Avrupa ülkesinde farklı tarihte gerçekleşmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere, feodal düzenin en temel özelliklerinden biri siyasi açıdan adem-i merkezileşmiş bir yönetim yapısına sahip oluşudur. Feodal dönemde Avrupa ülkelerinin çok sayıda özerk bölgeden oluştuğu görülmektedir. Bu bölgelerin her biri soylu bir aileye mensup olan bir yönetici tarafından yönetilmiştir. Kısaca feodal beyler olarak anılabilecek olan bu yöneticiler, yönettikleri bölgenin içişlerinde bağımsız hareket etme yetkisiyle donatılmıştır. Her feodal beyin kendi topraklarını yönetmek için kurulan küçük bir sivil ve askeri bürokratik yapının yöneticisi olduğu söylenebilir. Bu bürokratik yapılar ile merkezi idare teşkilatı arasındaki iletişim son derece kısıtlı olmuştur. Feodal beyler aynı zamanda yönettiği topraklarda kendiliğinden vergi toplama ve bu verginin uygun gördükleri kadarını yerel idari işlerin yürütülmesi için kullanma imkanına sahip olmuştur. Bunlar feodal düzenin yalnızca siyasi değil, aynı zamanda idari ve mali anlamda adem-i merkezileşmiş yönetim yapılarının kurulmasına yol açtığının delilleridir (Bloch, 2019, ss. 539-655).

Feodal düzenin temel özelliklerinden bir diğeri toplumsal tabakalaşmadır. Soylular arasındaki aristokratik hiyerarşinin feodal beylerin yönettiği toprakların ve sahip olduğu siyasi otoritenin büyüklüğü ile doğrudan ilişkili olduğu söylenebilir. Aristokratik hiyerarşinin daha alt kademelerinde yer alan bir soylu, daha üst kademelerde yer alan soyluların otoritesini kabul etmek durumunda kalmıştır. Ancak bu durum feodal beylerin siyasi özerkliklerine zarar vermemiştir. Yönetilen toprakların mülkiyetinin soylu ailelere ait oluşu, feodal beylerin sosyal statüsünü kaybetme tehlikesini azaltmış ve siyasi otoritenin nesilden nesle aktarılmasını mümkün kılmıştır. Aristokrasinin bir parçası olmayan insanlar ise, mülk sahibi olsalar dahi, yöneten değil yönetilen konumunda yer almıştır. Çoğunluğu kırsal alanda yaşayan insanlar, vergi vermek gibi iktisadi ve orduya katılmak gibi askeri sorumluluklara sahip olmuştur. Feodal beylerin halka karşı olan sorumlulukları ise dini kurumlara destek vermek, insanları güvende tutmak ve adaleti sağlamak ile sınırlı kalmıştır. Merkezde yer alan hükümdar ve onun emrindeki memurlar çevrede yer alan halk ile nadiren ve yalnızca olağanüstü durumlarda irtibat kurmuştur (Bloch, 2019, ss. 431-539).

Feodal dönemde geçerli olan adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışının etkisi şehir yönetimlerinde de görülmektedir. Önceden bulunduğu bölgenin siyasi, kültürel ve ticari merkezi olan şehirler, 9. yüzyıldan 12. yüzyıla kadar olan dönemde boşalmış ve önemini kaybetmiştir. Ancak, 12. yüzyıldan sonraki süreçte Avrupa şehirlerinin yeniden büyümeye ve gelişmeye başladığı görülmektedir. Feodal dönemin başlangıcında

hükümdarların veya derebeylerinin doğrudan yönetimi altında olan şehirlerde 12. yüzyıldan itibaren özerk yönetim yapıları gelişmeye başlamıştır. Şehrin efendisinin verdiği imtiyazlar sayesinde kurulan şehir meclisleri ve encümenler, şehirlerin yeniden önemli ticaret ve zanaat merkezleri haline gelmesinde önemli rol oynamıştır. Sadece şehir sınırları içinde geçerli tüzüklerin varlığı siyasi, şehrin merkezi hükümetin kontrolünde olmayan bir idari yapı tarafından yönetilmesi idari, şehir halkından özel vergiler toplanması ise mali özerkliğin varlığını göstermektedir. Ancak ortada tek bir standardın bulunmadığı ve şehrin efendisinin özerklikleri kaldırma yetkisine sahip olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Yine de feodal dönemde kurulan özerk şehir yönetimlerinin daha sonra kurulacak olan mahalli idare birimlerinin altyapısını hazırladığı söylenebilir. Özerk niteliğe sahip şehirlerde zengin şehir elitlerinden oluşan burjuva sınıfının ortaya çıkışı ise modernleşme sürecinin en önemli dönüm noktalarından biridir (Clark, 2009, ss. 21-109).

Feodal düzenin bütün Avrupa ülkelerinde farklı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bir ülkede merkezin çevre üzerinde ne kadar otorite sahibi olduğu dönemden döneme değişmiştir. Bu noktada İngiltere ve Fransa Krallıkları ulusal monarşiye geçişi diğer Avrupa devletlerinden daha önce tamamlamış olmaları ve bu süreçte birbirinden farklı rotalar takip etmeleri nedeniyle, kıyaslanabilecek iki iyi örnek olarak sunulabilir (McGarth, 2024).

Fransa'da feodal düzenin ilk belirtileri, 9. yüzyılda Karolenj İmparatorluğu'nun dağılmasının ardından ortaya çıkmıştır. Capet Hanedanı'nın Fransa topraklarını tek bir yönetimin altında birleştirmesi ile kurulan *Fransa Krallığı*, ilk yıllarında siyasi açıdan merkezileşmiş bir yapı inşa etmeyi başarmıştır. Ancak 11. Yüzyıldan itibaren feodal düzen Fransa'da da etkisini göstermeye başlamıştır. Karolenj İmparatorluğu'ndan kalan merkeziyetçi yönetim geleneğini devam ettiren Fransız monarşisi, sonraki yüzyıllar boyunca otoritesini yavaş yavaş artırmaya çalışmıştır. Ancak 14. yüzyılda başlayan Yüz Yıl Savaşları, monarşinin otoritesinin daha önce hiç olmadığı kadar zayıflamasına neden olmuştur. Yüz yılı aşkın bir süre boyunca aynı anda hem İngiliz işgalini durdurmaya hem de iç savaşlara son vermeye çalışan monarşi, 15. yüzyılın ortalarında Fransız aristokrasisinin desteğini toplamayı ve savaştan muzaffer ayrılmayı başarmıştır. Savaşın ardından ülkeyi yeniden tek bir bütün haline getiren monarşi, ülke çapında vergi toplama yetkisini elde etmiş ve merkezi bir ordu kurmuştur. Ancak bu dönemde bile monarşinin feodal özerklikleri ortadan kaldıracak kadar güçlenemediği görülmektedir. Monarşinin aristokrasi ile yaptığı anlaşmanın bedeli olarak merkezden uzakta olan

yerleşim yerlerinin yönetimini o bölgedeki soylulara devretmek zorunda kalması, feodal düzenin gücünü koruduğunu göstermektedir. Her şeye rağmen 16. yüzyıla kadar ülkenin merkezi bir siyasi otoritenin etrafında toplanan tek bir bütün olduğu söylenebilir. Bu durum 16. yüzyılda din savaşlarının başlamasıyla bir kez daha değişmiştir (Anderson, 1980, ss. 85-113).

İngiltere Krallığı'nın da modernleşme öncesinde zaman zaman daha merkezileşmiş ve ademi merkezileşmiş bir yapıya kavuştuğu söylenebilir. Ancak bu süreçler Fransa'da olduğundan çok farklı şekilde gerçekleşmiştir. İngiltere'nin Anglosakson göçünden sonraki dönemde uzun yıllar boyunca küçük ölçekli krallıklar tarafından yönetildiği görülmektedir. *İngiltere Krallığı* ise 10. yüzyılda, bahsi geçen küçük krallıkların tek bir çatı altında toplanmasıyla kurulmuştur. Mutlak monarşi ile yönetilen bu krallıklar, hiçbir zaman kurumsallaşmış imparatorluklar kadar merkezileşmiş bir yapıya sahip olamamıştır. İngiltere Krallığı'nın kuruluşu ise ülkedeki siyasi otoritenin tek bir merkezde toplanmasını sağlamıştır. Ancak bu dönemde dahi kralın emri altında bütün ülke üzerinde söz sahibi olmasını mümkün kılan gelişmiş bir bürokratik yapı bulunmamıştır (Guanglin, 2023).

Krallık 11. yüzyılda gerçekleşen Norman fethinin ardından bir kez daha yeniden yapılanmıştır. Fethin ardından yeni İngiltere Kralı olan Fatih William, ele geçirdiği toprakların bir kısmını kendisine ayırırken bir kısmını kendisini takip eden soylulara dağıtmıştır. Bu sayede İngiltere ilk kez feodal düzenle tanışmıştır. Bununla birlikte, İngiltere'deki feodal düzenin Avrupa'nın geri kalanından daha merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Fatih William ile komutanları arasında yapılan sözlü sözleşme, İngiltere'de kralın feodal beyler üzerine güçlü bir otoriteye sahip olmasını sağlamıştır. İngiltere krallarının bu otoriteyi korumak için kurduğu bürokratik teşkilat ise, ilkel bir yapıya sahip olsa da feodalizmin adem-i merkezileştirici etkisini azaltmıştır. Feodal yönetim uygulamalarının monarşinin lehine esnetildiği bu yapı, ancak 13. yüzyıl başlarına kadar sağlam kalabilmiştir. Kral John Döneminde (1199-1216) monarşinin otoritesini aşması, feodal beylerin isyan etmesine neden olmuştur. İsyan hem İngiltere hem de dünya tarihinde bir dönüm noktası olarak kabul edilen *Magna Carta*'nın imzalanmasıyla (1215) sona ermiştir. Monarşinin otoritesini sınırlandıran ve feodal beylerin yetkilerini artıran bu belge, İngiltere'de adem-i merkeziyetçi bir yönetim geleneğinin oluşmasına yol açmıştır. Sonraki dönemde İngiltere'de şehirlerin kısmi özerklikler kazandığı, yargı sisteminin geliştiği ve kralın otoritesini denetlemekle sorumlu bir soylular meclisinin kurulduğu görülmektedir. Magna Carta her zaman

yürürlükte kalmasa dahi, İngiltere'de kanunun üstünlüğü prensibinin yerleşmesini sağlamış ve mutlakiyetçiliğin yeniden ortaya çıkışını güçleştirmiştir (Guanglin, 2023).

Beraberinde büyük bir siyasi, sosyal ve kültürel dönüşüm süreci getiren modernleşmenin ilk adımlarının *Rönesans* Döneminde atıldığı iddia edilebilir. Rönesansı ortaya çıkaran düşünceler ise ilk olarak İtalya yarımadasında gelişmiştir. İtalya yarımadasının feodal dönemde kendine has bir yönetim yapısına sahip olduğu söylenebilir. Küçük krallıklar, güçlü şehir devletleri ve kilisenin etrafında örgütlenen Papalık Devletleri tarafından yönetilen İtalya, siyasi açıdan Avrupa'nın geri kalanından çok daha bölünmüş bir yapıya sahip olmuştur. Bu bölünmüşlüğün neden olduğu bitmek bilmez kargaşalar, modern mutlakiyetçi düşüncenin temellerinin de ilk kez İtalya yarımadasında atılmasına yol açmıştır. Bu noktada yapılan en önemli çalışmalardan biri, Rönesans düşünürlerinin en bilinenlerinden ve aynı zamanda modern siyaset düşüncesinin kurucularından olan Niccolo Machiavelli'ye aittir (Skinner, 1981).

Machiavelli'den geriye kalan iki temel eserden biri olan Prens, daha sonraki dönemde yaşayan mutlakiyetçi düşünürlerin fikirlerini derinden etkilemiştir. Siyasetname türünde yazılmış bir eser olan Prens'te Machiavelli, bir hükümdarın otoriteyi nasıl kendi elinde toplayabileceğini ve sahip olduğu otoriteyi nasıl koruyabileceğini anlatmıştır. Eserde Machiavelli'nin Avrupa'nın bölünmüş yapısının neden olduğu sorunlardan ve Asya imparatorluklarının merkezileşmiş yapısının sağladığı avantajlardan bahsettiği dikkat çekmektedir. Bu noktada Machiavelli'nin temel amacının İtalya yarımadasındaki parçalanmış siyasi yapıya son verebilecek ve merkezileşmiş bir krallık kurabilecek bir prense yol göstermek olduğu söylenebilir (Skinner, 1981).

Yalnızca Prens'te yazdıklarından yola çıkarak Machiavelli'nin mutlakiyetçi bir düşünür olduğunu söylemek doğru değildir. Machiavelli siyasi otoritenin güçlü bir hükümdarın elinde toplanmasını yalnızca yeni kurulan bir devletin ayakta kalabilmesi için gerekli bulmuştur. Siyaset Üzerine Konuşmalar isimli diğer büyük eserinde ise siyasi gücün tek bir kişide toplanması durumunda yönetimin zaman içinde kolaylıkla yozlaşabileceğine dikkat çekmiştir. Bütün yönetimlerin eninde sonunda yozlaşacağını belirten Machiavelli, yozlaşmaya karşı en dayanıklı yönetim biçiminin cumhuriyet olduğunu iddia etmiştir. Machiavelli bu eserinde Roma Cumhuriyeti'nin yönetim yapısını idealize etmiştir. Roma'nın önce bir monarşi olarak kurulduğuna ve sonradan bir cumhuriyet haline geldiğine dikkat çeken Machiavelli, bu dönüşümün monarşinin, aristokrasinin ve demokrasinin en iyi yanlarını bir araya getirilmesi ile gerçekleştiğini

öne sürmüştür (Machiavelli, 1996). Machiavelli'nin iki temel eseri bir bütün olarak ele alındığında, mutlakiyetçiliğin onun için daha iyi bir sisteme geçişin bir ön aşaması olduğu söylenebilir.

Eğer Machiavelli mutlakiyetçi bir düşünür olarak kabul edilirse, modern mutlakiyetçi düşüncenin temellerinin İtalya'da atıldığı iddia edilebilir. Ancak mutlak monarşiye geçiş konusunda İtalya'nın diğer Avrupa devletleri kadar başarılı olamadığı da unutulmamalıdır. İtalya'da merkezileşmiş bir devlet yapısının oluşumu ancak 19. yüzyılda gerçekleşebilmiştir. Bu durumun da İtalya yarımadasının kendine has siyasi ve sosyal şartlarından kaynaklandığı iddia edilebilir. Birden fazla merkezi otoritenin var olduğu İtalya'da merkezlerden birinin diğerlerine boyun eğdirecek ve onları çevresinde yer alan yönetim birimleri haline getirecek kadar güçlenmesi kolay olmamıştır (Larner & Marino, 2025). Bu nedenle, halihazırda zayıf da olsa merkezi bir otoritenin var olduğu feodal Avrupa ülkelerinde mutlakiyetçi düşünce çok daha başarılı olabilmiştir.

Mutlak monarşilerin ortaya çıkışı, feodal beylerin ve şehir yönetimlerinin siyasi özerkliklerini kaybetmesine neden olmuştur. Egemenliğinin sınırlarını genişletme imkanı bulan Avrupa'lı hükümdarlar, sonraki süreçte çevrede yer alan yönetimleri kendilerine daha çok bağlayacak idari ve mali düzenlemeler de yapmaya başlamıştır. Merkezden görevlendirilen memurların şehirlerde ve kırsal alanda görev almaya başlaması, idari merkezileşmenin ilk belirtisi olarak kabul edilebilir. Bu memurların tuttuğu rapor ve belgeler, merkezin çevrede olanlar hakkında daha çok bilgi edinmesini de mümkün kılmıştır. Feodal düzenin çöküşü ile hükümdarın ülkenin tamamından vergi tahsil etme yetkisi kazanması, yeni vergi toplama usullerinin geliştirilmesini gerektirmiştir. Coğrafi keşiflerin ardından benimsenen merkantilist politikalar ise devletin ekonomi üzerindeki kontrolünü artırmasına yol açmıştır. Bunların modern mali merkezileşmenin ilk belirtileri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Tribe, 1993).

Bununla birlikte, erken modern dönemde gelişen mutlakiyetçi bürokrasilerin modern bürokrasiler ile kıyaslandığında hala ilkel bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Weber'in ideal bürokrasi modelinin oluşumu ancak yüzlerce yıllık bir dönüşüm ve reform sürecinin ardından gerçekleşebilmiştir (Weber, 1978). Feodal düzenin sona erişi aristokratların yerel özerkliklerini yitirmesine neden olsa da aristokratlar uzun yıllar boyunca sivil ve askeri bürokrasinin en önemli makamlarında yer almaya devam etmiştir. Ancak bu durum mutlak monarşilerin taşrada yeni idari birimler kurmasının ardından sürdürülebilir olmaktan çıkmıştır. Yeni memurlara duyulan ihtiyaç, mutlakiyetçi hükümdarların memuriyet satma uygulamalarına başvurmasını gerekli

kılmıştır. Memuriyet satma uygulamaları, önceden zengin şehir elitlerinden ibaret olan burjuva sınıfının mensuplarına memur olma ve bu sayede devlet yönetiminde söz sahibi haline gelme imkanı tanımıştır. Bodin ve Le Bret gibi önemli mutlakiyetçi düşünürler memuriyet satma uygulamalarına karşı çıksa da bunun önüne geçmeleri mümkün olamamıştır (Sommerville, 2016). Bu uygulamaların kısa vadede mutlak monarşinin güçlenmesine yol açtığı söylenebilir. Ancak burjuva sınıfının gelişmesi uzun vadede yönetime dair yeni fikirlerin ve yeni yönetim uygulamalarının ortaya çıkışına yol açmıştır. Bu noktada örnek olarak mutlakiyetçi düşüncenin ve mutlak monarşinin İngiltere'de ve Fransa'da geçirdiği dönüşüm sürecini incelemek faydalı olacaktır. Bu örnekler iki ülkede sürecin birbirinden çok farklı şekilde gelişmesi nedeniyle seçilmiştir.

Fransa'da mutlakiyetçi düşünce 16. yüzyılda güç kazanmaya başlamıştır. Bu noktada Fransız mutlakiyetçiliğin öncülerinden biri olan *Jean Bodin*'in fikirlerine kısaca yer verilmelidir. Modern devletin teorik temellerini atan düşünür olarak da bilinen Bodin, Fransa'da iç karışıklıkların çoğaldığı bir dönemde yaşamıştır. Kral ile aristokratlar arasında yaşanan güç mücadelesine ve mezhep çatışmalarının neden olduğu yıkıma şahit olan Bodin, tıpkı Machiavelli gibi, ülkesinin yaşadığı sorunların çözümünü siyasi gücü tek bir merkezde toplamakta bulmuştur. Bodin'e göre devlet, yönettiği topraklar üzerinde egemenlik sahibi olan tek varlıktır. Bu devletin gücünün *mutlak*, *bölünmez* ve *kısıtlanamaz* olduğu anlamına gelmektedir. Siyasi bir yapının yönettiği topraklarda ona eşit veya ondan üstün başka bir siyasi yapı varsa, onu bir devlet olarak sınıflandırmak mümkün değildir. Devletin bu temel nitelikleri koruyabilmek için bürünebileceği en iyi form ise mutlak monarşidir. Bunun nedeni, mutlak monarşide hükümdarın yetkilerinin hiçbir güç tarafından kısıtlanamıyor oluşudur. Mutlak bir monarşide aristokrasinin ve halkın yönetime katılma hakkı yoktur. Benzer bir şekilde, devletin sahip olduğu yasa yapma, yasayı uygulama ve yargılama gibi güçlerin farklı siyasi yapılara devredilmesi gibi bir durum da söz konusu değildir. Çünkü "…böyle bir devlet hiçbir zaman var olmamıştır ve egemenlik ayrıcalıkları bölünemez olduğu için böyle bir devletin kurulması ve hatta hayal edilmesi dahi mümkün değildir." (Bodin, 2010, s. 104).

Bodin'e göre hükümdarlık makamının yetkileri o kadar sınırsız olmalıdır ki, hükümdar kendisinin veya daha önceki hükümdarların koyduğu kısıtlamaları dahi aşabilmelidir. Ancak bir şahıs olarak hükümdar, istediği her şeyi yapma hakkına sahip olmamalıdır. Hükümdarlık makamı ile hükümdarın şahsı arasında yaptığı bu ayrım, Bodin'in modern devlet teorisinin kurucularından kabul edilmesinin en önemli

nedenlerinden biridir. Devletin sahip olduğu gücün şahıslara değil makamlara ait oluşu, modern devlet ile geleneksel devlet arasındaki en önemli farklılıklardan biri olarak kabul edilebilir (Krogh, 2015).

Fransa'da mutlak monarşinin temelleri, 16. yüzyılın sonlarında atılmaya başlanmıştır. Sürecin ilk aşaması yaklaşık kırk yıl boyunca Fransa'nın iç birliğini bozan ve monarşinin zayıflamasına neden olan din savaşlarının Bourbon Hanedanı'nın ilk Fransız Kralı olan 4. Henri Döneminde (1589-1610) sona ermesiyle gerçekleşmiştir. Askeri başarıları ve politik hamleleri sayesinde siyasi gücü merkezde toplamayı başaran 4. Henri, Paris'in kalıcı başkent olmak üzere yeniden inşa edilmesi, vergi ve toprak sisteminin yeniden düzenlenmesi gibi merkezileşmeyi artıracak önemli hamleler yapmıştır. Ancak 4. Henri Döneminde idari açıdan yaşanan en büyük gelişme *memuriyet satma* uygulamalarının başlamasıdır. Bu memur sayısında hızlı bir artışı ve bürokratik teşkilatta büyümeyi beraberinde getirmiştir. 4. Henri'nin başbakanı Dük Sully tarafından yapılan bu idari reformlar, Fransa'da merkezi idare teşkilatının büyümesine yol açmıştır. Bu dönemde başlayan dönüşüm süreci, Kardinal Richelieu gibi devlet adamlarının yönetiminde devam etmiştir. Fransız monarşisinin güçlenmesi, aristokrasinin ve özerk yetkilere sahip olan yerel meclislerin yavaş yavaş güç kaybetmesine neden olmuştur. 17. yüzyılın ortasında başlayan ve beş yıl süren Fronde isyanları, feodal düzenin kalıntılarının mutlakiyetçi yönetim uygulamalarına karşı gösterdiği son direniş olarak nitelendirilebilir. İsyanın bastırılmasıyla Fransa modern anlamda bir mutlak monarşi haline gelmiştir. XIV. Louis'nin (1643-1715) mutlak egemen rolü üstlenerek Fransa'daki bütün diğer siyasi aktörlerin otoritesini bastırdığı dönemde yapılan idari reformlar, Fransa'nın her anlamda dönemin en merkezileşmiş devletlerinden birine dönüşmesini sağlamıştır. Ancak, hükümdarın şahsı ile makamı arasındaki ayrımın bu dönemde henüz tam anlamıyla yerleşmediği de söylenebilir. XIV. Louis'nin ölümünün ardından soyluların yeniden devletin üst kademelerine yerleşmeye başlaması ve yerel özerkliklerini kısmen de olsa geri kazanması bunun delili olarak öne sürülebilir (Anderson, 1980, ss. 85-113).

Fransa'da mutlak monarşinin kuruluşu esnasında toplumun da önemli bir dönüşüm sürecinden geçtiği söylenebilir. 17. yüzyıl boyunca monarşinin gücünü artırabilmesini sağlayan en önemli gelişmelerden biri, feodal düzenden şikayetçi olan köylüler ile kral arasında kurulan iş birliğidir. Kendi çalıştıkları toprakların sahibi olamayan ve ağır vergiler altında ezilen köylüler, aristokrasinin gücünü sınırlandırmaya çalışan monarşinin yanında yer almıştır. Kurulan iş birliği başlangıçta iki taraf için de

faydalı olsa da mutlak monarşinin yerleşmeye başlamasıyla durum bir kez daha değişmiştir. Monarşinin güçlü bir merkezi orduya sahip olmak ve girdiği savaşları finanse edebilmek içi topladığı olağanüstü vergiler, köylülerin bir kez daha ağır vergilerin ve devlet baskısının altında ezilmesine neden olmuştur. Bu durumun köylülerin özgürlük ve eşitlik vaadi sunan bir devrim hareketine katılmasını kolaylaştırdığı iddia edilebilir (Mooers, 1991, ss. 45-73).

Monarşi ve şehir halkı arasındaki ilişkilerin de benzer bir süreçten geçtiği görülmektedir. Şehirde yaşayan ve genellikle ticaret faaliyetleri ile geçimini sağlayan burjuva sınıfı, mutlak monarşinin kuruluş sürecinde kral için iyi bir müttefik haline gelmiştir. Coğrafi keşiflerin ardından benimsenen merkantilist politikalar, büyük ölçüde burjuva sınıfının girişimleri sayesinde uygulanabilmiştir. Memuriyet satma uygulamaları ise burjuvazinin bürokraside yer edinmesini ve devlet yönetiminde söz sahibi haline gelmesini sağlamıştır. Bu politikaların başlangıçta her iki tarafın da güç ve servet elde etmesini sağladığı söylenebilir. Ancak monarşinin 18. yüzyıl boyunca girdiği savaşlar bu ilişkinin de bozulmasına yol açmıştır. Fransa'nın girdiği bütün büyük savaşlardan yenik ayrılması ve ticarette İngiltere ile rekabet edememesi, burjuva sınıfını büyük zarara uğratmıştır. Aristokrasi tekrar devlet kademelerini ele geçirmeye başladığında siyasi gücünü de kaybeden burjuvazi, kendi içinde yeniden organize olmuş ve modern Fransa'nın inşasıyla sonuçlanacak bir devrime öncülük etmeye hazır hale gelmiştir (Mooers, 1991, ss. 45-73).

Her şeye rağmen mutlakiyetçiliğin Fransa'da uzun bir süre boyunca devlet yönetiminde etkili bir yönetim anlayışı olarak var olduğu söylenebilir. İngiltere'nin mutlakiyetçilik ile olan tecrübesi ise Fransa'nınkinden çok farklıdır. Öncelikle, İngiltere'de mutlakiyetçi yönetim yapılarının mutlakiyetçi düşünceden daha önce ortaya çıktığını söylemek mümkündür. 13. yüzyılda Magna Carta'nın imzalanması ile ortaya çıkan adem-i merkeziyetçi yönetim geleneği, yaklaşık iki yüz yıl boyunca monarşinin gücünü sınırlamayı başarmıştır. Ancak, 15. yüzyılın ortasında başlayan ve otuz yılı aşkın süre boyunca devam eden iç savaş, ülkede düzenin bozulmasına neden olmuştur. Güller Savaşı olarak anılan bu iç karışıklık, Tudor hanedanının yönetimi ele geçirmesi ile sona etmiştir. Hanedanın ilk hükümdarı olan VII. Henry (1485-1509), ülkede birliği sağlayan kişi olmanın kazandırdığı otoriteyi kullanarak İngiltere'de mutlakiyetçi bir düzen kurma girişimini başlatmıştır. Merkezi bürokrasinin büyümesi, krala ait olan toprakların artması ve kralın yerel yönetim birimlerine daha fazla müdahale etme gücü kazanması, İngiltere'de feodal dönemin sona erdiğinin

belirtileridir. Mutlak bir monarşi kurma çabaları VIII. Henry Döneminde yeni bir hız kazanmıştır. Anglikan Kilisesi'nin kuruluşuyla kral dini bürokrasinin de başına geçmiş, Katolik Kilisesi'nin otorite alanından çıkmış ve şahsi otoritesini güçlendirmiştir. Kralın parlamento üzerinde hakimiyet kurması ile İngiltere'nin gerçek bir mutlak monarşi haline geldiği iddia edilebilir (Anderson, 1980, ss. 113-143).

Tudor Hanedanlığı'nın mutlakiyetçi yönetimi altında yaşanan toplumsal dönüşüm uzun vadede mutlak monarşinin yıkılışına neden olmuştur. Bozulmaların başlangıcı, İngiltere'de mutlak monarşinin en güçlü olduğu VIII. Henry Dönemi'ne (1509-1547) kadar dayandırılabilir. Kralın masraflı savaşları finanse etmek için başlattığı yerel eşrafa toprak satma uygulamaları, uzun vadede merkezi hükümetin çevre üzerindeki otoritesini yitirmesine neden olmuştur. Daha sonra I. Elizabeth Döneminde (1558-1603) de devam eden bu uygulamalar sayesinde güçlenen eşraf, ilk olarak parlamentoda yer edinme imkanı kazanmıştır. Zaman içinde eşrafın parlamentoda çoğunluğu elde ettiği ve krala meydan okuyacak kadar güçlendiği görülmektedir. Aynı dönemde kısmi özerkliklerini koruyan şehirler de gelişmeye ve güçlenmeye başlamıştır. Kara savaşlarının sona ermesiyle artan denizcilik faaliyetleri, İngiltere'de ticaretin gelişmesine ve kapitalist bir toplum yapısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Şahsi teşebbüse dayalı bir ekonomik sistem ile merkeziyetçi bir yönetim anlayışı arasındaki uyumsuzluğun uzun vadede bir yönetim krizine neden olması kaçınılmaz hale gelmiştir. Kriz, Stuart Hanedanı'nın tahtı devralmasını takip eden yıllarda ortaya çıkmıştır. Mutlakiyetçi bir yönetim anlayışı benimseyen monarşi ile yerel özerklik yanlısı parlamento arasında çıkan anlaşmazlıklar zaman içinde büyümüş ve 17. yüzyılın ortasında iki büyük iç savaşın çıkmasına neden olmuştur (Rowley & Wu, 2014, ss. 23-69).

Mutlakiyetçi düşünce, İtalya ve Fransa örneklerinde olduğu gibi, İngiltere'de de büyük bir iç karışıklık döneminde güç kazanmıştır. Ülkedeki iç karışıklıkları sona erdirmenin en iyi yolunun kralın otoritesini sağlamlaştırmak olduğunu savunan mutlakiyetçi düşünürler, bu dönemde *meşrutiyet* ve *cumhuriyet* yanlısı düşünürlerle teorik düzeyde mücadele etmeye başlamıştır. İngiliz mutlakiyetçiliğinin en meşhur ismi Thomas Hobbes'tur. Kendisi mutlak monarşinin büyük bir savunucusu olsa da bu konudaki düşünceleri aynı dönemde yaşamış diğer mutlakiyetçi düşünürlerin fikirlerinden farklı özelliklere sahiptir. Hobbes'a göre otoritenin mutlak olabilmesi için tek bir kişide toplanması şart değildir. Hobbes, dönemin siyasi koşulları nedeniyle monarşi taraftarı olsa da onun için asıl önemli olan egemenliğin bölünmezliğidir. Bu

nedenle Leviathan isimli eserinde yönetim formlarını incelerken "…birinin var olması durumunda hangisinin en iyi olduğu tartışılmaz. Her zaman mevcut olan tercih edilmeli, korunmalı ve en iyi olarak kabul edilmelidir, çünkü bunu yıkmaya yönelik herhangi bir şey yapmak hem doğal hukuka hem de ilahi pozitif hukuka aykırıdır." ifadelerini kullanmıştır (Hobbes, 1998, s. 367).

Devletin kökenlerini mantıksal bir düzlemde araştıran Hobbes, devletlerin kuruluşundan önce insanın diğer insanlar ile sürekli mücadele halinde olduğu bir doğa durumunun var olduğunu iddia etmiştir. Hobbes'a göre devlet insanların mücadeleyi sona erdirmek için bir araya gelip bir sözleşme yapması ile kurulmuştur. Toplum sözleşmesi olarak adlandırılan bu sözleşme, insanların özgürlüklerini ve güçlerini tek bir makama devretmesine neden olmuştur. Egemenin otoritesinin kaynağı da işte bu sözleşmedir (Hobbes, 1998). Hobbes'un mutlakiyetçi düşünceye getirdiği yenilik, kralların ilahi hakkı ve soyluların üstünlüğü anlayışlarını teorisinin bir parçası haline getirmemesidir. Hobbes'un insanların doğa durumunda eşit olduğuna ve devletin bir toplum sözleşmesi ile kurulduğuna yönelik iddiaları, seküler bir mutlakiyetçi anlayışın gelişiminde önemli bir rol oynamıştır (Sommerville, 2016).

Hobbes'un fikirleri, siyasetin ve egemenliğin kökenlerine dair kapsamlı bir inceleme sunması nedeniyle günümüze kadar ulaşabilmiştir. Ancak aynı dönemde yaşamış olan diğer İngiliz mutlakiyetçi düşünürlerin fikirleri o kadar kalıcı olamamıştır. Bunun temel nedeni, monarşinin 17. yüzyılda gerçekleşen mücadeleden yenik ayrılmasıdır. İngiliz İç Savaşı kralın idamıyla ve bir diktatörlük rejimin kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Monarşinin sonraki süreçte var olmaya devam etmesinin tek nedeni, bahsi geçen diktatörlük rejiminin aşırı merkeziyetçi bir anlayış benimsemiş ve bu nedenle ülkedeki siyasi aktörlerin tepkisini çekmiş olmasıdır. Bu rejimin yıkılmasının ardından başlayan restorasyon döneminde taht yeniden Stuart hanedanına teslim edilmiştir. Ancak bu esnada parlamento tarafından belirlenen kısıtlamalar, hanedanın bir kez daha mutlakiyetçi bir anlayış benimseyip gücü elinde toplamasını imkansız hale getirmiştir (Rowley & Wu, 2014, ss. 99-135).

### *1.3.2.Anayasal Dönemde Merkezileşme ve Adem-i Merkezileşme*

Yukarıda da belirtildiği üzere, mutlakiyetçiliğin yükselişinin neden olduğu siyasi ve sosyal dönüşüm uzun vadede mutlakiyetçiliğe alternatif olabilecek başka düşünce akımlarının da ortaya çıkmasına yol açmıştır. Anayasalcılık bunların en önemlilerinden biridir. Liberal düşünürler tarafından başlatılan anayasalcı hareket, yönetim yetkilerinin bütün kanunların üstünde olan tek bir egemende toplanmasına karşı çıkmıştır.

Anayasalcı hareketin üç temel amacı vardır. Bunların ilki, egemenin gücünü sınırlamaktır. İkincisi, insanların hak ve özgürlüklerini koruma altına almaktır. Üçüncüsü ise devletin sahip olduğu güçleri farklı devlet organlarına dağıtmaktır. Anayasalcı düşünce bu amaçlara bütün diğer hukuki normların üstünde yer alan bir anayasa hazırlamak yoluyla ulaşmayı hedeflemiştir (Schochet, 1979).

Anayasalcı düşüncenin en önemli temsilcilerinden biri, 17. Yüzyılda yaşamış İngiliz düşünür John Locke'dur. Aynı zamanda toplum sözleşmesi teorisinin kurucularından biri olarak bilinen Locke, Hobbes'un mutlakiyetçi fikirlerini reddetmiş ve teoriye yeni bir yaklaşım getirmiştir. Locke'a göre insanlar toplum sözleşmesine taraf olduklarında bütün güçlerini egemene devretmemektedir. Devletin egemen niteliğini kazanmasını sağlayan şey insanların devamlı olarak buna rıza göstermesidir. Yasa yapma gücünden daha üstün bir güç olan anayasa yapma gücü yalnızca halka aittir. Halk bu yetkisini kullanarak devletin hareketlerini kısıtlayan ve insanların temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan anayasalar yapabilir. Yasa yapma gücü de aslında halka aittir, ancak halk pratik nedenlerden dolayı bu gücü belirli süreliğine belirli bir kişiye veya gruba devredebilir. Yasa yapma gücünün eninde sonunda halka geri döneceğini belirten Locke, "… bu şekilde geri döndüğünde topluluk bunu yeniden istediği ellere verebilir ve böylece yeni bir hükümet formu oluşturabilir." ifadesiyle kapsamlı anayasal reformların yolunu açmıştır (Locke, 2016, s. 66).

Locke devletin sahip olduğu bütün güçlerin tek bir makamda toplanmasına karşıdır. Ona göre devletin sahip olduğu güçlerden en büyüğü olan yasa yapma gücü insanları temsil eden bir meclise devredilmelidir. Yasaları uygulama gücüne sahip olan makamlar, hiyerarşik olarak yasa yapma gücüne sahip olan makamın altında yer almakla birlikte, ondan bağımsız olmalı ve kanunlara uyduğu müddetçe kendi başına hareket edebilmelidir. Yasaları uygulama gücü ikiye ayrılmaktadır: devletin iç işlerini yönetmek için kullanılan yürütme gücü ve devletin diğer ülkeler ile ilişkilerini yönetmek için kullanılan federatif güç. Locke'a göre bu iki gücün farklı devlet organları tarafından kullanılması daha uygun olacaktır (Locke, 2016, ss. 137-156). Güçler ayrılığı ilkesini bu şekilde dile getiren Locke, modern anayasal düşüncenin gelişiminde önemli bir rol oynamıştır (Ward, 2005). Ancak Locke eserinde devlet organlarının idari teşkilatlarının ne şekilde örgütlenmesi gerektiğine değinmemiştir. Locke'un merkez ve çevre ilişkilerinin düzenlenme şekline dair de bir önerisi bulunmamaktadır.

Anayasalcılığın ilk kez ortaya çıktığı dönemde yaşayan diğer liberal düşünürlerin de tıpkı Locke gibi temel haklara ve devlet otoritesinin sınırlarına odaklandığı

görülmektedir. Dolayısıyla anayasalcılığın merkeziyetçi veya adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Önceden tek bir makamda toplanan siyasi yetkilerin birden fazla makama dağıtılması merkezi idarenin kendi yapısı içinde bir adem-i merkezileşmeye neden olsa da anayasalcılık merkez ile çevre arasındaki ilişkileri değiştirmemektedir. Bununla birlikte, anayasalcı düşüncenin devletlerin merkezileşme ve adem-i merkezileşme sürecinde önemli bir payının olduğu iddia edilebilir. Eğer bu iddia doğru ise, demokratikleşmeyi ve kurumsallaşmayı beraberinde getiren anayasalcılık devletlerin idari ve mali açıdan önce daha önce hiç olmadığı kadar merkezileşmesini mümkün kılmıştır. Aşırı merkezileşmenin neden olduğu sorunlar ise daha sonraki süreçte adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışının gelişimine ve devletlerin idari ve mali anlamda belirli ölçüde adem-i merkezileşmesine yol açmıştır.

Anayasalcı düşünce devletlerin idari ve mali anlamda daha fazla merkezileşmesinin yolunu açmış olsa da merkezileşmenin asıl nedenini modernleşmenin getirdiği siyasi ve sosyal dönüşümde aramak daha uygundur. Liberal düşüncenin neden olduğu demokratikleşme, toplumsal tabakalaşmanın ortadan kalkmasına yol açmıştır. Burjuva sınıfının güç kazanması ve merkantilizmin yükselişi, yeni bir iktisadi kalkınma sürecinin başlamasını sağlamıştır. Bunun neticesinde şehirler büyümüş, nüfus çoğalmış ve devletin gelirlerinde büyük bir artış gerçeklemiştir. Bu dönüşüm süreci yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına ve dolayısıyla devletin yeni sorunluluklar üstlenmesine neden olmuştur. Yukarıda da belirtildiği üzere, geleneksel dönemde devletin görevleri ülkeyi dışarıdan gelen saldırılardan korumak, ülke içinde düzeni sağlamak ve toplumun zarar görmesine neden olabilecek durumların önüne geçmekten ibarettir. Devletin asli görevleri olan bu görevler, negatif görevler olarak da nitelendirilebilir. Modernleşmenin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçlar devletlerin negatif görevlere ek olarak bazı pozitif görevler de üstlenmesini gerekli kılmıştır. Bunlar halkın ihtiyaç duyduğu malları üretmek, halka eğitim ve sağlık gibi hizmetler sunmak, ülkedeki ekonomik faaliyetleri düzenlemek ve vatandaşlar arasında gelir paylaşımını sağlamak şeklinde sıralanabilir (Eryılmaz, 2019, ss. 23-33).

Merkantilizm sayesinde büyük bir siyasi ve iktisadi güç kazanan burjuvazi, seri üretimi mümkün kılan yeni teknolojik gelişmeler ortaya çıktığında kendisini çok avantajlı bir konumda bulmuştur. Sahip olduğu sermaye ve piyasa üzerinde kurduğu hakimiyet, burjuvazinin sanayi devrimi olarak adlandırılan büyük bir sosyal ve iktisadi dönüşüm sürecine öncülük etmesini mümkün kılmıştır (Riggs, 1997). Sanayi devrimi,

modernleşme ile başlayan bütün dönüşüm süreçlerinin hızlanmasına yol açmıştır. Şehirlerin kontrolsüzce büyümesinin ve nüfustaki hızlı artışın neden olduğu yönetim krizleri devletin pozitif görevler üstlenmesini bir tercih olmaktan çıkarmış ve gereklilik haline getirmiştir. Bunun sonucunda devlet ekonomik işleyişi düzenlemek, nüfusu kayıt altına almak, şehirleri daha yaşanılabilir kılacak altyapıyı inşa etmek, yol yapmak, salgın hastalıkların ve iş kazalarının nüfusa vereceği zararı önleyecek sağlık hizmetleri sunmak, sanayi toplumunun ihtiyaç duyduğu nitelikli çalışanları yetiştirecek eğitim hizmetlerini sunmak gibi pek çok yeni görev üstlenmiştir (Al, 2002, ss. 10-42).

Devlet bu hizmetleri sunabilmek için yeni kurumlar kurmak ve memur sayısını artırmak durumunda kalmıştır. Adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışı benimseyen devletler dahi, halktan gelen talepleri karşılayabilmek ve etrafındaki devletler ile rekabet edebilecek kapasiteye ulaşmak için idari ve mali açıdan belirli bir ölçüde merkezileşmek zorunda kalmıştır. Sanayi devriminin beraberinde getirdiği yeni iletişim ve ulaşım teknolojilerinin ortaya çıkardığı yeni imkanlar, daha ileri düzeyde bir merkezileşmeyi mümkün kılmıştır. Bu, merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip devletlere taşradaki idari birimler üzerindeki kontrolünü artırma ve ülkedeki iktisadi işleyişe daha fazla müdahale etme imkanı tanımıştır (Eryılmaz, 2019, ss. 23-33). Bu dönemde bürokrasinin kademeleri arasındaki yazılı iletişimin geliştiği ve modern bütçelerin ortaya çıkmaya başladığı da belirtilmelidir. Böylece geleneksel bürokratik yapıların yerini daha büyük, uzmanlaşmaya ve iş bölümüne dayalı, katı bir hiyerarşik yapıya sahip modern bürokrasiler almıştır (Stanisevski, 2004).

Adem-i merkeziyetçi düşünce merkeziyetçiliğin ve aşırı merkezileşmenin bir eleştirisi olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla adem-i merkeziyetçi düşüncenin gelişimini kısaca incelemek, merkeziyetçiliğin kusurlu yanlarını ve aşırı merkezileşmenin neden olduğu sorunları tespit etmeyi kolaylaştıracaktır. Bu noktada belirtilmesi gereken ilk şey, modern adem-i merkeziyetçiliğin ilk olarak liberal düşünürler tarafından geliştirildiğidir. Erken modern dönemde yaşayan anayasalcı düşünürler zaten merkezileşmiş veya merkezileşmekte olan devleti daha özgürlükçü bir yapıya kavuşturmanın yollarını ararken, sonraki dönemde yaşayan liberal düşünürler aşırı merkezileşmiş hükümetlerin çevre üzerindeki kontrolünü azaltmayı hedeflemiştir. *Federal devlet* ve *yerel demokrasi* gibi kavramlar bu düşünürlerin eserlerinde önemli bir yere sahiptir. *Siyasi tikelcilik* de adem-i merkeziyetçi liberal düşünürlerin eserlerinde sıklıkla karşılaşılan bir düşüncedir. Bu düşünceye göre her toplumun kendine has karakteristik özellikleri vardır. Yaşadıkları yerin coğrafi yapısı ve iklimi gibi dışsal

koşulların etkisiyle oluşan bu özellikler, toplumun sosyal düzeninin ve kültürünün de kendine has bir yapıya kavuşmasına neden olur. Bu farklılıklar nedeniyle, bütün toplumların aynı şekilde yönetilmesi mümkün değildir. Belirli bir toplum için ideal olan bir yönetim şekli, başka bir toplumun yönetiminde kullanıldığında başarısızlığa uğrayabilir. Bu bütün toplumların liberal bir anayasa ile yönetilmeye hazır olmadığı anlamına gelmektedir. Toplumun karakteristik özellikleri zaman içinde dönüştürülebilse de suni çabalar aracılığıyla ani bir değişim sağlamak mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla bir kanun koyucunun en önemli görevi, yönetmekle sorumlu olduğu toplumu iyi tanımaktır (Callanan, 2014).

18. yüzyılda yaşamış Fransız düşünür Montesquieu, adem-i merkeziyetçi düşüncenin öncülerinden biridir. Aynı zamanda siyasi tikelciliğin önemli temsilcilerinden biri olan Montesquieu, kendisinden sonra gelen pek çok liberal düşünüre ilham kaynağı olmuştur. Montesquieu'nün en önemli eserlerinden biri, siyasetin yapısına ve siyasal sistemlere dair kapsamlı bir inceleme sunduğu Kanunların Ruhu Üzerine isimli kitaptır (Ward, 2007). Eserinde yönetim biçimlerini cumhuriyet, monarşi ve despotizm olmak üzere üçe ayıran Montesquieu, cumhuriyeti bütün vatandaşların yönetime katıldığı bir yönetim biçimi olarak tanımlamıştır (Montesquieu, 1989, ss. 10-15). Montesquieu'ye göre bütün vatandaşların gerçekten yönetime katılabilmesi için cumhuriyetlerin çok küçük bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Gereğinden fazla büyüyen bir cumhuriyet, cumhuriyet olarak sınıflandırılmasını sağlayan temel prensiplerini kaybedecektir. Gerçek bir cumhuriyet ise küçük ve güçsüz bir yapıya sahip olması nedeniyle büyük ve güçlü monarşilerin karşısında savunmasız kalacaktır. Montesquieu'ye göre cumhuriyetlerin bir araya gelmesiyle oluşan federal bir yapının kurulması bu sorunu ortadan kaldıracaktır. Ancak Montesquieu cumhuriyetle monarşinin iyi yanlarını bir araya getiren böyle bir yapının kurulmasının kolay olmadığını iddia etmiştir (Montesquieu, 1989, ss. 131-134). Yine de federalizm hakkında öne sürdüğü fikirlerin modern siyasi adem-i merkeziyetçiliğin gelişiminde önemli bir rol oynadığı söylenebilir.

Modern anlamda adem-i merkezileşmiş idari yapıların adem-i merkeziyetçi düşünceden daha önce ortaya çıktığı iddia edilebilir. Mutlak monarşiler feodal düzenin kalıntılarını ortadan kaldırmak yoluyla Avrupa'da yerel özerkliği bitirirken, Avrupa'lı koloniciler Amerika'da yeni yerleşim yerleri kurmaya başlamıştır. Mutlak monarşilerin ve sonrasında kurulan anayasal devletlerin bu koloniler üzerinde mümkün olduğunca çok siyasi ve idari kontrol sağlamaya çalıştığı görülmektedir. Ancak mesafenin uzaklığı

ve teknik imkansızlıkların varlığı, kolonilerin belirli ölçüde özerkliğe sahip olmasını zorunlu kılmıştır. Burada bahsedilen özerklik feodal özerklikten farklı bir karaktere sahiptir. Soyluluğa dayalı bir toplumsal tabakalaşmanın ve geleneksel yönetim uygulamalarının yokluğu, kolonilerde eşitlikçi ve modern bir yönetim anlayışının gelişmesine yol açmıştır. Kolonilerdeki yönetim birimlerinin kendi kanunlarını çıkarması, belirli ölçüde siyasi özerkliğe sahip olduklarını göstermektedir. Yerel düzeyde kendi kendini idare edebilecek yönetim yapılarının oluşması idari, bu yönetim yapılarının kendi bütçelerine sahip olması ise mali özerkliğin varlığına delil olarak sunulabilir. Bütün bunlar Amerika'da adem-i merkeziyetçi bir yönetim kültürünün gelişmesine neden olmuştur (Tocqueville, 2002).

Büyük Britanya İmparatorluğu'nun koloni yönetiminde merkeziyetçi bir anlayış benimsemesinin sonucunda ortaya çıkan yönetim krizi, 18. yüzyılın ikinci yarısında büyümeye başlamıştır. Bunun sonucunda gerçekleşen Amerikan Devrimi, adem-i merkeziyetçi düşüncenin gelişimine büyük katkıda bulunmuştur. Devrimin başarıyla sonuçlanmasının ardından başlayan yeni bir devlet inşa etme sürecinde, o güne kadar teorik düzeyle kalan bazı fikirler uygulanmaya başlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri'ni kurma görevini üstlenen aydınlar, devlet teşkilatını Locke ve Montesquieu gibi liberal düşünürlerden etkilenerek dizayn etmiştir. Devletin kuruluş sürecinin ilk aşamasında eyalet yöneticilerinin adem-i merkeziyetçi bir anlayışla harekete geçtiği ve konfederasyon şeklinde örgütlenen bir yapı tasarladığı görülmektedir. Ancak, güvenliğin ve ortaklaşa kalkınmanın ancak federal bir yapının altında mümkün olacağını savunan federalist düşünürler, yıllar süren bir siyasi ve fikri mücadelenin ardından istedikleri anayasal değişiklikleri yapmayı başarmıştır. Bunun sonucunda güçler ayrılığı prensibini benimseyen, anayasal, federal ve modern bir cumhuriyet ortaya çıkmıştır (Dreyfus, 2014, ss. 57-81). Bu durum, bir devletin devlet olabilmek için belirli bir ölçüde merkezileşmek zorunda olduğunun delili olarak öne sürülebilir. Öte yandan, Amerika Birleşik Devletleri'nin kurulduğu dönemde var olan en adem-i merkezileşmiş devlet yapısına sahip olduğu da açıktır. Burada adem-i merkezileşmişlik ifadesi hem siyasi hem idari hem de mali anlamıyla kullanılmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nin kuruluş süreci esnasında yapılan fikri tartışmaların da adem-i merkeziyetçi düşüncenin gelişiminde önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Bu noktada bahsedilmesi gereken önemli isimlerden biri Thomas Jefferson'dır. Amerika Birleşik Devletleri'nin kurucularından biri olan Jefferson, Fransa büyükelçiliği, devlet bakanlığı ve başkanlık gibi önemli siyasi makamlarda görev

yapmış bir devlet adamıdır. Siyasi kariyeri boyunca federalist akımlarla mücadele eden Jefferson, Amerika Birleşik Devletleri'nin adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olmasında önemli bir rol oynamıştır. Kendisinin aynı zamanda önemli bir siyaset düşünürü olduğu ve federalist akımlarla teorik düzeyde de mücadele ettiği söylenebilir. Büyükelçilik görevi esnasında Fransa'daki aşırı merkezileşmiş yönetim yapısını inceleme imkanı bulan Jefferson, merkeziyetçiliğin baskıcı bir niteliğe sahip olduğunu ve yozlaşmayı beraberinde getirdiğini savunmuştur (Caldwell, 1943).

Jefferson'a göre iyi yönetimi sağlamanın yolu gücü mümkün olduğunca dağıtmaktır. Hükümet her işi merkezden yönetmekten kaçınmalı ve yerel meseleleri orada yaşayan insanların kendi istek ve inisiyatifleriyle yerine getirmesine izin vermelidir. "Bırakın ulusal hükümet ulusun savunmasıyla, dış ilişkileri ve federal ilişkileri sürdürmekle; eyalet hükümetleri medeni hakların, yasaların, polisin ve genel olarak eyaleti ilgilendiren şeylerin idaresiyle; ilçeler ilçelerin yerel meseleleriyle ve her bölge kendi içindeki meselelerin idaresiyle görevlendirilsin." diyen Jefferson, devleti bu şekilde bölümlere ve alt bölümlere ayırarak nihayetinde "herkesin kendi çiftliğini kendisinin yönettiği" bir devlet yapısı oluşturmayı amaçlamıştır (Jefferson, 2004, ss. 204-205). Jefferson'a göre merkezi hükümetin kamu hizmetlerini bizzat sunmaya çalışması devletin borçlanmasına ve bu borçları ödemek için daha fazla vergi toplamasına neden olacaktır. Bunu büyük bir sorun olarak gören Jefferson, hem siyasi kariyeri boyunca yaptığı faaliyetlerle hem de yazdığı metinlerle mali anlamda merkezileşmiş bir yapının ortaya çıkmasını önlemeye çalışmıştır (Caldwell, 1943).

Bu noktada anayasal düzene geçişin neden olduğu idari dönüşüm sürecini yine Fransa ve İngiltere örnekleri üzerinden incelemek faydalı olacaktır. Her iki ülke de reformların ardından önce merkezileşmiş, sonra da bir adem-i merkezileşme sürecine girmiştir. Ancak ülkelerin bu konudaki tecrübesi birbirinden çok farklı sonuçlanmıştır.

Fransa'da mutlakiyetçi rejim ve aristokratik toplum yapısı, 18. yüzyılın sonunda gerçekleşen Fransız Devrimi'nin sonucunda ortadan kaldırılmıştır. Devrimin ardından başlayan reform sürecinde Fransız yönetim sistemi yeniden inşa edilmiştir. Bu süreç boyunca pek çok farklı yönetim uygulamasının denendiği görülmektedir. Yerel özerkliği artırma denemeleri bunların en önemlilerinden biridir. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki yönetim yapısından ilham alan ve çevreden gelen taleplere cevap vermeye karar veren kurucu meclis, idari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare birimlerinin kurulmasını sağlayan bir kanun çıkarmıştır. Böylece vergi toplamak, yerel düzeyde kamu hizmetleri sunmak ve milis ordularını yönetmek gibi yetki ve görevler

mahalli idare birimlerine bırakılmıştır. Reformun başarıyla uygulanması durumunda ortaya idari ve mali açıdan adem-i merkezileşmiş bir yönetim yapısı çıkaracağı varsayılabilir. Ancak, dönemin Fransa'sı için son derece radikal olduğu kabul edilebilecek bu reform başarıya ulaşamamıştır. Mahalli idarelerde görevlendirilen yöneticilerin tecrübesizliği ve merkezin çevre üzerindeki otoritesini önemli ölçüde kaybetmesinden kaynaklanan dağılma tehlikesi, başarısızlığın en önemli iki nedeni olarak sıralanabilir. Devrimin üçüncü yılında Direktuvar tarafından hazırlanan anayasada yerel özerklikler konusunda geri adım atıldığı görülmektedir. Devrimin ilk yıllarında eski rejime ait olduğu için reddedilen yönetim uygulamalarının pek çoğu, bu anayasa ile yeniden benimsenmiştir. Bunun sonucunda Fransa hükümeti artık devletin taşra teşkilatı haline gelen yerel idari birimleri kontrol etmesini mümkün kılan yetkilerle donatılmıştır (Young, 1898).

Fransız Devrimi'ni takip eden yıllarda Napolyon Bonapart tarafından yapılan reformlar, Fransa'nın daha önce hiç olmadığı kadar merkezileşmesine yol açmıştır. Fransa'yı bir imparatorluğa dönüştürme sürecinde Napolyon merkezi hükümetin siyasi otoritesini mutlak hale getirmiştir. Merkez ve taşra teşkilatlarını yeniden düzenleyen Napolyon, modern bir bürokratik yapının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yapının 19. yüzyıl boyunca, yaşanan bütün rejim değişikliklerine rağmen, merkeziyetçi karakterini koruduğu görülmektedir. Yönetimi ele geçiren bütün siyasi aktörler, kurulan merkezileşmiş yönetim yapısını korumayı tercih etmiştir. Napolyon'un devrilmesinin ardından eski rejimi yeniden inşa etmeye çalışan Bourbon Hanedanı, Restorasyon Dönemi reformlarını büyük ölçüde siyasi düzeyde tutmuştur. Temmuz Devrimi'nin ardından tahta çıkardığı Louis Philippe aracılığıyla yönetimi ele geçiren burjuvazi, var olan idari mekanizmaları kendi gücünü artırmak için kullanmıştır. 1948 Devrimi'nin ardından inşa edilen cumhuriyetin ve III. Napolyon tarafından kurulan imparatorluk yönetimin de benzer bir yaklaşıma sahip olduğu görülmektedir. Bu durum, hükümet biçimi ile merkezileşme düzeyi arasında bir bağlantının bulunmadığını göstermektedir. 19. Yüzyılda merkeziyetçilik, bütün rejim değişikliklerinden bağımsız olarak, Fransız yönetim kültürünün kalıcı bir parçası haline gelmiştir (Young, 1898).

Bu noktada Fransız milliyetçiliğinin Fransa'da merkeziyetçi bir yönetim kültürünün gelişmesinde önemli bir role sahip olduğu iddia edilebilir. Liah Greenfeld tarafından yapılan sınıflandırmaya göre, Fransa'da kolektivist-otoriter türde bir milliyetçilik anlayışı gelişmiştir. Genel irade kavramı etrafında şekillenen bu milliyetçilik türü, bireyin kendisini bir bütünün parçası olarak görmesine neden

olmuştur. Ulus olma bilinciyle kalabalıklar halinde harekete geçen Fransız halkı, genel iradeyi şekillendirme imkanı bulan yönetici elitler tarafından kolaylıkla yönetilmiştir. Fransız Devrimi sonrası dönemde ortaya çıkan güçlü hükümetler ve onları devirmeyi amaçlayan halk hareketlerinin liderleri, bu nedenle daima Fransız milliyetçiliğini bir araç olarak kullanmıştır. Etnik değil yurttaşlık temelli bir doğaya sahip olan Fransız milliyetçiliği, Fransa halkını tek bir merkezden yönetilmeye müsait bir bütün haline getirmiştir (Greenfeld, 1994, ss. 89-189).

Fransa'da 19. yüzyıl boyunca merkez ve çevre arasındaki ilişkiler incelendiğinde merkeziyetçiliğin ne kadar ileri düzeye ulaştığı daha iyi anlaşılmaktadır. İlk olarak, bu dönemde Fransa'da idari özerkliğe sahip mahalli idare birimlerinin bulunmadığı belirtilmelidir. Dolayısıyla taşrada yer alan en küçük idari birimler ve burada çalışan memurlar dahi doğrudan merkezi hiyerarşinin altında konumlanmıştır. İkinci olarak, yönetme yetkisini merkezde toplama çabasının yetki genişliği uygulamalarını dahi sınırlandırdığına dikkat edilmelidir. Bu durum, yerel meselelerin bile merkezde yer alan üst düzey memurların önüne kadar gelmesine neden olmuştur. İdari merkezileşmenin bu düzeye ulaşması, pek çok idari sorun ortaya çıkarmıştır. Karar almakla görevlendirilenlerin mesele hakkında derinlemesine bilgi edinememesi ve idari işlerin yavaşlaması bu sorunlara örnek olarak verilebilir (Garner, 1919). Bunun gibi sorunların çoğalması, Fransa'da adem-i merkeziyetçi düşünürlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Düşünür ve devlet adamı Alexis de Tocqueville, Fransa'da adem-i merkeziyetçi düşüncenin en önemli temsilcilerinden biridir. Dönemin en merkezileşmiş devletlerinden birinin yönetimi altında yetişen Tocqueville, resmi bir görevi yerine getirmek için seyahat ettiği Amerika Birleşik Devletleri'nde kendisine çok yabancı gelen yönetim uygulamalarını gözlemleme fırsatı bulmuştur. Orada gördüğü adem-i merkeziyetçi yönetim kültürü ve adem-i merkezileşmiş yönetim yapıları üzerine kapsamlı bir inceleme yapan Tocqueville, bu konuda yazdıklarını Amerika'da Demokrasi isimli eserinde toplamıştır (Mansfield, 2010).

Tocqueville merkezileşmenin siyasi ve idari olmak üzere iki türden oluştuğuna dikkat çeken ilk siyaset düşünürdür. Yaptığı ayrıma göre siyasi merkezileşme ülkenin genelini ilgilendiren yasama, güvenliği sağlama ve dışişlerini yönetme gibi kamusal işlerin yapılabilmesi için gereken gücün belirli bir otoritede toplanması ile gerçekleşmektedir. İdari merkezileşme ise yereli ilgilendiren kamusal işlerin yapılabilmesi için gereken gücün merkezi bir otoritede toplanması durumunda ortaya çıkmaktadır (Mansfield, 2010). Buradan yola çıkarak adem-i merkezileşmenin de siyasi

ve idari olmak üzere iki türünün bulunduğu söylenebilir. İdari adem-i merkezileşme yereli ilgilendiren kamusal işleri yapmak için gereken gücün yerel otoritelere verilmesiyle gerçekleşmektedir. Siyasi adem-i merkezileşme ise ulusal düzeyde yönetilmesi gereken kamusal işlerin yerel otoritelere teslim edilmesinin bir sonucudur. Tocqueville'in yaptığı bu ikili sınıflandırma, *siyasi iktidar* ve *idare* arasındaki ayrıma dayanmaktadır (Tocqueville, 2002).

Tocqueville'e göre merkezileşme aristokratik toplum yapısından demokratik toplum yapısına geçişin bir sonucudur. Eşitsizliğe dayanan aristokratik toplumda devlet ile halk arasında siyasi iktidara sahip insanlar bulunmaktadır. Bu durum merkezi hükümetin fazla güç kazanmasını önlemektedir. Merkezileşmiş yönetim yapılarının ortaya çıkışı ise, insanlar arasında eşitlik ilkesine dayanan demokratik toplum yapısına geçiş ile gerçekleşmiştir. Siyasi iktidarın tek bir merkezde toplanması, devletin ülkenin güvenliğini daha kolay sağlamasını mümkün kılmıştır. Ülke halkının yararına olacak standartların belirlenmesi de siyasi merkezileşmenin faydalarından biridir. Ancak, demokratik toplum yapısına geçiş sürecinde idari yetkileri merkezde toplamaya yönelik güçlü bir eğilim de ortaya çıkmaktadır. Devrim ve iç savaş süreçlerinde ortaya çıkan anarşi korkusu ve düzen arzusu, insanların devlete gereğinden fazla yetki vermesine neden olabilmektedir. Böyle ülkelerde merkezi bürokrasinin aristokratik yapının idari işlevlerini de kendinde toplayarak büyüdüğü görülmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan idari merkezileşme pek çok açıdan sakıncalıdır. Tocqueville aşırı merkezileşme durumunda merkezin yerelin ihtiyaçlarını bilememesi ve idari işlerin yavaşlaması gibi yönetim sorunlarının ortaya çıkacağını belirtmiştir. Her kararın tek bir merkezden alınmasının sonucunda baskıcı bir yönetim yapısının ve tek tipleşmiş bir toplumun oluşacağını öngören Tocqueville, bunun Avrupa ülkelerini bekleyen en büyük tehlikelerden biri olduğunu iddia etmiştir (Tocqueville, 2002).

Tocqueville, Amerika Birleşik Devletleri'nde yaptığı gözlemlerin neticesinde, idari özerklik sahibi mahalli idare birimleri kurmanın demokratik despotizmi önleyeceği sonucuna ulaşmıştır. "İlkokullar bilim için ne ise; yerel yönetim kurumları de özgürlük için odur. Özgürlüğü insanların ulaşabileceği bir yere koyar, onun barışçıl uygulamalarını tatmalarını sağlar ve ondan yararlanmaya alıştırır." ifadeleri, Tocqueville'in idari adem-i merkezileşmeyi idari sorunların yanı sıra sosyal sorunlar için de bir çözüm olarak gördüğünü göstermektedir (Tocqueville, 2002, s. 122). Buna göre mahalli idarelerin ulusa kazandırdığı özgürlük ruhu, insanları hem kendilerini hem de ülkelerini geliştirecek girişimlerde bulunmaya teşvik edecektir. Bununla birlikte,

Tocqueville'in siyasi tikelci görüşlere de sahip olduğu belirtilmelidir. Kendisi "…merkezi gücün aydınlanmış, yerelin aydınlanmamış olduğu; merkezin aktif, yerelin atıl olduğu, merkezin harekete geçme, yerelin itaat etme alışkanlığına sahip olduğu durumlarda…" idari anlamda merkezileşmiş yönetim yapılarının yereli daha iyi yönetebileceğini kabul etmiştir (Tocqueville, 2002, s. 143). Bununla birlikte, mahalli idare birimlerinin halka vereceği idari eğitimin uzun vadede insanları kendi kendilerini yönetme kapasitesine kavuşturacağını da belirtmiştir. Buradan yola çıkarak Tocqueville'nin uzun vadede elde edilecek fayda için kısa vadede karşılaşılacak zararları göze almayı gerekli gördüğü söylenebilir.

Tocqueville gibi düşünürlerin eleştirilerine rağmen, merkeziyetçi düşünce Fransa'da uzun süre boyunca gücünü korumaya devam etmiştir. Sanayi devriminin ardından devletin yeni sorumluluklar üstlenmesiyle merkezi hükümetin iş yükü iyice artmıştır. Bu durum, yerel hizmetlerin sunumunda yaşanan aksaklıkların da artmasına neden olmuştur. Ancak dönemin yöneticileri bu sorunu adem-i merkeziyetçi reformlarla çözmek yerine yeni bakanlıklar kurmak, memur sayısını artırmak ve merkezi idari teşkilatını büyütmek gibi yöntemler benimsemiştir. 19. yüzyılın sonlarında başlayan mahalli idare reformları idari özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkmasını sağlasa bile, merkezi hükümetin sahip olduğu idari vesayet yetkisi bu özerkliğin sınırlandırılmasına neden olmuştur. Merkezi hükümetin belediye başkanını görevden almak, belediye başkanının yetkilerini askıya almak ve belediye başkanı tarafından alınan kararları iptal etmek gibi yetkilere sahip oluşu buna örnek olarak verilebilir. Mali merkeziyetçilik de merkezin çevre üzerinde denetim sahibi olmaya devam etmek için etkili bir şekilde kullandığı araçlardan biridir. Yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin mali yükünü mahalli idarelere yükleyen yasal düzenlemeler, onlara kendi gelirlerini toplama imkanı vermemiştir. Bütçelerinin tamamen merkezi hükümetin kontrolü ve denetimi altında bulunması ise mahalli idarelerin hareket kabiliyetini önemli ölçüde azaltmıştır (Garner, 1919).

İngiltere'de mutlakiyetçiliğin ortadan kaldırılması sürecinde gerçekleşen olaylar, ana hatlarıyla Fransa'da yaşanan olaylarla benzerlik göstermektedir. Her iki ülkede de kralın yetkilerini aşmasının ardından yapılan Cumhuriyetçi devrim, monarşinin bütünüyle ortadan kaldırılmasıyla ve bir diktatörlük rejiminin kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Bu rejim ortadan kaldırıldığında başlayan restorasyon döneminde ise ülkeden kovulan hanedan geri getirilmiş ve anayasal bir monarşi inşa edilmiştir. Daha yakından incelendiğinde ise iki süreç arasında önemli farkların bulunduğu

görülmektedir. Fransa'da devrim burjuvazi sınıfının önderliğinde ve halkın desteği ile gerçekleştirilirken, İngiltere'de devrimi gerçekleştirenler İngiltere Parlamentosu'nda yer alan soylu veya zengin toprak sahipleri olmuştur. Fransa'da restorasyon döneminde aristokrasinin tekrar güç kazandığı ve sonraki süreçte yapılan devrimler nedeniyle bu gücü kaybettiği görülmektedir. İngiltere'de ise devrimin ardından büyük rejim değişiklikleri gerçekleşmemiştir. Parlamento ve Stuart Hanedanı arasındaki uzlaşmanın sonucunda başlayan Restorasyon, daha dengeli bir siyasi ve idari yapının inşası ile sonuçlanmıştır. Parlamento ve monarşi arasındaki güç dinamiğinin sonraki süreçte aşırı merkezileşmiş bir yapının ortaya çıkmasını önlediği söylenebilir. Toprak sahiplerinden oluşan Parlamento, kralın ve onun emrindeki bürokratların yerel meselelere fazla müdahale etmesini önlemeyi hedeflemiştir. Parlamento'nun yerel özerklik için verdiği mücadele, İngiltere'de mahalli idare birimlerinin ortaya çıkmasını ve adem-i merkeziyetçi bir yönetim kültürünün gelişmesini sağlamıştır. Bu şekilde kurulan yönetim yapısı, 18. yüzyıl boyunca önemli ölçüde sorunsuz bir şekilde işlemiştir. Bu dönemde İngiltere'nin siyasi bakımdan merkezileşmiş, idari ve mali bakımlardan ise adem-i merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğu söylenebilir (Young, 1897).

Liah Greenfeld tarafından yapılan sınıflandırmaya göre İngiltere'de bireyselci-özgürlükçü türde bir milliyetçilik anlayışı ortaya çıkmıştır. Protestan inancının etkisi altında gelişen İngiliz milliyetçiliği, İngiltere'de bireysel özgürlük ve girişimcilik ruhunun ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır. İnsanların merkezden veya daha üst makamlardan bir emir veya talimat beklemeden harekete geçmesini mümkün kılan bu anlayış, merkezi hükümetin bütün ülkeyi doğrudan yönetmesini gereksiz kılmıştır (Greenfeld, 1994, ss. 27-89). Buradan yola çıkarak İngiliz milliyetçiliğinin İngiltere'de adem-i merkeziyetçi bir yönetim geleneğinin ortaya çıkmasına katkıda bulunduğu söylenebilir. Ancak, 19. yüzyılda ortaya çıkan yeni gelişmeler adem-i merkeziyetçiliğin son derece güçlü olduğu İngiltere'nin dahi belirli ölçüde merkezileşmesini zorunlu kılmıştır.

Sanayi devriminin başlattığı ekonomik ve kültürel dönüşüm, İngiltere'de yeni idari reformların yapılmasını gerekli kılmıştır. Geleneksel mahalli idare teşkilatlarının şehirleşmenin neden olduğu idari sorunların karşısında çaresiz kalması, merkezi hükümetin duruma müdahale etmesini gerektirmiştir. Bu reformların merkezin yerel üzerindeki etkisini ve kontrolünü önemli ölçüde artırdığı görülmektedir. Sanayi devriminin getirdiği sosyokültürel değişimlere ayak uydurmaya çalışan devlet; piyasayı düzenlemek, fakirlere mali yardımda bulunmak, bütün çocuklara ilkokul düzeyinde

eğitim vermek ve halka sağlık hizmetleri sunmak gibi yeni görevler üstlenmiştir. Bu hizmetlerin ülke çapında sunulmasını sağlamakla görevlendirilen merkezi idare birimleri, hizmetlerin sunumundan sorumlu mahalli idare teşkilatları üzerinde kontrol ve denetleme yetkisine sahip olmuştur. Merkezi hükümet aynı zamanda mahalli idare birimlerini daha modern bir yapıya kavuşturacak önemli düzenlemeler yapmıştır. Yerel düzeydeki yürütme ve yargı işlevlerinin birbirinden ayrılması, idari işlerde uzmanlaşmayı sağlayacak yeni yönetim organlarının kurulması, yerel demokrasinin genişletilmesi ve merkezi hükümet ile mahalli idare teşkilatları arasındaki iletişimin geliştirilmesi bu düzenlemelere örnek olarak verilebilir (Young, 1897).

Sanayi devriminin yeniden merkezileşmeye neden oluşu, İngiltere'de de yerel idari özerklikle ilgili tartışmaların başlamasına yol açmıştır. Bu noktada örnek olarak İngiliz düşünür John Stuart Mill'in fikirlerine yer vermek faydalı olacaktır. Liberalizmin önemli isimlerinden biri olan Mill, liberal bir devlet teşkilatının geliştirilmesine yönelik önerileri sayesinde adem-i merkeziyetçi düşüncenin de büyük bir savunucusu haline gelmiştir (Porter, 1977). Mill'e göre idari merkezileşme yönetimde verimsizliğe neden olmaktadır. İdari yapının büyüklüğünden kaynaklanan liyakatsizlik ve ihmalkarlık işlerin aksamasına ve olması gerektiği gibi yapılamamasına yol açmaktadır. Merkezi idare aynı anda çok faza sorumluluk üstlendiğinde göz önünde olmayan işleri ertelemek durumunda kalabilmektedir. Benzer bir şekilde, günlük işlerin ortaya çıkardığı yoğunluğun uzun vadeli planların yapılmasını önlemesi de önemli bir sorundur. İdari kararların merkezden alınması aynı zamanda demokrasiye de zarar vermektedir. İnsanların günlük yaşamlarını ilgilendiren idari meselelerde söz hakkına sahip olmaması, demokratik ilkelere aykırı bir durumdur. Bütün bu sorunlar, mahalli idare birimlerinin kuruluşuna yol açan adem-i merkeziyetçi yönetim uygulamaları aracılığıyla çözülebilecektir. Merkezi idare ve taşra teşkilatına ait olan sorumlulukların bir kısmı mahalli idarelere aktarıldığı takdirde merkezin iş yükü azalacaktır. Bu da ülkenin genelini ilgilendiren uzun vadeli planların yapılmasını mümkün kılacaktır. Mahalli idareler ise bulundukları bölgeyi ilgilendiren işleri çok daha hızlı ve verimli bir şekilde tamamlayabilecektir. Mahalli idarelerin sahip olduğu temsil organları, demokrasinin yerel düzeyde gelişmesini de mümkün kılacaktır. Böylece insanlar kendilerini doğrudan ilgilendiren idari karar alma süreçlerine doğrudan veya dolaylı yoldan katılma imkanı bulabilecektir. Yerel demokrasiyi geliştirmek, kamu yararı bilincine sahip güçlü yurttaşlar yetiştirmek için son derece gereklidir (Mill, 2009).

Mill idari adem-i merkezileşmeyi sağlayan uygulamaların destekçisi olsa da bu konuda aşırıya kaçmanın zararlı olacağını da açıkça belirtmiştir. Mahalli idarelerin gerektiği gibi denetlenmediği takdirde yolsuzluk vakalarının ortaya çıkışı kaçınılmaz hale gelecektir. Ulusal düzeyde kontrol edilmesi gereken işlerin mahalli idareler arasında paylaştırılması uyumsuzluğa neden olacaktır. Mahalli idarelerin uzman personel ihtiyacını karşılamakta güçlük yaşayacağı da açıktır. Liyakatsizlik mahalli idarelerin yönetici kademelerine kadar ulaştığı takdirde, yerel işlerin aksaması ve bütçenin verimsiz bir şekilde kullanılması da kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenlerden ötürü merkezi hükümet mahalli idareler üzerinde belirli bir düzeyde kontrole ve denetime sahip olmalıdır. "Güç yerelleştirilebilir ancak bilginin mümkün olduğunda yararlı olabilmesi için merkezileştirilmesi şarttır." diyen Mill bu düşüncesini "Bir yerlerde, etrafa saçılan tüm ışınların toplandığı bir odak noktası olmalı ki, başka yerlerde var olan kırık ve renkli ışıklar, kendilerini tamamlayıp arındırmak için gerekli olanı orada bulsun." diyerek gerekçelendirmiştir (Mill, 2009, ss. 337-338). Bilgiyi kendisinde toplayan ve yönetim konusunda gerekli uzmanlığa sahip olan merkezi hükümet, bu sayede gerektiğinde yerel yönetimlere yol gösterebilecek veya onlara destek verebilecektir.

Mill gibi düşünürlerin itirazlarına rağmen İngiltere'de idari merkezileşme 19. yüzyılın sonlarına kadar devam etmiştir. 1871 yılında Yerel Yönetim Kurulu'nun kurulması ile İngiltere'de idari merkezileşmenin ülkenin standartlarına göre ileri bir düzeye ulaştığı söylenebilir. Ancak, yüzyılın son çeyreğinde başlayan idari reformlar ile merkezileşme süreci durmuş ve İngiliz yönetim sistemi yeniden adem-i merkezileşmeye başlamıştır. 1888 yılında yapılan reform ile ilçelerdeki mahalli idare birimleri yeniden organize edilmiş ve kendi işlerini kendi başlarına yürütebilecek kapasiteye kavuşturulmuştur. 1894 yılında yapılan reform ile mahalleler yeniden bir mahalli idare birimi olarak sınıflandırılmıştır. Bu iki reformun İngiltere'de yerel düzeyde sunulan çoğu kamu hizmetinin mahalli idare birimlerine bırakılmasına yol açtığı görülmektedir (Young, 1897).

## 2. BÖLÜM
## OSMANLI'NIN GELENEKSEL DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİ DÜŞÜNCE VE MERKEZİLEŞME

Önceden Rum Selçuklu Devleti'ne bağlı bir uç beyliği olan Osmanlı, tarihçiler arasındaki yaygın görüşe göre 1299 yılında bağımsız bir beylik haline gelmiştir. Bu görüşe göre, beyliğin kurucusu olan Osman Bey'in Selçuklu tahtındaki bir otorite boşluğunu fırsat bilip kendi adına hutbe okutarak bağımsızlığını ilan etmiştir. O halde Osmanlı Devleti'ni büyük bir siyasi yapının bölünmesinin ardından ortaya çıkan küçük ölçekli devletler kategorisinde incelemek mümkündür. Ancak alternatif bir görüşe göre ise Osmanlı'nın bağımsız bir devlet haline gelmesi 1302 yılında gerçekleşen Koyunhisar Muharebesi'nin ardından gerçekleşmiştir. Bu görüşe göre, Osmanlı bağımsız bir siyasi varlık olarak kabul edilmesini sağlayacak idari teşkilatlanma sürecine ancak bahsi geçen muharebeden sonra başlamıştır. Bunun nedeni, muharebede elde ettiği galibiyetin ardından saygınlığını artıran beyliğin sınırlarını hızla genişletmeye başlamasıdır (İnalcık, 2007). 1302 yılına kadar Orta Asya'dan kalma kabile gelenekleri ile yönetilen Osmanlı, ancak bağımsızlığını elde ettikten sonra Selçuklu'dan miras kalan yönetim geleneklerini sahiplenmeye başlamıştır. Dolayısıyla Osmanlı'yı bir kabilenin büyümesiyle ortaya çıkan küçük ölçekli bir devlet olarak sınıflandırmak daha uygun görünmektedir. Bu sınıflandırmayı daha uygun kılan diğer bir husus, Osmanlı yönetiminin Selçuklu mirasını sahiplenmekle yetinmemesi ve çevresindeki siyasi yapıların bir sentezini oluşturmuş olmasıdır.

Kuruluş dönemindeki Osmanlı Devleti, bütün küçük monarşiler gibi, aynı coğrafyada bulunduğu rakipleriyle bir siyasi ve askeri mücadele sürecine girişmiştir. Burada rakiplerden kasıt, Anadolu topraklarında bulunan ve Selçuklu Devleti'nin yıkılışının ardından bağımsızlığını elde eden diğer Türk beylikleridir. Batıda sürdürdüğü gaza hareketi sayesinde Müslümanların önderi olma iddiasında bulunan Osmanlı, elde ettiği askeri başarılar aracılığıyla meşruiyetini artırmıştır. Müslümanların öndeki olma iddiası, Osmanlı'nın diğer Anadolu beylikleri ile mücadele ederken genellikle diplomatik yollar kullanmayı tercih etmesine neden olmuştur. Elindeki askeri güç, savaşın kaçınılmaz olduğu durumlarda Osmanlı'nın galip gelmesini ve diğer beyliklere boyun eğdirmesini mümkün kılmıştır (Cide, 2014). Bütün bunlar Osmanlı'nın Anadolu'da siyasi gücü tek bir merkezde toplayıp Selçuklu Devleti'nin mirasçısı olma iddiasını kanıtlamasını sağlamıştır. Ancak Osmanlı'nın Selçuklu mirasını devralmasının

siyasi ve askeri başarılar sayesinde değil, idari teşkilatlanma sürecinin neticesinde gerçekleştiği de söylenebilir.

Osmanlı'nın kurucuları bir yandan bölgedeki tek egemen olmak için mücadele ederken bir yandan merkeziyetçi bir yönetim anlayışıyla yeni bir devlet inşa etmeye girişmiştir. Bu çabalar, 15. yüzyılın ortalarında gelindiğinde devletin büyük ölçekli merkezileşmiş bir devlet olarak sınıflandırılması için gereken nitelikleri elde etmesini sağlamıştır. Hükümdarın siyasi otoritesinin adım adım güçlendirilmesi ve dönemin en gelişmiş bürokratik yapılarından birinin inşa edilmesi, Osmanlı'nın bu statüyü uzun süre boyunca korumasını mümkün kılmıştır. Bu yapının inşasını sağlayan merkeziyetçi yönetim anlayışı, devlet teşkilatının bozulduğu ve adem-i merkezileştiği yıllarda dahi merkezi yönetim tarafından benimsenmeye devam etmiştir.

Osmanlı Devleti'nin geleneksel dönemdeki merkezileşme girişimlerinin belirli sınırlılıklara tabi olduğu da belirtilmelidir. Çok kültürlü bir halka hükmeden Osmanlı, farklı etnik ve dini gruplara kendi kendilerini yönetme imkanı tanımıştır. Benzer bir şekilde, Osmanlı egemenliğinde bulunan bazı bölgelerin kendi kendini yönetmesini sağladığı söylenebilir. Bu durum önemli ölçüde geleneksel devletin kapasitesinin sınırlılıklarından kaynaklanmıştır. Dolayısıyla çevreyi bütünüyle merkezi kontrol altına almanın mümkün olmadığı durumlarda Osmanlı hükümeti gevşek siyasi bağlarla yetinmek durumunda kalmıştır. Yönetimdeki bozulmaların zaman içinde merkezin çevreyi kontrol altında tutma kapasitesini daha fazla yitirmesine ve çevrenin daha fazla özerklik kazanmasına neden olduğu söylenebilir (Mardin, 1973).

Bu bölümde Osmanlı'nın geleneksel dönemi iki başlıkta incelenecektir. İlk olarak Osmanlı'nın kuruluşundan 16. yüzyıla kadar olan ve Osmanlı'nın klasik çağı olarak adlandırılan dönem ele alınacaktır. Osmanlı yönetim teşkilatının kurulduğu, geliştiği ve Osmanlı düşünürlerine göre ideal formuna ulaştığı bu dönem incelenirken, Osmanlı'nın merkez ve taşra teşkilatının nasıl giderek daha merkezileşmiş bir yapıya kavuşturulduğu tespit edilecektir. Yapılan incelemeye Osmanlı merkeziyetçiliğinin temelini oluşturan fikir ve politikalar da dahil edilecektir. Sonrasında Osmanlı devlet teşkilatının 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar olan dönüşüm süreci analiz edilecektir. Osmanlı'nın duraklama çağı olarak da adlandırılan bu dönem incelenirken Osmanlı siyaset düşünürlerinin eserleri bir rehber olarak kullanılacaktır. İdeal olarak kabul ettikleri yönetim yapısındaki bozulmaları eleştiren ve devleti yeniden merkezileştirmenin yollarını arayan bu düşünürler, Osmanlı merkeziyetçiliğinin temsilcileri olarak kabul edilecektir. Bu düşünürlerin eleştirilerini tarihi verilerle

desteklemek, Osmanlı devlet teşkilatındaki bozulmaların onu nasıl büyük ölçekli adem-i merkezileşmiş bir devlet haline getirdiğinin anlaşılmasını sağlayacaktır.

Osmanlı Devleti'nin geleneksel dönemi üzerine yapılacak bu inceleme, modernleşme öncesinde merkeziyetçi düşüncenin yönetim üzerindeki etkisini ve merkezileşmenin sınırlarını göstermesi bakımından birinci bölümde sunulan iddiaları destekleyecektir. Osmanlı'nın başlangıçta siyasi otoriteyi tek bir merkezde toplamak ve ülkenin tamamını bu merkezden yönetecek idari teşkilatlar inşa etmek için mücadele etmesi, onu geleneksel devletlerin merkezileşme süreci için iyi bir örnek haline getirmektedir. İdari bozulmaların Osmanlı'da idari anlamda bir adem-i merkezileşme sürecini başlatması ve zaman içinde adem-i merkezileşmenin siyasi bir boyut kazanması, Osmanlı'nın geleneksel devletlerin adem-i merkezileşme süreci için de iyi bir örnek olarak verilebileceğini göstermektedir. Bu bölümde yapılan incelemelerin aynı zamanda Osmanlı modernleşmesini ele alan üçüncü bölüm için bir altyapı niteliğinde olduğu da belirtilmelidir.

### 2.1. Merkezileşmiş Bir Geleneksel Devlet Olarak Osmanlı

Osmanlı Devleti'nin pek çok bakımdan kendine has bir yönetim teşkilatına sahip olduğu söylenebilir. Bu özgünlüğün kaynağı, Osmanlı'nın bir uç beyliği olarak kurulduğu dönemin ve bölgenin kendine has koşullarında aranmalıdır. Osmanlı, Kuzey Anadolu'da yer alan Bitinya bölgesinde kurulmuştur. Doğu Roma İmparatorluğu'nun batısında, Rum Selçuklu Devleti'nin ise doğusunda bulunan Bitinya, farklı kültürleri bir arada barındıran ve iki büyük medeniyetin arasındaki sınır niteliğine sahip olan bir bölgedir. Bağımsızlığını elde etme sürecinde Osmanlı ilk olarak Bitinya'nın hakimiyetini ele geçirmek için mücadele etmiştir (Kafadar, 2021, ss. 222-227).

Osmanlı'yı kuran Türk aşiretinin Bitinya'ya yerleşene kadar göçebe bir yaşam sürdüğü bilinmektedir. Bitinya'ya yerleşmesine rağmen yarı göçebe yaşamaya devam eden bu aşiret, haliyle Orta Asya'dan gelen ve göçebe bir kültürün yönetimi için uygun olan yönetim geleneklerini benimsememiştir. Aşiretin yöneticileri bölgede etkin bir güç haline gelip Rum Selçuklu Devletine bağlı bir uç beyliği kurduğunda dahi yönetim teşkilatında büyük bir değişimin gerçekleşmediği görülmektedir. Aşiretin yöneticileri idari teşkilatlanmaya olan ihtiyaç ile ilk olarak Bitinya'ya yayılmaya başladıklarında yüzleşmiştir. Kısa süre içinde güçlü ve bağımsız bir beylik haline gelen aşiret, fethettiği toprakların yönetimi için diğer Türk-İslam devletlerince kullanılan yönetim uygulamalarını benimsemek durumunda kalmıştır (Köprülü, 1931). Bununla birlikte sınırda bulunması, önceden Doğu Roma İmparatorluğu tarafından yönetilen toprakları

büyük bir yönetim tecrübesine sahip olmadan ele geçirmesi ve gayrimüslim çoğunluklu bir nüfusu yönetmek zorunda kalması gibi durumlar Osmanlı'nın Doğu Roma yönetim geleneğinden de etkilenmesine neden olmuştur (Kafadar, 2021, ss. 222-227). Bu durum, devletin kendine özgü yönetim yapısının henüz bağımsızlığının ilk yıllarında inşa edilmeye başlandığını göstermektedir.

13. yüzyıl Bitinya'sının yeni bir merkezi gücün ortaya çıkışı için elverişli koşullara sahip olduğu söylenebilir. 14. Yüzyılın başlarında merkezi otoritesini kaybetmiş durumda olan Doğu Roma İmparatorluğu'nun Bitinya'da yer alan valilerini kontrol edecek ve bölgeye doğrudan müdahale edecek gücünün kalmadığı görülmektedir. Moğol istilasının ardından bağımsızlığını yitiren Rum Selçuklu Devleti ise merkeze yakın bölgeleri dahi kontrol etmekten aciz hale gelmiştir. Bu otorite boşluğunu değerlendiren Osmanlı Beyliği, Bitinya'yı yeni bir merkez haline getirmiş ve bu bölgede otoritesini kurduktan sonra aynı anda hem doğu hem de batı yönünde yayılmaya başlamıştır. Osmanlı'nın kuruluş döneminde batıdaki topraklarının tamamını Doğu Roma İmparatorluğu'ndan, doğudaki topraklarının tamamını ise Rum Selçuklu Devleti'ne bağlı Türk beyliklerinden devralması, Osmanlı yönetim anlayışının en çok bu iki devletten etkilenmesine neden olmuştur. Ancak, Osmanlı yöneticilerinin bu iki devletin yetersizliklerinin farkında olduğu da belirtilmelidir. Bu nedenle Osmanlı yöneticileri yeni yönetim sorunları ile karşı karşıya geldiğinde bahsi geçen iki devletin yönetim uygulamalarını birebir benimsemek yerine bunları kendi koşullarına göre uyarlamayı ve geliştirmeyi tercih etmiştir (Kafadar, 2021, ss. 222-227). Bu sayede kendine has bir yönetim yapısı inşa edebilen Osmanlı, kuruluşundan yalnızca yüz elli yıl kadar sonra güçlü ve merkezileşmiş bir büyük ölçekli devlete dönüşmeyi başarmıştır.

O halde Osmanlı'nın kurulduğu dönemin ve ortamın koşullarının ona merkezileşmiş bir devlet inşa etme potansiyeli kazandırdığı ve merkeziyetçi bir yönetim anlayışı benimseyen Osmanlı yöneticilerinin bu potansiyele ulaşmakta muvaffak olduğu söylenebilir. Osmanlı'nın nasıl adım adım merkezileşmiş bir yönetim yapısı inşa ettiği ve nihayetinde ortaya çıkan yönetim teşkilatının merkeziyetçi bir yönetim anlayışının ürünü olduğunu açıklamak için teşkilatın gelişim sürecini ve nihai formunu farklı alt başlıklarda ele almak uygun görünmektedir. Bu nedenle, bölümün birinci alt başlığında Osmanlı'nın henüz küçük ölçekli bir monarşi olarak sınıflandırıldığı kuruluş dönemine odaklanılacaktır. Yapılan analizde devleti oluşturan unsurların merkezileşme süreci ayrı ayrı incelenecektir. İkinci alt başlıkta ise Osmanlı yönetim teşkilatının büyük

ölçekli merkezileşmiş bir devlet olduğu dönemde nasıl bir yapıya büründüğü incelenecektir.

### *2.1.1. Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Sürecinde Merkezileşme*

Monarşi ile yönetilen geleneksel bir devletin merkezileşmişlik düzeyini gösteren en önemli ölçütlerden biri, hanedanın devlet hiyerarşisindeki konumudur. Devlet başkanının ailesi olan hanedan, sahip olduğu resmi güç ve yetkiler bakımından, ülkedeki diğer soylu ve seçkin ailelerden ne kadar üstünse devletin o kadar merkezileşmiş olduğu söylenebilir. Hükümdarın diğer hanedan üyeleriyle olan ilişkisi de devletin merkezileşmişlik düzeyinin önemli bir göstergesidir. Hükümdar hanedanın diğer üyeleri üzerinde ne kadar büyük bir otoriteye sahip ise, siyasi güç hükümdarın makamında o kadar merkezileşmiş demektir. Benzer bir şekilde, veraset sisteminin devletin bütünlüğünü güvence altına alacak şekilde tasarlanmış olması da devletin merkezileşme düzeyini artırmaktadır. Bu noktada merkezileşmenin siyasi güç ve meşru otorite bağlamında ele alındığı ayrıca belirtilmelidir. İdari merkezileşme ile hanedan sistemi arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır.

Osmanlı'nın bir beylik olarak kuruluşundan önceki dönem incelendiğinde, devleti kuran ailenin yalnızca güçlü bir konargöçer aşiretin lideri konumunda olduğu görülmektedir. Anadolu'ya göç eden çok sayıda aşiretten birini yöneten bu aile, Bitinya'ya yerleştikten ve Rum Selçuklu Devleti'ne hizmet eden bir uç beyliğinin yöneticisi haline geldikten sonra saygınlığını artırmaya başlamıştır. Osman Bey'in bölgedeki gaza hareketinin lideri haline gelmesinin ardından çok sayıda başka aşiret Bitinya'ya göç ederek bu uç beyliğinin hizmetine girmiştir (İnalcık, 2007). Devletin henüz bir beylik olarak adlandırıldığı yıllarda Osmanlı Hanedanı'nın diğer soylu ailelerle olan ilişkisi *eşitler arasında birinci* olarak tanımlanabilir.

Geleneksel devletlerde hükümdarın taşıdığı unvan ile sahip olduğu otorite doğrudan ilişkilidir. Devletin gücü ve kimliği arasında da benzer bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişkinin karşılıklı bir etkileşime dayandığı iddia edilebilir. Yeni bir unvan edinmek ve bunun meşruiyetini kabul ettirmek isteyen bir hükümdar, bunun için yeterli siyasi otoriteye sahip olmalıdır. Öte yandan, şahsi otoritesini artırmak ve kapsamlı reformlar yapmak isteyen hükümdarların yeni unvanlar edindiği de görülmüştür. I. Murad bunun en önemli örneklerinden biridir. Hükümdarlığının ilk yıllarında ülke içinde düzeni sağlamak için büyük mücadeleler veren ve bir yandan sürdürdüğü fetih faaliyetleriyle gücünü kanıtlayan I. Murad, otoritesini yeterince artırdığında sultan unvanını kullanmaya başlamıştır. Sultan unvanı, Osmanlı

hükümdarının siyasi gücü kendi elinde toplayışının bir sembolü niteliğindedir. Bu noktadan itibaren kendisinin eşitler arasındaki birinci rolünü reddeden I. Murad, eşitsizliği kanıtlamak için kendisine itaatsizlik eden beyleri cezalandırmaktan çekinmemiştir (Kafadar, 2021, ss. 227-257). I. Murad elde ettiği siyasi gücü devleti idari açıdan da merkezileştirecek birtakım reformlar yapmak için kullanmıştır. Mutlak egemen olma iddiasında bulunan I. Murad, aşağıda daha detaylıca incelenecek olan bu idari reformlar sayesinde iddiasının arkasında durabilmiştir. Dolayısıyla, Osmanlı idari teşkilatının pek çok önemli kurumunun temellerinin I. Murad Döneminde atılması bir tesadüf değildir.

Hanedan içi hiyerarşi ve veraset sistemi de Osmanlı'nın bir beylik olarak kuruluşunu takip eden yıllarda büyük bir dönüşüm sürecinden geçmiştir. Osmanlı'nın başlangıçta egemenliği yalnızca hükümdara değil, aynı zamanda hanedanın bütün üyelerine ait kabul eden Orta Asya yönetim geleneğini benimsediği görülmektedir. Ülüş sistemi olarak bilinen ve ülkenin farklı bölgelerinin hanedan üyeleri arasında bölüştürülmesini gerektiren bu sistem, halkının büyük bir bölümü geniş topraklara yayılmış göçebe kabilelerden oluşan Orta Asya devletlerinin yönetiminde kolaylık sağlamıştır. Bu yönetim usulünün en büyük kusuru, hükümdarın ölümünün ardından hanedanın bütün üyelerinin taht üzerinde hak iddia edebilmesidir. Bu nedenle çıkan taht kavgaları sıklıkla ülkenin hanedan üyeleri arasında bölünmesine ve merkezi otoritenin ortadan kalkmasına yol açmıştır. Tezin birinci bölümünde de gösterildiği üzere, Rum Selçuklu Devleti'nin siyasi açıdan merkezileşmesinin önündeki en büyük engellerden biri bu yönetim usulünün benimsenmesi olmuştur (İnalcık, 1959).

Osmanlıların ülüş sistemini yeniden yorumlayarak yeni bir veraset sistemi geliştirdiği söylenebilir. Hanedan üyelerinin sancak adı verilen idari birimleri yönetmek için görevlendirilmesi usulü, Osmanlı'nın ülüş sistemini belirli ölçüde de olsa sahiplendiğini göstermektedir. Ancak devletin idari yapısı geliştikçe sancağa gönderilen hanedan üyelerinin üzerindeki merkezi kontrol artmaya başlamıştır. Sultanın sancağa giden hanedan üyelerini kontrol altında tutmak için yanlarına lala adı verilen bürokratlar tayin etmesi ve hanedan üyelerinin yalnızca sınırlı idari ve mali yetkilerle donatılmış olması, Osmanlı yönetim anlayışının merkeziyetçi karakterini gösteren önemli örneklerdendir. I. Mehmed Döneminden itibaren sancaklara yalnızca sultanın çocuklarının gönderilmeye başladığı görülmektedir (Uzunçarşılı, 1975). Bu egemenliğin hanedanın tamamına ait olduğu anlayışının değiştiğini ve hanedanın siyasi gücünün hükümdar makamında merkezileşmeye başladığını göstermektedir.

Monarşi ile yönetilen geleneksel bir devletin merkezileşme düzeyi ölçülürken ordu teşkilatı da incelenmelidir. Güçlü bir merkezi ordunun varlığı, devletin siyasi anlamda merkezileşebilmesi için şarttır. Zira hanedan veya hükümdar siyasi hamlelerle otoritesini ne kadar artırırsa artırsın, elinde güçlü bir merkezi ordu bulunmadığı takdirde elde ettiği siyasi gücü koruması mümkün olmayacaktır. Güçlü bir merkezi ordu, hükümdarın ülkedeki diğer yöneticilere olan üstünlüğünü güvence altına alacaktır. Hükümdarın bu ordu aracılığıyla kendini savunabileceğinin bilinmesi, hem hükümdarın çevrede yer alan yöneticilere muhtaç olmadığını göstermesi hem de muhtemel isyanların önüne geçen caydırıcı bir güç olması bakımından önemlidir. Çevrede yer alan orduların merkeze olan bağlılığı ise devletin idari anlamda merkezileşmişlik düzeyini gösteren bir ölçüt olarak kullanılabilir. Eğer çevrede yer alan askeri birlikler devletin taşra ordusu olarak sınıflandırılabilecek kadar merkeze bağlı ise, devletin merkezileşmiş bir ordu teşkilatına sahip olduğu söylenebilir. Ancak eğer çevrede yer alan yöneticiler kendi özerk ordularına sahip ise durum bunun tam aksidir.

Beyliğin elde ettiği başarılar Osman Bey Döneminden (1301-1324) itibaren pek çok konargöçer Türk aşiretinin Bitinya'ya gelmesini ve beyliğin hizmetine girmesini sağlamıştır. Bu aşiretler hem bölgedeki Türk nüfusunun hem de beyliğin sahip olduğu askeri kapasitenin artmasını sağlamıştır. İnancı uğruna savaşmak veya ganimet elde etmek gibi motivasyonlarla Anadolu'dan gelip Osmanlı ordusuna katılan paralı askerler de erken dönem Osmanlı ordusunun önemli bir bölümünü oluşturmuştur. Osmanlı Beyliği askeri başarılar elde etmeye devam ettikçe Anadolu'nun batısına olan göç de yoğunlaşmıştır. Osmanlı yöneticileri bu dönemde elindeki askeri gücü kontrol altına almaya çalışmak yerine onların hareket kabiliyetinden faydalanmayı tercih etmiştir. Orhan Bey Döneminde Osmanlı Devleti'nin Rumeli topraklarında hızla yayılması, Osmanlı'ya bağlılığını bildiren ancak fiiliyatta kendiliğinden harekete geçen akıncı beylerinin akın ve fetih faaliyetleri sayesinde mümkün olmuştur. Fethedilen toprakların bölgeye gelen Türkmen aşiretleri tarafından iskan edilmesi, Osmanlı'nın kısa süre içinde Balkanlar'da kalıcı bir güç haline gelmesini mümkün kılmıştır (İnalcık, 1982).

Hızlı fetihler Osmanlı Beyliği'nin gücüne güç katsa da toprakların çok hızlı bir şekilde genişlemesinin bazı sakıncalarının olduğu da belirtilmelidir. Bunların en önemlisi, parçalanma tehdididir. Orhan Bey Döneminden itibaren Osmanlı hakimiyetine giren bölgeler, yönetimi kolaylaştırmak amacıyla, sancak isimli idari birimlere bölünmüştür. Merkeze yakın sancaklar genellikle hanedan üyelerinin ve beyin yakın çevresinde bulunan kişilerin yönetimine verilmiştir. Bu toprakların merkeze

bağlılık düzeyinin yüksek olduğu söylenebilir. Ancak, özellikle Balkan topraklarında, yeni fethedilen yerlerin çoğunlukla bu toprakların fethine katkıda bulunan akıncı beylerinin yönetimine verilmiştir. Bu durum Osmanlı beyinin çevrede yer alan ve fetih faaliyetlerini sürdüren akıncı beyleri üzerinde çok sınırlı bir otoriteye sahip olmasına yol açmıştır. Eşitler arasındaki birinci konumunda olan bey, diğer beylerin üzerinde bir otorite sahibi olsa dahi onların otorite alanını nadiren ihlal edebilmiştir (Kafadar, 2021, ss. 227-257). Osmanlı yönetiminin elindeki askeri güç kontrol edilemez hale gelmeden bir taşra ordusu kurma girişiminde bulunması bu yüzden çok önemlidir. Orhan Bey Döneminde kurulan yaya ve müsellem orduları, ilkel bir teşkilatlanma yapısına sahip olsalar dahi, Osmanlı ordusunu merkezileştirmeye yönelik başarılı bir girişim olarak kabul edilebilir. İlki piyadelerden, ikincisi ise atlı askerlerden oluşan bu ordular, Osmanlı Beyliği'nin daha yerleşik ve profesyonel bir askeri güce kavuşmasını mümkün kılmıştır (Bizbirlik & Çiçek, 2013).

Osmanlı'nın askeri yöneticileri merkeze bağlamaya yönelik çabaları, dönemin en merkezileşmiş taşra teşkilatlarından birinin kurulmasına vesile olmuştur. Osmanlı'nın kurulduğu ve yayıldığı toprakların daha önce adem-i merkezileşmiş idari yapılar tarafından yönetildiği söylenebilir. Anadolu'da toprak sisteminin adem-i merkezileşmesi Rum Selçuklu Devleti'nin merkezi otoritesini kaybetmesinin ardından çok sayıda beyliğin kurulmasıyla ortaya çıkmıştır. Doğu Roma İmparatorluğu'nun egemenliğindeki Bitinya ve Rumeli, imparatorluğun merkezi otoritesini kaybetmesinin ardından geniş özerkliklere sahip valiler tarafından yönetilmeye başlamıştır. Osmanlı'nın batıya doğru ilerleyişi esnasında karşılaştığı Balkan monarşilerinde ise merkezin çevre üzerindeki otoritesini kısıtlayan bir feodal düzenin var olduğu görülmektedir. Bütün bunlar Osmanlı'nın güçlü ve örgütlü bir direnişle karşılaşmadan hızlı fetihler yapmasını mümkün kılmıştır (Uzunçarşılı, 1988, ss. 111-121, 141-160). Fethedilen toprakların merkezle güçlü bağlarının olmayışı ise bu topraklarda yeni bir taşra teşkilatı inşa etmeyi kolaylaştırmıştır.

Osmanlı'nın bir taşra teşkilatı kurma girişimi beyliğin ilk yıllarına kadar dayanmaktadır. Fethedilen topraklara idari ve adli işlerden sorumlu bir kadı ve asayişten sorumlu bir subaşı atamak, henüz Osman Bey Döneminde bile benimsenmiş bir uygulamadır. Yeni fethedilen topraklarda sancak adı verilen idari birimler kurmak da taşrayı düzene sokma çabası olarak görülebilir. Benzer bir şekilde, dirlik adı verilen tarım arazilerinin çoğunun asker kökenli olan yöneticilere dağıtılması da devletin kuruluş yıllarından itibaren var olan bir uygulamadır. Osmanlı'nın henüz bir beylik

olduğu dönemde taşra teşkilatı ile merkezin arasındaki bağların zayıf olduğu görülmektedir. I. Murad Döneminde (1362-1389) yapılan reformlar ile bu bağı kuvvetlendirecek yeni idari mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu aynı zamanda sultanın çevrede yer alan askeri yöneticiler üzerindeki otoritesini artırmasını ve devletin siyasi açıdan merkezileşme sürecinde önemli bir mesafe kat edilmesini sağlamıştır.

I. Murad'ın merkezileştirici taşra reformlarının en önemlisi, Rumeli topraklarında bulunan sancakların yönetimini sağlayacak daha üst bir otorite kurmasıdır. Beylerbeyliği adı verilen bu üst otoritenin kuruluşu, Osmanlı'nın siyasi merkezileşme sürecinin önemli bir aşamasıdır. Beylerbeyi aracılığıyla sınırlardaki akıncı beylerini ve daha iç bölgelerde kalan diğer beyleri kontrolü altına alan I. Murad, böylelikle Osmanlı sultanının bölgedeki siyasi otoritesini sağlamlaştırmıştır. Rumeli Beylerbeyi'nin bölgedeki akıncı beylerini koordine etmesi, fetih hareketlerinin daha kontrollü bir şekilde devam ettirilmesini mümkün kılmıştır (İnalcık, 2008). Hükümdarın siyasi otoritesini artırmayı amaçlayan bu uygulama, Osmanlı eyalet sisteminin temellerinin atılmasını sağlamıştır. I. Bayezid Döneminde (1389-1402) Anadolu Beylerbeyliği'nin kurulması ile beylerbeylik Osmanlı taşra teşkilatının temel birimlerinden biri haline gelmiştir (Uzunçarşılı, 1988, s. 440).

Devletin kurumsallaşmasına yönelik reformlar, I. Murad Döneminde toprak sistemini de daha merkezileşmiş bir yapıya kavuşturmuştur. Dirlik sisteminin yerleşmeye başlamasıyla, Osmanlı hükümdarı egemenlik alanındaki bütün topraklara müdahale etme gücü elde etmiştir. Aynı zamanda Osmanlı'nın gelişmiş bir taşra ordusuna ve merkezileşmiş bir vergi sistemine sahip olmasını sağlayan bu sistem, aşağıda daha detaylıca incelenecektir. Şimdilik dirlik sisteminin Osmanlı'nın farklı yönetim uygulamalarını kendi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde uyarlamaktaki başarısının en önemli örneklerinden biri olduğunu belirtmek yeterlidir. Bu uygulamaların kökenine dair farklı görüşler mevcuttur. Yaygın görüşlerden biri dirlik sisteminin Rum Selçuklu Devleti dahil pek çok Türk İslam devleti tarafından kullanılan ikta sistemine dayandığını iddia etmektedir. Sistemin Doğu Roma İmparatorluğu tarafından kullanılan pronoia sistemi ile de önemli benzerliklerinin bulunduğu görülmektedir (Şahin, 2013). Bu noktada her iki görüşün de haklılık payının bulunduğunu iddia etmek en makul seçenektir. İkta ve pronoia sistemlerinin merkezin çevre üzerindeki otoritesini kısıtlayan unsurlar içerdiğinin farkında olan Osmanlı yöneticileri, bu iki sistemi sentezleyip merkeziyetçi bir bakış açısıyla yeniden inşa etmiştir.

I. Murad Döneminde gerçekleşen diğer bir önemli gelişme, askerlerin kendi aralarındaki ilişkileri düzenlemekle ve askeri davalarla bakmakla sorumlu olan kazaskerlik makamının oluşturulmasıdır. Osmanlı devlet teşkilatının büyük bir bölümünün askerlerden oluştuğu göz önünde bulundurulduğunda, askeri bir mahkemenin kuruluşunun devletin merkezileşme sürecinin önemli bir aşaması olduğu açıktır. Kazaskerlik makamı aynı zamanda devletin kuruluş sürecinde ordu teşkilatını geliştirecek reformların yürütülmesinden sorumlu olmuştur. Bu reformların en önemlisi, doğrudan sultana bağlı olan Kapıkulu ordusunun kuruluşudur (Kafadar, 2021, ss. 257-277).

Kapıkulu ordusunun kuruluşuna giden yol, pençik vergisi isimli yeni bir verginin çıkarılmasıyla başlamıştır. Pençik vergisi, aslında Osmanlı hükümetinin çevrede yer alan askeri yöneticiler üzerinde tahakküm kurma çabasının bir ürünüdür. Akıncılar tarafından alınan esirlerin beşte birinin devlete verilmesini zorunlu kılan bu vergi, Osmanlı'nın mali anlamda merkezileşme sürecinin önemli bir adımı olarak da kabul edilebilir. Ancak verginin en önemli sonucu hiç şüphesiz Osmanlı merkezi ordusunun kuruluşu olmuştur. Bu vergi sayesinde devlet mülkiyetine geçen genç esirler, iyi bir eğitim sürecinden geçirildikten sonra Yeniçeri Ocağı adı verilen yeni bir ordunun mensupları haline getirilmiştir. Varoluşunu sağlayan vergi nedeniyle pençik sistemi olarak adlandırılan bu sistem, aslında Rum Selçuklu Devleti tarafından kullanılan ve kökeni Abbasilere kadar dayanan gulam sistemine dayanmaktadır. Ancak Osmanlı, miras aldığı bütün yönetim uygulamaları gibi, bu sistemi de içinde dönemin koşullarına göre uyarlamış ve kendi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde geliştirmiştir (Vryonis, 1965).

Kapıkulu ordusunun kısa süre içinde büyüyüp önem kazandığı görülmektedir. Ancak ordu büyüdükçe pençik sistemi ihtiyaç duyulan miktarda asker adayı toplamak için yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu durum Osmanlı hükümetinin asker ihtiyacını karşılayacak yeni bir yönetim uygulaması geliştirmesini gerekli kılmıştır. İlk kez I. Mehmed Döneminde (1413-1421) uygulanmaya başlanan devşirme uygulaması, çeşitli nedenlerden ötürü yeterli sayıda esirin bulunmadığı zamanlarda da kapıkulu ordusu için ihtiyaç duyulan miktarda asker toplanmasını mümkün kılmıştır. Osmanlı hakimiyetindeki gayrimüslim köylerinde yaşayan çocuklardan uygun nitelikte olanların belirli aralıklarla toplanmasına ve eğitilmesine dayanan bu uygulama, II. Murad Döneminde (1421-1444) kanunlaşmıştır. Devşirme kanunu devletin hem siyasi hem de idari bakımdan merkezileşmesine büyük katkıda bulunmuştur. Merkezde bulunan iyi eğitimli ve sadık bir ordunun varlığı, sultanın siyasi otoritesinin mutlaklaşmasına giden

önemli bir adım niteliğindedir. Devşirme toplamak için kurulan sistemin gayrimüslim tebaanın yaşadığı toprakları belirli ölçüde merkezi yönetimin kontrolüne alması ise idari merkezileşmenin bir örneğidir (Seçkin, Türkçelik, & Soyupak, 2023). Devşirme sistemine geçiş Osmanlı bürokrasisinin gelişim sürecinin de önemli bir aşaması olarak kabul edilebilir. Ancak bunun nedenini açıklamadan önce Osmanlı bürokrasisinin oluşum ve gelişim sürecini baştan incelemek daha uygun olacaktır.

Geleneksel dönemde bürokratik yapının gelişmişlik düzeyi ile devletin idari merkezileşmişlik düzeyi arasında doğrudan bir ilişkinin bulunduğu söylenebilir. Öyle ki hanedan ve ordu sisteminin merkezileşme süreci incelenirken dahi Osmanlı bürokrasisinin kuruluş ve gelişim sürecine kısaca değinilmesi gerekmiştir. İncelemeye geçmeden önce, saray ve çevresinde iyi örgütlenmiş bürokratik bir teşkilatın bulunmasının devletin merkezileşmiş bir devlet olarak kabul edilmesi için tek başına yeterli olmadığı belirtilmelidir. Zira böyle bir bürokratik yapının yetki alanının yalnızca başkent olması da mümkündür. Ancak eğer saray bürokrasisinin taşrada uzantıları bulunuyorsa ve bu uzantılar merkezin çevre üzerindeki tahakkümünü güvence altına alıyorsa, incelenen devletin idari anlamda merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.

Henüz bir uç beyliği olduğu dönemde Osmanlı bürokrasisinin diğer Anadolu beyliklerinden daha ilkel bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Bunun nedeni, Osmanlı'nın kurulduğu topraklarda Selçuklu'dan kalan idari sistemlerin bulunmamasıdır. Bağımsız bir beylik olma sürecine giren Osmanlı, bürokratik teşkilatını inşa ederken yönetim konusunda bilgili insanlara ihtiyaç duymuştur. Bu ihtiyaç medresede aldığı eğitim sayesinde idari ve hukuki konularda teorik yetkinliğe sahip olan ulema sınıfı tarafından giderilmiştir. Başlangıçta Osmanlı hizmetine giden ulemanın tamamının eski Selçuklu topraklarında yetiştiği ve bu sayede Selçuklu yönetim uygulamalarına aşina olduğu görülmektedir. Batıya göç edip Osmanlı hizmetine giren bu insanlar, Osmanlı beyleri tarafından hem merkezi bürokrasinin hem de taşra bürokrasisinin farklı kademelerinde bulunan önemli memuriyetlere getirilmiştir. Devlet yönetimi için gereken idari teşkilatlanmanın kuruluşunda önemli bir rol üstlenen bu insanlar, Osmanlı'nın kısa süre içinde diğer Anadolu beylikleri kadar gelişmiş bir idari teşkilatlanmaya sahip olmasını sağlamıştır. (Özkul, 2018). Kadı olarak görev yapan ulema, atandıkları kazada küçük taşra bürokrasilerinin inşa edilmesinde önemli rol oynamıştır. Sancak düzeyinde görevlendirilen memurlar, sayısı git gide artmaya başlayan sancakların merkezi hükümetin kontrol ve denetimi altına alınmasını

mümkün kılmıştır. Rumeli ve Anadolu beylerbeyliklerinin kurulmasını takip eden süreçte bu eyaletlerde yer alan kaza ve sancaklardaki idari teşkilatlanma tek bir standarda kavuşturulmuştur (Ortaylı, 2020, ss. 250-261)

Osmanlı'nın henüz bir beylik olarak adlandırıldığı dönemde merkezi bürokrasinin fazla gelişmediği görülmektedir. Bu dönemden kalan kayıtların azlığı, merkezi bürokrasinin idari işlerin bir bölümünü kayıt altına almamasından veya kayıt altına alınacak kadar idari işin bulunmamasından kaynaklanmış olabilir. Fethedilen veya başka bir şekilde Osmanlı egemenliğine geçen bölgelere yerleşen kadılar, devletin buradaki temsilcisi olmuştur. Kadı atamalarının başlangıçta doğrudan Osmanlı beyleri tarafından yapıldığı bilinmektedir. Ancak yönetilmesi gereken kaza sayısı arttıkça bu yönetim uygulaması sürdürülemez hale gelmiştir. Bunun üzerine en kıdemli kadı olan başkent kadısı, diğer kadıların atanma sürecinde önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Kazaskerlik makamının oluşumunun ardından kadı adaylarını belirlemek, hükümdara sunmak ve atama işlemlerini yürütmek bu makamın görevi haline gelmiştir (Ortaylı, 2001, ss. 261-279).

Osmanlı taşra bürokrasisi büyüdükçe, merkezi bürokrasinin de buna bağımlı olarak gelişmesi gerekmiştir. Merkezi bürokraside görev alan memurların önemli bir bölümü taşradaki mali ve idari işlere dair kayıt tutmakla sorumlu olan katiplerden oluşmuştur. Bu memurların sayısı arttıkça merkezi bürokrasideki hiyerarşik düzenin ve iş bölümünün de yeniden düzenlenmesi gerekmiştir. Vezirlik ve defterdarlık gibi makamların zaman içinde bu nedenle ortaya çıktığı söylenebilir. Osmanlı bürokrasisi geliştikçe vezirlerin sayısı artmış ve en üst rütbeli vezir vezir-i azam olarak anılmaya başlamıştır. Defterdarın yanında nişancı ve reisülküttap gibi memuriyetlerin ortaya çıkması da aynı nedenden kaynaklanmıştır. Osmanlı yönetiminin bu makamları oluştururken önemli ölçüde Selçuklu mirasından yararlanmış olduğu söylenebilir (Köprülü, 1931).

Osmanlı askeri başarılar elde edip büyüdükçe ulema sınıfının devlet yönetimindeki rolü de artmıştır. Bunun birinci nedeni, Osmanlı'nın sivil bürokraside görev alacak daha fazla memura ihtiyaç duymasıdır. Bitinya ve Rumeli gibi yeni fethedilen topraklarda hiç medrese bulunmaması nedeniyle Osmanlı ilk yıllarında kendi memurlarını yetiştirme imkanı bulamamıştır. Batıya göç eden ulema başlangıçta Osmanlı'nın ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli olsa da devletin kurucuları uzun vadeli bir çözüme olan ihtiyacı göz ardı etmemiştir. Orhan Bey Döneminde (1324-1362) ilk Osmanlı medreselerinin doğrudan beyin talimatı ile kurulması bundan

kaynaklanmıştır. Bunu takip eden yıllarda Osmanlı topraklarında yaşayan ulemanın devletin herhangi bir talebini beklemeden medreseler kurmaya başladığı görülmektedir. Beyliğin Anadolu'da yayılmaya başlamasıyla egemenlik alanına dahil olan medreseler de hesaba katıldığında, Osmanlı'nın kısa süre içinde memur ihtiyacını karşılayacak kadar medreseye sahip olduğu söylenebilir (İhsanoğlu, 2002).

Osmanlı'nın idari teşkilatı geliştikçe devlet medreselerin iç işleyişine ve taşradaki ulemanın dini faaliyetlerine daha fazla müdahale etme imkanı elde etmiştir. Osmanlı'nın beylik döneminde medreseler üzerindeki kontrol ve denetimin bölgedeki kadılar tarafından gerçekleştirildiği söylenebilir. Ancak I. Murad Döneminde kazaskerlik makamının kurulmasıyla durum değişmeye başlamıştır. Medreselerin yönetiminden ve buradaki eğitim faaliyetlerinden sorumlu olan müderrislerin kazasker tarafından tayin edilmeye başlaması, Osmanlı merkezileşmesinin en önemi aşamalarından biri olarak kabul edilebilir. Sonraki dönemde Osmanlı hükümdarının emriyle kurulan medreselerin sayısında büyük bir artışın gerçekleştiği görülmektedir (İhsanoğlu, 2002). Devletin başlangıçta özerk kurumlar olan medreseler üzerindeki kontrolünü zaman içinde artırması, Osmanlı merkezileşmesinin dikkat çekici unsurlarından biri olarak değerlendirilebilir.

Osmanlı'nın kurulduğu yıllarda daha fazla ulemaya ihtiyaç duymasının diğer bir nedeni, uyguladığı iskan politikalarıdır. Batıya göç eden insanları yeni fethedilen yerlere yerleştirmeye dayanan bu politika, pek çok yeni Müslüman yerleşiminin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu insanlara dini hizmetler sunma görevi başlangıçta aynı bölgeye yerleşen ulema ve tarikat mensupları tarafından yerine getirilmiştir. Medreselerin kurulmasının ardından bu topraklarda dini hizmetler sunma görevi yine bu topraklarda yetişen insanlar tarafından üstlenilmeye başlamıştır. Ulemanın iskan politikalarının başarıya ulaşmasında ve yeni fethedilen topraklarda kültürel bir hakimiyet kurmasında önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Zira ulema fetva vermek gibi dini hizmetler vermenin yanı sıra, yerleşik hayata uyum sağlamaya çalışan insanlara rehberlik etmek gibi önemli bir hizmeti de üstlenmiştir (İpşirli, 2000).

İlmiye Teşkilatının gelişmesiyle Osmanlı yönetimi taşrada sunulan dini hizmetleri de kontrol ve denetim altına almaya başlamıştır. Bu merkeziyetçi girişim, taşradaki idari birimlerde müftülüklerin kurulması ile gerçekleştirilmiştir. Teşkilatın kuruluş sürecinin nasıl gerçekleştiğine dair net bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak kuruluş döneminde müftülük vazifesinin kadı ve müderris gibi ilmiye sınıfına mensup önemli memurlara verildiği bilinmektedir. Halkın dini meseleler hakkındaki sorularını cevaplamak ve

gerektiği takdirde fetva vermek gibi önemli dini görevler üstlenen müftüler, Müslüman nüfusun büyük bölümünün Hanefi mezhebinin mensubu olması nedeniyle genellikle bu mezhepten seçilmiştir (Uzunçarşılı, 1984, sS. 83-91).

II. Murad Döneminde başkent müftüsünün (veya şeyhülislamın) taşra müftülerinin amiri konumuna getirilmesiyle, ilmiye teşkilatının merkezileşme düzeyi daha da artırılmıştır (İpşirli, 2010, s. 96). Bu bahsi şimdilik kapatmadan önce, müftülerin Osmanlı bürokrasisine bağlı bir memur olduğuna ve merkezi hükümet tarafından atandığına dikkat çekilmelidir. Buradan yola çıkarak müftülüklerin kuruluşunu toplum yapısını ve halkın dini inanışlarını kontrol altında tutmak için kurulmuş bir idari uygulama olduğu iddia edilebilir. O halde müftülüğü Osmanlı idari teşkilatının temelindeki merkeziyetçi yönetim anlayışının önemli bir belirtisi olarak kabul etmek de mümkündür.

Bu noktada, hem ulema sınıfının Osmanlı devlet teşkilatının gelişiminde ne kadar önemli bir rol oynadığını göstermek hem de Osmanlı merkezileşmesinin bilinçli bir çabanın ürünü olduğunu göstermek adına Çandarlı Kara Halil Paşa örneğini incelemek faydalı olacaktır. Karamanoğlu Beyliği sınırları içinde doğan Kara Halil, eğitimini Selçuklu yönetim geleneğinin yaşamaya devam ettiği bu topraklarda tamamladıktan sonra batıya göç etmiş ve Osmanlı hizmetine girmiştir. Kendisi Osmanlı'nın kayda geçen en eski kadılarından biridir. Görevinde gösterdiği başarılar Kara Halil'in Orhan Bey Döneminde devletin başkenti olan Bursa'ya kadı olarak atanmasını sağlamıştır. Kariyerinin bu döneminde devletin en kıdemli kadısı olarak pek çok önemli vazife üstlenen Kara Halil; yeni fethedilen yerlere kadı atayarak beyliğin idari teşkilatını geliştirmek, yaya ve müsellem ordularını organize ederek ordu sistemini merkezileştirmek ve ilk Osmanlı parasını bastırmak gibi önemli faaliyetlerde bulunmuştur. I. Murad kazaskerlik makamını oluşturduğunda bu makama ilk olarak Kara Halil'i atamıştır. Bu makama layık görülmesi hem devleti en kıdemli kadısı olmasından hem de taşra ordusunun kurulma sürecinde üstlendiği rolden kaynaklanmıştır (Bardakçı, 2019, ss. 21-57).

Kazaskerlik makamının askeri davaları görmek gibi adli, askerler arasındaki idari işleri düzenlemek gibi idari görevleri vardır. Devlet teşkilatının henüz oluşmakta olduğu bir dönemde idari işleri düzenleme görevi, kazaskeri idari reform çalışmalarını yürüten önemli bir makam haline getirmiştir. Kara Halil'in bu dönemde Osmanlı Devleti'nin idari anlamda merkezileşmesine büyük katkıda bulunan reformlara öncülük ettiği görülmektedir. Pençik sisteminin kuruluşu, bu reformların en önemlilerinden

biridir. Pençik vergisi sayesinde merkezi hükümetin gelirlerini ve çevre üzerindeki otoritesini önemli ölçüde artıran Kara Halil, bu sayede devletin mali anlamda merkezileşmesine katkıda bulunmuştur. Pençik vergisi ile elde edilen esirlerin yetiştirilmesinden sorumlu olan Acemi Ocağı ve burada yetişen askerlerin alındığı Yeniçeri Ocağı gibi askeri kurumlar Kara Halil'in gözetimi altında kurulmuştur (Bardakçı, 2019, ss. 21-57).

Sonrasında paşa unvanını alan ve vezirlik makamına atanan Kara Halil, bu görevde bulunduğu dönem boyunca yaptığı idari düzenleme ve atamalarla Osmanlı devlet teşkilatının gelişimine katkıda bulunmaya devam etmiştir. Kendisinin ilmiye sınıfının kuruluşunda da önemli bir rol oynadığı söylenebilir (Bardakçı, 2019, ss. 21-57). Devletin medreseler üzerindeki denetimi onun vezirliği döneminde daha önce hiç olmadığı kadar artmıştır. Osmanlı medreselerinde yetişen yeni ulema neslinin de onun devlet adamlığı esnasında göreve başladığı ve yine onun vezirliği döneminde önemli makamlara geldiği göz önünde bulundurulmalıdır. Kara Halil Paşa'nın ve dönemin diğer önemli devlet adamlarının gözetiminde yetişen bu memurlar, hem daha köklü bir yönetim geleneğinin takipçileri hem de yeni bir yönetim geleneğinin ilk temsilcileri olarak kabul edilebilir.

Ulema sınıfını etkili bir şekilde kullanmak, Osmanlı yönetim teşkilatının hızlıca büyüyüp gelişmesini sağlamıştır. Ancak, Osmanlı yönetim teşkilatını benzersiz bir niteliğe kavuşturan asıl gelişme başka bir memur sınıfının ortaya çıkışıyla gerçekleşmiştir. Kul adı verilen bu sınıfın ilk üyelerini pençik kanunu ile devlet mülkiyetine geçen genç esirlerin en nitelikli olanları oluşturmuştur. Diğer acemi oğlanları gibi asker olarak yetiştirilmek yerine ilmi bir eğitim sürecinden geçirilen bu gençler, devletin giderek artan memur ihtiyacını karşılamak için bürokratik mevkilere getirilmiştir. Devşirme sisteminin uygulanmaya başlamasının ardından bu sınıfın hızla büyümeye başladığı görülmektedir. Özellikle merkezi bürokraside kul sınıfına mensup olan memurların sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. Başlangıçta düşük rütbeli memuriyetlere atanan bu insanlar, zaman içinde yükselmeye ve daha önemli makamlara getirilmeye başlamıştır. II. Murad Döneminde Enderun Mektebinin kurulmasıyla devşirme memurların eğitim standartları yükseltilmiş ve daha çok sayıda memurun yetiştirilmesi mümkün kılınmıştır (Özcan, 2002).

### *2.1.2.Merkezileşmiş Büyük Ölçekli Bir Devlet Olarak Osmanlı*

Küçük ölçekli bir devletin genişleme sürecinin tam olarak hangi noktasında büyük ölçekli bir devlet haline geldiğini tespit etmek mümkün değildir. Benzer bir şekilde, bir

devletin merkezileşme sürecinin hangi aşamasında merkezileşmiş kabul edileceğine dair net bir tespitin yapılamayacağı da söylenebilir. Bunun nedeni, birinci bölümde de belirtildiği üzere, kullanılan ölçek ve kriterlerin göreceli olmasıdır. Bütün devletler için geçerli ve net kriterlerin belirlenmesinin mümkün olmaması, bütün sınıflandırmaların yalnızca bir yoruma dayandığı anlamına gelmektedir. Bu yorum güçlü iddialara dayandırıldığı müddetçe, yapılan sınıflandırmanın gerçeğe yeterince yakın olduğu söylenebilir. Ancak pek çok vakada sınıflandırmayı netleştirecek kadar güçlü iddialar bulmak mümkün değildir. Bu bakımdan Osmanlı Devleti istisnai bir örnek olarak nitelendirilebilir. Zira Osmanlı'nın merkezileşmiş büyük ölçekli bir devlete dönüşümünün II. Mehmed Döneminde (1451-1481) tamamlandığını iddia etmek için üç makul gerekçe bulunmaktadır.

İlk olarak, Osmanlı hükümetinin devleti büyük ölçekli bir devlet olarak tanımlamaya II. Mehmed Döneminde başladığı belirtilmelidir. Devletin resmi belgelerde Devlet-i Aliyye, yani büyük devlet olarak tanımlanması bunun en belirgin işaretidir. Osmanlı hükümdarından bahsederken şahların şahı anlamına gelen *padişah* unvanının tercih edilmeye başlanması da aynı nedenden kaynaklanmıştır. Batılı kaynaklarda Osmanlı Devleti'nin bir imparatorluk, Osmanlı hükümdarının ise bir imparator olarak anmaya başlaması da bu kimlik değişiminin bir sonucudur (Maksudoğlu, 2000). İkinci olarak, devlet teşkilatının farklı unsurlarındaki merkezileşme süreçlerinin tamamına yakınının II. Mehmed Döneminde tamamlandığı söylenebilir. II. Mehmed tarafından çıkarılan kanunnameler ve düzenlemeler, Osmanlı idari teşkilatının geleneksel dönemdeki en merkezileşmiş formuna ulaşmasını sağlamıştır (Özcan, 1992). Üçüncü olarak ise II. Mehmed ile başlayan ve I. Süleyman'ın tahta çıkışına kadar süren dönemin daha sonraki Osmanlı düşünürleri tarafından idealize edildiği göz önünde bulundurulmalıdır. Eski düzen anlamına gelen Kanun-ı Kadim kavramı, genellikle II. Mehmed Döneminde inşa edilen devlet teşkilatını tarif etmek için kullanılmıştır. Yaptığı reformlar sayesinde II. Mehmed'in bu eserlerde selatin-i maziye olarak anılan eski Osmanlı hükümdarlarının en önemlilerinden biri olduğu söylenebilir (Pala, 2006).

II. Mehmed Döneminde yaşanan kimlik değişimi, Doğu Roma İmparatorluğu'nun başkenti ve son kalesi olan Konstantinopolis'in fethedilmesi ile başlamıştır. Şehri devletin yeni başkenti yapan II. Mehmed, sonrasında Roma İmparatorluğu'nun meşru varisi olma iddiasında bulunmuştur. Kendisi bu iddiasını desteklemek için Roma imparatorları tarafından kullanılan *kayser* (Latince *caesar*) unvanını kullanmaya başlamıştır. Sonraki hükümdarların da gayrimüslim tebaaya hitap eden namelerde ve

Avrupa devletleri ile olan diplomatik yazışmalarda bu unvanı siyasi güçlerinin bir göstergesi olarak sıklıkla kullandığı görülmektedir (Demirkent, 2022).

Osmanlı hükümdarları şahların şahı anlamına gelen padişah unvanının kullanımının II. Mehmed Döneminde yaygınlaşmaya başlaması da daha detaylıca incelenmesi gereken bir meseledir. Unvanın ilk kez II. Mehmed tarafından kullanıldığını iddia etmek doğru olmayacaktır. Ancak dönemin müelliflerince yazılan ve hükümdara sunulan eserlerde padişah kavramının daha önce hiç olmadığı kadar vurgulandığı görülmektedir. Dönemin en önemli vakanüvislerinden olan Tursun Beğ tarafından yazılan Tarih-i Ebu'l Feth isimli eserde padişahın mutlak egemenlik sahibi olduğu pek çok kez vurgulanmıştır (Gürsu, 2010). Buna göre padişah Allah'ın yeryüzündeki gölgesi, bütün Müslümanların önderi ve bütün dünyanın hükümdarıdır. Gücü, aklı ve bilgeliği padişahın hem insanlara hem de insan dışı varlıklara hükmetmesini mümkün kılmaktadır. Dindar, cömert ve yardımsever olan padişah bu özellikleri sayesinde hakimiyetinde olan varlıkları adaletle yönetmektedir (Tursun Beğ, 2020). Bütün bunlar Osmanlı mutlakiyetçiliğinin bir göstergesi olarak ele alınabilir. Padişah unvanının Farsça kökenli olması ise, Osmanlı'nın hem doğuya hem de batıya hükmeden büyük bir devlet olma iddiasını destekleyen bir unsur olarak kabul edilebilir. Hükümdarın aynı anda hem caesar hem de padişah olarak anılabilmesi, Osmanlı'nın farklı yönetim kültürlerini sentezlemek konusundaki başarısının önemli bir örneğidir.

Kimlik değişikliği devletin yeni bir isim, hükümdarın ise yeni unvanlar kazanmasıyla sınırlı değildir. II. Mehmed Döneminde pek çok Roma yönetim uygulamasının Osmanlı'nın koşullarına uyarlanarak yönetim sisteminin bir parçası haline getirildiği görülmektedir. Bu noktada Topkapı Sarayı'nın inşa edilmesinin hem sembolik hem de işlevsel bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Saray hem şehrin hem de imparatorluğun merkezi olmak üzere tasarlanmıştır. Şehrin ortasında olmasına rağmen aşılmaz bir kale olarak inşa edilen saray, hükümdarın halk tarafından erişilemeyecek bir konumda bulunmasını sağlamıştır. Geliştirilen yeni saray protokolleri, askerin ulemanın ve diğer bürokratların da hükümdara kolaylıkla erişememesine yol açmıştır. Bunlar Osmanlı hükümdarının otoritesinin mutlaklaştığını göstermektedir. Sarayın aynı zamanda sınırları içinde bulundurduğu Enderun Mektebi sayesinde devletin üst düzey yöneticilerinin yetiştirildiği bir eğitim merkezi haline geldiği de ayrıca belirtilmelidir (Tokalak, 2017, ss. 191-213).

Yukarıda da belirtildiği üzere, Osmanlı hükümdarı henüz II. Mehmed Döneminde dahi bütün İslam dünyasının lideri olma iddiasında bulunmuştur. Ancak bu iddianın

altını dolduracak sembolik başarı ancak I. Selim Döneminde (1512-1520), Mısır'ın Osmanlı tarafından fethedilmesi ile elde edilebilmiştir. Memlük Devleti'ni ortadan kaldırarak egemenlik alanını genişleten Osmanlı Devleti, aynı zamanda halifelik makamını elinde bulunduran Abbasi Hanedanı'nın yeni hamisi haline gelmiştir. Kısa süre sonra halife unvanını Abbasi halifesinden devralan I. Selim, böylece kendisini İslam dünyasının yeni lideri ilan etmiştir. Halifelik unvanının sembolik değerini küçümsemek doğru olmayacaktır. Ancak, Osmanlı hükümdarlarının diğer Müslüman hükümdarlara olan üstünlüğü yalnızca diplomatik yazışmalarla sınırlı kalmıştır. Bununla birlikte, hilafet unvanının hükümdarın Osmanlı topraklarında yaşayan Müslüman tebaa üzerindeki otoritesini artırdığı da belirtilmelidir. Özellikle *salyaneli eyalet* olarak anılan eyaletlerde Osmanlı hükümdarının meşruiyeti önemli ölçüde halife oluşuna dayanmıştır (Özcan, 1998). Bütün bunlardan yola çıkarak hilafet meselesini Osmanlı merkezileşmesinin değil Osmanlı mutlakiyetçiliğinin bir unsuru olarak değerlendirmenin daha uygun olacağı söylenebilir.

Bu noktada kronolojide bir kez daha geriye dönmek ve II. Mehmed Döneminde yapılan merkeziyetçi reformları incelemek faydalı olacaktır. Üç kategori halinde incelenebilecek olan bu reformların ilki kısaca veraset reformu olarak anılabilir. Fatih Kanunnamesi olarak da bilinen Kanunname-i Ali-i Osman ile ülüş sisteminin son kalıntıları ortadan kaldırılmış ve yeni bir veraset sistemi inşa edilmiştir. Bu sisteme göre egemenlik hanedanın tamamına değil, yalnızca hükümdara aittir. Öyle ki, hükümdarın devletin bütünlüğünü korumak için gerekli gördüğü takdirde şehzadeleri idam ettirmesine dahi imkan tanınmıştır. Taht kavgalarını bütünüyle ortadan kaldırması hedeflenen bu sistem, sultanın egemenliğinin mutlak ve bölünemez hale gelmesine katkıda bulunmuştur (İnalcık, 1959).

II. Mehmed'in merkeziyetçi reformlarının ikincisini bürokrasi reformu olarak adlandırmak mümkündür. Bu reformun siyasi boyutunu anlamak için kul sisteminin oluşumunu incelemek gerekmektedir. II. Murad'ın kurduğu Enderun Mektebinde yetişen devşirme kökenli devlet adamları, II. Mehmed Döneminde devletin en üst kademelerine yerleşmeye başlamıştır. Bunun sultanın bilinçli bir çabasının sonucunda gerçekleştiği söylenebilir. II. Mehmed'in devşirmelerin bürokrasideki etkinliğini artırmasının birincil nedeni, daha önce Osmanlı bürokrasisinde önemli bir yer edinen köklü ailelerin gücünü bastırmak ve Osmanlı Hanedanı'na rakip olmasını önlemektir. Çandarlı Ailesi'nin en güçlü mensuplarından biri olan Çandarlı Halil Paşa'nın idamı, devşirme reformunun en önemli sembolü olarak kabul edilebilir. Bu olay aynı zamanda

sultanın egemenliğinin mutlaklığını ve Osmanlı hanedanının diğer hanedanlara olan üstünlüğünü de kanıtlamıştır (Uzunçarşılı, 1988, s. 516).

Kul sınıfına mensup memurların Osmanlı bürokrasisinin asli unsuru haline gelmesiyle Osmanlı Devleti siyasi anlamda daha merkezileşmiş bir yapıya kavuşmuştur. Bu durum önemli ölçüde devşirmelerin sosyal statüsünden kaynaklanmaktadır. Arkalarında onları destekleyecek güçlü bir ailenin bulunmaması, hükümdarın gerekli gördüğünde hiçbir siyasi kaygı yaşamadan devşirmeleri azletmesini ve hatta idam etmesini mümkün kılmıştır. Bu, biraz da devşirmelerin tebaanın geri kalanının sahip olduğu bazı haklardan mahrum bırakılmasından kaynaklanmıştır (Karamuk, 2000). Devşirmelerin özel hukuki statüsü, müsadere gibi mülkiyet hakkını sınırlandıran bir uygulamanın geliştirilmesini de sağlamıştır. Bu uygulama aracılığıyla devlet görevden alınan veya vefat eden memurların sahip olduğu mal ve arazilere el koyabilmiştir (Mardin, 1973). Müsadere uygulamasının bazen ceza olarak kul sınıfında bulunmayan memurlar için de uygulandığı görülmüştür. Bu durum, zaten hükümdara sadık olmak üzere yetiştirilen devşirmelerin çıkarları gereği de hükümdara bağlı kalmasını zorunlu kılmıştır. Devşirme memurların bütün siyasi güçlerinin, mülklerinin ve hatta hayatlarının hükümdarın alacağı bir karara bağlı olması, hükümdarın otoritesini mutlaklaştırmıştır. Zaman içinde kul sisteminin ve içerdiği uygulamaların devşirme olmayan memurları da kapsayacak şekilde gelişmesiyle Osmanlı mutlakiyetçiliğin güç kazandığı söylenebilir (Akyılmaz, 2008).

Kul sisteminin ortaya çıkışı, üst düzey memuriyetlerin genellikle devşirme kökenli kişilere verilmesine yol açarak ulema sınıfının gücünü belirli ölçüde azaltmıştır. Kul sistemine tabi sivil bürokratların kalemiye adı verilen yeni bir sınıf haline gelmesi, ulema sınıfının devlet yönetimindeki rolünün bir kısmını bu sınıfa bırakmasını gerektirmiştir. Ancak bu durum ulemanın Osmanlı yönetim teşkilatının hayati bir parçası olmaktan çıktığı şeklinde yorumlanmamalıdır. Zira ulema sınıfı Osmanlı bürokrasisinin önemli bir bölümünü oluşturmaya devam etmiştir. Bunun birinci nedeni, bürokraside yapılması gereken bazı işlerin medrese eğitimi almış olmayı gerektirmesidir. İkinci nedeni ise devşirme sisteminin merkez ve taşra bürokrasisinin memur ihtiyacını karşılayacak kadar eğitimli memur yetiştirememesidir. Bu da özellikle taşra bürokrasisinde ulemadan yararlanmaya devam etmeyi zorunlu kılmıştır (İpşirli, 2000). Nitekim II. Mehmed Döneminde yapılan bürokrasi reformunun idari boyutu önemli ölçüde İlmiye Teşkilatı ile ilgilidir. İlmiye Teşkilatını yeniden yapılandıran düzenlemeler, merkezi hükümetin ulema sınıfı üzerindeki kontrol ve denetimini önemli

ölçüde artırmıştır. İlmiye Teşkilatının bir mensubu olmanın çevrede yer alan bir kişinin Osmanlı yönetici sınıfına dahil olmasının tek yolu olması nedeniyle, teşkilatı merkeze bağlamak için yapılan reformları Osmanlı merkeziyetçiliğinin bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür (Mardin, 1973).

Paye sistemi, İlmiye Teşkilatının yeniden inşa edilmesinde kullanılan en önemli araç olarak kabul edilebilir. Ulemayı liyakat düzeyine göre derecelendirmek için kullanılan bu sistemin en önemli işlevi, medreseler arasında bir hiyerarşi kurarak merkezileşmiş bir eğitim sistemi inşa etmek olmuştur. Medreseler arasındaki hiyerarşi genellikle bulundukları konuma ve medresenin kurucularına göre belirlenmiştir. Buna göre II. Mehmed tarafından İstanbul'da kurulan *Sahn-ı Seman* medreseleri hiyerarşinin en üstünde yer almaktadır. Bir alt kademede yer alan medreseler dahil ve hariç olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır. *Dahil* kategorisinde hükümdar veya hanedan mensupları tarafından kurulan medreseler sınıflandırılmıştır. *Hariç* kategorisinde ise üst düzey devlet adamları tarafından yaptırılan veya Rum Selçuklularından miras kalan medreseler yer almıştır. Bunların bir altında *kırklı*, onların bir altında *miftah*, en altta ise *haşiye-i tecrit* olarak adlandırılan medreseler yer almıştır (Uzunçarşılı, 1984, ss. 1-19).

Medreseler arasındaki hiyerarşinin yerleşmesi için müderrislerin medreselere sahip oldukları payeye göre atanmasına dikkat edilmiştir. Buna göre daha düşük bir payeye sahip olan müderrisler hiyerarşinin daha altında yer alan medreselere atanırken, daha yüksek payeye sahip olan müderrisler daha üst düzey medreselerde görev almıştır. Müderris maaşlarının medresenin hiyerarşide bulunduğu kademeye göre belirlenmesi, nitelikli müderrisleri hiyerarşinin daha üstünde bulunan medreselerde çalışmak için teşvik etmiştir. Bu da başlangıçta merkeze yakınlık üzerinden inşa edilen medrese hiyerarşisinin kısa süre içinde liyakat esaslı bir hiyerarşiye dönüşmesini mümkün kılmıştır. Böylece ülkedeki en nitelikli müderrisler devletin yeni başkenti olan İstanbul'da toplanırken, taşrada merkezi hükümetin kontrolü dışında kurulan medreseler önemini kaybetmiştir (Unan, 2004).

Eğitim hayatına en alt kademede yer alan bir medresede başlayan bir talebe, buradaki eğitimini tamamladığında bir paye elde etmiştir. Talebe daha üst bir kademede bulunan bir medreseye geçip buradaki eğitimini tamamladıkça payesi de yükselmiştir. Sahn-ı Seman medreselerine kadar yükselmeyi başaran talebeler, ancak buradaki eğitimlerini tamamladıktan sonra üst düzey memuriyetlere atanmaya hak kazanabilmiştir. Uygun adayların önce daha önemsiz memuriyetlere atandığı ve görevlerinde başarı elde ettikçe payesi daha yüksek bir memuriyete terfi ettiği

görülmektedir. Bu yalnızca medreselerin değil, aynı zamanda ulemanın atandığı bütün memuriyetlerin de paye sistemine göre derecelendirildiği anlamına gelmektedir. Memuriyetler arasındaki geçişlerin nasıl yapılacağı, her memurun ne kadar maaş alacağı ve benzeri meseleler Kanunname-i Ali Osman'da ve onu takip eden diğer kanunnamelerde düzenlenmiştir (Unan, 2007).

II. Mehmed Döneminde merkezileşmiş bir İlmiye Teşkilatının temellerinin atıldığı söylenebilir. Ancak bu temellerin üzerine inşa edilen yapı zaman içinde büyük değişimlerden geçmiştir. Bunun en belirgin örneği medrese sisteminde görülmektedir. Sınırların genişlemesi ve devlet teşkilatının büyümesi, Osmanlı'nın zaman içinde daha fazla memura ihtiyaç duymasına yol açmıştır. Bunun sonucunda hem İstanbul'da hem taşrada pek çok yeni medrese kurulmuştur. Ancak bu ulema sayısında da büyük bir artışı beraberinde getirmiştir. Ulema arasındaki rekabet, müderrislik gibi önemli mevkilere gelmek isteyenler için bir sınav sisteminin geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu da yeterli gelmeyince taşrada bulunan bazı medreselere en üst düzey payeye sahip müderrisler atanmaya başlamıştır. Bütün bunlar II. Mehmed Döneminde inşa edilen basit yapının zaman içinde büyüyüp daha karmaşık bir yapıya kavuşmasına yol açmıştır (Uzunçarşılı, 1984).

16. yüzyılda çıkarılan yeni kanunlar ve yapılan yeni idari düzenlemeler İlmiye Teşkilatının en gelişmiş yapısına kavuşturmuştur. Yapılan en önemli reform, önceden başkent müftüsü olarak görev yapan şeyhülislamın kazaskerlere ait görevlerin bazılarını devralıp ilmiye teşkilatının başı haline gelmesiyle gerçekleşmiştir. Kadılar arasındaki hiyerarşinin yeniden düzenlenmesi ve bağımsızlığını koruyan medreselerin idari hiyerarşiye dahil edilmesi de bu dönemde yapılan çalışmalara örnek olarak verilebilir. Bütün bunlar İlmiye Teşkilatını dönemin en büyük, kalabalık ve merkezileşmiş bürokratik yapılarından biri haline getirmiştir (Atçıl, 2023, ss. 147-171).

Bürokrat sayısındaki artış, devletin kapsamlı bir maaş sistemi geliştirmesini de zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluğun neticesinde ortaya çıkan maaş sistemi Osmanlı'nın mali anlamda da oldukça merkezileşmiş bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır. Osmanlı'nın memurlara maaşlarını dağıtırken birden fazla usul kullandığı görülmektedir. Merkezi orduda, saray bürokrasisinde ve taşra bürokrasisinin üst kademelerinde bulunan memurların maaşlarına *mevacib* veya *ulufe* adı verilmiştir. Ödenecek maaşın miktarı memuriyetin türüne ve derecesine göre belirlenmiştir. Bu miktarlar, çıkarılan kanunnameler aracılığıyla netleştirilmiştir. Osmanlı mali bürokrasisinin en önemli işlevlerinden biri devletin emrindeki memurların ve bu

memurların alacağı maaşların kaydını tutmak olmuştur. Günlük olarak hesaplanan maaşlar, genellikle üç ayda bir ödenmiştir (Afyoncu, 2004). Bürokrasinin daha alt kademelerinde olan ve merkezi hükümetle doğrudan bağlantısı bulunmayan memurlar ise gelirlerini genellikle sundukları hizmetlerin karşılığında aldıkları harçlardan oluşmuştur.

Düzenli bir maaş vermek yerine belirli bir toprağın gelirlerini tahsis etmek de Osmanlı mali sisteminde yaygın bir şekilde kullanılan bir uygulamadır. Kendisine tımar veya zeamet verilen kişilerin topraktan elde ettikleri gelirin bir bölümünü maaş olarak kendilerine ayırması, bu uygulamanın en yaygın biçimidir. *Cebeli* adı verilen taşra askerlerinin ve dirliklerde çalışan diğer görevlilerin maaşları da yine bu toprakların gelirlerinden ödenmiştir (Cin, 2016, ss. 81-84). Bu uygulamanın diğer bir formu ise arpalık olarak bilinmektedir. Genellikle merkeze daha yakın bölgelerde bulunan dirliklerin gelirlerinin maaş olarak verilmesine dayanan bu uygulama, bazı bürokratları ek maaşla ödüllendirmek ve emekli memurların geçimini sağlamak içi kullanılmıştır. Arpalık sahipleri genellikle bu arazileri bizzat yönetmek yerine oraya kendilerini temsil edecek bir naip göndermiştir (Baltacı, 1991).

Osmanlı'nın taşra reformunu incelemeye geçmeden önce, merkezi bürokrasinin üst kademelerinin de II. Mehmed Döneminde yeniden şekillendiğini belirtmek iyi olacaktır. Nitekim Kanunname-i Ali Osman'ın önemli bir bölümü üst düzey bürokratların görevlerini ve bunlar arasındaki hiyerarşiyi belirlemeye ayırılmıştır. Kanunda açıklanan hiyerarşinin ve adı verilen kurumların bir kısmının II. Mehmed Döneminden önce oluşmaya başladığı belirtilmelidir. Örneğin kanundaki "*…vüzeranın ve umeranın veziriazam başıdır. Cümlenin ulusudur. Cümle umurun vekil-i mutlakıdır. Ve malımın vekili defterdarımdır ve ol nazırdır*" ifadeleri ile bürokrasinin başına getirilen veziriazamlar, zaten daha önceki dönemde de bu görevi ifa etmiştir (Özcan, 1982, ss. 30). Ancak, II. Mehmed Döneminden itibaren önceden hükümdarın üstlendiği pek çok görevin de tamamen veziriazama bırakıldığı da belirtilmelidir.

Benzer bir örnek kanunun Divan-ı Hümayun ile ilgili maddelerinde de geçerlidir. Üst düzey memurların bir araya toplanıp devlet işlerini görüştüğü divan, devletin ilk yıllarından itibaren farklı formlarda var olmuştur. Kanunda geçen "*Ve Divan-ı Hümayunumda sadra oturmak vüzeranın ve kadıaskerlerin ve defterdarların ve nişancının yoludur. Evvela vüzera oturup bir canibe kadıaskerler, anların altına defterdarlar otururlar ve ol bir canibe nişancı oturur.*" ifadeleri ile Divan-ı Hümayun üyelerinin ve bunlar arasındaki hiyerarşinin netleştirdiği söylenebilir (Özcan, 1982, ss. 33). Ancak bu noktada da II.

Mehmed Döneminden itibaren hükümdarın divan toplantılarına bizzat katılmayı bıraktığını belirtmek faydalı olacaktır. Bunun gibi uygulamalar, II. Mehmed'in hükümdarın emrinde olacak ancak gerektiği takdirde idari işleri hükümdarı meseleye dahil etmeden yürütebilecek, gelişmiş bir bürokratik yapı kurma çabasının bir sonucudur.

Kanunname-i Ali Osman divanın dışında bulunan memurları, bunlar arasındaki hiyerarşiyi, memurların terfi yollarını, maaşlarını ve diğer pek çok meseleyi detaylıca açıklamıştır. Ancak bu konuda daha fazla detay vermenin lüzumu yoktur. Zira, divan üyeleri dahil, kanunun pek çok hükmü daha sonra yapılan reformlar aracılığıyla değiştirilmiştir. Kubbealtı vezirlerinin sayısının artması, yardımcı memurlardan olan reisülküttabın daha önemli bir memur olarak ön plana çıkması ve toplantı usullerine dair düzenlemeler bu reformlara örnek olarak verilebilir (Yetkin, 2012). Bu noktada önemli olan, Osmanlı bürokrasisinin merkezi bir planlamanın neticesinde oluşturulmuş ve dönemin koşullarına göre son derece gelişmiş bir yapıya sahip olmasıdır. Devleti merkeziyetçi bir anlayışla inşa eden Osmanlı yönetimi, taşra bürokrasisini dahi bunun gibi kanunnameler aracılığıyla düzenleyecek güce sahip olmuştur.

II. Mehmed'in merkeziyetçi reformların üçüncüsü taşra reformu olarak adlandırılabilir. Bu reformun siyasi boyutu, uç beylerinin merkeze bağlanması ile ilgilidir. Daha önceki dönemde uç beylerinin yarı özerk yetkilere sahip olduğu ve Osmanlı hükümdarının vasalıymış gibi hareket ettiği görülmektedir. Merkezileşmiş bir devlet teşkilatı inşa etmeyi amaçlayan II. Mehmed, uç beylerine özerklik kazandıran geleneksel yönetim uygulamalarını ortadan kaldırmıştır. Bunun yalnızca yasal düzenlemeler aracılığıyla gerçekleştirilmediği de belirtilmelidir. II. Mehmed'in yeni düzene uyum sağlamayı reddeden ve emre itaatsizlik eden uç beylerini sertçe cezalandırması, otoritesini tesis etmesini mümkün kılmıştır (Kafadar, 2021, ss. 269-270). Reformun idari boyutu yine Kanunname-i Ali Osman ve onu takip eden düzenlemeler ile gerçekleştirilmiştir. Yapılan düzenlemelerle Osmanlı taşra teşkilatını oluşturan birimler netleştirilmiştir. Taşra teşkilatının bir parçası olarak kabul edilebilecek dirlik sisteminin de yapılan düzenlemeler aracılığıyla en gelişmiş formuna kavuşturulduğu söylenebilir. Merkezi hükümetin çevreyi bütünüyle kontrol altına alması, dirlik sisteminin doğrudan Osmanlı egemenliğinde bulunan bütün topraklarda uygulanmasını mümkün kılmıştır (Ortaylı, 2020, ss. 124-133).

II. Mehmed Döneminde kurulan taşra teşkilatı, sonraki yüz elli yıl boyunca Osmanlı'nın dönemin en merkezileşmiş devletlerinden biri olmasını sağlamıştır.

Teşkilattaki bozulma belirtilerinin ortaya çıkışını takip eden yüzyılda dahi Osmanlı hükümeti bu teşkilat aracılığıyla çevreyi kontrol altında tutabilmiştir. Bu nedenle Osmanlı'nın nasıl merkezileşmiş bir yönetim yapısına sahip olabildiğinin anlaşılması için taşra teşkilatını kısaca incelemek gerekmektedir. Yapılan incelemede Osmanlı taşra teşkilatının temel birimleri ve bunların görevleri açıklanacaktır. Böyle bir inceleme, Osmanlı yönetim geleneğinin merkeziyetçi karakterini ortaya koymak için de gereklidir.

Osmanlı taşra teşkilatının temel birimi *sancaktır*. Sancaklarda kurulan idari teşkilatların başına bey veya sancak beyi olarak adlandırılan bir yönetici atanmıştır. Genellikle askeri sınıfın bir mensubu olan bey hem sancaktaki askeri birliklerin komutanı hem de sancak sınırları içinde bulunan toprakların yönetiminden sorumlu olan idareci olma niteliklerine sahiptir. Sancak beyinin komutanlık görevleri barış döneminde sancak sınırları içinde asayişi sağlamak ve tımar sahiplerinin asker yetiştirme sorumluluğunu yerine getirip getirmediğini denetlemektir. Savaş zamanında ise sancak beyleri sefere çağırıldıkları takdirde sancaktaki askeri birlikleri toplayıp orduya katılmakla sorumlu tutulmuştur. Uçlarda bulunan sancak beylerinin savaş zamanında devletin sınırlarını korumak gibi önemli bir görev üstlendiği de belirtilmelidir (Ortaylı, 2020, ss. 124-133).

Sancak beyinin bir idareci olarak Osmanlı taşra teşkilatında kilit bir role sahip olduğu söylenebilir. Hükümdarın taşradaki temsilcisi konumunda olan sancak beyi, sancağın altında yer alan idari birimlerin ve dirlik arazilerinin yönetiminden sorumlu tutulmuştur. Gücünü yetki genişliği ilkesinden alan sancak beyleri, yine aynı ilke sayesinde sancaktaki sorumluluklarının önemli bir bölümünü daha alt idari birimlerde bulunan astları aracılığıyla yerine getirmiştir. Dolayısıyla sancakbeyinin asıl idari sorumlulukları merkezi hükümet ile sancaktaki idari birimler arasında iletişimi sağlamak, sancakta toplanan vergileri merkezi hükümete iletmek ve astlarını denetlemek şeklinde sıralanabilir. Sancak beyi sancağın idari ve mali işlerini yürütürken küçük bir memur grubundan da faydalanmıştır. Merkezden atanan bu memurlar idari yazışmaların yürütülmesi, toplanan vergilerin kayda geçirilmesi, tımar arazilerinin denetlenmesi ve benzeri işlerde sancak beyine yardımcı olmuştur (Ortaylı, 2020, ss. 124-133).

İdari teşkilatlanma bakımından bütün sancaklar birbirine benzer bir yapıya sahiptir. Ancak sancakların yönetiminde farklı kanunların ve yönetim usullerinin kullanıldığı görülmüştür. Farklı coğrafyalarda bulunan sancakların aynı şekilde yönetilmesinin idari güçlüklere yol açacağının farkında olan Osmanlı yönetimi, 15.

yüzyıldan itibaren yeni kurulan sancakların yönetimi için sancak kanunnameleri hazırlamaya başlamıştır. Kanunnamelerin hazırlanma sürecinde ilk olarak sancakta yaşayan halkın demografik yapısı ve sancaktaki iktisadi faaliyetler *tahrir defteri* adı verilen belgelere kaydedilmiştir. Bu belgelerin incelenmesinin ardından hazırlanan merkezi hükümet tarafından hazırlanan kanunnamelerin iki temel işlevi vardır. Bunların ilki, sancakta toplanacak vergilerin niteliğinin ve niceliğinin belirlenmesidir. Farklı üretim faaliyetlerinden farklı vergilerin alınması, üretimdeki verimliliğin vergi oranını değiştirmesi ve cizye gibi yalnızca gayrimüslim reayadan alınan özel vergilerin varlığı böyle bir incelemeyi gerekli kılmıştır. Kanunnamelerin ikinci işlevi ise Osmanlı hakimiyetine geçişin sancaktaki idari işleyişi aksatmasının önüne geçilmesidir. Bölgede uygulanmakta olan eski yasa, örf ve adetlerin kanunnamelerde de yer alması, Osmanlı hakimiyetine geçişi kolaylaştırmıştır. Daha sonra yapılan tahrirlerin ardından kanunnamelerde değişiklikler yapılsa bile yönetimde yerel örf ve adetler dikkate alınmaya devam etmiştir (Karaduman, 2005).

Sancak kanunnamelerinin Osmanlı Devleti'nin geliştirdiği en özgün yönetim uygulamalarından biri olduğu iddia edilebilir. Kanunnameler merkezde bulunan memurlar tarafından hazırlanıp merkezden atanan memurlar tarafından uygulanmasına rağmen sancakların ihtiyaç duyduğu şekilde yönetilmesini sağlayacak ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayacak esnekliği de sağlamıştır. Bölgenin koşullarına uygun olarak tasarlanan yönetim usulleri, bu sancakların yönetimini kolaylaştırmış ve Osmanlı'nın taşra üzerindeki kontrolünü artırmıştır. Vergilerle ilgili düzenlemelerin Osmanlı mali sistemini dönemin en gelişmiş mali sistemlerinden biri haline getirdiği de belirtilmelidir. Dolayısıyla sancak kanunnamesi uygulamasının hem merkeziyetçi bir karaktere sahip olduğu hem de Osmanlı Devleti'nin idari ve mali anlamda merkezileşmesine katkıda bulunduğu söylenebilir. Öte yandan, Osmanlı merkezi idaresinin taşra yönetimine olan müdahalesinde belirli sınırları aşmadığına ve tek tipleştirici bir politika uygulamadığına da dikkat edilmelidir.

Farklı bölgelerde yer alan sancaklar, yönetimi daha kolay hale getirmek için beylerbeyliği adı verilen eyalet teşkilatlarının altında örgütlenmiştir. Daha önce de belirtildiği üzere, ilk beylerbeyliği Rumeli bölgesinde kurulmuş ve bu bölgede bulunan beylerin kontrol altına alınmasını sağlayan merkeziyetçi bir araç olarak kullanılmıştır. Osmanlı'nın Anadolu'da yayılmasının ardından bu bölgede de bir eyalet yönetiminin kurulması gerekmiştir. Sonraki dönemde bir süre boyunca fethedilen bölgelerde kurulan sancaklar bu iki eyaletin sınırlarına dahil edilmiştir. Ancak sınırların fazla

gelişmesinin ardından yeni eyaletlerin kurulması gerekmiştir. Bu eyaletlerin kuruluş sürecinde Anadolu ve Rumeli beylerbeylikleri model olarak kullanılmıştır (Uzunçarşılı, 1988, s. 440).

Osmanlı eyaletlerinin sayısındaki artış, sınırlar genişledikçe devam etmiştir. Ancak eyalet sayısındaki artışın yalnızca fetih hareketleriyle ilgili olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Devletin büyük ölçekli merkezileşmiş bir yapı inşa etme sürecinde bazı eyaletlerin daha kolay yönetilebilmesi için daha küçük eyaletlere bölündüğü görülmektedir. Eyaletlerde kurulan her beylerbeyilik, eyalet merkezi olarak belirlenen bir sancağa yerleşmiştir. Bu idari yapının yöneticisi olan beylerbeyi, tıpkı sancak beyi gibi hem bir komutan hem de bir idareci olma niteliklerini taşımıştır. Beylerbeyinin sorumluluklarının sancak beyinin sorumluluklarından tek farkı, idari ve askeri hiyerarşide sancak beylerinin üstünde yer alıyor olmasıdır. Kısaca özetlemek gerekirse beylerbeyinin savaş zamanlarında sancak beylerine komutanlık yapmak, barış dönemlerinde ise sancaklardaki idari ve mali işleyişin düzgünce yürütüldüğünü denetlemek gibi iki temel göreve sahip olduğu söylenebilir. Genellikle siyasi ve askeri meselelerle ilgilenen beylerbeyinin eyaletlerdeki idari ve mali görevlerini yerine getirirken merkezden atanan tımar defterdarı ve kethüda gibi üst düzey memurların yardımını aldığı da belirtilmelidir (İnalcık, 2000, ss. 104-121).

Osmanlı taşra teşkilatında sancakların bir altında *kaza* adı verilen idari birimler bulunmaktadır. Her sancak birden fazla kazaya bölünmüştür. Kazaların yönetiminden *kadı* unvanı taşıyan yöneticiler sorumludur. Şehir yönetimi ile ilgili meselelerde idarecilik, kaza sınırları içindeki adli meselelerde ise hakimlik yapmakla sorumlu olan kadılar, merkezi hükümet tarafından her zaman ilmiye sınıfının mensupları arasından atanmıştır. Bunun nedeni kadı olmak için gereken üst düzey hukuki eğitime yalnızca medrese mezunu olan ulemanın sahip olmasıdır. Kadıların atanması, terfi ettirilmesi ve görevden alınması payesi en yüksek kadıların atandığı kazaskerlik makamı tarafından yapılmıştır. Avrupa topraklarındaki kadıların işleri Rumeli Kazaskeri, Asya topraklarındaki kadıların işleri ise Anadolu Kazaskeri tarafından yürütülmüştür (Uzunçarşılı, 1984, ss. 151-161).

Kadılar bulundukları şehrin yönetiminde asayişi sağlamak, vakıfları ve esnaf loncalarını denetlemek, şehrin imarını ve temizliğini sağlamak gibi çok önemli beledi görev üstlenmiştir. Bütün bu işlerin yerine getirilebilmesi için kadıların emrinde farklı işlerde uzmanlaşmış çok sayıda devlet görevlisinin çalışması gerekmiştir. *Subaşı*, kadıların hizmetindeki en üst rütbeli memur olarak nitelendirilebilir. Beylerbeyiler

tarafından atanan subaşılar, atandıkları kazanın sınırları içindeki kolluk kuvvetlerini yönetmek ve vergi toplamak gibi göreve sahiptir. Subaşılar dirliklerin yönetiminde de önemli bir rol üstlenmiştir. Çeribaşı adı verilen ve doğrudan subaşına bağlı olan memurlar, barış zamanında tımarlı sipahileri denetlemek ve savaş zamanında onları organize etmek gibi önemli görevler üstlenmiştir. Kadıların emrindeki diğer bir önemli memur naiptir. Naiplerin görevi kadıyı kazada yer alan diğer yerleşim yerlerinde temsil etmek ve kadı adına onun görevlerini yerine getirmektir. Kadılar naiplerini bizzat ve genellikle yerel ulema arasından seçip atamıştır. Ancak kazalarda bulunacak naip sayısı her zaman merkezi hükümet tarafından belirlenmiştir. Bu Osmanlı merkezi yönetiminin taşra idari üzerinde kontrol sağlama yöntemlerinden biridir. İktisadi işleri denetleyen *muhtesipler*, miras işleri ile ilgilenen *kassamlar*, idari işlemlerin kaydını tutan *katipler*, imar işlerinden sorumlu olan *mimarbaşılar* ve mahalle yönetiminden sorumlu olan dini önderler de kadının emrindeki önemli memurların arasında sayılabilir (İslamoğlu, 2019).

Osmanlı yönetim anlayışının merkeziyetçi karakteri, kadı ile yerel halk arasındaki ilişkiye de yansımıştır. Kadıların en önemli görevlerinden biri yerel teşkilatlar ve seçkinler ile devlet arasında aracılık yapmaktır. Esnafın ileri gelenleriyle ve diğer yerel seçkinler ile sürekli iletişim halinde olan kadı, beledi görevlerinin bir bölümünü (narh tespiti, lonca çalışanlarının tayini, pazar vb.) bunların desteği ile yerine getirmiştir. Kadılar eğitim, temizlik, itfaiyecilik ve benzeri pek çok hizmeti sağlayan vakıflar ile devlet arasındaki aracı olmak gibi çok önemli bir göreve de sahiptir (Ortaylı, 2020, ss. 261-279).

Vakıfların Osmanlı'da beledi ve sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde çok önemli bir role sahip olduğu söylenebilir. Her ne kadar vakıfların büyük bir bölümü hanedan üyeleri ve devlet adamları tarafından kurulmuş olsa da vakıfları özerk idari yapılar olarak değerlendirmek daha uygun olacaktır. Yasal statüleri gereği, gelirlerini vergilerden elde etseler dahi vakıflar devlete bağlı bir kurum değildir. Benzer bir şekilde, doğrudan hükümdar tarafından atanmış olsa dahi vakfı yönetmekle yükümlü olan mütevellileri ve nazırları devlet memuru olarak nitelendirmek doğru olmayacaktır. Vakıflar ile yönetici kesim arasındaki ilişki, Osmanlı'da vakıf kurmak için gereken mülkün yönetici kesimin elinde bulunmasından kaynaklanmıştır (Karazeybek, 2020). Osmanlı'nın merkeziyetçi yönetim anlayışının vakıfları ne şekilde etkilediğini tespit etmek için asıl incelenmesi gereken, devlet ile vakıflar arasındaki ilişkidir.

Devletin vakıflara dair görevleri vakıfların kaydını tutmak, vakfiye şartlarına uygun bir şekilde yönetildiğini denetlemek, kanunları ihlal edecek faaliyetlerde bulunmasını önlemek ve varlıklarının devamını güvence altına almak şekilde sıralanabilir. Bütün bu sorumluluklar çoğunlukla kadı ve onun emrindeki bürokratlar tarafından yerine getirilmiştir. Kadılar yeni bir vakıf kurmak için yapılan başvuruları değerlendirmek, uygun gördüğü takdirde vakıfları tescillemek gibi önemli bir görev de üstlenmiştir. Bu bakımdan merkezi hükümetin vakıflar ile doğrudan, resmi bir ilişki kurmadığı söylenebilir. Ancak, bu noktada bazı istisnai vakıfların var olduğu da belirtilmelidir. Mekke ve Medine'de kurulan *Haremeyn-i Şerif vakıfları*, yenine getirdikleri hizmetlerin önemi nedeniyle, daha sıkı bir denetime tabi tutulmuştur. Bu vakıfların nazırlıkları merkezde bulunan Kapı Ağası ve Darüssaade Ağası gibi önemli devlet memurlarına verilmiştir (Karazeybek, 2020). Bu uygulama Osmanlı'nın vakıf hukukunu ihlal etmeden merkezi kontrolünü artırma çabasının bir ürünü olarak değerlendirilebilir.

Osmanlı şehir yönetiminin en küçük idari birimi mahalledir. Yukarıda da belirtildiği üzere, mahallelerin yönetiminden dini önderler sorumludur. Bu önderler Müslüman tebaanın yaşadığı mahallelerde imam, Hristiyan tebaanın yaşadığı mahallelerde papaz, Yahudi tebaanın yaşadığı mahallelerde ise hahamdır. Padişah beratı ile tayin edilen bu kişiler mahallede yaşayan halkın ruhani önderi olmanın yanı sıra, nüfus kayıtlarını tutmak, vergi miktarını belirlemek, vergileri tahsil etmek gibi önemli idari görevler de üstlenmiştir. Dolayısıyla onları kadıyı mahalli düzeyde temsil eden devlet memurları olarak nitelendirmek yanlış olmayacaktır. Temel işlevleri aynı olsa da imamların, papazların ve hahamların yetkileri arasında önemli farklılıklar bulunmuştur. Papazların ve hahamların imamlara kıyasla daha özerk oldukları söylenebilir. Bunların atanma süreçleri de imamlarınkinden farklı yöntemlerle gerçekleştirilmiştir (Şahin & Işık, 2011). Bu durum, *millet sistemi* olarak bilinen yönetim usulünün bir sonucudur.

Geleneksel dönemde çok kültürlü bir halka hükmeden pek çok devlet, yönetimi kolaylaştırmak ve halkın taleplerini karşılamak için kendine has bir çoklu hukuk sistemi geliştirmiştir. Bu sistemler farklı kültürel grupların kendileri için çıkarılmış kanunlara göre yönetilmesini mümkün kılmıştır. Osmanlı Devleti'nin bu amaçla geliştirdiği sistem millet sistemi olarak anılmaktadır. Millet sistemi Osmanlı tarafından ayrı bir millet olarak tanınan dini grupların kendi kanunlarına, bu kanunları uygulayacak idari yapılara ve kanunlara uygun yargılama yapacak mahkemelere sahip olmasını

sağlamıştır. Kalabalık bir nüfusa sahip olan Rum ve Ermeni cemaatleri, İstanbul'da bulunan bir patrikhanenin altında örgütlenmiştir. Taşrada da pek çok uzantısı bulunan patrikhane, böylece imparatorluğun farklı bölgelerinde bulunan Hristiyan mahallelerinin dahi merkezi bir hiyerarşiye bağlı olmasını sağlamıştır. Ancak patrikhanenin geniş idari özerkliklere sahip olduğu da belirtilmelidir. Patrikhane benzeri bir merkezi kuruma sahip olmayan Yahudi cemaati ise, başkentte ve taşrada yaşadıkları yerin yönetimini sağlamayan küçük özerk idari yapılar kurabilmiştir. Bu durum gayrimüslimler arasında adem-i merkeziyetçi eğilimlerin gelişmesine yol açmıştır. Yine de Osmanlı yönetiminin gerekli gördüğü takdirde bahsi geçen idari yapıların özerkliklerini kısıtlayıp iç işlerine müdahale etme yetkisine sahip olduğu da belirtilmelidir (Kurtaran, 2011).

Geleneksel dönemde Osmanlı tebaasının büyük çoğunluğu kırsal alanlarda yaşamış ve tarım ile uğraşmıştır. Bu nedenle kırsal alanlardaki toprakların yönetimini sağlayan dirlik sistemi, Osmanlı taşra teşkilatının en önemli unsurlarından biridir. Dirlik sistemine göre fethedilen toprakların mülkiyeti devlete aittir. Miri arazi olarak sınıflandırılan bu topraklar ülkenin büyük bölümünü oluşturmuştur. Yalnızca yerel halkın mülkiyetinde yer alan topraklar bu sınıflandırmanın dışında bırakılmıştır. Mutlak egemen konumuna gelen ve miri arazilerin tek sahibi olan sultan, bu toprakların işletilmesini vergi karşılığında orada yaşayan halka bırakmıştır. Devlet bu topraklarda vergi toplamayı ve asker yetiştirmeyi amaçlayan idari yapılar kursa dahi halkın toprakları işlemekte önemli ölçüde özgür olduğu söylenebilir (Cin, 2016, ss. 61-103).

Yönetimi kolaylaştırmak için dirlik adı verilen bölgelere ayrılan miri arazilerin her biri, merkezden atanan bir yöneticinin sorumluluğuna verilmiştir. Dirlik topraklarının gelirinden yararlanma hakkı elde eden bu yöneticiler, sistemin bozulmaya başlamasından önceki dönem boyunca bu toprakların mülkiyetini elde edememiştir. Sultanın dirlik arazileri üzerindeki otoritesi, bunları dilediği zaman dirliği belirli bir kişiden alıp bir başkasına vermesine yetecek kadar güçlü olmuştur. Bu durum sultanın dirlik sisteminin uygulandığı topraklarda mutlak bir siyasi otoriteye ve geniş idari yetkilere sahip olmasını mümkün kılmıştır. Bununla birlikte, idareyi kolaylaştırmak için ölen dirlik sahiplerinin yerine çocuklarından birinin atanması gibi uygulamaların yaygınca kullanıldığı da belirtilmelidir (İnalcık, 2000, ss. 99-113).

Kendisine dirlik verilen kişilere bu toprakların imarını sağlamak, halktan vergi toplamak ve bu topraklarda asker yetiştirmek gibi sorumluluklar yüklenmiştir. Toprakların imarını sağlama görevi, Osmanlı ekonomisinin tarım temelli olması

nedeniyle son derece önemlidir. Tarım yapılan arazilere yerleştirdiği memurlar aracılığıyla ekonominin gelişmesini sağlamak, Osmanlı'nın merkeziyetçi yönetim uygulamalarının en önemlilerinden biridir. Yine aynı memurlar aracılığıyla taşradan kolaylıkla vergi toplanabilmesi, Osmanlı'yı mali açıdan dönemin en merkezileşmiş devletlerinden biri haline getirmiştir (Cin, 2016, ss. 61-103).

Dirliklere atanan kişilere verilen asker yetiştirme görevi ise, dirlik sistemi yerleştikçe Osmanlı Devleti'nin daha güçlü bir taşra ordusuna sahip olmasını sağlamıştır. Osmanlı taşra ordusunun büyük bir bölümü tımar adı verilen küçük ölçekli dirlikleri yöneten tımarlı sipahiler tarafından yetiştirilmiştir. Dirliklerden elde ettikleri gelir miktarınca asker yetiştiren bu askeri yöneticiler, savaş zamanında sultanın çağrısı üzerine yetiştirdiği askerlerle birlikte orduya katılmakla sorumlu tutulmuştur. Osmanlı bürokrasisinin gelişimi dirliklerle ilgili kapsamlı kayıtların tutulmasını ve bu sayede tımarlı sipahilerin görevlerini yerine getirip getirmediğinin tespit edilmesini mümkün kılmıştır. Dolayısıyla dirlik sisteminin Osmanlı'nın merkezileşmiş bir ordu sistemine sahip olmasında önemli bir rol oynadığı söylenebilir (Cin, 2016, ss. 61-103).

Bu noktada dirlik sisteminin bütün Osmanlı eyaletlerinde uygulanmadığını belirtmek gerekmektedir. Dirlik sistemi ile yönetilen eyaletlerin varlığı, Osmanlı'yı idari anlamda merkezileşmiş bir geleneksel devlet olarak sınıflandırmak için yeterlidir. Öte yandan, Osmanlı egemenliğinde bulunan eyaletlerin bir kısmının yarı özerk, bir kısmı ise tamamen özerk idari teşkilatlar tarafından yönetildiği de dikkat edilmesi gereken bir gerçektir. Bu durum, geleneksel devletlerde merkezileşmenin önünde bazı doğal engellerin bulunmasından kaynaklanmıştır. Teknik yetersizliklerden ve siyasi koşullardan oluşan bu engeller, Osmanlı'nın bahsi geçen eyaletlerde alternatif toprak sistemleri uygulamasını gerekli kılmıştır.

Yarı özerk niteliğe sahip olan eyaletlerinde merkezi otoriteyi temsil eden bir beylerbeyinin ve bölgeyi kontrol altında tutan yeniçeri garnizonlarının bulunduğu görülmektedir. Ancak bu eyaletlerde sancakların ve yerleşim yerlerinin idari açıdan daha özerk bir yönetim yapısına sahip olduğu da belirtilmelidir. Bu eyaletler ödedikleri vergi nedeniyle *salyaneli eyaletler* olarak da bilinmektedir. Mısır, Bağdat ve Habeşistan gibi eyaletler bu kategoriye dahildir. Bütünüyle özerk olduğu söylenebilecek eyaletler ise genellikle Osmanlı egemenliğine fetih yoluyla değil bağlanma yoluyla giren bölgelerde kurulmuştur. Merkezden atanan beylerbeylerince değil yerel soylu ailelerce yönetilen bu eyaletler, Osmanlı'ya bağlanmadan önceki yönetim geleneklerini önemli ölçüde muhafaza etmiştir. Osmanlı Devleti özerk eyaletler üzerinde çok sınırlı bir

denetim ve kontrole sahip olsa bile, onların askeri gücünden sıklıkla yararlanmıştır. Kırım Hanlığı, Eflak ve Boğdan Prenslikleri, Erdel Beyliği, Haremeyn gibi eyaletler özerk eyaletlere örnek olarak verilebilir (Ortaylı, 2020, ss. 250-261). Yarı özerk ve özerk eyaletlerin varlığını Osmanlı'nın merkezileşmiş bir yönetim yapısına sahip olmadığının delili olarak sunmak doğru değildir. Zira, birinci bölümde de belirtildiği üzere, modern ve üniter olarak sınıflandırılan devletlerde dahi özerk bölge yönetimleri bulunmaktadır.

Bütün bunların ışığında geleneksel Osmanlı yönetim teşkilatının oldukça gelişmiş ve merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Türk-İslam devlet geleneğinin bir takipçisi olan Osmanlılar, miras aldıkları yönetim uygulamalarını geliştirmiş ve dönemin en merkezileşmiş devletlerinden birini kurmayı başarmıştır. Devlet kurumlarının merkezileşme süreci üzerine yapılan incelemeye dayanarak bu sürecin devletin yöneticileri tarafından bilinçli bir şekilde yürütüldüğü iddia edilebilir. Osmanlı'yı kuran ve yaptığı idari reformlarla geliştiren yöneticilerin temel amacı, merkezi hükümetin siyasi otoritesini artırmak ve bu sayede devletin parçalanmasını önlemek olmuştur. Merkezi bir ordu kurmak, taşra ordularına disiplin vermek, devlete bağlı yöneticilerden vergiler almak, hükümdara beyleri atama ve görevden alma yetkisi vermek gibi girişimler aslında merkezin siyasi otoritesini artırmaya yöneliktir. Ancak siyasi otoritenin artırılması için geliştirilen yönetim uygulamaları zaman için devletin idari açıdan da merkezileşmesine yol açmıştır.

15. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Osmanlı'nın güçlü bir merkezi orduya, profesyonel ve iyi organize olmuş bir merkezi idare teşkilatına ve her mahallede ve köyde devlet memurları bulunduracak kadar kapsamlı bir taşra teşkilatına sahip olduğu görülmektedir. Ulaşım ve iletişim teknolojilerinin henüz yeterince gelişmemiş olması nedeniyle merkez ve taşra arasındaki iletişimin modern bir devlet ile kıyaslanamayacak kadar zayıf olduğu açıktır. Ancak, memurların atanma süreçleri, idari hiyerarşideki astları ve üstleri olan ilişkileri ve özerkliklerinin sınırlılığı gibi unsurlar bu idari yapının merkezileşmiş kabul edilmesi için yeterlidir. Vergilerin toplanması, maaşların dağıtılması, iktisadi işlemlerin kaydının tutulması ve benzeri işlemler için geliştirilen sistemler ise Osmanlı'nın mali açıdan da merkezileşmiş bir yapı kurmayı başardığını göstermektedir.

Osmanlı Devleti'nin merkezileşmişlik düzeyi, dönemin Avrupa devletlerinin yönetim yapısı incelendiğinde daha anlaşılır hale gelmektedir. Tezin birinci bölümünde detaylıca açıklanan bu yönetim yapılarını burada bir kez daha incelemeye gerek yoktur. Bununla birlikte, iki yönetim yapısı arasındaki farkın dönemin Avrupalı düşünürleri

tarafından da fark edildiği belirtilmelidir. Bu noktada verilebilecek en meşhur örnek, Niccolo Machiavelli'nin Prens isimli kitabında Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim anlayışı ile Fransa Krallığı'nın yönetim anlayışı arasında yaptığı kıyaslamadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun tek bir hükümdar tarafından yönetildiğini ve geri kalan herkesin onun hizmetkarı olduğunu söyleyen Machiavelli, Fransa'da kendi halkı tarafından sevilen ve bir takım haklara sahip olan yerel yöneticilerin de bulunduğunu belirtmiştir. Osmanlı'da hükümdarın istediği devlet görevlisini görevinden alıp yerine istediği kişiyi atayabildiğini, ancak Fransa'da hükümdarın kendi otoritesini tehlikeye atmadan böyle bir şey yapamayacağını iddia etmiştir. Machiavelli'ye göre iki yönetim yapısının da güçlü ve zayıf yanları vardır. Savaş zamanında kolaylıkla toplanabilen ve tek bir bütün halinde hareket edebilen Türkler, sahip olduğu merkezi otorite aracılığıyla hepsini bir arada tutan hükümdarın ortadan kalması durumunda savunmasız kalacaktır. Yerel liderlerin zayıflığı nedeniyle merkezi ordunun yenilmesi durumunda Osmanlı topraklarını ele geçirmek kolay olacaktır. Farklı otorite merkezlerinin bulunması nedeniyle kolaylıkla organize olamayan ve bir bütün halinde harekete geçemeyen Fransızlar ise, merkezi otoriteye Osmanlı kadar ihtiyaç duymamaktadır. Fransa Krallığı'na bağlı belirli bir toprağın ele geçirilmesi kolay olsa da Fransa'yı fethetmeye kalkışanlar her yerleşim yerinde direnişle karşılaşacaktır. Fransız hükümdarının ve ailesinin ortadan kalkması durumunda onun yerini alabilecek çok sayıda Fransız soylusu vardır. Kimse hükümdarın yerini almasa dahi bu soylular kendi topraklarını savunmaya devam edebilecektir (Machiavelli, 2008, ss. 127-137).

Fransa'yı yalnızca bir model olarak kullanan Machiavelli, benzer bir yönetim yapısının Avrupa'da çok yaygın olduğunu belirtmiştir. Türklerin yönetim anlayışının ise Osmanlı'nın kurulduğu coğrafyada Pers İmparatorluğu döneminde dahi hakim olduğunu ve bunun bölgenin heterojen sosyal yapısından kaynaklandığını iddia etmiştir. Machiavelli'nin çıkarımlarının 16. yüzyılın gerçekleri ile ne kadar uyuştuğu ayrıca incelenebilir. Ancak kendisinin yönetim yapılarını merkezileşmişliği ve adem-i merkezileşmişliği gösteren özellikler üzerinden ikiye ayırması dikkat çekicidir. Henüz mutlakiyetçi yönetim anlayışının gelişmediği Fransa bu kıyaslamada adem-i merkezileşmiş devlet yapısının bir örneği olarak öne sürülürken Osmanlı'nın merkezileşmiş bir yönetim yapısına örnek olarak sunulması da bu tezin Osmanlı'nın klasik dönemde merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğuna yönelik iddiasını destekleyen bir durumdur.

## 2.2. Osmanlı Devlet Teşkilatında Bozulmalar ve Merkeziyetçi Direniş

Tezin ilk bölümünde de belirtildiği üzere; geleneksel dönemde siyasi ve idari merkezileşme sürecini tamamlayan büyük ölçekli devletler, inşa ettikleri yönetim yapısını uzun süre boyunca muhafaza etmekte güçlük çekmiştir. Bunun ilk nedeni, gelişme süreci duran sistemlerin yozlaşmaya daha müsait olmasıdır. Sistemi muhafaza etmek için oluşturulmuş idari mekanizmalar, bu mekanizmaları kontrol eden memurlar yozlaştığında işlevsiz kalmaktadır. Devlet teşkilatını geliştirmek yerine muhafaza etmeyi tercih eden yöneticiler, yozlaşmanın önüne geçecek kadar kapsamlı düzenlemeler yapmakta başarısızlığa uğramaktadır. İkinci neden ise değişen koşulların yeni ihtiyaçlar ortaya çıkarmasıdır. Genellikle iktisadi gelişmelerin ve kültürel dönüşümlerin sonucunda ortaya çıkan bu ihtiyaçlar, kapsamlı bir siyasi ve idari dönüşümü gerekli kılmaktadır. Devletin yöneticileri değişim ihtiyacını fark edip gerekli düzenlemeleri yapmadığı takdirde ortaya çıkan yönetim krizleri, zaman içinde devletin varlığını tehdit edecek kadar büyüyebilmektedir.

Bürokratik yozlaşmalar ve yönetim krizleri, geleneksel büyük ölçekli devletlerin zaman içinde daha adem-i merkezileşmiş bir yapıya kavuşmasına neden olmuştur. Başlangıçta idari bir niteliğe sahip olan adem-i merkezileşme süreci, genellikle merkezin çevre üzerindeki denetiminin azalması ve yönetim krizinin belirtilerini ortadan kaldıracak uygulamaların geliştirilmesi ile başlamıştır. Adem-i merkezileşmenin zaman içinde siyasi bir niteliğe kavuşması, yerel siyasi aktörlerin bahsi geçen yozlaşmaları ve yeni yönetim uygulamalarını bir fırsat olarak değerlendirmesinden kaynaklanmıştır. Meşru veya gayrimeşru yöntemlerle yaşadığı yerdeki idari teşkilatların yönetimini ele geçiren yerel siyasal aktörler, zaman içinde devlete meydan okuyacak kadar güçlenebilmiştir.

Büyük ölçekli devletlerin adem-i merkezileşmesi kaçınılmaz olsa bile bu sürecin yavaşlatılması, durdurulması ve hatta geri alınması da mümkündür. Tarih boyunca adem-i merkezileşme sürecinin farkında olan yöneticilerin idari teşkilattaki bozulmaların önüne geçmek ve yeni ihtiyaçlara karşılık vermek için kapsamlı idari reformlar yaptığı görülmüştür. Geniş kapsamlı ıslahat çalışmalarının bozulmaları belirli bir süreliğine ortadan kaldırdığı ve devleti yeniden merkezileşmiş bir yapıya kavuşturduğu vakalar mevcuttur. Buna yönelik çabalar kısaca *merkeziyetçi direniş* olarak adlandırılabilir. Merkeziyetçi direnişin güçlü olduğu büyük ölçekli devletler, bozulmalara rağmen uzun süre ayakta kalmayı ve gücünü korumayı başarmıştır. Osmanlı Devleti, bozulma belirtileri başladıktan sonra asırlar boyunca var olmaya

devam edebildiği için merkeziyetçi direnişin en kolay gözlemlenip analiz edilebileceği vaka örneklerinden biridir.

Bu bölümde Osmanlı yönetim teşkilatındaki bozulmalar ve merkeziyetçi direnişin bu bozulmaları önleme çabası incelenecektir. İncelemede ilk olarak idari bozulmaların nasıl başladığı, bunların neden devletin adem-i merkezileşmesine yol açtığı ve merkeziyetçi direnişi başlatan yöneticilerin bu süreci durdurmak için neler yaptığı ele alınacaktır. Sonrasında ise merkeziyetçi direnişin başarısız olmasını takip eden süreçte Osmanlı'nın nasıl adem-i merkezileşmiş bir büyük ölçekli devlet haline geldiği ve bunun Osmanlı yönetim düşüncesini nasıl etkilediği analiz edilecektir.

### *2.2.1. Osmanlı'da Adem-i Merkezileşmenin Başlangıcı ve Kanun-ı Kadim İdealizmi*

Osmanlı yönetim teşkilatındaki bozulma belirtileri Osmanlı siyaset düşünürleri tarafından ilk kez 16. yüzyılın ilk yarısında gözlemlenmiş ve kayıtlara geçirilmiştir. Osmanlı'nın siyasi ve idari açıdan merkezileşmiş büyük ölçekli bir devlete dönüşümünü 15. yüzyılın ikinci yarısında tamamladığı göz önünde bulundurulursa, bozulmaların başlamasının yüz yıl dahi sürmediği söylenebilir. II. Mehmed reformları ile başlayan ve I. Süleyman Dönemi'nin (1520-1566) ortalarına süren bu kısa aralık, daha sonraki dönemde yaşamış olan Osmanlı düşünürleri tarafından bir altın çağ olarak nitelendirilmiştir. Bürokrasinin çeşitli kademelerinde görev almış olmaları sayesinde Osmanlı yönetim yapısındaki bozulmaları tespit edebilen bu insanlar, mevcut sistemin ıslah edilmesi durumunda devletin altın çağındaki durumuna geri dönülebileceğini iddia etmiştir. *Selatin-i Maziye*, yani eski sultanlar tarafından kurulan yönetim teşkilatını idealize veren ve onu *Kanun-ı Kadim* olarak adlandıran Osmanlı düşünürleri, altın çağı geri getirebilmek için yazdıkları siyasetnamelerde bu sisteme geri dönüşün nasıl gerçekleştirilebileceğini tarif etmiştir (Yılmaz, 2015).

Osmanlı yönetim yapısındaki bozulmaları ve devletin merkeziyetçi direnişini incelerken Osmanlı siyaset düşünürlerin yazdığı siyasetnameleri bir rehber olarak kullanmak faydalı olacaktır. Çoğu bürokrasinin çeşitli kademelerinde bulunarak devlete hizmet etmiş olan bu düşünürler, eserlerinde bahsettikleri sorunların önemli bir bölümünü bizzat gözlemleme imkanı bulmuştur. Bunların bir kısmının sorunların çözümüne katkı bulunabilecek kadar yüksek konumlarda olduğu, kimilerinin ise üst düzey yöneticilere tavsiyede bulunmaktan öteye gidemediği görülmektedir. İncelenen yüzyıllarda yaşayan bütün Osmanlı düşünürlerinin fikirlerine burada yer vermek

mümkün değildir. Bu nedenle incelemede yalnızca eserleri günümüze kadar ulaşan ve Osmanlı siyaset düşüncesinin gelişimine yön veren büyük isimlere yer verilecektir.

Devlet teşkilatındaki bozulma emarelerini tespit eden ilk Osmanlı düşünürlerinden biri, aynı zamanda 16. yüzyılın önemli devlet adamlarından olan Lütfi Paşa'dır. Siyasi kariyeri boyunca pek çok önemli makamda görev almış olan Lütfi Paşa, I. Süleyman devrinde sadrazamlığa kadar yükselmiştir. Lütfi Paşa, emekliliği esnasında yazdığı Asafname isimli eserinde gelecekteki Osmanlı sadrazamları için nasihatlerini sıralamıştır. Osmanlı yönetim geleneklerinin korunmasına büyük önem veren Lütfi Paşa, bu geleneği yazıya dökerek koruma yoluna başvurmuştur. Asafname'de Osmanlı idari teşkilatının hiyerarşik yapısını, devlet için çalışan memurların rütbelerini, merkezi orduda bulunan asker sayısını, farklı seviyedeki dirlik arazilerinin getirdiği vergi gelirlerinin sınırlarını ve benzeri pek çok meseleyi detaylıca anlatması da bu teşkilat yapısını korumak istemesinden kaynaklanmıştır (Lütfi Paşa, 2017).

Gelir-gider dengesi Lütfi Paşa'nın en çok önem verdiği meselelerden biridir. Devletin mali sisteminde başlayan sorunları *"Bu aciz, vezirliğim zamanında hazineyi çok karışık ve eksik buldum. Sultan Süleyman Han'ın tahta çıkışında, gelir gidere denk olmuştu. Bazen yetişmez, dışarıda bulunan eski hazineden karşılanırdı. Bu ise bir karışıklık sebebidir. Mutlaka gelir giderden fazla olmalıdır."* şeklinde özetleyen Lütfi Paşa, kendi yönetimi esnasında bu sorunu ortadan kaldırdığını, ancak kendisinden sonra gelenlerin de sistemin bozulmasını önlemek için tedbirler almasının gerekli olduğunu belirtmiştir (Lütfi Paşa, 2017, s. 43). Lütfi Paşa'nın önerilerinin arasında maaş miktarının fazla artırılmaması ve vergi ödemekle yükümlü olan reayaya tımar arazisi verilmemesi gibi tedbirler de vardır. Kendisinin bunları bir tedbir olarak sunmayı gerekli görmesi, Osmanlı idari ve mali teşkilatının temellerinde yer alan prensiplerin henüz 16. yüzyılın ortaları gibi erken sayılabilecek bir tarihte bile dikkate alınmamaya başlandığını göstermektedir. Maaş sistemi ile ilgili bozulmalar Osmanlı'nın genişlemeye devam ettiği bir dönemde telafi edilebilir olsa da daha sonraki süreçte Osmanlı'yı büyük bir mali krize sürüklemiştir. Tımar sistemindeki bozulmaların ise hem taşra idaresinin hem de ordu sisteminin temellerini sarstığı görülmektedir.

16. yüzyılda yaşamış olan diğer bir önemli Osmanlı düşünürü Gelibolulu Mustafa Ali'dir. Osmanlı bürokrasisinin pek çok kademesinde görev almış bir devlet adamı olan Gelibolulu Mustafa Ali, yaptığı gözlemlerden yola çıkarak yazdığı Nushatü's-Selatin isimli eserinde Osmanlı yönetim teşkilatındaki bozulmaları detaylı bir şekilde sıralamıştır. Gelibolulu bürokrasinin alt kademelerinde bulunmuş olması nedeniyle,

taşradaki idari bozulmaları yakından gözlemleme fırsatı bulmuştur. Bu sorunları açık bir dille eleştiren Gelibolulu, sunduğu önerileri meşrulaştırmak için bunların Kanun-ı Kadime uygun olduğunu öne sürmüş ve iddiasını tarihten örnekler vererek delillendirmiştir (Ertaş, 2018). Bu durum Gelibolu'nun, Kanun-ı Kadim idealizmine sahip olan diğer Osmanlı düşünürleri gibi, devlet yönetimi konusunda muhafazakar bir tutuma sahip olduğunu göstermektedir.

Gelibolulu'nun eserinde en çok üzerinde durduğu sorunlardan biri eyaletlerin ve sancakların yönetimi ile ilgilidir. Özellikle merkezden uzakta yer alan eyaletlere atanan beylerbeylerinin başına buyruk davrandığına ve görevlerini yerine getirmediğine dikkat çeken Gelibolulu, bunun devleti büyük bir mali kayba uğrattığını iddia etmiştir. Gelibolulu'ya göre *"Tek beylerbeyilik adı altında idare edilen vilayet iki beylerbeyliğe"* bölünmemeli ve *"bir sancaklık yer bulunup iki sancakbeyine"* verilmemelidir. Zira *"bu uygulama reayanın azalmasına ve fakirler üzerindeki vergi yükünün artmasına vesile"* olmaktadır (Gelibolulu Mustafa Ali, 2015, s. 128). Beylerbeyi rütbesinin önemini kaybetmesi, onların altında bulunan beylerin zeamet sahibi rütbesine inmesi ve toprak düzeninin bozulması gibi sorunlar da bu uygulamanın zararları arasındadır.

Gelibolulu beylerbeyliği ve beylik gibi makamların sayısının artmasının aynı zamanda bu makamların yeterli niteliklere sahip olmayan kişilere verilmesine neden olduğuna dikkat çekmiştir. İddia ettiğine göre, memur ihtiyacı üst düzey memurların akrabalarının veya açgözlülüğü nedeniyle yüksek rütbelere talip olan insanların da atanabilmesine neden olmaktadır. Bunun sorunlu bir memur sınıfının ortaya çıkmasına neden olduğu açıktır. Vezir çocuklarının babalarının vezareti esnasında beylerbeyi olarak atanması, Gelibolulu'nun özellikle dikkat çektiği bir sorundur. Liyakat sistemini bozan ve taşrada denetlenmesi kolay olmayan güçlü yöneticilerin ortaya çıkmasına neden olan bu uygulama, pek çok yönetim krizine yol açmıştır (Gelibolulu Mustafa Ali, 2015)

Gelibolulu taşra teşkilatının daha alt kademelerinde de ciddi yönetim sorunlarının bulunduğunu iddia etmiştir. Kadıların yozlaşması, Gelibolulu'nun dikkatini çeken en önemli sorunlardan biridir. Sorun kadıların yerel ulema arasından seçilen naiplerle ve yerel halkın önde gelenleri ile sık sık muhatap olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durum kadıların zaman zaman doğru karar almakta güçlük çekmesine veya bütünüyle yozlaşıp yerel halk ile iş birliği kurmasına neden olabilmiştir. Gelibolulu'nun iddiasına göre, kadıların atanmasına dair usullerin yeniden düzenlenmesi ve kadılar üzerindeki idari denetimin artırılması bu sorunları ortadan kaldıracaktır. Benzer bir durum dirlik

arazilerinin yöneticileri için de geçerlidir. İltizam usulünün benimsenmesi ve tımar arazilerinin reayadan gelen niteliksiz insanlara verilmesi pek çok idari ve mali sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu insanların yönettikleri halka zulmettiğine dikkat çeken Gelibolulu, bütün bunların önlenebilmesi için taşra üzerindeki denetimin artırılmasını önermiştir (Gelibolulu Mustafa Ali, 2015).

Gelibolulu İstanbul, Bursa ve Edirne gibi büyük Osmanlı şehirlerine gelip yerleşen kayıt dışı esnaf sayısında bir artışın yaşandığını da tespit etmiştir. Şehirlerdeki düzensizliği artırması nedeniyle bunu bir sorun olarak gören Gelibolulu, çözümü çoğu seyyar satıcı olan bu kişilerden vergi toplamakta bulmuştur (Ertaş, 2018). Bu önerinin de tıpkı sunduğu diğer bütün öneriler gibi, merkezin çevre veya yerel üzerindeki kontrol ve denetimini artırmaya dayanıyor oluşu dikkat çekicidir.

Lütfi Paşa ve Gelibolulu Mustafa Ali gibi düşünürlerin eleştirilerine rağmen, Osmanlı yönetimi 17. yüzyılın ikinci çeyreğine kadar bozulmaların önüne geçmeyi hedefleyen büyük ıslahat çalışmaları yapmamıştır. Bunun en önemli nedeni, bürokratik sistemdeki bozulmaların Osmanlı bürokrasisinin üst kademelerini de etkilemiş olmasıdır. Saray bürokrasisi olarak da adlandırılabilecek olan bu kademe, kul sisteminin temel prensiplerinin ihlal edilmeye başlamasının ardından yöneticilik için gerekli niteliklere sahip olmayan kişilerce doldurulmaya başlamıştır. Saray bürokratlarının akrabalarını kayırmaya ve görevlerini kendi çocuklarına devretmeye başlaması, eskiden devletin hizmetkarı ve sultanın kulları olarak konumlandırılan bu kişilerin güçlü elitlere dönüşmesine yol açmıştır. Saray bürokratları (veya saray bürokrasisine dahil olmaya çalışanlar) arasındaki güç mücadeleleri de sistemin bozulmasının temel nedenlerinden biridir. Bağlantıları aracılığıyla sultanı etkileyerek daha üst bir makama terfi etmek ve kurdukları entrikalar ile rakiplerini güçten düşürmek gibi girişimde bulunan bürokratlar, saray bürokrasisinde istikrarsızlığa neden olmuştur. Rüşvetin ve diğer yolsuzluk türlerinin de zaman içinde üst düzey bürokratlar arasında yaygınlaşmaya başladığı bilinmektedir. Yolsuzluğun önüne geçebilecek denetim mekanizmalarının var olmaması, bu sorunun zaman içinde daha da büyümesine yol açmıştır (Çiçek, 1998).

Saray bürokrasisinde yer alan yozlaşmış ve niteliksiz devlet adamlarının sayısındaki artış, Osmanlı yönetiminin bürokrasinin daha alt kademelerindeki bozulmaları tespit edip bunların önüne geçmesini güçleştirmiştir. Sarayda alınan hatalı kararların israfın artmasına, gelir-gider dengesinin bozulmasına ve paranın değersizleşmesine neden olduğu görülmektedir. Bütün bunlar daha büyük bir bürokratik yozlaşmayı beraberinde getirmiştir. Saray bürokrasisinde daha net bir

şekilde gözlemlenebilen liyakat sorununun zaman içinde alt kademelere yayıldığı da belirtilmelidir. Bütün bunlar merkezi idare teşkilatının verimli ve etkili bir şekilde işlemesinin önüne geçmiştir. Bunun neticesinde merkezin taşra teşkilatı üzerindeki kontrol ve denetimi de zayıflamaya başlamıştır. Yozlaşmış bürokratlar ile çevrede yer alan yerel seçkinler arasındaki iş birliğinin de Osmanlı'da merkez çevre ilişkilerinin dönüşümüne neden olduğu ayrıca belirtilmelidir (Mardin, 1973).

Liyakat ilkesinden sapılması, Osmanlı merkezi ordusunda da bozulmalara neden olmuştur. Kapıkulu ordusunun temel birimi olan Yeniçeri Ocağının kuruluşundan 16. yüzyıla kadar Osmanlı Devleti'nin merkezi gücünün en önemli dayanaklarından biri olduğu söylenebilir. Her biri niteliklerine bakılarak seçilen, iyi bir eğitim sürecinden geçirilen ve sultana sadık bir asker haline getirilen yeniçeriler, modernleşme öncesinde kurulmuş en profesyonel askeri birliklerden biri olarak kabul edilmektedir. Yeniçeriler aynı zamanda sultanın Osmanlı Devleti'nin emrindeki beylere ve rakip hükümdarlara olan üstünlüğünün sembolü haline gelmiştir. Yeniçerilerin barış zamanlarında payitahtın ve önemli şehirlerin korunmasını sağlayarak merkezi otoriteyi güçlendirdiği de söylenebilir. Ancak bütün bunlar, kul sisteminin temel ilkelerinin göz ardı edilmesiyle değişmeye başlamıştır (Ortaylı, 2020, ss. 345-355).

Bozulmanın ilk belirtisi, yeniçeri sayısının gereğinden fazla artırılmasıdır. Ulufeli, yani maaşlı askerler olan yeniçerilerin sayısındaki artış, devlet hazinesinin üzerine büyük bir yük bindirmiştir. Hazinenin dolu olduğu yıllarda bu durum devlet için ciddi bir sorun oluşturmamıştır. Ancak 16. yüzyılın ikinci yarısında fetihlerin yavaşlaması ve savaş ganimetlerinin azalması, giderlerin gelirleri aşmaya başlamasına neden olmuştur. Buna rağmen yeniçeri sayısındaki artış durmamıştır. Tımar sisteminin devlet için yeterli sayıda asker yetiştirmeye devam ettiği bir dönemde yeniçeri sayısında böyle bir artışın gerçekleşmesi, merkezi bürokrasideki yozlaşmalardan kaynaklanmıştır. Süreç liyakat ilkesine aykırı davranan yöneticilerin ocağa gerekli kriterleri karşılamayan kişileri almasıyla başlamıştır. Başlangıçta yeniçeri ağaları, vezirler ve hatta bizzat sultan tarafından yapılan bu alımlar zaman içinde düşük rütbeli subaylar ve katipler tarafından da rüşvet karşılığında yapılmaya başlanmıştır. Bu durum yalnızca yeniçeri sayısını haddinden fazla artırmakla kalmamış, aynı zamanda nitelikli profesyonel asker sayısında bir düşüşü de beraberinde getirmiştir. Niteliksiz insanların ocağa girmesinin ardından Yeniçeri Ocağının sultana olan sadakatinin de azalmaya başladığı görülmektedir. 17. yüzyılın ilk yarısında başlayan yeniçeri ayaklanmaları bunun en önemli delilidir (Elibol, 2009).

Osmanlı bürokrasisindeki yozlaşmanın İlmiye Teşkilatında çok daha hızlı ortaya çıkıp yayıldığı söylenebilir. Kul sisteminin katı kurallarının geçerli olmadığı İlmiye Teşkilatı, başından beri yozlaşmaya daha açık bir yapıya sahip olmuştur. Bozulmanın kaynaklarını incelemek ayrı ve çok daha detaylı bir incelemenin konusudur. Şimdilik zaman içinde medrese sayısının haddinden fazla arttığını, niteliksiz kişilerin akraba kayırmacılığı veya rüşvet gibi yöntemlerle İlmiye sınıfına dahil edildiğini, niteliksiz ulema sayısındaki artışın sonucunda medreselerdeki eğitim kalitesinin düştüğünü ve giderek artan yolsuzluk vakaları nedeniyle devletin büyük mali kayıplar yaşamaya başladığını belirtmek yeterlidir. Bütün bunlar İlmiye Teşkilatının yönetilmesi güç bir yapı haline gelmesine yol açmıştır (Atik, 2000).

Osmanlı taşra teşkilatındaki bozulmalar da ilk olarak 16. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmaya başlamıştır. Bozulmaların kaynağı, taşra yönetimine dair bazı temel ilkelerin merkezde yer alan yöneticiler tarafından ihlal edilmesidir. Reayadan kişilere tımar verilmeye başlaması, taşra ordusunun nitelik kaybetmesine ve yerel siyasi elitlerin mülk edinerek güç kazanmasına yol açmıştır. Eyaletlerin bölünerek birden fazla beylerbeyine verilmesi, beylerbeyiliklerin önemini azaltmış ve merkezin yerel üzerinde denetim sağlamasını güçleştirmiştir.

*İltizam sisteminin* yaygınlaşmasının tehlikeleri dönemin Osmanlı düşünürleri tarafından dile getirilen ancak yeterince ciddiye alınmayan diğer bir önemli sorundur. Devlet adına vergi toplama hakkının, belirli bir bedel karşılığında, *mültezim* adı verilen görevlilere devredilmesine dayanan iltizam usulü, adem-i merkezileştirici bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Vergi toplamakla görevli büyük bir mali teşkilatı yönetmek yerine vergi toplama görevini özerk hareket edebilen bir devlet görevlisine vermek, kısa vadede vergilerin daha hızlı toplanmasını sağladığı için tercih edilmeye başlamıştır. Ancak, iltizam sisteminin yaygınlaşmasıyla devletin taşra üzerindeki kontrol ve denetiminin azaldığı da belirtilmelidir. Bu üç temel soruna neden olmuştur. İlk olarak, kendi çıkarları için daha fazla vergi toplamak isteyen mültezimlerin neden olduğu adaletsizlikler reayanın finansal zarar görmesine ve devlete olan güvenini kaybetmesine yol açmıştır. İkinci olarak, tımar topraklarının ehil kişilerden alınıp mültezimlere verilmeye başlamasıyla dirlik sisteminin iyi eğitimli bir taşra ordusu yetiştirme işlevine telafisi güç bir zarar verilmiştir. Üçüncü olarak ise mültezimlerin sahip olduğu idari ve mali özerkliklerin onları zaman içinde devlete vergi ödeyen güçlü yerel elitler haline getirmiştir (Sakal & Gölçek, 2017).

Bu noktada Osmanlı taşra teşkilatındaki bozulmaların yalnızca merkezi idarenin gücünü kaybetmesinden ve bürokratların yozlaşmasından kaynaklanmadığı belirtilmelidir. Her ne kadar dönemin Osmanlı düşünürleri ve yöneticileri durumun ciddiyetinin farkına varamamış olsa da dünyanın geri kalanında yaşanan gelişmelerin Osmanlı'nın mali krizinin ortaya çıkışındaki ve gelişimindeki payı büyüktür. Coğrafi keşiflerin sonucunda yeni ticaret rotalarının oluşmasıyla Osmanlı Avrupa ve Asya arasındaki ticaret yollarını kontrol etmenin sağladığı avantajı kaybetmiştir. Yeni ticaret yollarını kullanan ve sömürgecilik faaliyetlerine başlayan Avrupalı devletler zaman içinde güç kazanırken, yaşadığı iktisadi krizin kaynağını tespit edemeyen Osmanlı Devleti sürekli Kanun-ı Kadim adını vererek idealize ettiği eski düzene geri dönmeye çalışmıştır. Batıya yönelik fetihlerin durma noktasına gelmesiyle ganimet gelirlerini de kaybeden Osmanlı Devleti, yanlış para politikaları nedeniyle kendisini ciddi bir ekonomik krizin ortasında bulmuştur (İmamoğlu, 2022). Bu kriz, yolsuzluk ve rüşvet vakalarındaki artışın da temel nedenlerinden biridir. Osmanlı bürokratlarının dirlik topraklarını rüşvet karşılığında dağıtmaya başlaması, dirlik sisteminin temel ilkelerinden birinin daha ihlal edilmesine neden olmuştur. Bu durum sonraki süreçte daha büyük yozlaşmaların önünü açmıştır.

Daha önce hiç karşılaşmadığı türden bir mali krizle yüz yüze gelen Osmanlı yönetimi, artan masrafları karşılayabilmek için vergileri artırma yoluna başvurmuştur. Bu noktada devletin sorunun kaynağını ortadan kaldırmak yerine belirtilerin üstünü örtmeyi tercih ettiği söylenebilir. Bu tercih hem sorunun var olmaya devam etmesine, hem de toprak sisteminde yeni bozulmaların ortaya çıkmasına yol açmıştır. İnsanların geçim sıkıntısı yüzünden yaşadıkları köydeki mülklerini ve arsalarını satıp iş bulma umuduyla şehre göç etmesi, Osmanlı'da tarım faaliyetlerinin zayıflamasına neden olmuştur. Şehirlerin aşırı göç alması sorunu Gelibolulu Mustafa Ali gibi düşünürler tarafından henüz başlangıç aşamasında fark edilmiş olsa bile, devlet bu sorun için uygun çözüm yolları geliştirmekte ve bunları uygulamakta başarısız olmuştur. Şehre göçen insanların yalnızca küçük bir bölümünün iş bulabilmesi, yerleşecek yeri ve yapacak işi olmayan kalabalık grupların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Başlangıçta yalnızca şehirlerdeki asayişi bozan bu insanların zaman içinde organize olup haramiliğe başlaması nedeniyle Anadolu ve Rumeli eyaletlerinde güvenlik iyice bozulmuştur. Suhte adı verilen öğrenci gruplarından, levent adı verilen işçilerden ve sekban adlı askerlerden oluşan grupların başlattığı isyan ve yağma hareketleri zaman içinde Celali adı verilen daha büyük isyancı gruplarının ortaya çıkmasıyla büyük bir siyasi krize dönüşmüştür (Akdağ, 1963).

Tımarlı sipahilerin ve bazı Osmanlı beylerinin dahi katıldığı Celali isyanları, özellikle Anadolu eyaletinde pek çok köyün ve şehrin tahrip olmasına ve *Büyük Kaçgun* adı verilen göç hareketinin başlamasına yol açmıştır. Tarımda üretimin sekteye uğraması, şehirlerde zanaat faaliyetlerinin yavaşlaması ve belirli bölgelerde ticaretin durma noktasına gelmesi gibi sorunlar, isyan sürecinin Osmanlı ekonomisine büyük zararlar vermesine neden olmuştur. Celali isyanlarının Anadolu topraklarında adem-i merkeziyetçi bir eğilimin ortaya çıkmasına neden olduğu da iddia edilebilir. Devlete isyan eden güçlü liderlerin ortaya çıkması, bu eğilimin en büyük belirtisidir. Tebaanın büyük bir bölümü isyancılara destek vermemiş olsa dahi, isyan sürecinde insanların devlete olan güvenini kaybetmeye başladığı söylenebilir. Güven kaybı bir otorite ve meşruiyet kaybını da beraberinde getirmiştir. Celali isyanlarının bastırılmasının ardından başlatılan ıslahat çalışmaları ile toprak düzeni yeniden tesis edilmeye çalışılmış olsa da yapılan ıslahatlar sorunun asıl kaynaklarını ortadan kaldıramamıştır (Tunus, 2019). İsyan sürecinde ortaya çıkan adem-i merkeziyetçi eğilimler, taşra teşkilatının çöküşünü ve devletin adem-i merkezileşme sürecini hızlandırmıştır.

Bütün bunlardan yola çıkarak, 16. yüzyılda belirtileri ilk kez sezilen yönetim sorunlarının 17. yüzyılın ortalarına gelindiğinde ciddi krizlere dönüştüğü söylenebilir. Bu durum, basit önlemler almak yerine kapsamlı reformlar yapmayı öneren siyaset düşünürlerinin ortaya çıkmaya başlamasına yol açmıştır. Bu düşünürler arasından en etkili olanı ve bu nedenle en çok bilineni Koçi Bey'dir. Kendisinin gerçek kimliğinin bilinmemesi, ünü ile tezat oluşturan bir durumdur. Ancak yazdıklarından ve hakkındaki kayıtlardan yola çıkarak Koçi Bey'in sultan ile doğrudan iletişime geçme imkanına sahip olacak kadar üst rütbeli bir devlet adamı olduğu öne sürülebilir. Devlet yönetimine dair iki önemli risale yazmış olan Koçi Bey, bunların ilkini henüz otoritesini mutlaklaştıracak kadar siyasi güç elde edememiş olan IV. Murad'a (1623-1640) sunmuştur. Eserin genç hükümdarı merkezi bürokrasideki yozlaşmaların ve yeniçeri ayaklanmalarının nedenleri hakkında bilgilendirmek amacıyla yazıldığı söylenebilir. Anadolu'daki Celali isyanlarını ve Safevi sınırındaki tehlikeleri de ele alan eser, sultanın bunların da yönetimdeki bozulmaların bir neticesi olduğunun farkına varmasını sağlamıştır. Eser bu sayede IV. Murad'ın devleti kendi güçlü otoritesi altında yeniden merkezileştirme sürecinde kullandığı önemli bir rehber haline gelmiştir (Akün, 2002).

Koçi Bey risaleye Kanun-ı Kadim olarak adlandırdığı eski yönetim uygulamalarını anlatarak başlamıştır. Bu uygulamalardan büyük sapmaların yaşandığını belirten Koçi Bey, yozlaşmanın merkezi otoritenin gücünü kaybetmesine neden olduğunu iddia

etmiştir. Ona göre, liyakat ilkesinin ihlali merkezi idare teşkilatında ciddi bozulmaların yaşanmasına ve devlet yönetiminin çıkarcı devlet adamlarına kalmasına neden olmuştur. Ayrıca, devşirme sisteminde bir süredir yaşanmakta olan usulsüzlükler sultanın gücünün en önemli dayanaklarından biri olan Kapıkulu ordusunun işlevselliğini yitirmesine yol açmıştır. Yeniçeri ayaklanmalarının yöneticileri askerlerin isteklerine tabi kılması ve sultanın can güvenliğini ortadan kaldırması, merkezi hiyerarşiyi alt üst etmiştir. Yöneticilerin can korkusuyla veya yeniçerilerin desteğini kazanmak arzusuyla onların taleplerini yerine getirmesi sonucunda bozulmaları daha ileri götüren pek çok hatalı karar alınmıştır. Koçi Bey bunların yanı sıra taşra teşkilatındaki bozulmaların da ciddi bir hal aldığını ve bu nedenle devletin başta Anadolu eyaleti olmak üzere pek çok eyalet üzerindeki kontrolünü kaybetmeye başladığını da belirtmiştir (Koçi Bey, 1993).

Koçi Bey'e göre bütün bu sorunların çaresi Kanun-ı Kadim'e geri dönmektir. Bunun nasıl gerçekleştirilebileceğine dair önerilerini burada detaylıca ele almak mümkün olmasa da bu önerilerin kısa süreliğine de olsa faydasının görüldüğü belirtilmelidir. İyi eğitimli ve yönetim konusunda yetenekli bir hükümdar olan IV. Murad, otoritesini tesis edebilecek kadar güçlendiğinde Koçi Bey'in tavsiyelerini dinlemiş ve kapsamlı ıslahatlar yapmıştır (Ceyhan, 2021). Bunun neticesinde IV. Murad'ın saltanatının son yıllarında Osmanlı Devleti'nin yeniden oldukça merkezileşmiş bir yapıya kavuştuğu söylenebilir. Ancak, kendisinin genç yaşta vefatının ardından tahta çıkan I. İbrahim Döneminde (1640-1648) Koçi Bey'in bahsettiği sorunlar yeniden baş göstermiştir. Bu durum, kurumsallaşma düzeyi ne olursa olsun, geleneksel devletlerde merkezileşmenin belirli ölçüde hükümdarın otoritesine bağlı olduğunun delilidir. Sahip olduğu gücü kullanmaktan çekinmeyen otoriter bir liderin yokluğu, Osmanlı topraklarında adem-i merkezileşme eğiliminin yeniden güç kazanmasına yol açmıştır. Koçi Bey'in "*Velhasıl insanoğlu, kalır ile zapt olunur. Yumuşaklıkla olmaz…*" ve "*Eğer padişah hazretleri alâka gösterirlerse iş kolay olur. Zeamet ve tımar evvelce olduğu gibi tamamlansa, ulufeli asker de mümkün olduğu kadar azaltılsa, Allah'ın izniyle alem düzene girip, saltanat-ı aliye eskiden olduğu gibi parlar.*" ifadeleri, kendisinin bu durumun farkında olduğunu göstermektedir (Koçi Bey, 1993, ss. 51-52). Buna rağmen ne Koçi Bey ne de diğer geleneksel Osmanlı düşünürleri merkezi otoriteyi sultana ihtiyaç duymadan tesis etmenin yollarını aramaya girişmemişlerdir.

IV. Murad Döneminde yapılan ıslahatların kalıcı olmaması, 17. yüzyılın ilerleyen dönemlerinde ıslahat arayışında olan yeni düşünürlerin ortaya çıkmasına neden

olmuştur. Katip Çelebi bunların en meşhurlarından biridir. IV. Murad Döneminden itibaren merkezi idare teşkilatında görev almış bir bürokrat olan Katip Çelebi, ıslahatların ardından gerçekleşen bozulma sürecini bizzat gözlemleme imkanı bulmuştur. Katip Çelebi yaptığı gözlemlerden yola çıkarak ulaştığı sonuçları Düsturu'l-Amel li Islahi'l-Halel isimli eserinde toplamıştır. Sağlam bir teorik temelin üzerine inşa edilen bu eseri Türk-İslam siyaset düşüncesinin önemli bir ürünü olan *adalet dairesi* teorisini yeniden gündeme gelmesini sağlamıştır (Bal, 2011).

Katip Çelebi'ye göre devlet tıpkı canlılar gibi doğan, büyüyen, yaşlanan ve ölen bir varlıktır. Devletin yaşlanması ve ölmesi kaçınılmaz olsa da iyi yönetim uygulamaları aracılığıyla bunu geciktirmek mümkündür. Toplumu oluşturan unsurlar da tıpkı canlıların bedenini oluşturan unsurlar gibidir. Sağlıklı bir devlet için bu unsurların bir arada uyum içinde var olması gerekmektedir. Bu da ancak adil bir yönetim aracılığıyla sağlanabilecektir. Osmanlı'nın içinde bulunduğu yönetim sorunları, yönetimde adaletten uzaklaşılmasından kaynaklanmıştır. Devlet önce vergileri yükselterek halka zulmetmiş, sonrasında ise başlayan Celali isyanlarının kırsal yerleşim alanlarına verdiği zarara göz yummuştur. Bunun neticesinde toprak düzeni bozulmuş ve vergiler eskiden olduğu kadar verimli bir şekilde toplanamamaya başlamıştır. Köylülerin güvenlik için şehirlere sığınmaya başlaması şehirlerin nüfusunu artırmış ve fakirliğe neden olmuştur. Merkezi idare teşkilatının sorunları ise çok daha büyüktür. Maaşlı asker sayısının haddinden fazla arttığına dikkat çeken Katip Çelebi, bunun devlet bütçesi üzerinde gereksiz bir yüke neden olduğunu belirtmiştir. Ancak tımar sistemindeki bozulmalar nedeniyle askere duyulan ihtiyaç, merkezi ordunun küçültülmesini imkansız hale getirmiştir (Katip Çelebi, 1982).

Katip Çelebi'nin incelediği sorunların ondan yüz yıl kadar önce yaşamış olan Lütfi Paşa tarafından öngörülmüş olması dikkat çekicidir. Lütfi Paşa'nın yaşadığı dönemde gerekli tedbirlerin alınması durumunda yönetim teşkilatının yaşlanmasının ne kadar geciktirilebileceğini bilmek mümkün değildir. Katip Çelebi'nin yaşadığı döneme gelindiğinde ise bazı sorunların çözümü için fazla geç kalındığı iddia edilebilir. Kendisi de Kanun-ı Kadim'e bütünüyle geri dönülmesinin mümkün olmadığı kanaatindedir. Vergi sisteminin düzenlenmesiyle merkezi hükümetin tımar arazileri üzerindeki kontrolü yeniden artırılsa dahi, mevcut bozulmaları bütünüyle geri almak mümkün olmayacaktır. Kapıkulu ordusunu devlete zarar vermeden küçültmek de artık imkansızdır. Bu nedenle asker sayısını kontrol altında tutmaktan başka çare yoktur. Gelir gider dengesinin sağlanması konusunda daha umutlu olan Katip Çelebi,

yolsuzlukla mücadelenin ve tasarruf politikalarının bunun için faydalı olacağını savunmuştur. Bütün bu tedbirleri sıraladıktan sonra *"Cihanın sığınağı hazreti padişahın saltanatları kuvvet ve saadettedir."* demesi, Katip Çelebi'nin de diğer Osmanlı düşünürleri gibi mutlakiyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğunu göstermektedir. Ancak kendisi bütün sorumluluğu hükümdara yüklememiş ve *"…zulüm ve haksızlığı bırakıp şeri ve akli kanun gereğinde tedbir alırlarsa, bu yüce devleti hıyanetten kurtarıp kanun yoluna sokarlar."* diyerek Osmanlı bürokratlarının sorumluluğuna da dikkat çekmiştir (Katip Çelebi, 1982, s. 34).

İlk bakışta Katip Çelebi'nin vergilerin azaltılmasına, tasarruf tedbirlerinin alınmasına ve merkezi ordunun büyüklüğünün kontrol altında tutulmasına yönelik önerilerinin merkeziyetçi düşünce ile uyumsuz olduğu düşünülebilir. Benzer bir durum Gelibolulu Mustafa Ali'nin beylerbeylerinin, vezirlerin ve tımar sahiplerinin sayısının azaltılmasına yönelik önerileri için de geçerlidir. Ancak mesele daha yakından incelendiğinde bu önerilerin aslında merkeziyetçi bir yönetim anlayışının ürünü olduğu ortaya çıkmaktadır. Modern dönemde merkezileşme devlet teşkilatının büyümesine neden olmuş olsa da devlet teşkilatının büyüklüğünün merkezileşme düzeyi ile her zaman doğrudan orantılı olmadığı söylenebilir. Siyasi otoritenin tek bir makamda toplandığı ve idari işlerin küçük bir bürokrat grubu tarafından yürütüldüğü bir teşkilatta alt kademede yer alan devlet görevlilerinin sayısının artırılmasının yönetimi güçleştireceği açıktır. Devletin sorumluluklarında herhangi bir değişim yokken devletin büyümesi yalnızca masrafların hazinenin karşılayamayacağı kadar artmasına ve asker/memur kadrolarının niteliksiz insanlarla dolmasına yol açacaktır. Devlet teşkilatının kontrol edilemeyecek kadar büyümesi hiyerarşinin alt kademelerinin başına buyruk bir şekilde hareket etmesine ve çevrenin merkezden kopmasına neden olacaktır. Bütün bunlar geleneksel dönemde yaşamış olan Osmanlı düşünürlerinin devlet teşkilatını kontrol altında tutmanın gerekliliğini merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olmaları nedeniyle vurguladığını göstermektedir.

Bu noktada Osmanlı yönetim sisteminin Koçi Bey ve Katip Çelebi gibi düşünürler tarafından belirtilmeyen bir yönüne dikkat çekmek gerekmektedir. Adalet ve liyakat ilkelerinin terk edilmesini Osmanlı yönetim teşkilatındaki bozulmaların temel kaynağı olarak öne süren bu düşünürler, aynı sorunun veraset sistemindeki yansımalarına asla değinmemiştir. Bu durum mutlakiyetçi bir yönetim anlayışına sahip olmaları nedeniyle bu sorunun farkına varamamalarından veya sultanın otoritesini sarsacak eleştirilerde bulunmaktan çekinmelerinden kaynaklanmış olabilir.

Monarşik veraset usullerinin liyakat ilkesiyle ne kadar uyumlu olabileceği tartışmalı bir konudur. Meseleyi incelemenin en kolay yolu, liyakati de göreceli bir kavram olarak ele almaktır. Buradan yola çıkarak bazı monarşilerin veraset usullerini belirlerken liyakat ilkesine diğerlerinden daha çok önem verdiği iddia edilebilir. Klasik çağda nitelikli sultan adayları yetiştirmek için gerekli sistemlere sahip olan Osmanlı Devleti, verasette liyakat ilkesine nispeten daha çok önem veren monarşiler arasında sınıflandırılabilir. Küçük yaştaki şehzadelere payitahtta verilen teorik eğitim, onlara yönetimle ilgili olmayan konuları da kapsayan geniş bir bilgi birikimi kazandırmıştır. Sancağa çıkma uygulamasıyla Osmanlı şehzadelerinin taşrada yönetim tecrübesi edinmesi ve pratik becerilerini geliştirmesi mümkün kılınmıştır. Taşrada sancak beyi olarak görev yapan şehzadelerin savaş zamanlarında seferberliğe çağırılması, onların henüz tahta çıkmadan ordu yönetimi ve sefer süreci hakkında da tecrübe edinmesini sağlamıştır. Osmanlı'nın klasik çağının büyük bir bölümünde aynı anda tahta çıkmak için yeterli niteliğe sahip birden fazla adayın var olması bundan kaynaklanmıştır (Kurtaran, 2014).

Nitelikli adayların çokluğu devletin geleceği için bir güvence sağlasa da adaylar arasında adaleti sağlamanın güçlüğü büyük siyasi krizlere yol açmıştır. Bu nedenle, tahta geçen şehzadenin diğer şehzadeleri katlettirmesi usulü Kanunname-i Ali Osman aracılığıyla yasal ve standart bir uygulama haline getirilmiştir. Şehzade katli uygulamasının meşrulaştırılması için, şehzadeler arasında çıkacak çatışmaların daha büyük adaletsizliklere neden olacağı gerekçesi öne sürülmüştür. Ancak, şehzade katli uygulamaları da iç çatışmaları bütünüyle sona erdirememiştir. Bu durum 16. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı veraset sistemine dair yeni düzenlemelerin yapılmasına, 17. yüzyılın ilk yarısında ise sistemin bütünüyle değiştirilmesine neden olmuştur (Kurtaran, 2014).

II. Selim'in ve III. Murad'ın yalnızca en büyük oğullarını sancağa göndermesi, veraset sistemindeki bozulmanın ilk belirtisi olarak kabul edilebilir. Nitelikli sultan adayı sayısını azaltmak pahasına taht kavgası tehlikesini ortadan kaldıran bu uygulama, Osmanlı veraset sistemi için bir dönüm noktası niteliğindedir. III. Mehmed'in sancağa gönderme uygulamasını bütünüyle kaldırması, bu dönemden sonra tahta çıkan sultanların herhangi bir siyasi veya askeri yönetim tecrübesi edinemeden göreve başlamasına neden olmuştur. Bu şekilde tahta geçen ilk sultan I. Ahmed'dir. Kendisi hanedanın en yaşlı üyesinin tahta geçmesine dayanan ekberiyet ilkesini geliştirmiş ve tahta çıkması muhtemel olan şehzadelerin kapalı bir alanda sürekli gözetim altında

tutularak yetiştirilmesini sağlayan kafes sistemini uygulamaya geçirmiştir. Bu uygulama sayesinde ülkenin taht kavgaları yüzünden zayıflama veya bölünme tehlikesinin bütünüyle ortadan kalktığı söylenebilir. Ancak bunun bedeli, Osmanlı devlet yönetiminde merkezi bir role sahip olan hükümdarlık makamına yönetim için gerekli eğitime ve tecrübeye sahip olmayan kişilerin gelmesi olmuştur. Hükümdarlık makamının önemini korumaya devam ettiği göz önünde bulundurulduğunda, otoritesi zayıf hükümdarların göreve gelmesine yol açan bir veraset sisteminin Osmanlı devlet teşkilatının işleyişini olumsuz yönde etkilemesinin kaçınılmaz olduğu anlaşılmaktadır (Kurtaran, 2014).

Ekberiyet ve kafes usullerinin benimsenmesinden 18. yüzyılın sonlarına kadar olan süreç boyunca, IV. Murad gibi istisnai bir örneğin dışında, merkezi otoriteyi kendi elinde toplayan güçlü bir hükümdar ortaya çıkmamıştır. Hükümdarın yönetimde daha etkisiz bir rol üstlendiği bu dönemde saray bürokrasisinin gücü önemli ölçüde artmıştır. Ancak, bürokratik yozlaşmalar nedeniyle, üst düzey memurlar arasında da liyakat sahibi ve adil kişilere daha az rastlanır olmuştur. İncelenen süreç boyunca yozlaşmanın merkezi idare teşkilatının bütün kademelerinde git gide yaygınlaştığı söylenebilir. Buna rağmen, Osmanlı bürokrasisinin farklı kademelerinde görev alan memurlar yazdıkları siyasetnameler ve layihalar aracılığıyla Osmanlı yönetim sisteminin sorunlarını araştırmaya ve çeşitli çözüm önerileri sunmaya devam etmiştir. Katip Çelebi'den sonra gelen siyasetname yazarlarının da Kanun-ı Kadimi bir ideal olarak sunmaya devam ettiği ve altın çağa geri dönüşün ancak mevcut sistemin ıslah edilmesiyle gerçekleşebileceğini savunduğu görülmektedir (Abou-El-Haj, 2018, ss. 19-109). Ancak ıslahat girişimlerinin yetersizliği nedeniyle yönetim usullerindeki bozulma durdurulamamıştır. Bu durum merkezi otoritenin zayıflamasına, merkezi idare teşkilatının işlevini yitirmesine ve devletin adem-i merkezileşmesine yol açmıştır.

17. yüzyılda Osmanlı yönetim teşkilatındaki bozulmaların en belirgini kapıkulu ordusunda gerçekleşmiştir. Yeniçeri sayısının haddinden fazla artırılması ile başlayan bozulma süreci, devletin yeniçerilerin maddi taleplerini karşılayamamaya başlamasıyla ciddileşmiştir. Maaşını yeterli bulmayan yeniçerilerin şahsi çıkarlarını güvence altına almak için alternatif yollara başvurması hem merkezi ordudaki bozulmayı daha ileri düzeylere vardırmış hem de devlet hiyerarşisinin zarar görmesine neden olmuştur. Yeniçerilerin esnaflık gibi ticari faaliyetlerle ilgilenmeye başlamasıyla Yeniçeri Ocağının tam zamanlı ve profesyonel bir ordu olma niteliğini kaybettiği söylenebilir. Ancak meseleyi yalnızca mali motivasyonlar ve sonuçlar üzerinden değerlendirmek uygun

olmayacaktır. Yeniçerilerin, onlarla işbirliği yapan veya belirli bir amaç uğruna onları kışkırtan devlet adamlarının da etkisiyle, siyasete müdahale etmeye başlaması Osmanlı merkezi idare teşkilatının en büyük yönetim krizlerinden birine neden olmuştur. Katip Çelebi gibi Osmanlı düşünür ve devlet adamları merkezi ordunun ıslahı için çözümler önerileri geliştirse de yeniçerilerin direnişi bu önerilerin politikaya dönüştürülmesini önlemiştir. Kendi aleyhlerine olduğunu düşündükleri bütün ıslahatlara ve yönetim uygulamalarına karşı çıkan yeniçeriler, sultanları tahttan indirecek ve katledecek kadar ileri gidebilmiştir. Hükümdarın ve üst düzey devlet görevlilerinin dahi can ve makam korkusuyla ordunun taleplerine uymak zorunda kalması, kaçınılmaz bir şekilde merkezi otoritenin zayıflamasına neden olmuştur (Elibol, 2009).

Taşra teşkilatındaki bozulmalar da 17. yüzyıl boyunca yapılan ıslahat denemelerine rağmen kontrol altına alınamamıştır. Yozlaşmış üst düzey bürokratların kendi çıkarları için ıslahat çalışmalarını durdurma çabası, bu başarısızlığın en önemli nedenlerinden biridir. Merkezin idari kontrol ve denetim yapma yeteneğini kaybetmesiyle devletin adem-i merkezileşme süreci hızlanmıştır. Dirlik sahiplerinin kendilerine verilen toprağın sahibi gibi davranmaya başlaması, adem-i merkezileşme eğiliminin en ciddi belirtilerinden biridir. Miri araziler üzerinde mülkiyet haklarının olduğunu iddia eden, yönettikleri topraklarda kısmi özerklikler edinen ve kendi hükmü altında yaşayan reayaya kiracı gibi davranmaya başlayan tımarlı sipahiler, bu sayede güçlü yerel elitlere dönüşmüştür. Tımarlı sipahilerin asker yetiştirmek yerinde devlete düşük bir meblağ ödemeyi tercih etmesi, dirlik sisteminin en temel işlevlerinden birini yerine getirememesine yol açmıştır. Osmanlı ordusunun en kalabalık biriminin eriyip gitmesi nedeniyle taşradan ihtiyaç duyduğu kadar asker toplayamayan devlet, bu eksiği halihazırda haddinden fazla büyümüş olan merkezi orduyu daha fazla büyüterek kapatmaya çalışmıştır. Bunların yanı sıra, tımarlı sipahilerin yeni savaş teknolojilerine ve usullerine uyum sağlamayı reddederek devletin askeri reform sürecinin gecikmesine en az yeniçeriler kadar katkıda bulunduğu söylenebilir (Cin, 2016, ss. 331-377).

### *2.2.2.Adem-i Merkezileşmiş Bir Büyük Ölçekli Devlet Olarak Osmanlı*

17. yüzyılın ikinci yarısında bürokrasinin en önemli kademelerine gelen Köprülü ailesi tarafından yapılan ıslahat çalışmaları, geleneksel dönemde Osmanlı topraklarında güveni ve düzeni tesis etmeye yönelik son başarılı girişim olarak değerlendirilebilir. Bu dönemde Osmanlı saray bürokrasisinin etkisiz hükümdarlara rağmen işleyecek kadar gelişmiş bir yapıya kavuştuğu ve çağın ihtiyaçlarına cevap verecek yeni düzenlemeler yapmaya başladığı görülmektedir (Abou-El-Haj, 2018, ss. 19-109). Ancak, devletin

yeniden merkezileştiği ve eski gücüne kavuştuğu bu dönem de tıpı IV. Murad Dönemi gibi kısa sürmüştür. Aynı yüzyılın sonunda yaşanan Viyana bozgunu, yalnızca askeri bir yenilgi olmanın ötesine geçmiş ve Osmanlı yönetim yapısının bütünüyle sarsılmasına neden olmuştur. Siyasi otoritesi daha önce hiç olmadığı kadar zayıflayan Osmanlı yönetimi, çevre üzerindeki kontrol ve denetimini yitirmeye başlamıştır (Ortaylı, 2020, ss. 345-355).

Merkezi otoritenin zayıflamasının ardından beylerbeyi, sancak beyi ve kadı gibi üst düzey memurlar görevlendirildikleri bölgelerde özerk bir otoriteymiş gibi hareket etmeye başlamıştır. Tımarlı sipahilerin kendi aralarında çatışması ve birbirlerinin topraklarını gasp edecek kadar ileri gitmesi de merkezin çevre üzerindeki otoritesini ve denetim gücünü yitirdiğinin bir göstergesidir. Bir başka gösterge, iltizam usulünün daha önce hiç olmadığı kadar yaygınlaşmasıdır. Vergi teşkilatını kontrol altında tutamayan merkezi hükümetin iltizam usulünü bir çare olarak görmesi, merkezin çevre üzerindeki kontrolünün daha da azalmasına yol açmıştır. Öyle ki mültezimlerin topladıkları vergilerin tamamını veya büyük bir bölümünü merkeze göndermemesi halinde Osmanlı hükümetinin bu durumu tespit etmesi ve önlemesi mümkün olmamıştır (Ortaylı, 2020, ss. 345-355). Osmanlı'nın bu noktada idari ve mali anlamda adem-i merkezileşmiş bir devlet haline geldiği söylenebilir. 18. yüzyıla gelindiğinde ise adem-i merkezileşmenin siyasi bir boyut kazandığı iddia edilebilir. Bu durum ayan sınıfının Osmanlı taşra teşkilatındaki çözülmeyi kullanarak yükselmesinden ve birtakım siyasi özerklikler elde etmesinden kaynaklanmıştır.

Yerel düzeyde seçkin ailelerin var olması devletin merkezileşmişliği ile çelişen bir durum değildir. Devletin ne kadar merkezileşmiş olduğu tespit edilirken asıl incelenmesi gereken, bu ailelerin yönetimden ne kadar pay aldığı veya yöneticileri ne kadar etkileyebildiğidir. Bütün geleneksel devletlerde olduğu gibi, Osmanlı Devleti'nin en merkezileşmiş dönemlerinde dahi yerel düzeyde seçkin aileler var olmuştur. Bu aileler, servetleri veya başka bir yolla elde ettikleri saygınlıkları sayesinde dolayı yoldan da olsa yerel siyasete etki etme imkanı bulabilmiştir. Osmanlı'nın merkezden görevlendirdiği yöneticiler ile sürekli iletişim halinde olan yerel seçkinler, halk ile devlet arasında aracı konumunda yer almıştır. Ayan olarak bilinen bu yerel seçkinlerin birtakım resmi görevler aldığı ve yerelin idaresine katkıda bulunduğu da görülmüştür (Mert, 1991). Bununla birlikte, Osmanlı yönetiminin bu ailelere her zaman şüpheyle yaklaştığı ve otoritelerinin gereğinden fazla artmasını önlemeye çalıştığı da belirtilmelidir. Gelibolulu Mustafa Ali'nin kadıların yerel seçkinlerden etkilenmesinin

ciddi bir tehlike olduğunu öne sürmesi ve bunu önlemek için devletin taşra üzerindeki kontrolünü artırmasının gerekli olduğunu savunması, Osmanlı bürokrasisinin bu konudaki merkeziyetçi yaklaşımına iyi bir örnek olarak verilebilir.

Osmanlı yönetim sisteminin merkeziyetçi uygulamaları, yüzlerce yıl boyunca ayanların güçlü siyasi aktörler haline gelmesini önleyebilmiştir. Ancak, 17. yüzyılın sonlarına gelindiğinde Osmanlı taşra teşkilatındaki bozulmaların neticesinde ayanların daha fazla güç ve yetki elde edebilmelerini mümkün kılan pek çok fırsat ortaya çıkmıştır. Bu fırsatları değerlendiren ayanlar, siyasi güce ve idari yetkilere sahip güçlü yerel otoriteler haline gelmiştir. Merkezden atanan memurların taşradaki etkinliğinin azalması ve idari işlerin önemli ölçüde onların vekillerine kalması, ayanların yetki edinmesini sağlayan en önemli idari bozulmalardan biridir. Nüfuzları sayesinde *mütesellim* veya *voyvoda* olarak atanmayı başaran ayanlar, böylece sancakları sancak beylerinin adına yönetmeye başlamıştır. Benzer bir durum kadılara vekalet eden naiplerin sayısında yaşanan artış sayesinde kaza ve nahiye düzeyinde de meydana gelmiştir. Kadılar ile iş birliği kuran ayanlar, bu sayede şehir kethüdalığı gibi makamlara kendilerinin veya kendi emirlerindeki kişilerin atanmasını sağlamıştır. Böylece ayanlar büyük şehirlerin yönetiminden de pay edinmiş ve siyasi güçlerini artırmıştır. Bütün bunlar güçlü ayanların zaman içinde yaşadıkları bölgenin en üst düzey fiili yöneticileri haline gelmesini sağlamıştır (Özkaya, 2014, ss. 99-125).

Ayanların güç kazanmasının en önemli nedenlerden bir diğeri iltizam sisteminin yaygınlaşmasıdır. Ayanların da mültezim olarak atanmaya başlaması, bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. Yasal olarak vergi toplama yetkisi elde eden bu ayanlar, zaman içinde vergi toplamakla görevlendirildikleri toprakların efendisi gibi davranmaya başlamıştır. Vergi toplamada aşırıya kaçan ve halka zulmeden ayanların bir kısmı merkezi hükümet tarafından cezalandırılmış ve görevden alınmıştır. Buna rağmen, iltizam sistemini kendi çıkarları için kullanan ayanların büyük servetler edinmesinin önüne geçilememiştir. Sahip oldukları servet sayesinde *levent* adı verilen askerlerden oluşan küçük ordular kuran ayanlar, bulundukları bölgelerde önemli askeri güçler haline gelmiştir. Bu dönemde dirlik sisteminin bozulması nedeniyle Osmanlı'nın taşrada ancak sınırlı bir askeri varlığa sahip olabildiği belirtilmelidir. Bu durum devletin ayanların yerel düzeyde yaptığı zorbalık ve haramilik faaliyetlerini ancak kısmen önleyebilmesine neden olmuştur (Özkaya, 2014, ss. 99-125).

18. yüzyılın ilk yarısında ayanların sancak beyi olarak atanmaya başladığı görülmektedir. Merkezi hükümetin ayanlarla doğrudan muhatap olmaya başlaması ve

onların siyasi otoritesini tanıması ile Osmanlı Devleti'nin adem-i merkezileşmiş büyük ölçekli bir devlet haline geldiği söylenebilir. Yerel siyasette mutlak otorite haline gelen ayanlar, taşradaki idari makamların yönetimini bütünüyle ele geçirmiştir. 18. yüzyılın ortalarından itibaren merkezden atanan memurlar dahi görevlerini yerine getirebilmek için ayanlar ile iş birliği kurmak zorunda kalmıştır. Bu bakımdan ayanların çok geniş idari özerkliklere sahip olduğu söylenebilir. Ayanlık makamının resmileşmesinin ardından merkezi hükümet ayanları bulundukları bölgede asayişi sağlamak, vergi toplamak ve sefer zamanı orduya asker göndermek gibi görevlerle sorumlu tutmuştur (Yanar, Parlak, & Çetin, 2022). Merkeziyetçi direnişin bir ürünü sayılabilecek bu girişim, ayanların bu görevleri her zaman yerine getirmemesi ve merkezi hükümetin gerekli kontrol ve denetim mekanizmalarına sahip olmaması nedeniyle başarısızlığa uğramıştır.

Osmanlı yönetiminin ayanlara söz geçirememesi, Osmanlı'nın merkezi gücünü kaybettiği ve ayanların birtakım siyasi özerklikler kazandığını göstermektedir. Ayanların sahip oldukları yetkileri miras yoluyla kendi ailelerinin mensuplarına devredebilmesi de bu durumun bir örneği olarak verilebilir. Siyasi özerklik elde etmelerinden sonraki dönemde ayanlar kendi egemenlik alanları olarak gördükleri topraklarda bulunan diğer güçlü yerel siyasal aktörlerle ve çevrelerinde bulunan diğer ayanlarla da sıklıkla güç mücadelelerine girmiştir. Bu durum Osmanlı'da bitmek bilmez iç karışıklıkların başlamasına neden olmuştur (Özkaya, 2014, ss. 169-247).

Bu noktada ayan sisteminin yalnızca eskiden dirlik sisteminin uygulamada olduğu eyaletlerde ortaya çıktığı belirtilmelidir. Yukarıda da belirtildiği üzere, bu topraklar Osmanlı merkezi yönetiminin otoritesinin en güçlü olduğu bölgelerdir. Öyle ki, Osmanlı Devleti'nin geleneksel dönemde idari anlamda merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğunun söylenebilmesinin en önemli nedeni bu toprakların yönetimi için kurulan taşra teşkilatlanmasının merkeziyetçi karakteridir. Asya topraklarında bulunan eyaletlerin durumu hakkında verilmesi gereken ek bir bilgi yoktur. Ancak dirlik sisteminin uygulamada olduğu Balkan eyaletlerinin durumunu ayrıca incelemek faydalı olacaktır.

Osmanlı merkezi idaresinin zayıflamasını takip eden yıllarda, Balkanlardaki eyaletlerin gayrimüslim çoğunluklu bölgeleri özerk bir şekilde yönetilmeye başlamıştır. Bunun temel nedeni, gayrimüslim dini topluluklarının kendi işlerini kendi kendilerine idare etmelerini mümkün kılan millet sisteminin varlığıdır. Millet sistemi her zaman gayrimüslimlere birtakım idari özerklikler kazandırmış olsa da Viyana bozgununu takip eden yıllarda bu özerkliğin derecesi daha önce hiç olmadığı kadar artmıştır. Bu durum

büyük bir mali krizin ortasında olan Osmanlı yönetiminin Balkan eyaletlerini idare etmek konusunda güçlük çekmesinden kaynaklanmıştır. Merkezin yokluğu beraberinde adem-i merkezileşmeyi getirmiştir. Yerel seçkinler tarafından yaşadıkları yeri idare etmek için kurulan idari ve mali sistemler, zaman içinde ilkel mahalli idare teşkilatlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır (Ortaylı, 2020, ss. 345-401).

Osmanlı coğrafyasının güneyinde yer alan ve salyaneli eyaletler olarak bilinen eyaletler, merkezi otoritenin en güçlü olduğu dönemlerde dahi yarı özerk bir yönetim yapısına sahip olmuştur. Osmanlı Devleti bu eyaletlerin yönetiminden sorumlu beylerbeyleri atamakla birlikte eyaletin altında yer alan idari birimlerin yönetimini yerel seçkinlere bırakmayı tercih etmiştir. Salyaneli eyaletleri yöneten beylerbeyilerin görevleri yerel seçkinleri kontrol altında tutmak ve iltizam usulüyle vergi toplamakla sınırlı kalmıştır. Devlet otoritesinin güçlü olduğu dönemlerde Osmanlı'nın bu eyaletlerde kurduğu yönetim sisteminin sorunsuzca işlediği söylenebilir. Ancak 17. yüzyılda yaşanan gelişmeler, devletin bu bölgeler üzerindeki otoritesinin de zayıflamasına neden olmuştur. 18. yüzyıla gelindiğinde salyaneli eyaletlerde bulunan yerel seçkinlerin gücünde ve otoritesinde büyük bir artışın gerçekleştiği ve bu eyaletlere atanan beylerbeylerinin bölgeyi kontrol altında tutmakta zorlanmaya başladığı görülmektedir. Merkeze daha yakın topraklarda dahi düzeni sağlamakta güçlük çeken Osmanlı Devleti, bu toprakları elinde tutmakta dahi güçlük yaşamaya başlamıştır (Öztürk, 2010).

Osmanlı merkezi idaresinin zayıflaması, imtiyazlı eyaletlerin durumunu da etkilemiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere, bu eyaletler Osmanlı egemenliğine girdikleri yıllardan itibaren geniş siyasi ve idari özerkliklere sahip olmuştur. Merkezi otoritenin zayıflamasının bu eyaletlerin kaybına neden olabileceğinin farkında olan Osmanlı hükümeti, 17. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu eyaletlerin özerkliğini kısıtlayacak yeni yönetim uygulamaları geliştirmeye başlamıştır. Önceden yerel beylerden oluşan bir meclis tarafından seçilen Kırım hanının merkezi hükümet tarafından atanmaya ve azledilmeye başlaması, Osmanlı'nın özerk eyaletleri kontrol altında tutma çabasının en önemli örneklerinden biridir. Benzer bir uygulama Eflak ve Boğdan eyaletlerinde de uygulanmıştır. Bu eyaletlerin yönetiminden sorumlu olan voyvodalar önceden yerel soylular tarafından seçilmekteyken, 18. yüzyılın başlarından itibaren Osmanlı Devleti voyvodalık makamına İstanbul Rumları arasından seçtiği güvenilir kişileri atamaya başlamıştır. Merkeziyetçi direnişin bir ürünü olarak zikredilebilecek bu uygulamalar, Osmanlı Devleti'nin bir süre boyunca yerel soyluları kontrol altına almasını ve

bölgedeki otoritesini güçlendirmesini mümkün kılmıştır. Ancak Osmanlı'nın yerel soyluların tepkisini çekerek uzun vadede bu eyaletlerin devletten kopmasının altyapısını hazırladığı da iddia edilebilir. Merkezden daha uzakta olan Karadağ, Dobrovenedik, Erdel, Gürcistan ve Dağıstan gibi eyaletlerde ise Osmanlı asla benzer yönetim reformları yapma imkanı bulamamıştır (Ekinci, 2008).

Eski düzeni yeniden inşa etmenin imkansızlığı, 18. yüzyılda Osmanlı yönetiminin Kanun-ı Kadim idealizmini terk etmeye başlamasına neden olmuştur. Bunun birinci nedeni, Kanun-ı Kadim'e geri dönüşün artık imkanız hale gelmiş olmasıdır. İkinci nedeni ise, dönemin koşullarının değiştiğine yönelik bir farkındalıktır. Bu farkındalık, Osmanlı'nın savaşlarda aldığı yenilgilerin neticesinde oluşmuştur. Osmanlı'nın Avrupa devletlerinin gerisinde kalmaya başladığını fark etmek, Osmanlı yöneticilerini Avrupa devletlerinin devlet teşkilatlarını ve kullandıkları yönetim uygulamalarını incelemeye sevk etmiştir. 1718 yılında imzalanan Pasarofça Antlaşması'nın bu bakımdan önemli bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. Antlaşmadan sonra başlayan ve modern tarihçiler tarafından *Lale Devri* olarak anılan dönemde, Osmanlı ilk kez batıda yaşanan gelişmeleri öğrenmek ve anlamak için çaba sarf etmeye başlamıştır. Paris'e elçi olarak gönderilen Yirmisekiz Mehmet Çelebi'nin yazdığı sefaretname, Osmanlı'nın batı algısını değiştiren ilk eserlerden biridir. Yüzyılın geri kalanı boyunca batıya gönderilen elçiler tarafından yazılan sefaretnameler, Osmanlı'nın batıda yaşanan siyasi, iktisadi ve içtimai değişimlerden haberdar olmasını sağlamıştır (Turan, 2004).

Lale Devri, Osmanlı siyaset düşüncesindeki büyük bir dönüşümün de başlangıç noktası olmuştur. Kanun-ı Kadim idealinin yerini alan Nizam-ı Cedid düşüncesinin temelleri de bu dönemde atılmıştır. Yeni düzen anlamına gelen Nizam-ı Cedid kavramının mucidi İbrahim Müteferrika'dır. Kendisinden önce gelen çoğu Osmanlı düşünürün aksine Avrupa'da yetişmiş ve sonradan Osmanlı hizmetine girmiş bir kişi olan İbrahim Müteferrika, Avrupa'daki yönetim kültürlerine olan aşinalığı ve Avrupa'lı yazarların eserlerini okuyarak elde ettiği teorik altyapı sayesinde Osmanlı'nın yönetim sorunlarına farklı bir açıdan bakabilmiştir. İlk Osmanlı matbaasını kuran ve yaptığı çeviri çalışmaları ile Osmanlı düşünürlerini batıda gerçekleşen fikirsel dönüşümden haberdar etmeye çalışan İbrahim Müteferrika, siyasete dair kendi düşüncelerini Usulü'l-Hikem Fi-Nizami'l-Ümem isimli eserinde toplamıştır (Ünsal, 2018).

İbrahim Müteferrika I. Mahmud'a (1730-1754) sunduğu eserinde batıda gelişen yönetim usullerinin neden Osmanlı Devleti tarafından da benimsenmesi gerektiğini açıklamıştır. Girişte bu usullerden kısaca bahseden İbrahim Müteferrika, eserinin geri

kalanını büyük ölçüde ordu düzenine dair reform önerilerine ayırmıştır. Bu tercihin en önemli nedeni, ordu reformlarının diğer idari reformlardan daha acil olmasıdır. İbrahim Müteferrika'nın eser boyunca Osmanlı yöneticilerinin sonuç odaklı ve pragmatik yönetim anlayışına hitap ederek onları değişimin gerekliliğine ikna etmeye çalıştığı görülmektedir. Verdiği örnekler ile Osmanlı'nın geleneksel ordusunun dönemin koşullarında neden yetersiz kaldığını ve Avrupalıların yeni geliştirdiği düzenler aracılığıyla nasıl güçlü düzenli ordular kurabildiğini açıklayan İbrahim Müteferrika; buradan yola çıkarak Osmanlı'nın Batıya ayak uydurabilmek için onların yönetim uygulamalarını taklit etmek zorunda olduğunu belirtmiştir. "*Devlet işleri ve çok önemli saltanat işleri dahi hüsni nizam, disiplin ve siyaset ile bir şekle girer; takviye, süreklilik ve metanet bulur.*" ifadeleri, İbrahim Müteferrika'nın askeri düzenin ötesine geçen daha kapsamlı reformları gerekli gördüğünün delilidir (İbrahim Müteferrika, 1990, s. 111).

Eserinin birinci bölümünün ikinci kısmında monarşinin, aristokrasinin ve demokrasinin tanımlarını yapan İbrahim Müteferrika, verdiği örneklerle Avrupa'daki demokratikleşme eğilimlerinin de farkında olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte kendisi Türk-İslam düşünce geleneğini takip ederek halkı dört sınıfa ayırmış ve bunların bir arada düzenli bir şekilde var olmasında hükümdarın merkezi bir rol üstlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Dolayısıyla, kendisini mutlakiyetçi bir düşünür olarak kabul etmek mümkündür. İbrahim Müteferrika eserinde merkez ve taşra teşkilatlarını ayrı ayrı ele almamıştır. Ancak kendisinin asker sınıfına vezir, beylerbeyi ve benzeri rütbelere sahip olan üst rütbeli sivil/askeri memurları da dahil etmesi, önerdiği ordu reformlarının bu teşkilatları da içerecek kadar kapsamlı olduğunu göstermektedir (İbrahim Müteferrika, 1990).

İbrahim Müteferrika önerilerini doğrudan sultana sunma imkanı bulsa da Nizam-ı Cedid düşüncesinin Osmanlı yönetimi tarafından kabul görmesi vakit almıştır. Osmanlı ordusunun savaş meydanındaki başarısızlıkları arttıkça ordu düzeninde kapsamlı reformlara ihtiyaç duyulduğuna dair inanç daha da kuvvetlenmiştir. 18. yüzyıl boyunca yazılan layihalarda zaman içinde Nizam-ı Cedid kavramının daha çok kullanılmaya başlaması bundan kaynaklanmaktadır. Osmanlı Devleti'nin ilk modernleşme denemesini 18. yüzyılın sonunda Nizam-ı Cedid adı altında gerçekleştirmesi ise Osmanlı siyaset düşüncesindeki dönüşümün pratikteki yansımasının en önemli örneklerinden biridir. III. Selim Döneminde (1789-1807) gerçekleştirilen bu reformların başarısızlığa uğraması, Nizam-ı Cedid hareketini Osmanlı modernleşmesinin başlangıcı olarak değerlendirmeyi güçleştirmektedir.

Bununla birlikte, nizamı-ı cedid reformları ile Osmanlı yönetiminin zihniyetinde büyük bir dönüşümün gerçekleştiği ve kısa süre sonra yapılacak pek çok reformun temellerinin atıldığı da göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle III. Selim Dönemi'ni Osmanlı Devleti'nin geleneksel döneminin sonu olarak kabul etmek ve bu şekilde incelemek uygun olacaktır.

18. yüzyılın ikinci yarısında girdiği savaşlar, iki yüz yıldır devam etmekte olan bozulma sürecinin Osmanlı Devleti'ni ne kadar zayıf duruma düşürdüğünü gözler önüne sermiştir. 1768-1774 yılları arasında gerçekleşen Osmanlı-Rus Savaşı, devletin büyük toprak kayıpları yaşamasına neden olmuştur. Savaşın ardından imzalanan Küçük Kaynarca Antlaşması ile büyük bir stratejik öneme sahip olan Kırım eyaleti Osmanlı egemenliğinden çıkmıştır. Rusya'ya ağır bir savaş tazminatı ödemek, kapitülasyonlar vermek ve içişlerine müdahale etmesini mümkün kılan siyasi imtiyazlar tanımak zorunda kalması da antlaşmanın Osmanlı Devleti için ne kadar ağır olduğunu göstermektedir. 1787-1792 yılları arasında bu kez aynı anda hem Avusturya hem Rusya ile savaşmak zorunda kalan Osmanlı, her iki cephede de hezimete uğramış ve toprak kaybı yaşamıştır. Bu yenilgiler ve toprak kayıpları Osmanlı'nın kendi yönetim yapısını sorgulamasına ve bir şeyleri değiştirmek için harekete geçmesine neden olmuştur (Karagöz, 1995).

Yukarıda bahsi geçen dönemde Nizam-ı Cedid düşüncesinin Osmanlı siyaset düşünürleri arasında gittikçe yayıldığı görülmektedir. Merkezi bürokrasinin farklı kademelerinde yer alan memurlar, yazdıkları *layiha* isimli raporlarda ekseriyetle sorunun ordu düzeninde yaşanan bozulmalardan kaynaklandığını belirtmiştir. Osmanlı ordusunun Avrupa ordularının karşısında çok geri kaldığını gösteren bu raporlar, kapsamlı bir ıslahat hareketinin gerekliliği konusunda ısrarcı olmuştur. Avrupa'ya giden Osmanlı elçileri tarafından yazılan sefaretnamelerin de Nizam-ı Cedid layihalarındaki düşünceleri desteklediği söylenebilir. Ancak, değişim ihtiyacı ne kadar büyük olursa olsun, bahsi geçen öneriler tahta reformcu bir hükümdar geçene kadar Osmanlı yönetimi tarafından dikkate alınmamıştır (Beydilli, 1999).

Nizam-ı Cedid layihaları ve sefaretnameler sayesinde Avrupa'da yaşanan gelişmeler hakkında geniş bilgi sahibi olan III. Selim, tahta geçişini takip eden yıllarda benzer çalışmaları teşvik etmiş ve bu sayede planladığı reform süreci için kapsamlı bir teorik altyapı inşa etmiştir. Sultana sunulan layiha metinlerinin askeri reformların yanı sıra merkezi bürokrasinin ve taşra idaresinin nasıl yeniden yapılandırılabileceğine ve iktisadi kalkınmanın nasıl sağlanabileceğine dair öneriler de içerdiği görülmektedir (Beydilli, 2007). Devleti kendi otoritesi altında yeniden merkezileşmiş ve güçlü bir

yapıya kavuşturmayı amaçlayan III. Selim, ıslahat sürecine ilk olarak askeri reformlar ile başlamıştır.

III. Selim tarafından başlatılan ıslahat çalışmalarının önündeki en büyük engel Osmanlı sivil ve askeri bürokrasisinin direnişi olmuştur. Muhafazakar bir tutum takınan Osmanlı bürokrasisi, reform çalışmalarını şiddetle eleştirmiştir. Bu durum eleştirilere cevap veren ve Nizam-ı Cedid düşüncesinin gerekliliğini savunan risalelerin yazılmasını gerekli kılmıştır. III. Selim tarafından sipariş edilen bu risalelerin dini bir modernleşme anlayışının temellerini attığı söylenebilir. Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan idari ve teknik gelişmelerinin taklidi bu risalelerde *mukabele-i bi'l misl* kavramı aracılığıyla meşrulaştırılmıştır. Benzeriyle karşılık vermek anlamına gelen bu kavramın önemini ayetlerden ve hadislerden faydalanarak açıklayan risale yazarları, bu sayede reform karşıtlığının temelinde yer alan dini argümanlara cevap verebilmiştir. Risale yazarlarının Avrupa'da gelişen mutlakiyetçi düşünceyi de yine dini kavramlar aracılığıyla meşrulaştırmaya çalıştığı görülmektedir. *Ulu'l-emre itaat* kavramının layihalarda vurgulanma nedeninin sultanın zayıflamış otoritesini yeniden güçlendirmek olduğu söylenebilir. *Din-ü devlete hizmet* kavramı ise Osmanlı bürokrasisinin amacı olarak belirlenmiş ve alt üst olmuş bürokratik hiyerarşinin yeniden inşa edilmesi için gereken bir ideal olarak öne sürülmüştür. Bahsi geçen risalelerin önemli bir bölümünün yalnızca propaganda amacıyla yazıldığı ve teorik bir derinliğe sahip olmadığı söylenebilir. Yine de bu metinler Osmanlı'da modern mutlakiyetçi düşüncenin ortaya çıkışında yadsınamaz bir rol oynamıştır (Şakul, 2005).

Nizam-ı Cedid reformlarının her birinin devletin kurumlarını yeniden merkezileştirmek üzere kurulu olduğu iddia edilebilir. Ancak bu reformlar mevcut idari sistemlerin yetersizliği ve merkezileşmeden zarar görecek olan siyasi aktörlerin direnişi nedeniyle başarısızlığa uğramıştır. Reformların finansmanını sağlamak ve devletin yeniden mali anlamda merkezileşmesinin önünü açmak için kurulan *İrad-ı Cedid* hazinesi, vergi teşkilatının görevini olması gerektiği şekilde yerine getirememesi nedeniyle gerekli kaynaklardan mahrum kalmıştır. Reformları finanse etmek için vergilerin artırılması halkın ve ulemanın tepkisini çekmiştir. Merkezi bürokrasiyi ıslah etmeye yönelik çaba, sistemin yozlaşmışlığından faydalanan ulemanın direnişi yüzünden başarısızlığa uğramıştır. III. Selim kurdurduğu *Mühimme Odası* gibi idari birimler aracılığıyla bürokratik işleyiş üzerinde kısmi bir kontrol elde etmiş olsa da reformlarda modern bir bürokrasi inşa edecek kadar ileri gidememiştir (Karta, 2014).

III. Selim'in hem merkez hem taşra teşkilatını yeniden inşa edilmesine yönelik en önemli reform girişimi *vüzera kanunnamesidir*. Kanunnamenin birinci bölümü vezir sayısının, vezir olma şartlarının ve vezirlerin görevlerinin netleştirilmesi gibi meselelere dair hükümler içermiştir. İkinci bölümde Osmanlı eyaletlerinin sayısı ve sınırları yeniden düzenlenmiş ve vezirlerin bunların yönetimindeki rolü açıklanmıştır. Kanunnamenin geri kalan bölümlerinde ise vezirlerin ve onların emrindeki bürokratların görevlerine ve takip etmeleri gereken usullere dair pek çok düzenleme yer almıştır. Hem merkezi bürokrasiyi yeniden düzenlemeyi hem de taşra teşkilatını yeniden merkeze bağlamayı amaçlayan bu kapsamlı yasal çalışma, bürokrasinin ve ayanların güçlü direnişi nedeniyle başarılı bir şekilde uygulamaya geçirilememiştir. Bürokrasinin direnişi, kanunnamenin yolsuzluk vakalarını ve diğer bürokratik yozlaşma türlerini azaltacak hükümler içermesinden kaynaklanmıştır. Ayanların direniş nedeni ise kanunnamenin ayanların vezirlik gibi önemli makamlara atanmasının önüne geçecek ve merkezin taşra üzerindeki kontrolünü artırarak ayanların otorite alanlarını sınırlandıracak oluşudur (Gökçe, 1993).

III. Selim tarafından gerçekleştirilen Nizam-ı Cedid reformlarının en başarılısı, aynı zamanda hareketin nihai olarak başarısızlığa uğramasına sebep vermiştir. Bu reform aslında kapıkulu ordusunun yerini alması amaçlanan Nizam-ı Cedid ordusunun kuruluşudur. İrad-ı Cedid hazinesinde toplanabilen kısıtlı bütçeyle ve Fransız eğitimcilerin teknik desteğiyle kurulan bu ordu, Osmanlı'nın ilk modern ordusu olarak nitelendirilebilir. Ancak bu ordunun elde ettiği başarıların yeniçeriler tarafından bir tehdit olarak algılanması, III. Selim'in saltanatının sonunu getirecek bir ayaklanmanın başlamasına neden olmuştur. Nizam-ı Cedid reformlarının sonunu getirmek isteyen ulema sınıfının da destek verdiği bu ayaklanma, Osmanlı modernleşmesinin birkaç sene gecikmesine yol açmıştır (Zürcher, 2019, ss. 37-47). Yine de III. Selim'in Osmanlı idari teşkilatında bir dönüşüm sürecini başlattığını ve modern anlamda mutlakiyetçi bir yönetimin kuruluşunun temellerini attığı söylenebilir.

# 3. BÖLÜM
# OSMANLI'NIN MODERNLEŞME SÜRECİNDE MERKEZİYETÇİLİK VE MERKEZİLEŞME

Osmanlı modernleşmesini incelemeye nereden başlamak gerektiğine dair farklı görüşler mevcuttur. Kimi araştırmacılar Osmanlı'nın Avrupa'da ilk büyükelçiliklerini açtığı Lale Devri'ni *"batıcılığın ilk devresi"* olarak nitelendirmiş ve Osmanlı modernleşmesini incelemeye bu dönemden başlamayı tercih etmiştir (Mardin, 2002, ss. 9-11). 1789 tarihini *"gelenekselcilik ve reform arasında bir ayrım"* olarak nitelendiren bir görüş de mevcuttur (Findley, 1994, s. 38) Bu görüşe göre III. Selim'in Nizam-ı Cedid reformlarını modernleşme niyetiyle atılan ilk ciddi adım olması nedeniyle sürecin başlangıcı olarak değerlendirmek uygundur (Karpat, 2023, ss. 79-81). Daha sonuç odaklı bir görüş ise, önceki reform çabaları kayda değer bulmakla birlikte, Osmanlı Devleti'nin ancak 1830'lu yıllarda modern bir devlete dönüşmeye başladığına dikkat çekmektedir (Zürcher, 2019, ss. 53-69). Bu görüşe göre 1830'lu yıllara kadar olan süreci modernleşmenin hazırlık aşaması olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

Sıralanan görüşler arasındaki ayrılıklar, modernleşme süreci incelenirken kullanılan ölçütün farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Modernleşme bir zihniyet değişimi olarak ele alındığı takdirde Nizam-ı Cedid düşüncesinin ortaya çıkışı dahi modernleşme sürecinin başladığının delili olarak kabul edilebilir. Yapısal değişimlere odaklanıldığı takdirde ise Osmanlı topraklarında modernleşmenin 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde başladığını söylemek daha doğru olacaktır. Bu çalışmada Osmanlı modernleşmesi devletin yeniden merkezileşmesi üzerinden ele alınacağı için, modernleşme sürecini daha geç bir tarihte başlatan görüş tercih edilmiştir. Ancak, siyasi merkezileşme idari merkezileşmeden önce geldiği için incelemeye 19. yüzyılın ikinci çeyreğinden değil II. Mahmud'un saltanatının (1808-1839) ilk yıllarından başlanacaktır.

Osmanlı modernleşmesinin ilk yılları, devlet için bir yeniden kuruluş süreci olarak değerlendirilebilir. Osmanlı yöneticileri, tıpkı devletin ilk kez kurulduğu yıllarda olduğu gibi, farklı devletlerin sahip olduğu kurumları ve kullandığı yönetim usullerini kendi koşullarına uyarlamaya girişmiştir. Ancak bu uyarlama süreci kuruluş dönemindeki kadar kolay olmamıştır. Bunun en önemli nedeni, Osmanlı'nın halihazırda büyük bir idari teşkilata ve kendine has yönetim usullerine sahip olmasıdır. Dolayısıyla yeni bir yönetim yapısı inşa etmek için öncelikle mevcut yönetim teşkilatını adım adım yıkmak gerekmiştir. Mevcut yönetim usullerini değiştirmek ise hem yeni bir bürokrat kadrosu yetiştirmeyi hem de muhafazakar tutumların önüne geçmeyi gerektirmiştir.

Osmanlı yönetiminin devletin toprak bütünlüğünü korumak ve devlete gücünü geri kazandırmak için dönüşüm sürecini mümkün olduğunca hızlandırmak zorunda kaldığı da ayrıca belirtilmelidir. Bu durum, modernleşme sürecinin başlangıcında adem-i merkezileşmiş büyük ölçekli bir devlet olan Osmanlı'nın kısa süre içince merkezileşmiş ve modern bir devlete dönüşmesini sağlamıştır.

İdari teşkilatlanmadaki ve yönetim anlayışındaki değişim üzerinden ele alındığında, Osmanlı'nın modernleşme sürecini beş döneme ayırmak mümkündür. Bu dönemlerin her biri farklı bir alt başlıkta ele alınacaktır. II. Mahmud Dönemi incelenirken devletin siyasi anlamda merkezileşmesinin nasıl sağlandığı ve sonrasında inşa edilen idari teşkilatın neden modern anlamda mutlakiyetçi bir yapıya sahip olduğu açıklanacaktır. Sonrasında devletin yönetim zihniyetinin ve idari yapısının Tanzimat dönemi boyunca nasıl kapsamlı bir dönüşüm sürecinden geçtiği gösterilecektir. I. Meşrutiyet Dönemi'nin ele alındığı başlıkta meşrutiyet düşüncesinin içinde var olan adem-i merkeziyetçi eğilimlerin Meclis-i Mebusan'ın çalışmalarını nasıl etkilediği analiz edilecektir. Mutlakiyetçiliğin yeniden yükseldiği II. Abdülhamid Dönemi ile ilgili başlıkta bu dönemde Osmanlı'nın tarihinin en merkezileşmiş yapısına kavuştuğu iddia edilecektir. II. Meşrutiyet Dönemi'ne ayırılan bölümde ise dağılma dönemine giren imparatorluğun yaptığı son idari reformlar ve bu reformları ortaya çıkaran ideolojik tartışmalar incelenecektir. Bütün bunların sonucunda mutlakiyetçilik, kameralizm ve ittihatçılık gibi pek çok farklı forma bürünen merkeziyetçi yönetim anlayışının Osmanlı modernleşmesine nasıl yön verdiği tespit edilmiş olacaktır.

### 3.1. II. Mahmud ve Mutlakiyetçilik

III. Selim'in 1807 yılında başlayan ayaklanmanın neticesinde tahttan indirilmesi, Osmanlı tarihinin en büyük iç karışıklıklarından birinin başlamasına neden olmuştur. Ayaklanmanın ardından yönetimi ele geçiren reform karşıtları, Nizam-ı Cedid ordusunu feshetmiş ve III. Selim'in çevresinde bulunan reformcu devlet adamlarını ortadan kaldırmaya başlamıştır. Bunun sonucunda Nizam-ı Cedid hareketinin nihai olarak başarısızlığa uğradığı söylenebilir. Ancak Nizam-ı Cedid düşüncesinin ardındaki reformcu fikirlerin ve bu fikirleri destekleyen kişilerin bütünüyle ortadan kaldırılması mümkün olmamıştır. Reform karşıtlarının yönetimi ele geçirdikten sonra kendi içlerinde anlaşmazlığa düşmesi, hayatta kalan Nizam-ı Cedid yanlılarına dönemin en güçlü ayanlarından biri olan Alemdar Mustafa Paşa'ya sığınma fırsatı vermiştir. Nizam-ı Cedid yanlıları tarafından III. Selim'i yeniden tahta çıkarmasının karşılığında kendisine sadrazamlık vadedilen Alemdar Mustafa Paşa, bu teklifi kabul etmiştir. Alemdar

Mustafa Paşa güçlü ordusu sayesinde İstanbul'un kontrolünü ele geçirmekte muvaffak olsa da devrik sultanın onu tutsak edenler tarafından öldürülmesinin önüne geçememiştir. Bunun üzerine reform karşıtlarının desteklediği IV. Mustafa'yı tahttan indiren Alemdar Mustafa Paşa, onun yerine Nizam-ı Cedid hareketinin destekçisi olan II. Mahmud'u çıkarmıştır. (Beydilli, 1989)

Alemdar Mustafa Paşa'nın kısa süren sadrazamlığı esnasında yaptığı faaliyetler, Osmanlı Devleti'nin siyasi anlamda adem-i merkezileşmesini son raddeye getirmiştir. Bu faaliyetlerin en önemlisi, imparatorluktaki bütün önemli ayanları devlet meselelerini görüşmek üzere İstanbul'a davet etmesidir. Anadolu ayanının çoğunun, Balkan ayanının ise önemli bir kısmının katıldığı bu toplantı, ayanların gücünü doruğa ulaştıran birtakım kararların alınmasıyla sonuçlanmıştır. Bu kararların yer aldığı Sened-i İttifak isimli belge, Osmanlı hükümdarı ile ayanlar arasında yapılan bir sözleşme niteliğindedir. Belgede yer alan hükümler ayanları sultanın otoritesinin ve devlet düzeninin koruyucusu olarak konumlandırmıştır. (İnalcık, 1964). Bu belge, ayanların özerkliğini artıran ve merkezi otoritenin hareket alanını sınırlandıran hükümleri nedeniyle, İngiltere'de yüzlerce yıl önce imzalanmış olan Magna Carta ile kıyaslanmaktadır. İki belge, imzalandıktan kısa süre sonra yürürlükten kaldırılmaları bakımından da benzerlik göstermektedir (Akşin, 1992).

Nizam-ı Cedid taraftarlarının Alemdar Mustafa Paşa ile ittifak kurmasıyla merkezileşmiş mutlak bir monarşi kurma hedefinin bir süreliğine uzak bir hayale dönüştüğü söylenebilir. Ayanların taşrayı kontrol altında tutmak ve merkezin gücünü artırmak şartıyla geniş özerklikler elde etmesi, Osmanlı topraklarında adem-i merkezileşmenin feodal Avrupa ile kıyaslanacak kadar ileri düzeye varmasına yol açmıştır. Ancak ayanlar sözleşme ile elde ettikleri özerklikleri uzun süre koruyamamıştır (Heper, 2023, ss. 72-77). Her ne kadar ayanlar modernleşme reformlarına merkezi ordudan ve bürokrasiden daha sıcak baksa da II. Mahmud'un siyasi rakiplerini elerken ilk hedefi de ayanlar olmuştur. Bu durum, Osmanlı Devleti'nin de modernleşme süreci esnasında Avrupa devletlerininkine benzer bir rota takip etmesine yol açmıştır. İlk aşamada çevreyi merkezin kontrolü altına alan II. Mahmud, sonrasında merkezde otoritesine tehdit oluşturan unsurları teker teker ortadan kaldırmıştır. Batılı anlamda mutlakiyetçi bir yönetim sistemine geçilmesi, sonraki süreçte başarılı modernleşme reformlarının yapılmasını da mümkün kılmıştır.

### *3.1.1.II. Mahmud Döneminde Siyasi Merkezileşme*

Tezin birinci bölümünde de gösterildiği üzere, Osmanlı yönetim yapısının her zaman mutlakiyetçi bir karakteri olmuştur. Hükümdarın geri plana çekildiği ve bürokratların ön plana çıktığı yıllarda dahi hükümdarlık makamı siyasi otoritenin merkezi ve kaynağı olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, 17. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tahta çıkan hükümdarların niteliksiz veya etkisiz kişiler olması zaman içinde Osmanlı mutlakiyetçiliğinin zayıflamasına yol açmıştır. Öyle ki, nitelikli hükümdarlar başa geçtiğinde dahi otoritesini kabul ettirmek ve korumak konusunda güçlük çekmeye başlamıştır. Hükümdarın şeyhülislam fetvası ile tahttan indirilmesi anlamına gelen hal uygulaması, Osmanlı mutlakiyetçiliğinin zayıflamasının en önemli nedenlerinden biri olarak nitelendirilebilir. Bu uygulama askeri ve bürokratik seçkinlerin gerekli gördükleri takdirde hükümdarı tahttan indirebilmesini sağlamıştır (Berber & Karataş, 2022). Sonraki süreçte hükümdarlık makamı sembolik önemini korumaya devam etse de bu makama gelen kişiler eski Osmanlı hükümdarları kadar mutlak bir otoriteye sahip olamamıştır. Pek çok durumda tahta çıkmak isteyen bir şehzadenin bürokrasideki güçlü hiziplerden birinin desteğini alması gerekmiştir. Gücünü korumak isteyen bir hükümdarın kendi yandaşlarını memnun etmek zorunda oluşu da Osmanlı hükümdarlarının mutlak otoritesini yitirdiğinin bir göstergesidir (Heper, 2023, ss. 72-74). İyi eğitim almış ve nitelikli bir hükümdar olan III. Selim'in bürokrasideki düşmanlarının ve ordunun iş birliği ile tahttan indirilip katledilmesi, Osmanlı'nın mutlakiyetçi yönetim geleneğindeki bozulmanın en önemli delillerinden biridir. Ancak, bu durum II. Mahmud'un tahta çıkışının ardından bir kez daha değişmeye başlamıştır.

II. Mahmud, batılı anlamda mutlakiyetçi bir devlet inşa etmeyi amaçlamasına rağmen, otoritesini mutlaklaştıracak adımları atarken geleneksel yöntemler kullanmıştır. Kendisi hükümdarlığının ilk senesinde geri planda durmuş ve yönetimi sadrazamı Alemdar Mustafa Paşa'ya bırakmıştır. Henüz şahsi otoritesini kabul ettirememiş genç bir hükümdar olan II. Mahmud'un bu dönemde Alemdar Mustafa Paşa'ya meydan okuyacak güce sahip olmadığı söylenebilir. Hükümdarlığının ikinci senesinde çıkan bir yeniçeri isyanı, II. Mahmud için hem bir tehdit hem de bir fırsat olmuştur. Alemdar Mustafa Paşa'nın yeniçeriler ile mücadele ederken ölmesi, II. Mahmud'u koruyan hiçbir otoritenin kalmamasına neden olmuştur. Yeniçerilerin ve reform karşıtı bürokratların kendisini tahttan indirmesi tehdidiyle yüzleşen II. Mahmud, bunun önüne geçmek için hanedanın diğer tek erkek üyesi olan IV. Mustafa'yı

öldürtmüştür (Zürcher, 2019, ss. 47-53). II. Mahmud'un şehzade katli uygulamasını kullanarak kendisini dokunulmaz hale getirmesi, kendisinin geleneksel yöntemlere başvuruşunun ilk örneğidir. Kendisinin hükümdarlığına razı olmayan isyancı yeniçeriler başlangıçta hanedanı değiştirmek veya başa kadın bir hükümdar getirmek gibi alternatifleri değerlendirmiş olsalar da nihayetinde II. Mahmud ile uzlaşmak zorunda kalmıştır (Emecen, 2001).

Siyasi rakipleriyle uzlaşarak şahsi otoritesini güçlendirmek, II. Mahmud'un saltanatının ilk yılları boyunca başarıyla uyguladığı bir strateji olmuştur. Kendisi, amcası III. Selim'in aksine, otoritesinin mutlaklığına engel teşkil edenlerle teker teker mücadele etmeyi tercih etmiştir. Mücadele edilecek ilk hedef olarak da Sened-i İttifak'ın ardından büyük bir güç elde eden ayanları seçmiştir. II. Mahmud'un ayanlarla olan mücadelesi, devletin kuruluş sürecinde Anadolu beylikleri ile verilen mücadeleye benzemektedir. Kimi ayanları diplomatik yollarla merkeze bağlamayı tercih eden II. Mahmud, bunun için rüşvet vermek, unvan vadetmek ve ayanları birbirlerine karşı kışkırtmak gibi yöntemler kullanmıştır. Bunların yetersiz geldiği vakalarda doğrudan merkezi ordudan yararlanan II. Mahmud, ayanların bir kısmını zor kullanarak ortadan kaldırmıştır. 1812 yılında başlayan mücadele süreci, 1820 yılına gelindiğinde önemli ölçüde tamamlanmıştır (Zürcher, 2019, ss. 47-53). Anadolu'da ve Balkanlar'da merkezi otoritenin tesis edilmesiyle Osmanlı'nın siyasi adem-i merkezileşme sürecinin tersine çevrildiği söylenebilir.

II. Mahmud'un ayanlarla olan mücadelesi devam ederken imparatorluğun bütünlüğüne yönelik yeni tehditler de ortaya çıkmıştır. Milliyetçilik akımının etkisiyle güç kazanan ayrılıkçı hareketler, yaşadıkları topraklarda bağımsızlık elde etmek amacıyla art arda isyan etmeye başlamıştır. 1815 yılında Sırp milliyetçileri tarafından başlatılan isyan, 1817 yılında Osmanlı Devleti'nin Sırbistan eyaletine siyasi özerklik vermesiyle sonuçlanmıştır. 1821 yılında başlayan Yunan isyanı, Avrupa devletlerinin de desteğiyle kısa süre içinde büyümüştür. 1828-1829 yıllarında gerçekleşen Osmanlı-Rus savaşından yenik ayrılan Osmanlı, savaşın ardından imzalanan Edirne antlaşması ile Yunanistan'ın bağımsızlığını tanımak zorunda kalmıştır. Aynı antlaşmanın Eflak ve Boğdan eyaletlerine özerklik kazandırdığı da belirtilmelidir (Zürcher, 2019, ss. 47-53).

Bu isyanların başarıya ulaşması, II. Mahmud'un ayanlarla olan mücadelesini bir yan etkisi olarak nitelendirilebilir. Bunun en önemli örneği, II. Mahmud'un Tepedelenli Ali Paşa ile mücadelesidir. Yanya valiliği yapmakta olan Tepedelenli Ali Paşa, dönemin en güçlü ayanlarından biri olarak nitelendirilebilir. Kendisi valiliği boyunca Yunan ve

Arnavut nüfusun yaşadığı bölgeleri kontrol altında tutmayı başarmıştır. Zaman içinde gücünü artıran Ali Paşa, II. Mahmud'un ayanlarla mücadeleye giriştiği yıllarda isyan hazırlıkları başlatmıştır. Kendisinin ordusunu güçlendirmek içi Yunan ve Arnavut çeteleri ile iş birliği yaptığı bilinmektedir. II. Mahmud'un 1820 yılında onu görevden almasının ardından büyük bir isyan başlatan Ali Paşa, hüküm sürdüğü bölgede büyük bir siyasi karışıklığın başlamasına neden olmuştur. Ali Paşa'nın isyanı 1822 yılında başarıyla bastırılmıştır. Ancak Ali Paşa'nın isyanından kısa süre sonra başlayan ve bazı iddialara göre Ali Paşa tarafından kışkırtılmış olan Yunan isyanının bastırılması mümkün olmamıştır (Erman, 2021).

Ayanlar ile verilen mücadele esnasında Osmanlı merkezi ordusunun büyük bir bölümü yeniçerilerden oluşmuştur. Yozlaşmalar nedeniyle uzun süre önce işlevini kaybetmiş olan yeniçeri ordusu, ayanların gücünün kırılması kendilerine siyasi güç kazandıracağı için sultanın bu yöndeki çabalarına destek vermiştir. Ancak girilen askeri mücadele yeniçeri ordusunun yorulmasına ve yıpranmasına neden olmuştur (Zürcher, 2019, ss. 47-53). Balkanlarda çıkan isyanların bastırılamaması gibi ciddi yan etkileri olsa da bunun II. Mahmud tarafından bilinçli bir şekilde yürütülen bir strateji olduğu söylenebilir. Reform karşıtlarını müttefik edindikten sonra onların birbirleri ile çatışmalarını sağlayan II. Mahmud, bu sayede modernleşmenin önündeki engelleri teker teker ortadan kaldırmıştır. II. Mahmud ayanlarla olan mücadele devam etmekteyken yönetim kademelerine genç ve ona sadık kişileri yerleştirerek yeniçeriler ve Osmanlı bürokrasisi arasındaki iş birliğini ortadan kaldırmayı hedeflemiştir. Bunun için İlmiye sınıfını reformların gerekliliğine ikna etmek ve reform fikrine daha ılımlı bakan ulemayı daha üst mevkilere getirmek gibi stratejilere başvurmuştur. Yeni ulema nesline istihdam imkanı sağlayan II. Mahmud, böylece İlmiye sınıfını kendisine müttefik edinmeyi başarmıştır (Erşahin, 1999).

1826 yılına gelindiğinde merkezi bürokrasinin üst kademelerinin önemli ölçüde II. Mahmud'a sadık kişilere ait olduğu görülmektedir. Bu noktada yeniçerilerin modernleşmenin önündeki tek büyük engel haline geldiği söylenebilir. Orduyu modernleştirmek için Nizam-ı Cedid ordusunu Eşkinci Ocağı adı altında yeniden kurmaya karar veren II. Mahmud, bu kararıyla ilk kez Yeniçeri Ocağı ile doğrudan karşı karşıya gelmiştir. Yeniçerilerin bu yeni ordunun kurulmasının önüne geçmek için ayaklanması, II. Mahmud'a siyasi otoritesini mutlaklaştırmak için gereken fırsatı vermiştir. Ulemanın yardımıyla halkı yardıma çağıran II. Mahmud, bu sayede isyanı başarıyla bastırabilmiştir. İsyanın bastırılmasında ve yeniçerilerin tamamen ortadan

kaldırılmasında merkezi ordunun diğer unsurlarının da önemli bir rol oynadığı belirtilmelidir (Özcan, 1995).

Yeniçeri Ocağının kaldırılmasının ardından reform karşıtı hareketin tamamen bastırıldığı söylenebilir. Ulemanın bir bölümü reform karşıtı olmaya devam etse de bu kişiler bürokrasinin üst kademelerinde bulunmamaları ve ordunun desteğini alamamaları nedeniyle reformların önüne geçememiştir. Reform karşıtlarının tenkitlerine rağmen modernleşme reformlarını uygulamaya geçiren II. Mahmud, böylece yeni bir merkezi ordunun kurulmasını ve kapsamlı bürokrasi reformlarının yapılmasını sağlamıştır. II. Mahmud'un nu süreç boyunca kendisine yakın ulema sayesinde yaptığı reformları meşrulaştırmaya çalıştığına da dikkat edilmelidir (Erşahin, 1999).

II. Mahmud ayanları kontrol altına aldıktan sonra devletin siyasi bütünlüğünü koruyabilmek için ülkedeki diğer yerel siyasi elitlerle de bir güç mücadelesine girişmiştir. Önceden salyaneli eyalet olarak sınıflandırılan topraklarda verilen bu mücadelenin II. Mahmud yönetimindeki Osmanlı hükümeti için daha zorlu geçtiği söylenebilir. Fethedildikleri dönemden itibaren yarı özerk bir şekilde yönetilen bu topraklardaki adem-i merkeziyetçi direniş, II. Mahmud'un bu toprakları merkezi kontrol altına almaya yönelik girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olmuştur (Zürcher, 2019, ss. 47-69). Bu başarısızlığın en belirgin örneği, Mısır eyaletinde gerçekleşmiştir.

Mısır eyaletinin yarı özerk bir eyaletten özerk bir eyalete dönüşme süreci, II. Mahmud'un saltanatından kısa süre önce başlamıştır. 1798 yılında Fransa'nın Mısır'ı işgal etmesi, eyalet için bir dönüm noktası olarak nitelendirilebilir. Fransız orduları 1801 yılında geri çekilmek zorunda kalsa da Mısır'da bulunduğu süreç boyunca buradaki yerel seçkinlerin önemli bir bölümünün ölmesine veya güç kaybetmesine neden olmuştur. Aynı sene Mısır'a vali olarak atanan Kavalalı Mehmet Ali Paşa, bölgedeki Osmanlı hakimiyetini yeniden inşa etmekle görevlendirilmiştir. Yerel elitlerin güç kaybı sayesinde Mısır'ı kolayca kontrol altına alan Mehmet Ali Paşa, sonraki süreçte bölgede yeni bir idari teşkilat inşa etmeye başlamıştır. Kavalalı'nın II. Mahmud'un yapmayı hedeflediği reformların çoğunu çok daha önceden ve daha hızlı bir şekilde tamamladığı söylenebilir (Zürcher, 2019, ss. 47-69).

Kısa süre içince güçlü bir siyasi figür haline gelen Kavalalı, yeterince güçlenene kadar Osmanlı hükümdarına olan bağlılığını korumuştur. Ancak, 1831 yılına gelindiğinde durum değişmiştir. Yeterince güç topladığına kanaat getiren Kavalalı, ilk

olarak Suriye'de bulunan Osmanlı eyaletlerini ele geçirmiştir. Sonrasında güçlü bir ordu ile İstanbul'un üzerine doğru yürümeye başlayan Kavalalı, ancak Avrupa devletlerinin Osmanlı hükümetine destek vermesi sayesinde durdurulabilmiştir. 1833 yılında Kütahya'da gerçekleştirilen görüşmelerin neticesinde Osmanlı hükümeti Mehmet Ali Paşa'nın Suriye valiliğini tanımak ve bunun yanı sıra ona Girit valiliğini vermek durumunda kalmıştır. Bu vaka Osmanlı Devleti'nin merkezden uzaktaki eyaletleri kontrol altında tutacak kadar güçlü olmadığını göstermiştir (Kocaoğlu, 1995).

Bütün bunlara rağmen II. Mahmud'un saltanatı esnasında modern anlamda mutlakiyetçi bir yönetim kurmakta başarılı olduğu iddia edilebilir. Kendisinin ayanlarla verdiği mücadele merkeze yakın eyaletlerde siyasi anlamda merkezileşmeyi sağlamıştır. Öte yandan, merkezden uzak eyaletlerde çıkan isyanların bu bölgelerin bağımsızlık elde etmesiyle veya siyasi özerklikler kazanmasıyla sonuçlandığı da göz ardı edilmemelidir. Buradan yola çıkarak II. Mahmud Dönemi boyunca siyasi merkezileşme ve adem-i merkezileşme süreçlerinin eşzamanlı olarak gerçekleştiği söylenebilir. Bu durum yüzyılın geri kalanı boyunca da devam etmiştir.

### *3.1.2.II. Mahmud Döneminde İdari Merkezileşme*

II. Mahmud'un siyasi gücü tek bir merkezde toplamaya yönelik çabaları, modernleşmenin önündeki engellerin ortadan kaldırılmasını sağlamıştır. Bunun ardından bürokraside kapsamlı bir reform sürecinin başladığı görülmektedir. Geleneksel devlet kurumları ya aynı işlevi üstlenen modern kurumlara yer açmak için ortadan kaldırılmış ya da parça parça yeniden inşa edilmiştir. Bu şekilde gerçekleştirilen reformlar hem güçlü bir merkezi bürokrasinin kurulmasına hem de taşra teşkilatının idari anlamda merkezileştirilmesine yol açmıştır. Ancak teknik yetersizlikler ve mali sorunlar nedeniyle II. Mahmud'un modernleşmeye dair planları bütünüyle başarıya ulaşamamıştır (Özcan, 1995). Bu nedenle, aşağıda incelenecek reformları daha sonra yapılacak reformların ön hazırlığı olarak değerlendirmek daha uygun olacaktır.

Nizam-ı Cedid hareketinin mirasını devralan II. Mahmud'un en büyük önceliklerinden biri iyi örgütlenmiş ve güçlü bir merkezi ordu kurmak olmuştur. Asakir-i Mansure-i Muhammediye adını verdiği yeni orduyu Avrupa standartlarına ulaştırmayı amaçlayan II. Mahmud, bunun için Prusya'dan yardım talep etmiştir. Osmanlı ordusunda eğitimci olarak çalışmaya başlayan Prusyalı subayların modern Osmanlı ordusunun temellerinin atılmasını sağladığı söylenebilir. Ancak yabancı subaylardan faydalanmanın kısa vadeli bir plan olduğu da belirtilmelidir. Subay yetiştirmeyi amaçlayan Mekteb-i Harbiye-i Şahane'nin kuruluşu gibi gelişmeler,

Osmanlı Devleti'nin uzun vadede kendi kendine yetebilen merkezileşmiş bir orduya sahip olmayı hedeflediğini ve bunun için gerekli çalışmaları yaptığını göstermektedir (Özcan, 1997).

II. Mahmud'un merkezi bürokrasiyi yeniden inşa etmeye yönelik ilk girişimi, memurların sınıflarını ve statülerini yeniden düzenlemek olmuştur. İlmiye sınıfının görev alanının daraltılması ve Kalemiye sınıfının yönetimde daha etkin bir rol almaya başlaması, daha sonra yapılan reformları hızlandıran bir ilk adım olarak nitelendirilebilir. Düzenli bir maaş sisteminin kurulması, harç tahsili ve rüşvet alma uygulamalarının net bir şekilde yasaklanması, memurların kariyerinin işleyişi ile ilgili yeni kanunnamelerin çıkarılması ve benzeri reformlar Osmanlı memur sisteminin modern bir görünüme kavuşmasını sağlamıştır (Findley, 1994, ss. 98-128).

Bürokratik modernleşmenin tamamlanabilmesi için nitelikli ve eğitimli yeni bir memur kadrosuna ihtiyaç duyulduğunun farkında olan II. Mahmud, bunun için Avrupa'dan eğitimciler çağırmak yerine nitelikli öğrencileri eğitim almak üzere Avrupa'ya göndermeye başlamıştır. İyi bir eğitim sürecinden geçen ve Avrupa'daki gelişmelere bizzat tanıklık etme imkanı bulan bu öğrenciler, yeni kurulan idari birimlerde görev alarak yönetim tecrübesi edinmeye başlamışlardır. Bu gençler daha sonraki süreçte Osmanlı modernleşmesine öncülük edecek olan yeni bir bürokrat neslini oluşturmuştur. Ancak devlet teşkilatının dönüşümü henüz bu neslin üyeleri üst düzey makamlara gelmeden önce başlamıştır (Zürcher, 2019, ss. 53-68).

Osmanlı'nın klasik döneminde hükümet merkezi olan Divan-ı Hümayun, zaman içinde önemini kaybetmiş ve sembolik bir makama dönüşmüştür. Önceden Divan-ı Hümayun'a bağlı olan birimlerin 18. yüzyıldan itibaren doğrudan sadrazamlık makamının altında örgütlenen Bab-ı Ali teşkilatının bir parçası haline geldiği görülmektedir. II. Mahmud Döneminde devletin idari teşkilatı yeniden inşa edilirken Bab-ı Ali'nin merkezi konumu değiştirilmemiştir. Ancak, Bab-ı Ali'nin iç işleyişine ve ona bağlı idari birimlerin yapısına dair çok sayıda önemli reform çalışması yapılmıştır. Merkezi bürokrasinin yeniden inşa edilme sürecinde pek çok geleneksel idari kurum müdürlük adı altında yeniden organize edilmiştir. Bunların bir kısmı işlevlerini bağımsız idari yapılar olarak yerine getirirken, büyük bir bölümü nezaret adı verilen daha büyük yapıların bir parçası haline getirilmiştir. Nezaretler, Avrupa devletlerindeki bakanlıkların Osmanlı'daki karşılığı olarak nitelendirilebilir. Bürokraside uzmanlaşma usulünün bir ürünü olan nezaretlerin her biri farklı bir idari işlev üstlenmiştir (Findley, 1994, ss. 98-128).

Dışişlerinden sorumlu olan Hariciye Nezareti, II. Mahmud Döneminde kurulan nezaretlerin en önemlilerinden biridir. Nezaretin kuruluşuna giden süreç ilk olarak 1921 yılında Bab-ı Ali Tercüme Odası'nın kurulması ile başlamıştır. Avrupa devletleri ile olan diplomatik yazışmalar için gereken çeviri işlemlerini yürütmesi için kurulan Tercüme Odası, kısa süre içinde Osmanlı bürokrasisinin en hayati birimlerinden biri haline gelmiştir. 1834 yılında uzun süre önce kapanmış olan Osmanlı büyükelçiliklerinin yeniden açılması, dışişleri ile ilgilenen bürokrasinin büyümesine neden olmuştur. 1836 yılına gelindiğinde ise Bab-ı Ali katiplerinin başı olan reisülküttaplık makamı yeniden organize edilerek Hariciye Nezareti'ne dönüştürülmüştür. Büyükelçiliklerin, Tercüme Odası'nın ve diplomatik işlerle ilgilenen diğer idari birimlerin bu nezarete bağlanmasıyla Osmanlı Devleti'nin dışişlerine dair yetki ve görevleri bu nezarette merkezileşmiştir (Akpınar, 2014).

İçişlerinden sorumlu olan Dahiliye Nezareti de kurulan ilk ve en önemli nezaretlerden biridir. Nezaret ilk olarak 1836 yılında, Sadaret Kethüdalığı makamının Umur-ı Mülkiye Nezareti adı altında yeniden örgütlenmesi ile kurulmuştur. Merkez ve taşra arasındaki iletişimi sağlamakta sorumlu olan bürokratlar, kuruluşundan itibaren bu nezaretin altında çalışmaya başlamıştır. Böylece, Avrupa devletlerinde olduğu gibi, devletin dışişleri ve içişleri birbirinden ayrı idari birimler tarafından yürütülmeye başlamıştır. Dahiliye Nezareti Osmanlı'nın yeniden merkezileşmiş bir taşra teşkilatına kavuşması sürecinde önemli bir rol üstlenmiştir. Merkez ve taşra arasındaki irtibatı sağlamakla sorumlu olan Dahiliye Nezareti, taşra reformlarının planlandığı şekilde yürütülmesini mümkün kılmıştır. Bu idari yapı 1839 yılında nezaret statüsünü kaybedip sadrazamlık makamının altında görev yapan bir birime dönüşse dahi aynı işlevleri yerine getirmeye devam etmiştir (İpşirli, 1993).

Kurulan her nezaret, devletin taşradaki idari birimlerini veya devlete bağlı olmayan kurumları merkezi kontrol altına almıştır. 1931 yılında kurulan Ceride Nezareti, nüfus ve emlak işlerinin yürütülmesiyle ve genel olarak istatistiklerin toplanıp kayda geçirilmesiyle görevlendirilmiştir. Bu sayede yönetilmesi gereken kişilere ve varlıklara dair net verilerin elde edilmesi mümkün olmuştur. 1838 yılında kurulan Mekatib-i Rüştiye Nezareti, geleneksel eğitim kurumlarının modern eğitim kurumlarına dönüştürülmesinden ve memur yetiştirmeyi amaçlayan yeni eğitim kurumlarının yönetiminden sorumlu tutulmuştur. İlkokul düzeyinde eğitim veren mahalle mekteplerinin dahi bu yapının yönetimine verilmesi, II. Mahmud Dönemi reformlarının merkeziyetçi zihniyetini gösteren önemli bir örnektir. 1839 yılında kurulan Ticaret ve

Ziraat Nezareti, Osmanlı topraklarında ticari faaliyetleri merkezi hükümetin kontrolü altına almayı hedeflemesi nedeniyle bir başka önemli örnek olarak nitelendirilebilir. Vakıf mütevellilerinin merkezi kontrol altına alınması, vakıfların denetlenmesi ve vakıf gelirlerinin modernleşme reformlarının finansmanında kullanılması gibi amaçlarla 1826 yılında kurulan Evkaf-ı Hümayun Nezareti de verilebilecek önemli örneklerden biridir (Findley, 1994, ss. 98-128).

II. Mahmud Döneminde kurulan nezaretlerin yapısı ve işlevleri, sonraki yıllarda sürekli bir dönüşüm sürecinden geçmiştir. Maliye Nezareti bu duruma verilebilecek en önemli örneklerden biridir. 1838 yılında devlet hazinelerinin tek bir çatı altında birleştirilmesi amacıyla kurulan bu nezaret, Osmanlı'nın modernleşme sürecinde mali bakımdan merkezileşmesinin ilk aşaması olarak nitelendirilebilir. Ancak, nezaret kuruluşundan yalnızca bir sene sonra Hazine-i Amire Defterdarlığı ve Mukataat Hazinesi Defterdarlığı isimli iki ayrı yapıya ayrılmıştır. Nezaretin yeniden kurulması ve mali merkezileşmeye yönelik reformlara öncülük etmesi ise ancak Tanzimat Döneminde gerçekleşebilmiştir (Kırmızı, 2003).

Bütün bu idari reformların sonucunda Bab-ı Ali bürokrasisi iş bölümüne dayanan, hiyerarşik bir yapıya kavuşmuştur. Merkezi bürokrasi hakkındaki incelemeyi sonlandırmadan önce hiyerarşinin tepesinde yer alan Meclis-i Vükela'yı da kısaca incelemek faydalı olacaktır. Nezaretleri yönetmekle sorumlu olan nazırlardan ve diğer üst düzey bürokratlardan oluşan Meclis-i Vükela, kuruluşundan itibaren önemli devlet meselelerinin görüşüldüğü bir danışma ve karar alma makamı olarak görev yapmıştır. Artık başvekil olarak adlandırılan sadrazamın başkanlığında toplanan Meclis-i Vükela, önceden Divan-ı Hümayun'a ait olan işlevleri üstlenmiştir. Dolayısıyla Meclis-i Vükela'dan Osmanlı hükümeti olarak bahsetmek yanlış olmayacaktır (Findley, 1994, ss. 98-128).

II. Mahmud Döneminde taşra teşkilatını modernleştirmek için de önemli çalışmalar yapılmıştır. Ancak bu çalışmalar merkezde olduğu kadar hızlı ve etkili sonuçlar verememiştir. Ayanların bastırılmasıyla reformların önündeki siyasi engellerin ortadan kalktığı görülmektedir. Öte yandan teknik yetersizliklerin, eğitilmiş memur eksikliğinin ve mevcut taşra teşkilatındaki yozlaşmaların reform sürecini yavaşlatan önemli engeller olduğu da belirtilmelidir. Bunlar II. Mahmud'un taşra reformlarının kendi saltanatı esnasında tamamlanamamasına neden olmuştur. Yine de bu dönemde yapılan çalışmaların devletin idari ve mali merkezileşme sürecini başlattığı iddia edilebilir.

Taşra teşkilatını doğrudan merkezi yönetimin kontrolü altına almak için yapılan ilk çalışmalardan biri yeni yollar inşa etmek olmuştur. Merkez ve çevre arasındaki ulaşımı kolaylaştıran bu girişim, merkezi hükümetin taşraya müdahale etmesini kolaylaştırmıştır. Modern bir posta teşkilatının kurulmasıyla merkez ve taşra arasındaki iletişim daha önce hiç olmadığı kadar hızlandırılmıştır. Bu çalışmalar sayesinde taşra yönetiminin merkezileştirilmesinin önündeki teknik engellerin belirli ölçüde ortadan kaldırıldığı söylenebilir. Eğitilmiş memur eksikliği uzunca bir süre daha taşra teşkilatında modernleşmenin önünde duran ciddi bir engel olmaya devam etmiştir. Ancak, II. Mahmud Döneminde yetişen genç bürokratların üst düzey yöneticiler olarak taşraya atanmaya başlamasıyla süreç biraz daha hızlanmıştır (Zürcher, 2019, ss. 53-69).

II. Mahmud'un taşra teşkilatını kontrol altına alabilmek için yaptığı en önemli çalışmalardan biri Osmanlı tarihinin ilk nüfus sayımını gerçekleştirmek olmuştur. 1828 yılında başlayan ve 1829 yılında tamamlanan nüfus sayımında yalnızca ülkedeki yetişkin erkek sayısı tespit edilmiştir. Bunun birinci nedeni, zorunlu askerlik usulüne dayanan yeni merkezi orduda görev alabilecek insan sayısını tespit etmektir. İkinci nedeni ise vergi mükelleflerinin sayısını netleştirmektir. Yapılan çalışmanın neticesinde devletin nüfus gücünü yeterince verimli bir şekilde kullanamadığı ortaya çıkmıştır. Bunun en önemli nedeni vergilerin hala iltizam sistemiyle toplanıyor olmasıdır. Bu durum II. Mahmud yönetimindeki Osmanlı hükümetini yeni bir vergi sistemi geliştirmeye teşvik etmiştir. Ancak devam etmekte olan iç karışıklıklar, sonu gelmeyen savaşlar ve genel olarak idari reformların uygulanmasına dair güçlükler nedeniyle II. Mahmud Döneminde devlet gelirlerinin artırılması mümkün olmamıştır (Nakiboğlu & Bukarlı, 2017).

II. Mahmud Döneminde eyalet yönetiminin yeniden inşa edilmesine yönelik bir reform çalışması yapılmamıştır. Bununla birlikte, ordu ile ilgili reformların eyaletlerin daha merkeze bağlı hale getirilmesini sağladığı da söylenebilir. Ayanların bastırılmasından sonraki süreçte II. Mahmud valilik makamlarına genellikle üst düzey komutanları atamayı tercih etmiştir. *Müşir* unvanını kullanan bu askeri valiler, yönettikleri eyaletlerde *Redif Askeri* adı verilen eyalet orduları kurmakla görevlendirilmiştir. Müşirlerin diğer bir görevi, eyalet sınırları içinde var olan güçlü ayanın merkeze bağlanmasını sağlamak olmuştur. Ancak, müşirlerin görev yerlerinin sık sık yer değiştirilmesi, onların atandıkları bölgeyi bütünüyle merkezi kontrol altına almalarını önlemiştir. Henüz mütesellimlik ve voyvodalık makamlarına atanabilecek

eğitimli bir bürokrat grubunun yetişmemiş oluşu da yerel seçkinlerin bir müddet daha taşra idaresinde önemli mevkilere gelmesini kaçınılmaz kılmıştır (Çadırcı, 1987)

Nezaretlerin gelişmesiyle geleneksel yönetim sisteminde kadıların üstlendiği bazı beledi sorumluluklar da nezaretlerin taşradaki uzantılarına aktarılmıştır. Bunun en önemli örneklerinden biri, kolluk işlerinin 1826 yılında kurulan İhtisap Nezaretine devredilmesidir. Vakıf işlerinin 1836 yılında kurulan Evkaf Nezaretine devredilmesi de verilebilecek diğer bir önemli örnektir. Bu düzenlemeler aracılığıyla merkezi hükümet şehir yönetimlerine doğrudan müdahale edebilme yetisi kazanmıştır. Kadıların bir idareci olarak üstlendiği sorumluluklar ise tamamen ortadan kalkana dek yavaş yavaş azaltılmıştır. Dönüşüm süreci boyunca Osmanlı şehir yönetimi yarı modern yarı geleneksel bir yapıya sahip olmuştur. Bu durumun beledi hizmetlerde aksaklıklara neden olması, daha sonraki süreçte Osmanlı'da batı usulü belediye teşkilatları kurma fikrinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Ortaylı, 2018, ss. 11-28).

II. Mahmud Döneminde taşra yönetimine dair yapılan en önemli reform, muhtarlık teşkilatının geliştirilmesidir. Köylerin ve mahallelerin yönetimini modernleştiren muhtarlık reformları, aslında başlangıçta yalnızca İstanbul'un ihtiyaçlarını karşılamak için geliştirilmiştir. Vaka-i Hayriye sonrası dönemde İstanbul'da büyük bir yönetim krizinin ortaya çıktığı görülmektedir. Şehirde asayişi sağlayan ve şehre giriş çıkışları kontrol altında tutan yeniçerilerin ortadan kaldırılması, durumu fırsat olarak değerlendiren pek çok insanın taşradan İstanbul'a göç etmeye başlamasına yol açmıştır. Mahalle yönetiminden sorumlu imam, papaz ve hahamlar bu göçleri durdurmakta ve ortaya çıkan asayiş sorununu çözmekte başarısızlığa uğrayınca, alternatif bir sistemin geliştirilmesi şart olmuştur. 1829 yılında kurulan muhtarlık teşkilatı bütün İstanbul'da uygulamaya geçirilmiştir. Muhtarlık teşkilatının görevleri mahallede asayişin sağlanması, mahallenin mali işlerinin kaydının tutulması, mahalleye taşınmak isteyenlerin başvurularının merkezi yönetime iletilmesi ve mahalle halkının idari işlerinin yürütülmesi şeklinde sıralanabilir. Bütün bu işler muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani unvanına sahip iki memura bırakılmıştır (Çadırcı, 1970).

Muhtarlık sistemi İstanbul dışında ilk kez 1833 yılında Kastamonu Sancağı'nda uygulamaya geçirilmiştir. Kastamonu mahallelerinde ve köylerinde ayan teşkilatının yerini almak üzere kurulan muhtarlıkların beklenilen performansı sergilemesi, sistemin taşra teşkilatının geri kalanında da uygulanabileceğini göstermiştir. Bunun üzerine, aynı sene çıkarılan ferman ile Anadolu ve Rumeli eyaletlerinde bulunan diğer mahalle ve köylerde de muhtarlık teşkilatlarının kurulmasına karar verilmiştir. Ayan teşkilatının

kalıntılarının ortadan kaldırılması ve yerini muhtarlıklara bırakması ile Osmanlı taşra teşkilatının daha merkezileşmiş bir yapıya kavuştuğu söylenebilir. Muhtar seçilen kişiler göreve başlamadan önce kadılar tarafından şeriyye sicillerine kaydedilmiş ve Ceride Nezareti'ne bağlı olarak çalışan defter nazırlarına iletilmiştir. İsimleri Ceride Nezareti tarafından padişaha sunulan muhtarlar, ancak padişahın izniyle hazırlanan mühürler kendilerine teslim edildikten sonra göreve başlayabilmiştir. Muhtarların görevleri boyunca yaptıkları bürokratik işlemler için sürekli defter nazırı ile iletişime geçmesi ve gerektiğinde mütesellimler tarafından denetlenebilmesi, onların merkezi idare teşkilatına ne kadar bağlı olduklarını göstermektedir (Çadırcı, 1970).

### 3.2. Tanzimat ve Kameralizm

Osmanlı Devleti'nin siyasi anlamda yeniden merkezileşme süreci II. Mahmud Döneminde tamamlanmıştır. Bu durum, merkezi otoritenin kontrolü altına alınan topraklarda kapsamlı idari reformların yapılmasını mümkün kılmıştır. II. Mahmud Döneminde yapılan idari reformlar çoğunlukla merkezi idare teşkilatını yeniden yapılandırmayı amaçlamıştır. Bu dönemde kurulan nezaretlerin, devletin idari ve mali anlamda merkezileşmesini sağlayan araçlar olduğu söylenebilir. Taşrada yapılan reformları ise daha sonra yapılacak reformların ön hazırlığı olarak nitelendirmek mümkündür. II. Mahmud'un ömrü, başlattığı reform çalışmalarının nasıl sona erdiğini görmeye yetmemiştir. Ancak kendisi geriye yalnızca temelleri atılmış büyük bir proje değil, aynı zamanda bu projeyi sürdürebilecek yeni bir bürokrat nesli bırakmıştır.

Bahsi geçen bürokrat neslinin ilk üyeleri, Avrupa'da iyi bir eğitim almış ve kariyerlerinin ilk yıllarını diplomatik görevlerde bulunarak geçirmiş kişilerden oluşmaktadır. Aldıkları eğitim ve erken yaşta kazandıkları tecrübe sayesinde Avrupa'da gelişen yönetim usulleri hakkında derinlemesine bilgi edinen bu genç bürokratlar, devletin daha üst kademelerine yükseldiklerinde modernleşme reformlarının yürütücüleri haline gelmiştir. II. Mahmud'un ölümüne kadar mutlakiyetçiliğin son derece güçlü olduğu ve reformların önemli bir bölümünün bizzat hükümdar tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Ancak, I. Abdülmecid'in tahta geçişinin ardından hükümdar geri plana çekilmiş ve otoritesini fiilen Bab-ı Ali bürokrasisine aktarmıştır (Findley, 1994, ss. 129-187). Bu durum mutlakiyetçiliğin yerini Osmanlı usulü bir kameralizme bırakmasına neden olmuştur.

*Kameralizm* aslen Prusya'da ve Avusturya'da gelişmiş olan bir yönetim anlayışına verilen isimdir. Aydın despotizmi düşüncesinin üzerine temellendirilmiş olan kameralizm, devlet yönetiminin eğitimli bir bürokrat kadrosuna verilmesi gerektiğini

savunmuştur. Kameralizmin en önemli amacı, siyasi otoritenin parçalanmasına neden olan geleneksel kurumları ortadan kaldırmak ve gücü tek bir merkezde toplamaktır. Bu kameralizmin siyasi bakımdan merkeziyetçi bir yönetim anlayışı olduğunu göstermektedir. Eğitim politikaları aracılığıyla modern bir toplum oluşturmak, devlet eliyle ticari faaliyetlere yön vermek, gelişmiş bir vergi sistemi aracılığıyla devletin kaynaklarını artırmak, çağın yeni koşullarına uygun bir ordu kurmak ve bütün bu reformları uygulamaya geçirecek merkezi bürokrasiyi geliştirmek kameralizmin önemli amaçları arasında sıralanabilir. Bunlar kameralizmin merkeziyetçiliğinin idari ve mali boyutlarının da olduğunu göstermektedir. Yönetimi bürokratik seçkilerin eline vermesinin kameralizmi Osmanlı yönetim geleneğine uygun bir yönetim anlayışı haline getirdiği söylenebilir. Bu durum devleti yeniden merkezileştirmek ve modern bir devlet yapısı inşa etmek isteyen Osmanlı yönetiminin kameralizmi benimsemesini kolaylaştırmıştır (Mardin, 2002, ss. 83-84).

Osmanlı yönetiminin kameralizmle ilk kez 18. yüzyılın sonlarında tanıştığı söylenebilir. Ancak kameralizm hakkındaki ilk kapsamlı çalışma 1837-1839 yılları arasında Viyana sefirliği yapmış olan Mehmet Sadık Rıfat Paşa'ya aittir. Kendisi sefirliği esnasında Bab-ı Ali'ye yazdığı mektuplarda ve II. Mahmud'a sunduğu risalelerde kameralizmin Osmanlı yönetim sistemine uyarlanmasının gerekli olduğunu savunmuştur. Rıfat Paşa'ya göre devletin gücünü yeniden artırabilmek için yapılması gereken en önemli şeylerden biri farklı milletler arasında eşitliğin sağlanmasıdır. İnsanların kanun önünde eşit haklara sahip olması, herkesin hukukun üstünlüğünü tanımasını ve kanunlara saygı duymasını sağlayacaktır. Devletin güçlenebilmesi için önce halkın gelişmesi gerektiğinin düşünen Rıfat Paşa, bunun için devletin eğitim politikalarına önem vermesinin ve refah politikalarını geliştirmesinin gerekli olduğunu iddia etmiştir. Kendisinin mali konulara dair de önemli görüşleri bulunmaktadır. Buna göre nüfusun çoğalması, şehirlerin gelişmesi ve üretim faaliyetlerinin hız kazanması devletin varlığının devamı için son derece önemlidir. Devlet bunları sağlamak için gerektiği takdirde iktisadi faaliyetlere müdahale etmelidir. Ancak devlet müdahalesi şahsi teşebbüsü ortadan kaldıracak kadar ileri düzeye de varmamalıdır. Tanzimat Dönemi boyunca bürokrasinin en üst kademelerinde bulunan isimlerin Rıfat Paşa'nın bu görüşlerini uygulamaya geçirmeye çalıştığı görülmektedir. Bu çabaların ne kadar başarıya ulaştığı ise aşağıda daha detaylıca incelenecektir (Erdem, 2010).

Sonraki süreçte Osmanlı bürokrasisinin karakterinde büyük bir değişim gerçekleşmiştir. Geleneksel bürokrasiden rasyonel bürokrasiye geçişin Tanzimat

Döneminde (1839-1876) tamamlandığını söylemek doğru olmayacaktır. Bu durum hükümdarın hala büyük bir sembolik otoriteye sahip oluşundan ve istediği takdirde bürokratik işleyişe müdahale edebilmesinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte Osmanlı bürokrasisinin Tanzimat reformlarının ardından batıdaki karşılıklarına çok benzer bir yapıya kavuştuğu da belirtilmelidir (Mardin, 1973).

### *3.2.1.Tanzimat Döneminde Siyasi Yapının Dönüşümü*

Tanzimat Dönemi 1939 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanı ile başlamıştır. Hariciye Nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından duyurulan bu ferman, Osmanlı hükümetinin mevcut siyasi krizleri sona erdirmek için yaptığı bir hamle ve kapsamlı reform planlarının bir duyurusu olarak nitelendirilebilir. Fermanın temel amacı, milliyetçilik akımının etkisiyle ortaya çıkan ayrılıkçı hareketleri diplomatik bir yolla bastırmaktır. Tanzimat reformlarına öncülük edenler, Osmanlı tebaasını farklı cemaatlere ayıran millet sisteminin ayrılıkçı hareketleri beslediğine kanaat getirmiştir. Bu nedenle tanzimatın birincil amacının cemaatler arasında ayrımların azaltılması ve Osmanlı tebaasının Osmanlılık kimliğinin altında bütünleştirilmesi olduğu görülmektedir. Hem Müslüman hem gayrimüslim tebaanın başvurabileceği karma mahkemeler kurmak, bu uğurda yapılan ilk reform çalışmalarından biridir. Gayrimüslim vatandaşlara orduda ve bürokraside yer vermek, Osmanlı Devleti'nin geleneksel yönetim anlayışına tamamen ters olduğu halde milliyetçilik akımı ile mücadele etmek için gerekli görülmüştür (Eryılmaz, 2017, ss. 96-112).

Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ardından yapılan siyasi reformlar, reformcuların beklediği kadar etkili olmamıştır. Millet sisteminin bir sonucu olan eşitsizlikleri kaldırmaya yönelik düzenlemeler Müslüman tebaa tarafından aşırı, gayrimüslim tebaa tarafından ise yetersiz bulunmuştur. Reformların uygulamaya geçirildiği süreç boyunca Avrupa devletlerinin Osmanlı içişlerine müdahale etmesi, Osmanlı hükümetinin siyasi otoritesinin zayıfladığını göstermektedir (Karal, 1988a, ss. 169-196). Buradan yola çıkarak Tanzimat reformlarının merkeziyetçi bir bakış açısıyla hazırlandığı, ancak devleti merkezileştirmekte başarısızlığa uğradığı söylenebilir. Bu başarısızlığın sınırlarını tespit edebilmek için Tanzimat Döneminde gerçekleşen siyasi adem-i merkezileşme süreçlerini incelemek gerekmektedir.

1839-1841 yılları arasında gerçekleşen Mısır krizi, Tanzimat Dönemi'nin ilk büyük krizi olarak nitelendirilebilir. Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın bir kez daha isyan etmesiyle başlayan kriz, Osmanlı ordusunun Nizip Savaşı'nda Mısır kuvvetlerinin karşısında hezimete uğramasıyla büyümüştür. II. Mahmud'un bu olaydan kısa süre sonra vefat

etmesi, Osmanlı hükümetinin çaresizliğe düşmesine neden olmuştur. Ancak kriz bir kez daha Avrupa devletlerinin duruma müdahale etmesiyle çözüme kavuşmuştur. 1840 yılında toplanan Londra Konferansı'nda alınan kararlar, daha sonra Mehmet Ali Paşa'ya bir ferman aracılığıyla bildirilmiştir. Fermana göre isyanı sona erdirmesinin karşılığında Mısır eyaletinin yönetimi Kavalalı Ailesi'ne verilecektir. Osmanlı Mısır valiliğinin veraset usulü ile babadan oğula geçmesini kabul etmiştir. Ancak bunun karşılığında Mısır valiliğinin de Osmanlı hükümeti tarafından hazırlanan kanun ve nizamnameleri kabul edip uygulaması gerekecektir. Fermanda ayrıca Mısır'da görev alacak üst düzey subayların merkezi hükümet tarafından atanacağına, asker sayısının belirli sınırları aşamayacağına ve Mısır yönetiminin merkezi hükümetin onayı olmadan savaş gemisi yapamayacağına dair hükümler de vardır. Bağımsızlık peşinde olan Mehmed Ali Paşa başlangıçta bu hükümleri kabul etmeyi reddetse de Osmanlı ordusunun İngiliz donanmasının desteğiyle gerçekleştirdiği başarılı askeri operasyonların ardından taviz vermek zorunda kalmıştır. Böylece Mısır krizi bir müddet daha ertelenmiştir (Dönmez, 2024).

Mehmet Ali Paşa'nın isyanı Tanzimat Döneminde çıkan çok sayıda ayrılıkçı isyanın yalnızca ilkidir. Tanzimat'ın ilk yıllarında Bulgaristan, Arnavutluk ve Girit eyaletlerinde çıkan isyanlar büyük bir krize dönüşmeden önce Osmanlı hükümeti tarafından sertçe bastırılmıştır. Ancak Lübnan eyaletinde çıkan isyanların bastırılması o kadar da kolay olmamıştır. İsyan bölgedeki gayrimüslim cemaatlerin daha fazla hak talebinde bulunması nedeniyle başlamıştır. Bölge halkının Tanzimat reformlarını kabul etmemesi de isyanın kolaylıkla kontrol altına alınamamasının önemli bir nedenidir. Tıpkı Mısır krizi gibi, bu isyan da Avrupa devletlerinin duruma müdahale etmesi nedeniyle uluslararası bir krize dönüşmüştür. Ancak, uzun ve zorlu bir mücadelenin ardından Osmanlı bu topraklarda da merkezi otoriteyi yeniden tesis etmeyi başarmıştır (Karal, 1988a, ss. 210-213).

Kırım Savaşı, Tanzimat'ın ilk yıllarında Osmanlı toprak bütünlüğünü tehlikeye atan diğer bir önemli krizdir. Savaş 1853 yılında Rusya'nın Eflak ve Boğdan eyaletlerini işgal etmesi ile başlamış ve 1856 yılında imzalanan Paris Antlaşması ile sona etmiştir. İngiltere'nin ve Fransa'nın Osmanlı'ya verdiği destek, Osmanlı'nın savaştan galip ayrılmasını ve toprak bütünlüğünü korumasını mümkün kılmıştır. Ancak Paris Antlaşması'nın Osmanlı'nın siyasi merkezileşmesine zarar veren hükümler içerdiği de belirtilmelidir. Antlaşma Eflak ve Boğdan eyaletlerinin özerkliklerinin genişletilmesine ve içişlerinde bütünüyle özerk bir yapıya kavuşturulmasına yol açan hükümler

içermiştir. Ayrıca, antlaşmanın Sırbistan'ın daha önce kazandığı özerklikleri de güvence altına aldığı görülmektedir. Osmanlı'nın Sırbistan topraklarında asker bulundurma hakkını yitirmesi, bu bölgenin Osmanlı'dan kopuşuna giden yolda atılmış önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Antlaşmanın İngiltere'nin ve Fransa'nın doğrudan Osmanlı içişlerine müdahale etmesine fırsat vermiştir. Bu durumun Osmanlı merkezi hükümetinin otoritesini zedelediği söylenebilir (Temperley, 1932).

İngiltere ve Fransa hükümetleri tarafından yapılan diplomatik baskı, Kırım Savaşı'ndan kısa süre sonra Osmanlı hükümetini gayrimüslim tebaanın durumunu düzenleyen yeni bir belge hazırlamak zorunda bırakmıştır. 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı ile Tanzimat reformlarının ikinci evresinin başladığı söylenebilir. Ancak bu ferman da tıpkı Gülhane Hattı Hümayunu gibi, ayrılıkçı hareketleri bastırmak için yeterli olmamıştır (Zürcher, 2019, ss. 69-93).

Islahat Fermanı'nın ilanını takip eden dönemde Lübnan'da bir büyük isyan daha çıkmıştır. İsyanın en büyük nedeni, bir önceki isyanın bastırılmasının ardından kurulan idari yapının bölgedeki cemaatler arasındaki çatışmaları önlemekte başarısızlığa uğramasıdır. Bu başarısızlık, bahsi geçen idari yapının merkezi hükümetin onayı olmadan harekete geçemeyecek şekilde tasarlanmış olmasından kaynaklanmıştır. Dolayısıyla Lübnan krizini idari merkeziyetçiliğin siyasi adem-i merkezileşmeye yol açışının en önemli örneklerinden biri olarak nitelendirmek mümkündür. Kriz bölge yönetimi tarafından kontrol altına alınamayacak kadar büyüdüğünde, Osmanlı hükümetinin duruma doğrudan müdahale etmesi gerekmiştir. Ancak, isyan bastırılsa dahi Lübnan'da eski yönetim usullerinin uygulanmaya devam etmesi mümkün olmamıştır. Bunun üzerine 1861 yılında hazırlanan Lübnan Nizamnamesi, bölgede geniş idari özerkliklere sahip yeni bir idari teşkilatın kurulmasını sağlamıştır. Bu teşkilatın başına bölge halkından, Hristiyan bir mutasarrıf atanmıştır. Her ne kadar Bab-ı Ali tarafından atanmış ve ona karşı sorumlu tutulmuş olsa da Lübnan mutasarrıfının bölgeyi zaman geçtikçe daha özerk bir şekilde yönetmeye başladığı görülmektedir (Karal, 1988b, ss. 29-61).

Islahat Fermanı'nın ardından Balkanlardaki Osmanlı eyaletleri ile Osmanlı hükümeti arasındaki siyasi bağlar da git gide zayıflamaya başlamıştır. Bahsedilmesi gereken ilk gelişme, 1859 yılında Eflak ve Boğdan prensliklerinin aynı prensi yönetimi altında birleşmesidir. Bu olay bir süredir özerk bir şekilde yönetilmekte olan bu iki prensliğin bağımsızlık elde etme sürecinin önemli bir aşaması olarak değerlendirilebilir. Osmanlı hükümeti durumdan memnun olmasa dahi 1861 yılında çıkan bir ferman ile iki

eyaletin yönetiminin tek bir prense ve iki eyaletten gelecek temsilcilerden oluşan bir divana bırakılacağını kabul etmiştir. Bunun Osmanlı hükümetinin Tanzimat Dönemi boyunca sıklıkla başvurduğu yatıştırma stratejisinin önemli bir örneği olduğu söylenebilir. Umulanın aksine, verilen tavizler daha büyük bir siyasi krizin önüne geçmek için yeterli olmamıştır. Prens ve meclis arasında çıkan anlaşmazlıklar bölgedeki siyasin daha da dengesizleşmesine yol açmıştır. Avrupa devletlerinin müdahalesi ile iyice büyüyen kriz, nihayetince iki eyaletin 1866 yılında Romanya adı altında birleşmesiyle sona ermiştir. Veraset hakkına sahip güçlü bir prens tarafından yönetilmeye başlayan Romanya, böylece içişlerinde bağımsız bir siyasi yapı haline gelmiştir. Osmanlı hükümetinin başlangıçta iki eyaletin birleşmesine karşı çıktığı görülmektedir. Ancak Romanya Prensi Cuza'nın Avrupa devletlerinin desteğini almış olması ve Osmanlı'ya olan bağlılığını bildirmek için İstanbul'a gelmesi, Osmanlı hükümetini bu yeni gelişmeyi kabullenmek zorunda bırakmıştır (Birbudak, 2023).

Sırbistan'ı özerk bir şekilde yönetmekte olan Sırp Knezliği de 1860'lı yıllardan itibaren Osmanlı hükümetinden mevcut siyasi özerkliklerinin genişletilmesini talep etmeye başlamıştır. Sırp Knezliğinin Obrenoviç hanedanına ait olduğun tanınması ve knezliğe mevcut kanunları değiştirme hakkının verilmesi gibi talepler Osmanlı hükümeti tarafından net bir şekilde reddedilmiştir. Bunun mevcut siyasi özerkliklerin daha fazla genişlemesini önlemek için alınmış bir karar olduğu söylenebilir. Ancak Osmanlı hükümetinin tepkisi yalnızca Sırbistan'daki ayrılıkçı hareketlerin daha fazla güç kazanmasına neden olmuştur. Sırp Knezliği'nin Paris Antlaşması'nın hükümlerini çiğneyerek büyük bir ordu toplaması, siyasi gerilimin büyümesine ve nihayetinde bir sıcak çatışmaya dönüşmesine yol açmıştır (Karal, 1988c, ss. 64-70). Avrupa devletlerinin duruma müdahalesi, çatışmanın kısa süre içinde sona ermesini ve müzakere sürecinin başlamasını sağlamıştır. 1862 yılında toplanan Kanlıca Konferansı iki tarafın karşılıklı tavizler vermesiyle sonuçlanmıştır. Sırbistan Knezliği arzu ettiği siyasi özerklikleri elde etmeyi başaramamıştır. Ancak Osmanlı hükümetinin Sırbistan topraklarındaki bazı önemli kaleleri yıkmasını ve bölgedeki Müslümanların Sırbistan dışına göç etmesini gerektiren hükümler, uzun vadede knezliğin bağımsızlık elde etmesini kolaylaştırmıştır. Seneler içinde Osmanlı'nın bölgedeki bazı önemli kaleleri knezliğe teslim ettiği ve adım adım Sırp topraklarından çekildiği görülmektedir (Özkan, 2011).

Balkanlarda çıkan her isyanın bölgedeki başka bir ülkede bulunan ayrılıkçı hareketleri cüretlendirdiği görülmektedir. Yüzlerce yıldır Osmanlı'ya bağlı bir prenslik olan varlığını sürdüren Karadağ da Islahat Fermanı'nın ilanından kısa süre önce

bağımsız bir devlet gibi davranmaya ve hakimiyet alanını genişletecek siyasi hamleler yapmaya başlamıştır. Hersek'te çıkan isyana destek vererek Osmanlı'ya savaş açan Karadağ, senelerce süren bir mücadelenin ardından savaşı kaybetmiştir. 1862 yılında imzalanan barış antlaşması Karadağ'ın yeniden Osmanlı'ya bağlı özerk bir prenslik statüsüne geri dönmesine neden olmuştur (Karal, 1988c, ss. 70-76).

Girit İsyanı Islahat Fermanı'nın milliyetçi hareketleri bastırmak yerine iyice cüretlendirdiğini gösteren en önemli örneklerden biridir. Nüfusunun önemli bir bölümü Rumlardan oluşan Girit, milliyetçiliğin yükselişinden itibaren iyi örgütlenmiş ayrılıkçı gruplara ev sahipliği yapmaya başlamıştır. Osmanlı egemenliğinden kurtulup Yunanistan'a katılmanın yollarını arayan bu gruplar, başlangıçta ada yönetimine daha fazla idari ve mali özerklik kazandırmak için mücadele etmiştir. Aşağıda daha detaylıca incelenecek olan nahiye reformları taleplerini kısmen karşılamasına rağmen, ayrılıkçı grupları tatmin etmemiştir. 1866 yılında adadaki nahiyelerin temsilcileri bir araya gelmiş ve Osmanlı yönetiminden yeni idari reform taleplerinde bulunmuştur. Vergi sistemini yeniden düzenlenmesi, nahiyelerde eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunulması gibi talepler Bab-ı Ali tarafından ciddiye alınmamıştır. Bunun üzerine nahiye temsilcilerinden oluşan kurul bir meclis olarak yeniden yapılanmış ve adada başlayan büyük bir isyan hareketine öncülük yapmıştır. Osmanlı hükümeti ile isyancılar arasında başlayan çatışmalar bir kez daha Avrupa devletlerinin müdahalesi ile yatıştırılmıştır. Her ne kadar isyancılar adanın Yunanistan'a ilhakını talep etse de bu vakada Osmanlı hükümeti taviz vermemekte başarılı olmuştur. Bunun sonucunda Girit yönetimi bir müddet daha kendilerine verilen idari özerklikler ile yetinmek zorunda kalmıştır (Karal, 1988c, ss. 76-85).

1860'lı yıllarda Mısır meselesi de bir kez daha Osmanlı hükümetinin gündemine girmiştir. Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın torunu olan İsmail Paşa'nın 1863 yılında Mısır valisi olması, Osmanlı hükümetinin Mısır valiliği ile olan ilişkilerini bir kez daha değiştirmiştir. İsmail Paşa, dedesinin aksine, Osmanlı hükümet ile iyi geçinmeyi hedeflemiştir. Ayrılıkçı isyanların bastırılmasına verdiği destek, kendisinin Osmanlı hükümeti tarafından yeni imtiyazlar ile ödüllendirilmesini sağlamıştır. 1866 yılında çıkan bir ferman ile Mısır valiliğinin veraset usulüne getirilen sınırlamalar kaldırılmış, valiliğin sahip olabileceği asker sayısını artırmış ve çevredeki üç vilayetin yönetimi Mısır'a bağlanmıştır. 1867 yılında çıkan diğer bir ferman ile Mısır valisine Hıdiv unvanı verilmiştir. Hıdivlik makamının Mısır topraklarındaki idari işleyişi düzenleyen nizamnameler hazırlamak ve gümrük işleri konusunda düzenlemeler yapmak gibi

yetkilerle donatılması, Mısır'ın hem siyasi hem de idari özerkliğinin artmasına yol açmıştır (Çetin, 2001).

Hıdiv İsmail Paşa'nın bu noktadan itibaren bağımsız bir hükümdar gibi davranmaya başladığı görülmektedir. Bu durumu devletin bütünlüğüne yönelik bir tehdit olarak gören Osmanlı hükümeti, 1869 yılında Mısır valiliğinin üzerindeki idari ve mali denetimi artırmayı amaçlayan bir ferman çıkarmıştır. Ancak Osmanlı hükümeti ile iyi geçinme politikasını sürdüren Hıdiv İsmail Paşa, seneler içerisinde bu fermanın yürürlükten kaldırılmasını ve Mısır'a daha fazla özerklik kazandıran yeni düzenlemeler yapılmasını sağlamıştır. 1873 yılında çıkan bir ferman ile Mısır hükümetine ülkenin içişlerini düzenlemek için kanunlar ve nizamnameler çıkarma hakkı verilmiş, Mısır ordusunun büyüklüğüne dair limitler tamamen ortadan kaldırılmış, Mısır hıdivine uluslararası ticari antlaşmalar imzalamak ve yabancı devletlerden borç almak konusunda tam yetki vermiştir. Bu fermanın ardından Mısır'ın Osmanlı'ya bağlılığı sultan adına para basmaktan, Osmanlı sancaklarını kullanmaktan ve Osmanlı'ya senelik vergi vermekten ibaret kalmıştır (Karal, 1988c, ss. 39-53).

Bulgaristan topraklarında Osmanlı hakimiyetinin çok güçlü olması, buradaki ayrılıkçı hareketin diğer Balkan ülkeleriyle kıyaslandığında daha geç gelişmesine neden olmuştur. Tanzimat Dönemi'nin ilk yıllarında başlayan Bulgar isyanları, Osmanlı hükümeti tarafından kolaylıkla bastırılmıştır. Ancak Islahat Fermanı'nın ilanını takip eden dönemde Osmanlı hükümeti, iç ve dış baskıların etkisiyle, Bulgarların taleplerini dinlemek durumunda kalmıştır. Bir kez daha yatıştırma stratejisine başvuran Osmanlı hükümeti, isyancıların en önemli taleplerinden birini yerine getirmiş ve 1870 yılında Bulgar milletinin yönetiminden sorumlu yeni bir kilise kurmuştur. Bulgar Eksharlığı olarak anılan bu kilisenin kuruluşu, Bulgar milliyetçiliğinin güç kazanmasına neden olmuştur. Bulgar Eksharlığı'nın otorite alanının Bulgarlar için bir milli sınır olarak kabul edildiği söylenebilir. Eksharlığın altında örgütlenen dini bürokrasinin sahip olduğu idari özerklikler, sonraki yıllarda özerk bir Bulgar yönetiminin inşa edilmesini kolaylaştırmıştır. Bulgarların kendi kiliselerini kurarak Rum Patrikhanesi'nin otorite alanından çıkmasının diğer Balkan milletleri için bir ilham kaynağı haline geldiği de ayrıca belirtilmelidir (Güllü, 2018).

Osmanlı Devleti'nin siyasi anlamda adem-i merkezileşme sürecini yalnızca ayrılıkçı hareketler üzerinden incelemek de doğru olmayacaktır. Islahat Fermanı'nın ardından millet sistemine getirilen yeni düzenlemelerin önemli bir parçası olan Millet Nizamnameleri, Tanzimat Döneminde Bab-ı Ali tarafından uygulamaya geçirilen nadir

adem-i merkeziyetçi politikalardan biridir. Millet liderlerinin otoritesini nispeten daha seküler bir yapıya sahip olan genel meclislere aktaran bu belgeler, anayasal bir niteliğe sahiptir. İlk millet nizamnamesi 1862 yılında yürürlüğe giren Rum Patrikliği Nizamatı'dır. Bunu 1863 yılında yürürlüğe giren Ermeni Patrikliği Nizamatı ve 1865 yılında yürürlüğe giren Hahamhane Nizamatı takip etmiştir. Bu belgeler aracılığıyla kiliselerin merkez ve taşra teşkilatlarının daha modern bir yapıya kavuşturulduğu görülmektedir. Osmanlı hükümetinin niyeti millet liderlerinin siyasi otoritesini azaltmak ve yeni kurulan teşkilatlar aracılığıyla milletleri kontrol altında tutmak olsa da nizamnamelerin gayrimüslim cemaatlerin milli bilinçlerinin gelişmesine katkıda bulunduğu söylenebilir. Hazırlanan anayasal metinlerin Osmanlı topraklarında anayasalcılık düşüncesinin gelişimine katkı sağladığı da ayrıca belirtilmelidir (Türkkan, 2023, ss. 108-117).

Tanzimat Döneminde yaşanan siyasi gelişmeler, Osmanlı Devleti'nin bu dönem boyunca bir hayatta kalma çabası içinde olduğunu göstermektedir. Osmanlı merkeze yakın ve daha önceki dönemde dirlik sisteminin uygulamada olduğu eyaletlerde tartışmasız bir otoriteye sahip olmuş ve yerel elitlerin siyasi özerkliklerini bütünüyle bastırmayı başarmıştır. Bununla birlikte, önceden yarı özerk niteliğe sahip olan eyaletlerin siyasi özerkliklerinin arttığı, özerk eyaletlerin ise bağımsızlık mücadelesi vermeye başladığı görülmektedir. Hala güçlü bir merkezi orduya sahip olan Osmanlı hükümeti, çıkan ayrılıkçı isyanların büyük bir bölümünü bastırmayı başarmıştır. Osmanlı hükümeti isyanları bastırdıktan sonra bölgede düzeni sağlamak için genellikle yatıştırma politikalarına başvurmuştur. Bu politikalar devletin bazen idari, bazen ise siyasi manada adem-i merkezileşmesine neden olmuştur. Yatıştırma politikalarından yola çıkarak Tanzimat Döneminde Osmanlı hükümetinin adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Zira Avrupa devletlerinin ısrarcı talepleri ve ayrılıkçı hareketleri yalnızca güç kullanarak bastırmanın imkansızlığı, yatıştırma politikalarını bir gereklilik haline getirmiştir. Osmanlı hükümetinin belirli konularda taviz vermeyi reddetmesi, merkeziyetçi tutumunu sürdürdüğünün delili olarak sunulabilir. Ancak bu tutumu daha iyi tespit edebilmek için Tanzimat Dönemi boyunca gerçekleştirilen idari reformları incelemek gerekmektedir.

### *3.2.2.Tanzimat Döneminde Merkeziyetçi İdari Reformlar*

II. Mahmud Döneminde başlayan idari yeniden yapılanma süreci, Tanzimat Dönemi boyunca hızını kaybetmeden devam etmiştir. Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun

ilanı, Osmanlı bürokrasisinin modernleşme sürecindeki önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. Fermanda memurların canlarının ve mallarının güvence altına alınması, kul sisteminin kalıntısı olan yargısız idam ve müsadere uygulamalarının sonunu getirmiştir. Bu güvencelerin verilme amacı, Osmanlı bürokratlarını işlerini korkusuzca yapabilecek duruma getirmektir. Fermanın bu bakımdan amacına ulaştığı söylenebilir. Yukarıda da gösterildiği üzere, Tanzimat Dönemi boyunca Osmanlı bürokrasisi hükümdarın karşısında güç kazanmış ve fiiliyatta devletin yöneticisi haline gelmiştir. Merkezi bürokrasinin bütün devlet kurumlarını hiyerarşik bağlarla kontrol etme çabası ise idari ve mali anlamda merkeziyetçi reformları beraberinde getirmiştir (Eryılmaz, 2017).

Ferman metninde Tanzimat reformlarının gerçekleştirileceği doğrultuya dair önemli işaretler bulunmaktadır. "âlât-ı tahrîbiyyeden olup hiçbir vakitte semere-i nâfiası görülemeyen iltizâmât usûl-i muzırrası"nın kaldırılmasının gerekliliği olduğunu belirten ifade, Osmanlı vergi sistemine dair kapsamlı bir düzenleme yapılacağını bildirmiştir. Fermanda belirtildiği üzere "… memleketin mesâlih-i siyâsiye ve umûr-ı mâliyesini bir adamın yed-i ihtiyârına pençe-i cebr u kahrına teslîm" etmek yerine "ahâlî-i memâlikten her ferdin emlâk ve kudretine göre vergi-i münâsib tâyin olunarak kimseden ziyâde şey alınmaması" daha münasiptir. Bunun için de mali adem-i merkezileşmeyi had safhaya çıkaran iltizam uygulamasının kaldırılıp yerine merkezileşmiş bir vergi sisteminin kurumları gerekmektedir. "Devlet-i Aliyye'mizin berren ve bahren masârif-i askeriye ve sâiresi dahi kavânîn-i îcâbiyye ile tahdîd ve tebyîn olunup ana göre icrâ olunması lâzımedendir." ifadesi, Osmanlı Devleti'nin gelirlerini ve masraflarını yönetirken bir bütçe sistemine geçiş yapacağına işaret etmektedir. Fermanda ordu teşkilatına dair de önemli hükümler yer almıştır. Askere alma usullerinde değişikliklerin yapılacağına ve askerlik süresinin sınırlanacağına dair vaatler, Osmanlı merkezi ordusunu daha hiyerarşik ve düzenli bir yapıya kavuşturan düzenlemelerin habercisi olmuştur (TBMM, 2023, ss. 11-12).

Tanzimat Dönemi'nin ilk yıllarında yapılan reformlar, yeni kurulan ve meclis olarak adlandırılan idari yapılar tarafından planlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Küçük ölçekli meclislerin her biri, devletin sahip olduğu işlevlerden birini geliştirmek veya devlete yeni bir işlev kazandırmak için kurulmuştur (Findley, 1994, s. 150). Askerlik işlerinin düzenlenmesi için kurulan Meclis-i Dar-ı Şuray-ı Askeri, eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması için kurulan Meclis-i Maarrif-i Umumiye, mali konularda danışmanlık yapmak için kurulan Meclis-i Muhasebe-i Maliye ve ülkedeki

ziraat faaliyetlerinin geliştirilmesi için kurulan Meclis-i Ziraat bu meclislere verilebilecek önemli örneklerdendir. Her bir meclis işlevini yerine getirdikten sonra yeni kurulan nezaretlere veya nezaretlerden bağımsız bir şekilde var olan devlet dairelerine katılmıştır. Ticaret ve ziraat işleriyle ilgilenen Meclis-i Umur-ı Nafia'nın işlevlerinin Umur-ı Ticaret Nezaretine devredilmesi ve Meclis-i Maarrif-i Umumiye'nin kuruluşundan birkaç sene sonra Umur-ı Maarrif Nezareti'ne bağlı bir birim haline gelmesi bahsi geçen duruma örnek olarak verilebilir (Karal, 1988a, ss. 116-123).

Tanzimat Döneminde aynı anda pek çok farklı işlevi yerine getiren büyük ölçekli meclisler de kurulmuştur. Bunların ilki ve belki de en önemlisi Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye'dir. Aslında Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanından bir sene önce kurulan bu meclis, başlangıçta yalnızca planlanan reformların yeniden görüşüldüğü bir danışma meclisi olarak görev yapmıştır. Tanzimat Döneminde yetkileri artırılan Meclis-i Vala, aynı anda hem reformlarla ilgili nizamnamelerin hazırlandığı bir yasama organı, hem reformların uygulanıp uygulanmadığını kontrol eden bir denetim makamı, hem de idari davaların görüşüldüğü bir yüksek mahkeme haline gelmiştir. Meclis-i Vala'nın bu sayede kısmi yasama, yürütme ve yargı işlevleri edindiği söylenebilir (Seyitdanlıoğlu, 1999, ss. 113-129).

Meclis-i Vala'nın Tanzimat Dönemi'nin ilk yıllarında reformların yürütülmesinde etkili bir rol üstlendiği görülmektedir. Ancak devlet teşkilatının büyümesi ve reform girişimlerinin çoğalması nedeniyle zaman içinde Meclis-i Vala'nın iş yükü artmıştır. Meclisin hantallaştığını ve yeterince verimli çalışamadığını tespit eden Osmanlı hükümeti, 1854 yılında Meclis-i Ali-i Tanzimat isimli ikinci bir meclis kurmuştur. Varlığını sürdürdüğü 1854-1861 yılları arasında Meclis-i Ali-i Tanzimat'ın yetki ve görevleri sürekli değişmiştir. Osmanlı yönetici elitleri arasındaki anlaşmazlıklar, kimi zaman kanunları düzenleyebilecek kadar yetki sahibi olan meclisin kimi zamanlar basit bir denetim mekanizmasına dönüşmesine neden olmuştur. Bu durumun neden olduğu idari karışıklıklar nihayetinde Meclis-i Ali Tanzimat'ın kapatılmasıyla sona ermiştir. Kısa bir süreliğine var olsa dahi bu meclisin kanunlara ve kurallara göre işleyen rasyonel bir Osmanlı bürokrasisinin inşa edilmesi sürecinde önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Meclisin naib teşkilatının ilmiye teşkilatından bağımsız hale getirilmesine ve şeri mahkemelerin modernleştirilmesine dair çabaları, İlmiye sınıfının küçültülmesini ve reformcu Osmanlı hükümetinin kontrolü altına alınmasını sağlamıştır. Gülhane Hattı Hümayunu'nda öngörülen mali teşkilat da Meclis-i Ali Tanzimat tarafından kurulmuştur (Kılıç, 2020).

Yeniden tek meclis haline gelen Meclis-i Vala, bir kez daha yeniden düzenlenmiş ve işlevlerini yerine getirmesi için daha elverişli bir yapıya kavuşturulmuştur. Yeniden inşa edilen Meclis-i Vala'nın üç daireden oluştuğu görülmektedir. Kanun ve Nizamat Dairesi, meclisin yasama yetkilerini kullanarak kanun ve nizamnameler hazırlamakla görevlendirilmiştir. Umur-ı İdare-i Mülkiye Dairesi, idari reformların yönetilmesi ve denetlenmesi ile ilgili idari işleri üstlenmiştir. Muhakemat Dairesi ise bir yüksek mahkeme olarak kendisine gelen davalarla ilgilenmiştir. Meclisin işlevlerinin farklı birimlere dağıtılmasıyla idari karışıklıkların önüne geçildiği söylenebilir. Ancak, yasama yürütme ve yargı yetkilerinin tek bir idari yapıda toplanması dönemin aydınları tarafından sertçe eleştirilmiştir. Bu eleştiriler ve idari işlerin yürütülmesi sürecinde çıkan aksaklıklar 1868 yılına gelindiğinde bir kez daha iki meclisli bir sisteme geçilmesine neden olmuştur. Meclis-i Vala'nın sahip olduğu yasama ve yürütme yetkileri Şura-yı Devlet isimli bir meclise bırakılırken, yargı yetkileri Divan-ı Ahkam-ı Adliye'ye aktarılmıştır. Bu noktadan itibaren Şura-yı Devlet'in idari reformların yürütülmesinde merkezi bir rol edindiği söylenebilir. Mülkiye, maliye, adliye, nafıa ve maarrif işlerinin Şura-yı Devlet'in bu alanlarda uzmanlaşmış daireleri tarafından yürütülmesi, idari teşkilatlanmada uzmanlaşmayı ve merkezileşmeyi sağlamıştır (Akyıldız, 2003).

Merkezileşme bağlamında incelendiğinde, reform meclislerinin en önemli çalışmalarının Osmanlı taşra teşkilatıyla ilgili olduğu söylenebilir. II. Mahmud Döneminde taşra teşkilatına dair kapsamlı düzenlemeler yapılamamasının en önemli nedeni, devletin reformlar için gereken bütçeye sahip olmamasıdır. Dolayısıyla Tanzimat Döneminde yapılan ilk taşra reformlarının merkezileşmiş bir mali teşkilat kurmaya yönelik oluşu şaşırtıcı değildir. Bu yönde atılan ilk adım, vergi toplama görevinin mültezimlerden alınıp muhassıl adı verilen devlet memurlarına verilmesidir. Mültezimlerin aksine merkezden atanan muhassıllar, merkezin çevre üzerindeki mali denetiminin artmasını sağlamıştır. Her bir muhassılın yanına biri mal sayımıyla, diğeri ise emlak ve nüfus işleriyle ilgilenen iki katip verilmiştir. Gezici memurlar olan muhassıllar, vergi toplamanın yanı sıra gittikleri yerleşim yerleri hakkında istatistikler toplamak ve burada yaşayan halkı Tanzimat reformları hakkında bilgilendirmek gibi görevler de üstlenmiştir (Özkaya & Akyıldız, 2020, ss. 123-132).

Muhassıllık teşkilatının kurulmasını sağlayan Ta'limat-ı Seniyye isimli belge, aynı zamanda taşrada muhassıllara yardımcı olması hedeflenen bazı taşra meclislerinin kurulmasını sağlamıştır. Eyalet, sancak ve kaza düzeyinde kurulan bu meclisler, yerel seçkinlerden çok doğrudan merkezi idare tarafından atanan bürokratların kontrolünde

olmuştur. Eyalet ve sancak düzeyinde kurulan meclislere önemli bir üye olarak katılan muhassıllar, atandıkları kazada kurulan meclislere ise başkanlık yapmıştır. Muhassıl gönderilmeyecek küçük kazalardaki meclisler ise muhassıl tarafından vekil olarak belirlenen kişilerin başkanlığında toplanmıştır. Bu meclislerin birincil görevi vergilerin toplanması ve taşradaki mali işlerin yürütülmesi olmuştur. Devletin mali anlamda merkezileşmesini sağlayan bu meclisler Tanzimat reformlarında öyle temel bir konuma sahip olmuştur ki, muhassıllık makamı 1841 yılında kaldırıldıktan sonra dahi görevlerini sürdürmeye devam etmiştir. Muhassılların yerini ise eyaletlerde defterdar, sancaklarda kaymakam, kazalarda ise müdür adı verilen memurlar almıştır (Önen & Reyhan, 2011, ss. 132-137).

Muhassıllığın kaldırılması, Osmanlı topraklarında reform karşıtı direnişin hala varlığını sürdürdüğünün önemli bir göstergesidir. Eski mültezimler ve vergi sistemindeki değişiklikten zarar gören yerel seçkinler tarafından yapılan muhalefet, muhassıllığın kaldırılmasını temel nedenlerinden biridir. Muhassılların bazılarının görevlerini kötüye kullanması ve eski mültezimlerle iş birliği kurması da Osmanlı hükümetini bu sistemi ortadan kaldırmaya iten nedenlerden biri olmuştur. Sonraki süreçte iltizam usulüne geçici olarak geri dönüldüğü görülmektedir (Torun, 2012). Ancak taşra meclislerinin varlığı, iltizam usulünün eskiden olduğu kadar kontrolsüz bir şekilde uygulanmasının önüne geçmiştir. Taşra meclislerinin yaygınlaşması kısa vadede mültezimlerin kontrol altına alınmasını, uzun vadede ise mali anlamda daha merkezileşmiş bir yapının kurulmasını sağlamıştır (Önen & Reyhan, 2011, ss. 132-137).

Hem idari hem de mali merkezileşmeye yönelik yapılmış diğer bir önemli reform, imar meclislerinin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Süreç 1845 yılında her eyaletten biri Müslüman biri gayrimüslim olmak üzere iki temsilcinin İstanbul'a çağırılması ile başlamıştır. Meclis-i Vala'nın karşısına çıkan bu temsilciler, merkezi hükümeti yerel düzeyde ortaya çıkan idari sorunlar hakkında detaylıca bilgilendirmiştir. Merkezi hükümet bu görüşmelerin neticesinde, her eyalette bölgenin imarını ve refahını artırmakla görevli imar meclisleri kurma kararı almıştır. Sonraki süreçte beşi Anadolu eyaletlerinde, diğer beşi ile Balkan eyaletlerinde olmak üzere toplamda on imar meclisi kurulmuştur. Meclislerin kurulduktan sonraki ilk faaliyeti, bulundukları eyalette yaşanan idari sorunların kaynaklarını analiz etmek ve merkezi hükümete detaylı raporlar sunmak olmuştur. Ancak sonraki süreçte yaşanan istikrarsızlıklar nedeniyle imar meclislerin çalışmaları yarım ve sonuçsuz kalmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1992). Yine de sunulan raporların daha sonra gerçekleştirilecek idari reformların planlanmasına

katkıda bulunduğu söylenebilir. Nihayetinde başarısızlığa uğramasına rağmen, imar meclisleri Osmanlı'da merkez-çevre ilişkilerini geliştirmek ve taşra teşkilatını merkezileştirmek için yapılan önemli bir girişim olarak değerlendirilmelidir.

Tanzimat reformlarının ilk yıllarında merkezi hükümetin taşra üzerinde sınırlı bir otoriteye sahip olmasının en önemli nedeni, valilerin geniş idari özerkliklere sahip oluşudur. II. Mahmud Döneminde taşradaki yöneticileri bağımsız siyasi otoriteler gibi davranmasının önüne geçilmiş olsa da idari özerklik konusunda büyük kısıtlamalar getirilmemiştir. Bu durum, 1849 yılında yapılan düzenlemeler ile değiştirilmiştir. Düzenlemelerin neticesinde valilerin görev ve yetkilerinin bir kısmı doğrudan merkezi hükümetin kontrolünde olan taşra meclislerine aktarılmıştır. Artık Eyalet Meclisi ve Sancak Meclisi isimleriyle bu meclisler, bu noktadan itibaren valiler üzerindeki bir denetim mekanizması olarak da çalışmaya başlamıştır (Önen & Reyhan, 2011, Ss. 137-142).

Düzenlemelerin diğer bir neticesi, valilerin merkezi hükümete danışmadan harekete geçemeyecek duruma gelmesidir. Bu durum merkez ile taşra arasındaki idari ilişkileri Osmanlı tarihinde daha önce hiç olmadığı kadar güçlendirmiştir. Dolayısıyla Osmanlı hükümetinin reformu gerçekleştirerek amacına ulaştığı söylenebilir. Ancak reformun bazı öngörülemeyen sonuçlarının olduğu da belirtilmelidir. Kırtasiyecilikteki artış bunların en önemlisidir. Valilerin küçük idari meselelerde dahi merkezi hükümet ile iletişime geçmek zorunda kalması, hükümetin yazışma işlerini yürüten kapı kethüdalarının iş yoğunluğunu artırmıştır. Bunun neticesinde işlerin aksamaması için yeni kethüdalık kadrolarının oluşturulması gerekmiştir. Ancak bu kadro artışı kırtasiyeciliğin beraberinde getirdiği idari problemleri aşmak için yeterli olmamıştır. Eyalet yönetimiyle ilgili idari meselelerin önce merkezi bürokrasiden geçmek zorunda olması, yerel hizmetlerin sunumunda aksamalara yol açmıştır. Merkezi bürokrasi büyüyüp geliştikçe yerel hizmetlerin sunumunda karşılaşılan idari aksaklıklarda da artış gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2017, ss. 195-201).

Eyalet ve sancak meclisleri merkezden atanan üyeler sayesinde merkezi hükümetin kontrolü altında olsa bile, yerel seçkinler de bu meclislerde yer alma ve taşra idaresine katılma imkanı bulmuştur. Bu durumun yerel seçkinlerin bir kez daha güç kazanma ihtimalini ortaya çıkarması merkezi hükümeti yeni tedbirler almak zorunda bırakmıştır. Valilerin işlevsizleştirilmesinin neden olduğu idari aksaklıklar yeni bir reformu gerekli kılmıştır. 1852 yılında yapılan düzenlemeler ile valilerin yetkileri artırılmış ve eyalet meclislerinin vali üzerindeki denetim yetkileri kısıtlanmıştır. Islahat

fermanının başlattığı yeni reform dalgasının neticesi olarak çıkarılan Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat isimli kanun ise vali ile meclis arasındaki güç dengesini valilerin lehine bozmuştur. Kanunun 1858 yılında yürürlüğe girmesiyle merkezin taşradaki tek temsilcisi haline gelen valiler, yetki genişliği ilkesi sayesinde kendiliklerinden harekete geçme özgürlüğünü kazanmıştır (Kılıç, 2009).

1858 düzenlemesi, valilerle ilgili hükümleri nedeniyle, ilk bakışta 1849 düzenlemesinin tam tersi gibi görünmektedir. Ancak aslında her iki düzenlemenin de merkezi hükümetin taşra üzerindeki kontrolünü artırma girişiminin bir sonucu olduğu söylenebilir. 1849'da taşradaki idari reformların henüz yeterince yerleşmediği ve güçlü valilerin Osmanlı merkezi hükümeti tarafından bir tehdit olarak algılanmaya devam ettiği görülmektedir. Bu nedenle Osmanlı hükümeti yeni kurulmuş olan ve üyelerinin büyük bir bölümü sivil bürokratlardan oluşan taşra meclislerine daha çok yetki vermeyi tercih etmiştir. 1858 yılına gelindiğinde ise eyaletlerdeki ve sancaklardaki yeni taşra birimleri etkin bir şekilde çalışmaya başlamıştır. Bu durum merkezi hükümetin, çoğunlukla sivil memurlar arasından atanmaya başlayan valileri kontrol altında tutmasını da kolaylaştırmıştır. Taşra meclisleri ise, yönetimi hala atanmış memurların eline olsa dahi, yerel elitler tarafından kendi otoritelerini artırmak için kullanılan bir araca dönüşmüştür. Dolayısıyla eyaletlerdeki gücü valilik makamında merkezileştirmek, taşra meclislerini kontrol altına almayı hedefleyen Osmanlı hükümetinin merkeziyetçi yönetim anlayışının doğal bir sonucu haline gelmiştir (Önen & Reyhan, 2011, ss. 144-148).

1860'lı yıllarda eyaletlerin yönetimine dair çok daha kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Osmanlı hükümetini bu reformları gerçekleştirmeye iten birincil neden, gayrimüslim tebaanın taşra yönetiminin demokratikleştirilmesine yönelik talepleri ve Avrupa devletlerinin bu taleplere verdiği destektir. Aynı anda hem talepleri karşılamayı hem de merkezi otoritesini korumayı hedefleyen Osmanlı hükümeti, senelerce devam eden bir hazırlık sürecinin ardından 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi'ni çıkartmıştır. Nizamnamede eyaletlerin vilayet adı altında yeniden organize edilmesi öngörülmüştür. Vilayet yönetiminin başında olan valiler, 1858 yılında edindikleri yetki ve sorumlulukları önemli ölçüde korumuştur. Ancak nizamnameye göre valilerin yanında görev alacak olan vilayet defterdarı, umur-ı hariciyye, umur-ı nafıa ve umur-ı ziraiye gibi önemli memurlar vali tarafından değil, doğrudan ilgili bakanlıklar tarafından atanacaktır. Bu memurlar ile onları atayan bakanlıklar arasındaki

hiyerarşik ilişki, merkez ile taşra arasındaki idari bağları güçlendirecek niteliktedir (Gençoğlu, 2011).

Vilayet Nizamnamesi'ne göre, hiyerarşide vilayetlerin bir altında liva adı verilen idari birimler bulunacaktır. Livaların yönetimi mutasarrıf adı verilen ve yine doğrudan merkezi hükümet tarafından atanan memurların emrine verilmiştir. Mutasarrıfların yanında görev alan muhasebeci ve tahrirat müdürü gibi önemli memurlar, vilayetteki üst düzey memurlar gibi, ilgili bakanlıklar tarafından atanacaktır. Livaların bir altında yer alan idari birim ise, daha önce de olduğu gibi, kaza olarak adlandırılmıştır. Kazaların yönetiminin merkezi hükümet tarafından atanan kaymakamlara verilmesi, vilayet reformu ile getirilen önemli bir değişiklik olarak nitelendirilebilir. Zira daha önceki dönemde kazaların yönetiminden sorumlu olan müdürlerin yerel seçkinler arasından seçim yoluyla göreve getirildiği görülmektedir (Çadırcı, 1989).

Bütün bunlardan yola çıkarak 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin merkezin taşra üzerindeki idari kontrolünü artırdığı ve Osmanlı Devleti'ni idari anlamda daha merkezileşmiş bir yapıya kavuşturduğu söylenebilir. Ancak nizamnamenin çıkarılmasının temel nedenlerinden biri Avrupa'dan ve yerel seçkinlerden gelen baskılara cevap vermek olduğu unutulmamalıdır. Bu durum nizamnamede taşra meclisleri hakkında da önemli düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. Nizamnamede meclislerin yapısında ve işleyişinde büyük değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Vilayet düzeyinde kurulan Meclis-i Umum-i Vilayet isimli yapıların ilk kez bu nizamnamenin sonucunda ortaya çıktığı söylenebilir. Bu meclisler, başkanı ve başkan yardımcısı hariç, tamamen seçilmiş üyelerden oluşmuştur. Vilayet sınırları içindeki farklı livalardan gelen bu üyeler, kendi yaşadıkları yeri temsil etmekle sorumlu tutulmuştur. Temsilcilerin yerel meseleleri gündeme getirme ve idari işlerin işleyişi hakkında konuşma imkanı bulmasının yönetim sorunlarının çözülmesini kolaylaştıracağı umulmuştur. Ancak meclislerin yetkilerinin son derece sınırlı oluşu, bir danışma kurulu olmaktan öteye geçememelerine yol açmıştır. Vilayet, liva ve sancak düzeyinde kurulan idare meclisleri ise bu idari birimlerin yönetiminde çok daha etkin bir rol üstlenmiştir. Kurulduğu taşra birimindeki önemli memurlardan ve seçilmiş üyelerden oluşan bu meclisler, idari ve mali işlerin nasıl yürütüleceğini görüşmekle ve karar almakta görevlendirilmiştir (Önen & Reyhan, 2011, ss. 156-175).

1864 Vilayet Nizamnamesi muhtarlık teşkilatına dair de önemli düzenlemeler getirmiştir. İlk kez 1858 düzenlemesinde bir idari birim olarak yer alan karyelerin niteliği, 1864 Nizamnamesi'nde nihayet netleştirilmiştir. Buna göre şehirlerde ve

kasabalarda bulunan mahalleler de karye hükmünde kabul edilecektir. Her mahallede veya karyede görevli olan muhtar sayısı, burada yaşayan cemaatlerin sayısına ve nüfusuna göre belirlenecektir. Aynı şekilde, mahalle ve karyelerde bulunan her cemaat, üye sayısı cemaatinin nüfusuna göre değişen bir ihtiyar meclisine sahip olacaktır. Muhtarlara görevlendirildikleri yerde asayişi sağlamak, vergi toplamak, kendisine verilen idari işleri yapmak ve yerel hizmetleri yürütmek gibi görevler yüklenmiştir. İhtiyar meclisleri ise köyün idari ve mali yönetimi ile ilgili meseleleri müzakere etmek, yerel hizmetlerin sunumunu denetlemek ve yerel halk arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmek gibi görevlere sahip olmuştur (Eryılmaz, 2017, ss. 216-226). İhtiyar meclislerinin varlığının yerel düzeyde belirli ölçüde demokratikleşmeyi sağladığı söylenebilir. Ancak muhtarların merkezi hükümete karşı sorumlu bir devlet memuru olarak üstlendiği görevlerin merkezin taşra üzerindeki kontrol ve denetimini artırdığı da açıktır. Bu noktada muhtarların bağlı oldukları idari birimler tarafından denetlendiği de belirtilmelidir.

Osmanlı hükümeti 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin öngördüğü reformları aynı anda bütün ülkede uygulamak yerine önce belirli bölgelerde denemeler yapmayı tercih etmiştir. İlk deneme, Silistre, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesi ile kurulan Tuna Vilayeti'nde gerçekleştirilmiştir. Reformun uygulamaya geçirilmesi için atılan ilk adım, 1864 Nizamnamesi'nin Tuna vilayetinde nasıl uygulanacağını açıklığa kavuşturan Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanması olmuştur. Bunu takip yıllarda vilayetteki idari hiyerarşi yeniden inşa edilmiş, nizamnamede öngörülen vilayet meclisi ve idare meclisleri kurulmuş, vergi sistemi düzene sokulmuş, kapsamlı imar çalışmaları yapılmış ve yeni beledi hizmetler sunulmaya başlanmıştır. Tuna Vilayeti örneğinin vilayet reformlarının başarıyla uygulanabileceğini göstermesinin ardından Osmanlı hükümeti yeni kurulan Bosna, Edirne, Halep, Suriye, Trablusgarp ve Erzurum vilayetlerinde benzer denemeler yapmıştır. Bu vilayetlerin her biri için, Tuna Vilayet Nizamnamesi gibi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'ni vilayetin özel koşullarına uyarlayan ayrı nizamnameler hazırlanmıştır (Kılıç, 2005).

Vilayet reformlarından memnun kalan Osmanlı hükümeti, 1867 yılında çıkardığı bir düzenleme ile reformların ülke çapında uygulamaya geçirilmesine karar vermiştir. Sonraki yıllarda Osmanlı taşra teşkilatının hızlıca yeniden inşa edildiği söylenebilir. Bu süreçte gerçekleşen idari aksaklıklar, Vilayet Nizamnamesi'nin eksikliklerinin ve kusurlarının tespit edilmesini sağlamıştır. 1871 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, bu eksikliklerin ve kusurların giderilmesi için

hazırlanmıştır. Yeni nizamnamede vilayet sisteminin işleyişine dair standartların netleştirildiği görülmektedir (Eryılmaz, 2017, ss. 195-201).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin uygulamaya geçirilmesinin ardından valilerin görevlerinde büyük bir artış gerçekleşmiştir. Bu durum devletin, modernleşmenin etkisiyle, birtakım yeni işlevler edinmesinden kaynaklanmıştır. Devletin taşradaki en önemli temsilcisi olan vali, okullar ve hastaneler açmakla, yollar ve limanlar yapmakla, fabrikalar ve şirketler kurmakla sorumlu tutulmuştur. Valinin merkezi hükümete danışmadan önemli kararlar alamaması ve merkezden gelen talimatlara uymak zorunda olması, yetki genişliğine dayanan otoritesinin sınırlılığını göstermektedir. Valilikte çalışan üst düzey memurların sayısında ve görevlerinde de bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak bunlar bakanlıkların taşradaki temsilcileri olmaya devam etmişlerdir. Benzer bir durum taşra idaresinin daha alt kademelerinde bulunan yönetim birimleri için de geçerlidir (Gençoğlu, 2011).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile muhtarlık teşkilatı da bir kez daha düzenlenmiştir. Bu nizamnamede muhtarın merkezi hükümet ile karyeler arasındaki aracı olma görevine daha çok vurgu yapılmıştır. Nizamnameye göre muhtarlar nahiye müdürü tarafından kendilerine tebliğ edilen kanunları, nizamnameleri ve hükümet emirlerini uygulamakla görevlidir. Karyedeki mali işlerle ilgili yazışmaları yürütmek, doğum ve ölüm vakalarının kaydını tutmak ve asayişi sağlamak için nahiye yönetimiyle iş birliği yapmak gibi önemli görevlere sahiptir. Muhtarın görevleri onun merkezi hiyerarşinin altında yer alan bir memur gibi konumlandırıldığını göstermektedir. İhtiyar meclisi ise yerel hizmetlerin sunulmasından, karye düzeyindeki devlet görevlilerinin atanmasından ve muhtarın denetlenmesinden sorumlu bir danışma ve karar alma meclisi niteliğindedir (Ercoşkun, 2012).

*Nahiye* adı verilen idari birimlerde yeni yönetim teşkilatlarının kurulması, İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin Osmanlı taşra teşkilatına getirdiği en önemli yeniliklerden biri olarak nitelendirilebilir. Geleneksel dönemde nahiye kelimesi kırsal alanda bulunan ve köylerden nispeten daha kalabalık olan yerleşim yerlerini tanımlamak için kullanılmıştır. Kadı naipleri tarafında yönetilen nahiyeler ayrı bir idari birim olarak kabul edilmemiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde büyüklük ve nüfus bakımında köy ile kaza arasında kalan yerleşim yerlerinin nahiye olarak anılacağının belirtilmesi, modernleşme sürecinde nahiyenin ilk kez taşra yönetimiyle ilgili resmi sınıflandırmanın bir unsuru haline gelmesini sağlamıştır. Ancak nizamnamede nahiye taşradaki idari birimler arasında sıralanmamıştır. Aynı nedenden ötürü nizamnamede

nahiye yönetimine dair herhangi bir hüküm de yer almamıştır. Bu durum 1871 yılında yapılan düzenlemelerin ardından değişmiştir. Yeni nizamnamede hem nahiye taşra hiyerarşisindeki idari birimlerden biri olarak nitelendirilmiş hem de nahiyenin kurulma koşulları, sahip olduğu nitelikler ve yönetim organları sıralanmıştır (Ortaylı, 2018, ss. 98-119).

Nahiyelerin kuruluşu Osmanlı merkezileşmesinin bir istisnası olarak nitelendirilebilir. Zira nizamnamedeki hükümler değerlendirildiğinde nahiyenin idari özerkliklere sahip bir mahalli idare birimi olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Nizamnameye göre nahiye yönetimi bir nahiye müdüründen ve bir nahiye meclisinden oluşacaktır. Yerel halkın bir mensubu olan nahiye müdürünü atama yetkisi valiye aittir. Nahiye meclisinin üyeleri ise nahiyeye bağlı karyelerin ihtiyar meclisleri arasından seçilen kişilerden oluşacaktır. Nahiye müdürünün görevleri nahiyede emniyeti sağlamak, vergi toplama işlerinde hükümete yardımcı olmak ve nahiye meclisine başkanlık etmektir. Nahiye meclisi ise nahiyede ve karyelerde beledi hizmetlerin sunulmasından sorumludur. Nahiye sınırları içinde sanayinin ve ticaretin geliştirilmesi de nahiye meclisine yüklenen ikincil bir sorumluluktur (Seyitdanlıoğlu, 1996).

Bütün bu sorumlulukları kendiliğinden yerine getirebilecek kapasiteye sahip olan nahiyelerin zaman içinde gelişmiş mahalli idare birimleri haline gelebileceği iddia edilebilir. Ancak, nahiye reformlarının bütün ülkede başarıyla uygulamaya geçirilmesi mümkün olmamıştır. Millet sistemi sayesinde kendi kendini yönetme tecrübesi edinmiş olan gayrimüslim yerleşimleri, nahiye sistemine nispeten daha kolay uyum sağlamıştır. Benzer bir tecrübeye sahip olmayan Müslüman yerleşimlerinde kurulan nahiyelerin sayıca daha az olduğu görülmektedir. Nahiyenin gayrimüslim milletler arasında yaygınlaşan ayrılıkçı hareketi besleyebileceğine yönelik endişe, sonraki süreçte Osmanlı hükümetinin nahiyelerin idari özerkliğini mümkün olduğunca kısıtlamasına neden olmuştur. Kurulan bürokratik kontrol mekanizmaları, kurulan pek çok nahiyenin görevlerini kendiliğinden yerine getirmesinin önüne geçmiştir. Dahası, idari hiyerarşide karyelerin üstünde bulunması sayesinde nahiyeler karyeler ile merkezi hükümet arasındaki idari bağı kuvvetlendiren bir araç olarak kullanılmaya başlamıştır (Ortaylı, 2018, ss. 98-119). Buradan yola çıkarak, Osmanlı hükümetinin merkeziyetçi yönetim uygulamalarının nahiye reformunun adem-i merkezileşmeye yol açabilecek unsurlarını ortadan kaldırdığı söylenebilir.

Yukarıda sıralanan reformlarla doğrudan ilişkili olmaması nedeniyle, Osmanlı belediyelerinin gelişim sürecini ayrıca incelemek faydalı olacaktır. Tanzimat Döneminde

belediye teşkilatı kurmaya yönelik ilk girişim, devletin yönetim merkezinde gerçekleştirilmiştir. 1855'te İstanbul şehir yönetiminden sorumlu tutulan ve şehremaneti olarak anılan bir yönetim biriminin kurulması, aslında merkezileşme/adem-i merkezileşme bağlamında incelenebilecek bir gelişme değildir. Ancak, bu idari teşkilatın nezaretlerle doğrudan ilişkili olarak çalışması ve bağımsız bir bütçeye sahip olmaması gibi özelliklerini Osmanlı merkeziyetçiliğinin bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür.

Şehremanetinin yönetimi şehremini olarak anılan bir memura ve şehir meclisi isimli bir kurula bırakılmıştır. Yeterli idari ve mali özerkliğe sahip olmaması, şehremanetinin istenildiği kadar etkili ve verimli çalışamamasına neden olmuştur. Bunun üzerine şehremaneti yönetimini yeniden düzenlemeyi amaçlayan İntizam-ı Şehir Komisyonu isimli bir ihtisas komisyonu kurulmuştur. Batıdaki belediyecilik uygulamaları hakkında bilgisi bulunan gayrimüslim tebaadan ve yabancı uzmanlardan oluşan bu komisyon, şehremaneti yönetimi ile ilgili kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bu raporu dikkate alan Osmanlı hükümeti, İstanbul'da on dört daireden oluşan bir belediye teşkilatının kurulmasına karar vermiştir. İlk belediye dairesi 1857 yılında Beyoğlu ve Galata semtlerinde hizmet vermek üzere kurulmuştur. Altıncı Daire olarak anılan bu birim, idari ve mali özerkliklere sahip olması nedeniyle Osmanlı'nın ilk gerçek belediyesi olarak kabul edilebilir. 1868 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, İstanbul'un farklı ilçelerinde de belediye teşkilatlarının kurulmasını ve şehremanetinin daha özerk bir yapıya kavuşturulmasını sağlamıştır. Şehremanetinin imar ve bayındırlık hizmetlerinin yanında eğitim, kültür ve sağlık ile ilgili sosyal hizmetleri sağlamakta sorumlu tutulması, Osmanlı yönetim anlayışında önemli bir değişime işaret etmektedir. Nizamnamede yer alan hükümler ve teşkilatın işleyişinde yaşanan sorunlar burada daha detaylıca incelenmeyecektir. Bununla birlikte, nizamnamenin ülkede belediyeciliğin gelişim sürecinin önemli bir aşaması olduğu belirtilmelidir (Oktay, 2011, ss. 17-45).

İstanbul'da kurulan belediye teşkilatı planlandığı kadar başarılı olamasa dahi ülke çapında büyük ilgi görmüştür. Bunun üzerine İzmir, Selanik ve İskenderiye gibi diğer önemli şehirlerde de Altıncı Daire gibi örgütlenen belediye teşkilatları kurulmaya başlamıştır. Ancak 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar taşrada belediye yönetimine dair herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Nizamnamenin belediyeler ile ilgili hükmü de oldukça muğlaktır. Fransa'daki komün sisteminden etkilenerek hazırlanan nizamnamede her karyenin bir belediye olarak kabul edileceği belirtilmiştir. Ancak

belgede belediyelerin teşkilatlarına ve görevlerine dair herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bunun neden olduğu belirsizlik 1867 yılında çıkarılan iki talimatname ile ortadan kaldırılmıştır. Talimatnamelere göre belediye teşkilatının yönetim organı belediye meclisidir. Meclisin yapısını ve işlevlerini sıralayan talimatnameler, belediyeyi bir tüzel kişiliğe sahip olmayan bir hizmet birimi olarak ele almıştır (Oktay, 2008, ss. 17-45).

Tanzimat Döneminde taşrada belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik en önemli girişim İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleştirilmiştir. Nizamnamede vilayet, liva ve kaza merkezi olan bütün şehir ve kasabalarda bir belediye teşkilatının kurulması öngörülmüştür. Belediye, 1867 talimatnamelerinde de belirtildiği üzere, bir belediye meclisi tarafından yönetilecektir. Belediyedeki en üst düzey devlet görevlisi olan meclis reisi, mutasarrıf tarafından taşra memurları arasından seçilecek ve valinin onayı ile atanacaktır. Belediye sınırları içindeki ihtiyar meclislerince seçilen ve hükümetin onayıyla göreve gelen meclis üyeleri, eğer belediye vilayet merkezinde yer alıyor ise Bab-ı Ali'nin, daha alt bir kademede yer alıyor ise valinin onayını almadan göreve başlayamayacaktır (Seyitdanlıoğlu, 1996). Buradan yola çıkarak merkezi hükümetin belediye meclislerinin siyasi güç elde etmeyi amaçlayan yerel elitler tarafından ele geçirilmesini önleyebilecek kontrol mekanizmalarına sahip olduğu söylenebilir.

Merkezi hükümetin taşra belediyeleri üzerindeki kontrol ve denetimi meclis üyelerinin seçimiyle sınırlı değildir. Belediye meclisleri hiyerarşik olarak bulundukları bölgenin yönetiminden sorumlu olan idare meclislerinin altında yer alan bir hizmet birimi olarak kabul edilmiştir. Bu durum idare meclislerinin belediye meclislerini idari ve mali denetime tabi tutmasını mümkün kılmıştır. Üstelik, imar denetimi yapmak, yol ve kaldırım inşa etmek, şehir halkına ulaşım araçları sağlamak, su kaynaklarını kontrol etmek, itfaiye hizmeti sunmak gibi pek çok göreve sahip olan belediyelere bunları yerine getirmelerini mümkün kılacak bir gelir kaynağı da verilmemiştir. İdari veya mali özerkliğe sahip olmayan taşra belediyeleri, bu nedenle işlevlerini yerine getirmekte güçlük yaşamıştır. Küçük ve fakir şehirlerde bulunan belediyelerin kuruldukları dönemde en temel işlevlerini dahi yerine getiremediği görülmüştür (Ortaylı, 2018, ss. 171-193). Tanzimat Dönemindeki belediyelerin durumu, Osmanlı hükümetinin merkeziyetçi yönetim anlayışının bazı önemli reformların nasıl önüne geçtiğini gösteren önemli bir örnektir.

Görüldüğü üzere, Tanzimat Dönemi boyunca yapılan taşra reformları sürekli olarak Osmanlı Devletini idari anlamda daha merkezileşmiş bir yapıya kavuşmuştur. Taşra teşkilatının belirli kademelerinde yer verilen yerel demokrasi uygulamaları, Osmanlı hükümetine yapılan iç ve dış baskıların bir neticesidir. Müttefiklerini kaybetmemek ve yeni isyanların çıkmasını önlemek için bu reformları kabul eden Osmanlı hükümeti, kurduğu alternatif yönetim ve denetim mekanizmalarıyla mahalli idare birimlerinin özerkliklerini mümkün olduğunca kısıtlamıştır. Reform süreci boyunca geleneksel yönetim yapılarını adım adım modern yönetim yapıları ile değiştiren Osmanlı hükümeti, Tanzimat Dönemi'nin sonuna gelindiğinde ülkenin büyük bir bölümüne doğrudan müdahale etme kapasitesine erişmiştir (Dursun, 1998). Bu noktada siyasi özerklik sahibi eyaletlerin istisnai bir konuma sahip olduğu da belirtilmelidir.

### 3.3. I. Meşrutiyet ve Adem-i Merkeziyetçilik

Tanzimat Dönemi boyunca yapılan reformlarının arzu edildiği kadar başarılı bir şekilde uygulanamaması çoğu zaman teknik ve mali yetersizliklerden kaynaklanmıştır. Avrupa devletlerinin baskılarının ve milliyetçi grupların taleplerinin de reform sürecinde aksaklıklara neden olduğu söylenebilir. Ancak Bab-ı Ali tarafından yönetilen Osmanlı bürokrasisi, bütün aksaklıklara rağmen, modern bir devlet teşkilatı kurmakta başarılı olmuştur. Kurulan devlet teşkilatının zaman içinde büyük bir değişim sürecinden geçmesi, Osmanlı bürokrasisinin yönetim anlayışındaki değişimden kaynaklanmıştır. Her bürokrat neslinin bir öncekinden farklı niteliklere sahip olduğu ve yönetime dair farklı fikirler geliştirdiği görülmektedir. Farklı dönemlerde birbiriyle çelişen reformların yapılmasının en önemli nedeni, hükümeti Osmanlı bürokrasisinin içinde bulunan farklı bir kadronun devralmasıdır. Tanzimat Dönemi'ni sona erdiren gelişmelerin de böyle bir iktidar değişiminden kaynaklandığı görülmektedir (Karal, 1988d, ss. 1-14).

Genç Osmanlılar olarak adlandırılan grup, Tanzimat Döneminde yetişmiş genç aydınlardan oluşmuştur. Bunların büyük bir bölümünün devlet tarafından bürokrat olmak üzere yetiştirildiği ve sonrasında Osmanlı bürokrasisinin farklı kademelerinde görev aldığı görülmektedir. Bu bürokrat neslini Tanzimat Dönemi boyunca hakim olan bürokrat neslinden ayıran en önemli unsur *hürriyet* düşüncesidir. Batıda gelişen ve devlet yönetimlerini yeniden şekillendirmeye başlayan liberalizm, Osmanlı topraklarında Genç Osmanlılar aracılığıyla taşınmıştır. Tanzimat Dönemi'nin kameralist yönetim anlayışını şiddetle eleştiren Genç Osmanlılar, devleti baskıcı yöntemlerle tek bir

bütün halinde tutmanın mümkün olmadığını dile getirmiş ve demokratik bir dönüşümün şart olduğunu savunmuştur. Bu noktada Genç Osmanlılar'ın dönüşümün niteliği ve yöntemi hakkında fikir ayrılıkları yaşadığı belirtilmelidir. Ancak hemfikir oldukları nadir meselelerden biri devletin siyasi bütünlüğü korumak için aşırı merkeziyetçi yaklaşımların ortadan kaldırılmasının gerekli oluşudur (Mardin, 1962).

Anayasal bir rejime geçiş, Genç Osmanlılar'ın en büyük hedeflerinden biri olmuştur. İçlerinde monarşiyi ortadan kaldırma ve bir cumhuriyet rejimi kurma taraftarları olmakla birlikte, Genç Osmanlılar'ın büyük bir bölümünün meşrutiyeti daha uygun bir rejim olarak kabul ettiği de belirtilmelidir. Genç Osmanlılar arasında en çok kabul gören siyasi akım ise Osmanlı topraklarında bulunan herkesin Osmanlılık kimliğini sahiplenip eşit koşullar arasında var olması ideali üzerine kurulu olan Osmanlıcılık akımıdır. Genç Osmanlılar'ın bu fikirleri benimsemesinin ardında devletin siyasi bütünlüğünü koruma arzusu yer almaktadır. Dolayısıyla Genç Osmanlılar'ın siyasi anlamda merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte hürriyet düşüncesini besleyen liberal fikirleri Genç Osmanlılar'ın idari ve mali adem-i merkezileşmeyi sağlayacak reformlara daha sıcak bakmasına ve hatta bunlara taraftar olmasına yol açmıştır. Devlet mekanizmasının verimli bir şekilde işlemesi için merkezi kontrol ve denetimin artırılması değil azaltılması gerektiğini savunan Genç Osmanlılar, bürokratik despotizmi ortadan kaldırmayı hedeflemiştir (Mardin, 1962).

Genç Osmanlılar tarafından yürütülen anayasacı muhalefet, 1876 yılında ilk Osmanlı anayasası olan Kanun-ı Esasi'nin ilan edilmesi ile başarıya ulaşmıştır. Anayasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte mutlakiyetçi/kameralist yönetim yapısı ortadan kaldırılmış ve yerini bir meşrutiyet rejimine bırakmıştır. Bu, Tanzimat Dönemi boyunca Osmanlı Devleti'ni hükümdar adına yönetmiş olan bürokratik seçkinlerin ülkenin yönetimini halk tarafından seçilmiş siyasetçilerle paylaşmak zorunda kaldığı anlamına gelmektedir. Anayasanın devlet otoritesine daha önce var olmayan bazı sınırlandırmalar getirdiği de belirtilmelidir. Bu durum, Kanun-ı Esasi yürürlükte kaldığı müddetçe siyasi merkezileşmenin belirli sınırları aşamayacağı anlamına gelmektedir (Devereux, 1964).

#### *3.3.1.I. Meşrutiyet Döneminde Adem-i Merkeziyetçi Reformlar*

Kanun-ı Esasi'nin yürürlüğe girmesinin ardından kanun yapma yetkisi Meclis-i Mebusan isimli bir siyasi yapıya verilmiştir. Böylece Bab-ı Ali'nin Meclis-i Vala aracılığıyla idari reformlar yapma yetisi sınırlandırılmıştır. Osmanlı Devleti'nin yasama

organı olarak görev yapmaya başlayan Meclis-i Mebusan, Meclis-i Ayan ve Meclis-i Umumi isimli iki daireden oluşmuştur. Hükümdar tarafından tayin edilen Meclis-i Ayan üyeleri uzun süre devlet hizmetinde bulunmuş kişilerden, rütbeli askerlerden, gayrimüslim cemaatlerinin liderlerinden ve diğer siyasi seçkinlerden oluşmuştur. Meclis-i Mebusan üyelerinin üçte ikisinden oluşan Meclis-i Umumi'de ise doğrudan halk tarafından seçilen üyeler yer almıştır (Akyıldız, 2003).

Kanun-ı Esasi, Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile başlayan ve Islahat Fermanı ile devam eden vatandaşlık reformlarının sonucu olarak nitelendirilebilir. Anayasa sayesinde halkın önemli bir bölümü tebaa olmaktan çıkmış ve temel hakları güvence altına alınan vatandaşlar haline gelmiştir. Bu durum Müslüman ve gayrimüslim tebaa arasındaki ayrımları kaldırma yolunda da önemli bir adım atıldığı anlamına gelmektedir. Seçme ve seçilme hakkı elde eden gayrimüslim vatandaşlar, yaşadıkları bölgeyi temsil etmek ve karar alma süreçlerine katılmak üzere Meclis-i Mebusan üyesi olmaya hak kazanmıştır. Böylelikle Meclis-i Mebusan Osmanlı hükmü altında bulunan toplulukların temsilcilerinin eşit koşullarda bir araya gelip ülke meselelerini tartışmasına müsait bir ortam haline gelmiştir (Devereux, 1964).

I. Meşrutiyet Döneminde Meclis-i Mebusan'ın doğası gereği adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu söylenebilir. Bunun durum Meclis-i Umumi'de yer alan mebusların kimliğinden kaynaklanmıştır. Seçildikleri bölgenin siyasi elitleri olan bu mebuslar, kendilerinin ve temsil ettikleri insanların çıkarları için merkezin taşra üzerindeki egemenliğini sınırlandırma taraftarı olmuştur. I. Meşrutiyet Döneminde siyasi partilerin var olmamasının da bu duruma katkıda bulunduğu söylenebilir. Otoriteyi kendi elinde toplamayı amaçlayan bir siyasi partinin değil kendilerini seçenlerin temsilcisi olarak harekete geçen mebuslar, bu nedenle taşra yönetimine merkeziyetçi bir bakış açısıyla bakamamıştır. Bu noktada Osmanlı mebuslarının büyük çoğunluğunun Osmanlıcılık akımını benimsemiş kişiler olduğu da belirtilmelidir (Çakır, 2024). Dolayısıyla mebusların yerel çıkarları savunması ve idari anlamda adem-i merkeziyetçi reformları desteklemesi onların ayrılıkçı motivasyonlara sahip olduğu anlamına gelmemektedir.

I. Meşrutiyet Dönemi boyunca yaşanan siyasi karışıklıklar, meclisin tasarlandığı şekilde çalışmasını önlemiştir. Balkanlarda başlayan isyan nedeniyle Osmanlı'ya bağlı özerk eyaletlerin meclise kendi temsilcilerini göndermeyi reddetmesi, Meclis-i Mebusan seçimlerinin dahi planlandığı şekilde gerçekleştirilememesine neden olmuştur. Osmanlı meclisinde yer almamaları, bu eyaletlerin bağımsızlık elde etmek üzere olduklarını

gösteren önemli bir belirti olarak değerlendirilebilir. Diğer eyaletlerde ise seçimler esnasında ciddi bir aksaklık meydana gelmemiştir (Devereux, 1964).

20 Mart 1877 tarihinde toplanan ilk meclisin ilk dönemi aynı yılın 28 Haziran gününde sona etmiştir. Bu süreç boyunca meclisin çalışmalarını yavaşlatan en önemli sorun, Meclis-i Vükela ile Meclis-i Mebusan arasındaki çekişmeler olmuştur. Kanun tasarısı hazırlama yetkisine sahip olan Meclis-i Vükela, meşrutiyet yanlısı devlet adamlarından meydana gelse dahi, Meclis-i Mebusan'ın aldığı bazı kararları aşırı bulacak kadar merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olamaya devam etmiştir. Kanun tasarıları üzerinde değişiklik yapma imkanına sahip olan Meclis-i Mebusan ise, reformları istediği şekle sokabilmek için Meclis-i Vükela ile siyasi bir mücadele vermek zorunda kalmıştır. İki taraf arasındaki bu çekişmeye rağmen meclisin birinci dönemi boyunca pek çok önemli reform çalışmasının yapıldığı söylenebilir (Karal, 1988d, ss. 200-209, 235-237).

İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile kurulan taşra düzeni, I. Meşrutiyet Döneminde yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Meclis-i Mebusan'ın taşra teşkilatına dair yaptığı düzenlemeleri incelemeye geçmeden önce Kanun-ı Esasi'nin konuyla ilgili maddelerini kısaca incelemek faydalı olacaktır. Anayasanın Vilayat başlıklı bölümünde yer alan 108. maddesine göre "Vilayatın usul-i idaresi tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizam-ı mahsus ile tayin kılınacaktır" (TBMM, 2023, s. 57). Anayasanın herhangi bir noktasında bu maddede bahsi geçen iki ilkenin anlamına ve kapsamına dair herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir. Bu durum, sonraki dönemde yapılan taşra reformları esnasında 108. maddenin farklı şekillerde yorumlanabilmesine neden olmuştur. Anayasayı yorumlama yetkisinin Meclis-i Ayan'a ait oluşu, bu hükümlerin demokratik ve adem-i merkeziyetçi yorumlarının kabul görmesini güçleştiren bir etken olarak kabul edilebilir (Akyıldız, 2003).

Anayasanın idare meclislerini ve vilayet genel meclislerini düzenleyen 109, 110, ve 111 numaralı maddeleri ise 1864 ve 1871 nizamnamelerinin temel hükümleri anayasal niteliğe kavuşmasını sağlamıştır. Aynı maddelerde yer alan hükümlere göre bu meclislerin işleyişine dair düzenlemeler kanun aracılığıyla yapılacaktır. Bu hüküm, Meclis-i Mebusan'ın taşra idarine dair kapsamlı reform çalışmaları yapmasını mümkün kılmıştır. Ancak reform çalışmalarının yapılabilmesi için öncelikle 1864 ve 1871 nizamnamelerinin ne kadar ve ne şekilde uygulamaya geçirildiğinin tespit edilmesi gerekmiştir. Bunun için valilerden vilayet sisteminin işleyişine dair raporlar hazırlamaları ve meclise sunmaları talep edilmiştir. Toplanan raporlar hem belirli

vilayetlerde reformların uygulanış şeklinden kaynaklanan sorunların tespit edilmesini mümkün kılmış hem de mecliste yeni reform çalışmalarının başlamasını sağlamıştır. Bu dönemde mebuslar arasında gerçekleşen tartışmaların önemli bir bölümünün idare meclisleri ile ilgili olduğu görülmektedir. İdare meclislerindeki Müslüman-gayrimüslim üye sayıları, atanmış görevlilerin meclislerde görev almaya devam etmesinin uygun olup olmadığı, cemaat liderlerinin meclislerin doğal üyesi sayılmasının uygunluğu gibi meseleler üzerine yapılan tartışmalar, meclisin 1878 yılında süresiz bir şekilde tatil edilmesi nedeniyle sonuçsuz kalmıştır (Önen & Reyhan, 2011, ss. 253-293).

Meclis-i Mebusan'ın I. Meşrutiyet Döneminde yaptığı reform çalışmalarından biri de nahiyeler ile ilgilidir. Çalışmanın yapılma nedeni, Balkanlar'da çıkan iç karışıklıkların ardından bölgeye müdahale eden Avusturya-Macaristan ve Rusya devletlerinin Osmanlı hükümetine verdiği notadır. Bu iki devletin nahiye sayısının artırılmasına, nahiyelere birtakım özerkliklerin kazandırılmasına ve Hristiyan vatandaşların nahiye yönetimine katılmasına dair taleplerini değerlendiren Osmanlı hükümeti, krize bir çare olması umuduyla nahiye reformuna onay vermiştir. 1876 yılında Meclis-i Mebusan tarafından hazırlanan İdare-i Nevahi Nizamnamesi, aynı sene Meclis-i Vükela'nın onayından geçerek yürürlüğe girmiştir. Ancak, nahiyeleri idari özerkliklere sahip bir mahalli idare birimi olarak yeniden inşa etmeyi amaçlayan bu nizamname Girit ve Bosna dışındaki vilayetlerde uygulamaya geçirilmemiştir. Bunun nedeni, Bab-ı Ali'nin nizamnameyi yalnızca isyanları bastırmak için gerekli politik bir araç olarak değerlendirmesidir. Nizamnameyi hazırlayan Meclis-i Mebusan üyelerinin dahi nizamnamenin ülke çapında uygulamaya geçirilmesi taraftarı olmadığı bilinmektedir. Osmanlı yönetiminin isteksizliği ve yeterli vaktin olmaması nedeniyle I. Meşrutiyet Dönemi'nin geri kalanında nahiyelerle ilgili herhangi bir kanun çalışması da yapılmamıştır (Önen & Reyhan, 2011, ss. 242-250).

Meclis-i Mebusan'ın belediyeler ile ilgili reformlarının yukarıda sıralanan diğer reformlardan daha başarılı olduğu söylenebilir. Yapılan reformlar Kanun-ı Esasi'nin 112. maddesine dayandırılmıştır. Bu maddeye göre beledi hizmetler İstanbul'da ve taşradaki şehirlerde kurulacak belediye meclisleri tarafından sunulacaktır. Belediyelerin teşkilatlanmasına ve sunacağı hizmetlere dair düzenlemeler ise ilgili kanunlar tarafından yapılacaktır. Bu kanunları hazırlama sorumluluğunu üstlenen Meclis-i Mebusan, Meclis-i Vükela tarafından sunulan yasa tasarılarını hızlı bir inceleme ve düzenleme sürecinden geçirdikten sonra kabul etmiştir. Meclis-i Vükela'dan onay alan kanunlar 1877 yılında yürürlüğe girmiştir (Ortaylı, 2018, ss. 201-216).

İstanbul'un yönetiminden sorumlu belediye teşkilatı, Dersaadet Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunda daha önce Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile kurulan idari yapının üzerinde büyük bir değişiklik yapılmamıştır. Buna göre, İstanbul'un tamamının yönetiminden sorumlu olan şehremanetinin üç yönetim organı vardır: Şehremaneti Meclisi belediyenin karar organı niteliğindedir. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, belediye daireleri arasında koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiş bir kuruldur. Şehremini ise belediyedeki idari ve mali işleri yürütmekle sorumlu bir memurdur. Şehremini belediyenin idari teşkilatını yönetmenin yanı sıra, bu teşkilatın yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar yapma yetkisinde sahiptir. İdari görevlerinin yanı sıra şehremaneti meclisine ve cemiyet-i umumiye-i belediyeye başkanlık yapan şehremini, bu organların belirli üyelerini atama yetkisini de elinde bulunmuştur. Bu noktada, şehremininin kendisi de dahil olmak üzere, geri kalan üyelerin doğrudan padişah tarafından atandığına dikkat edilmelidir. Sadece bunlardan yola çıkarak şehremanetinin hala merkezi yönetimin sıkı kontrol ve denetimi altında olan bir yapı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte kanunun şehremanetine tüzel kişilik kazandırdığı ve uzun vadede idari ve mali anlamda daha özerk bir yapının geliştirilmesini mümkün kıldığı da belirtilmelidir (Oktay, 2011, ss. 47-53).

Dersaadet Belediye Kanunu'nun İstanbul şehir yönetimine dair getirdiği yenilikler daha çok belediye daireleri ile ilgilidir. Altıncı Belediye Dairesi'nin işleyişini düzenleyen iki talimatnameyi ortadan kaldıran kanun, İstanbul sınırları içinde her biri ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yirmi belediye dairesinin kurulmasını öngörmüştür. Kanuna göre belediye daireleri, daha önce de olduğu gibi, bir daire reisi ve bir meclis tarafından yönetilecektir. Şehremanetinin aksine, belediyelerin yönetimi oldukça demokratiktir. Kanuna göre belediye meclisinin üyeleri halk tarafından seçilerek göreve getirilecektir. Daire reisi ise Osmanlı hükümeti tarafından meclis üyeleri arasından seçilerek atanacaktır. Kanunda tarif edilen belediye teşkilatı öncekine kıyasla daha büyüktür. Bu belediye dairelerinin kendi sınırları içindeki çoğu beledi hizmeti kendiliğinden sunacak kapasiteye sahip olacak şekilde tasarlandığı anlamına gelmektedir (Oktay, 2011, ss. 53-61).

İstanbul'da kurulan belediye daireleri, bahsi geçen kanun aracılığıyla idari özerklik sahibi mahalli idare birimleri haline gelmiştir. Bununla birlikte belediye dairelerinin pek çok işlevini ancak nezaretler ile işbirliği yaparak yerine getirebildiği de belirtilmelidir. Su hizmetlerinin sunumunda vakıflarla ortaklık yapma zorunluluğu, belediyelerin bu hizmetlerin sunumu esnasında Evkaf Nezareti ile işbirliği yapmasını

gerektirmiştir. Şehir halkının sağlığının korunmasına yönelik tedbirler uygulanırken Sıhhiye Nezareti'nin yardımı alınmıştır. Şehirde asayişi sağlamakla görevli zabıtaların Zaptiye Nezareti'ne bağlı olması da belediye daireleri ile merkezi bürokrasi arasındaki iş birliğinin önemli bir örneğidir (Oktay, 2011, ss. 53-61). Her ne kadar belediye daireleri kendi gelirlerini toplama, mülklerini yönetme ve gerektiği takdirde yargı yoluna başvurma gibi haklara sahip tüzel kişiler haline gelmiş olsa da bahsi geçen bağlar Osmanlı yönetim sisteminin merkeziyetçi karakterini korumaya devam ettiğinin delili olarak sunulabilir.

Taşra belediyelerini düzenlemek için hazırlanan kanun ise Vilayat Belediye Kanunu olarak adlandırılmıştır. Kanunda ilk olarak her şehirde ve kasabada bir belediye meclisinin kurulacağını belirten anayasa hükmü yinelenmiştir. Sonrasında ise bu belediye meclislerinin ve ona bağlı olarak kurulacak idari teşkilatın yapısı detaylıca tarif edilmiştir. Bu noktada kanunun belediye meclisini teşkilatının temel unsuru olarak ele aldığına dikkat edilmelidir. Kanuna göre küçük ve düşük nüfuslu şehirler için bir tane belediye meclisi yeterliyken, büyük ve kalabalık şehirlerde halkın her 40.000 kişilik bölümü için ayrı bir belediye dairesinin oluşturulması gerekmektedir. Belediye meclislerinin üye sayısının şehir nüfusuna göre değişiklik göstereceği de ayrıca belirtilmiştir. Bunun nedenleri belediyelerin yüklenebileceklerinden daha fazla sorumluluğa sahip olmasını önlemek ve meclis üyelerinin seçimini kolaylaştırmaktır (Coşkun, Pank Yıldırım, & Şen, 2021).

Belediye meclislerinin görevi belediyenin idari ve mali işleyişiyle ilgili meselelerde karar almaktır. Kanunda meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçileceğinin belirtilmesi, Osmanlı topraklarında demokratikleşmenin önemli bir aşaması olarak değerlendirilebilir. Belediye meclisinin başkanı olan ve belediye teşkilatının yönetiminden sorumlu olan meclis reisi ise, yine İstanbul'daki belediye dairelerinde olduğu gibi, merkezi hükümet tarafından meclis üyeleri arasından seçilerek atanan bir görevlidir. Merkezi hükümetin meclis başkanını seçebilmesi merkeziyetçi yönetim anlayışının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Ancak belediye meclisinin meclis reisinin yapacağı işlemleri onaylama veya reddetme yetkisine sahip olması, bu durumda idari özerkliğin merkezi kontrolü bastırabilecek kadar geniş olduğunu göstermektedir. Kanunda taşra belediyelerinin tüzel kişiliğe sahip olduğu net bir şekilde belirtilmemiştir. Öte yandan, belediyenin kendisine ait bir bütçesinin olması ve gerektiğinde yargı yoluna başvurabilmesi tüzel kişiliğin fiiliyatta var olduğunun delilleridir (Coşkun, Pank Yıldırım, & Şen, 2021).

Kanunda belediyelerin görevleri oldukça geniş tutulmuştur. İmar ve bayındırlık işlerini yürütmek, beledi ve sosyal hizmetler sunmak, yerel iktisadi aktiviteleri düzenlemek gibi sorumlulukları olan belediyeler, işlevlerini yine kanunda düzenlenen idari birimler aracılığıyla yerine getirmiştir. Kanunda belediyenin gelir kaynaklarını da detaylıca sıralamıştır. Bu gelir kaynaklarının merkezi hükümetin belediyeye tahsis ettiği vergi ve resimlerden ibaret olmaması, belediyelerin mali özerkliklere de sahip olduğunun delilidir. Kanuna göre belediye paralı beledi hizmetlerden kazanacağı şerefiyelerden, resimlerden ve topladığı ceza gelirlerinden de faydalanabilecektir (Coşkun, Pank Yıldırım, & Şen, 2021).

Taşra belediyelerin kendi kendini yönetebilen yapılar olarak tasarlanması, I. Meşrutiyet'in getirdiği adem-i merkezileşme hareketinin en kayda değer girişimi olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte, Osmanlı hükümetinin hala belediyeleri taşra teşkilatının bir parçası olarak değerlendirdiği de göz ardı edilmemelidir. Taşrada Cemiyet-i Belediye isimli yapıların kurulması bunun en önemli delilidir. Vilayat Belediye Kanunu'na göre senede iki kere toplanması gereken Cemiyet-i Belediye, belediye meclisi ile belediyenin bulunduğu taşradaki idare meclisinin bir araya gelmesiyle oluşacaktır. Cemiyet-i Belediye belediyenin bütçesini ve kesin hesabını onaylamak, belediyenin faaliyetlerini incelemek ve gerekli gördüğü takdirde meseleyi Vilayet Umumi Meclisine iletmek gibi geniş yetkilere sahiptir (Coşkun, Pank Yıldırım, & Şen, 2021). Buradan yola çıkarak Cemiyet-i Belediye'yi merkezi hükümet tarafından belediyeler üzerinde güçlü bir idari vesayet kurmak içi kullanılan bir araç olarak değerlendirmek mümkündür. Belediyelerin yeni kurulduğu ve henüz kendilerine verilen görevleri yerine getirecek kapasiteye sahip olmadığı bir dönemde böyle bir vesayet denetiminin gerekli olduğu da söylenebilir.

#### *3.3.2.I. Meşrutiyet Döneminde Siyasi Adem-i Merkezileşme*

Meclis-i Mebusan yukarıda sıralanan reform çalışmalarını yapmaktayken Osmanlı'nın büyük bir siyasi krizin ortasında olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Tanzimat Dönemi'nin son yıllarında gerçekleşen isyanlar ve siyasi gerginlikler, meşrutiyetin ilanına giden süreçte kontrol edilemez hale gelmiştir. Hersek'te ve Bulgaristan'da yer alan isyancılar, Osmanlı hükümetindeki değişimin neden olduğu dikkat dağınıklığını fırsat bilip daha cüretkar davranmaya başlamıştır. Sırbistan ve Karadağ yönetimlerinin bağımsızlık elde etmek ve otorite alanlarını genişletmek gibi amaçlarla isyanlara destek vermesi sorunun daha da büyümesine yol açmıştır. Önceden isyancılara gizlice destek vermeyi tercih eden bu iki prenslik, 1876 yılının Temmuz

ayında Osmanlı hükümetine savaş ilan edecek kadar ileri gitmiştir. Osmanlı hükümetinin savaş ilanına acil ve sert bir şekilde tepki verdiği söylenebilir. Kısa süre içinde Hersek ve Bulgaristan topraklarında kontrolü geri ele geçiren Osmanlı hükümeti, isyancı orduları geri çekilmeye zorlamıştır. Sonraki süreçte karşı saldırıya geçen Osmanlı hükümeti, Karadağ ve Sırbistan topraklarına da girme girişiminde bulunmuştur. Bu durum Avrupa devletlerinin duruma müdahale etmesine ve önce bir isyan olarak başlayan krizin uluslararası bir mesele haline gelmesine neden olmuştur (Karal, 1988d, ss. 14-25).

Osmanlı hükümeti başlangıçta diplomatik çözüm yollarını reddetse de panslavist politikalar izleyen Rusya'nın bir ültimatom vermesinin ardından Sırbistan ve Karadağ ile bir ateşkes antlaşması imzalamak zorunda kalmıştır. Ateşkesin ardından, yine Avrupa devletlerinin baskısıyla, Balkanlar'daki krizin diplomatik yollarla çözülmesi amacıyla bir konferans düzenlenmiştir. İstanbul'da toplanan konferansta görüşülen en öncelikli mesele Sırbistan'ın ve Karadağ'ın savaştan önceki statülerine döndürülmesi olmuştur. Buna ek olarak, Rusya'nın da baskısıyla, Osmanlı hükümetinden Bosna, Hersek ve Bulgaristan vilayetlerinin yönetimlerine bazı siyasi özerklikler vermesi talep edilmiştir. Bu taleplerin Osmanlı hükümeti tarafından kabul edilmemesi, diplomatik gerginliğin yükselmesine yol açmıştır. Sonraki süreçte Avrupa devletleri tarafından yeni bir savaşın çıkmasını önlemek için yapılan bütün teklifler Osmanlı hükümeti tarafından net bir şekilde reddedilmiştir. Krizin diplomatik yollarla çözülememesi Rusya'nın tehdidini gerçekleştirerek Osmanlı'ya savaş ilan etmesine neden olmuştur (Zürcher, 2019, ss. 96-97).

Nisan 1877'de başlayan ve Mart 1878 tarihine kadar devam eden savaş, Osmanlı Devleti'nin yenilgisi ile sonuçlanmıştır. Savaşın sonunda imzalanan Ayastefanos Antlaşması'nın Osmanlı'ya savaştan önce yapılan tekliflerden çok daha ağır hükümler içerdiği söylenebilir. Antlaşmanın ilk versiyonuna göre daha önce siyasi özerklik sahibi olan Sırbistan, Karadağ ve Romanya bağımsız devletler haline gelecektir. Önceden doğrudan Osmanlı'nın yönetimi altında olan Bulgaristan, siyasi özerkliklere sahip bir prensliğin yönetimine verilecektir. Bosna ve Hersek vilayetlerinde ise onlara kısmi özerklikler kazandıran bazı idari reformlar yapılacaktır (Gencer, 1991).

Bu şartları fazla ağır bulan Avrupa devletleri, aynı sene toplanan Berlin Kongresi'nde antlaşmanın bazı hükümlerinin değiştirilmesine karar vermiştir. Bu müdahalenin sonucunda Sırbistan'ın, Karadağ'ın ve Romanya'nın sınırları daha dar bir şekilde yeniden çizilmiştir. Bulgaristan ise üç parçaya ayrılmıştır. Bu parçalardan

yalnızca bir tanesi yeni kurulan Bulgaristan Prensliği'nin yönetimine verilmiştir. Doğu Rumeli Vilayeti olarak adlandırılan diğer bir bölgede yalnızca idari ve mali özerkliği sağlayan kapsamlı reformların yapılmasına karar verilmiştir. Makedonya adı verilen üçüncü bölgede ise bazı küçük idari reformların yapılması yeterli görülmüştür. Antlaşmanın yeniden düzenlenen versiyonu, duruma müdahale eden Avrupa devletlerinin çıkarına olan hükümler de içermektedir. Bosna Hersek'in Avusturya'nın, Kıbrıs'ın ise İngiltere'nin idaresine verilmesi bunun en önemli örnekleri olarak nitelendirilebilir. Siyasi bakımdan Osmanlı'ya bağlı kalmaya devam eden bu bölgeler, idari bakımdan Osmanlı kontrolünden çıkmıştır. Antlaşmanın Osmanlı'nın gayrimüslim vatandaşlarının yoğun olduğu vilayetlerinde yerel demokrasi uygulamalarının geliştirilmesine dair şartları ise sonraki süreçte Avrupa devletlerinin Osmanlı içişlerine müdahale etmesini mümkün kılmıştır (Gencer, 1992).

Bütün bunlar, 19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı hükümetinin kendi egemenlik alanında buluna toprakları merkeziyetçi bir anlayışla yönetmek konusunda kararlı olduğunu, ancak bunu başarmak için gereken siyasi ve askeri güce sahip olmadığını göstermektedir. Osmanlı hükümetinin bütün çabalarına rağmen Balkan eyaletleri ile İstanbul arasındaki bağların yavaş yavaş kopması, merkeziyetçilik ile merkezileşmenin birbirinden ayrı süreçler olarak incelenmesinin gerekliliğini gösteren önemli bir örnektir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken diğer bir durum, nihayetinde Osmanlı'dan bağımsızlığını ilan eden eyaletlerin önce idari, sonra ise siyasi özerklik elde etmiş olmasıdır. Bu durum, Osmanlı yönetiminin idari özerkliği siyasi bağımsızlığın ilk aşaması olarak değerlendirmesine yol açmıştır. İdari özerklik talebinin çoğunlukla ayrılıkçı gruplar tarafından öne sürülmesi ve Avrupa devletleri tarafından desteklenmesi de Osmanlı yöneticilerinin bu inancını pekiştirmiştir. I. Meşrutiyet Döneminde idari özerkliği artırmaya yönelik çalışmalar yapan Meclis-i Mebusan'ın savaşın sonucunda ortaya çıkan durumdan sorumlu tutularak kapatılması da aynı inançtan kaynaklanmıştır.

### 3.4. II. Abdülhamid ve Yeniden Mutlakiyetçilik

Yukarıda da belirtildiği üzere, 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı, Osmanlı tarihinin en büyük yenilgilerinden biri ile sonuçlanmıştır. Yenilgi hem Balkanlar'ın bir kısmının Osmanlı egemenliğinden çıkmasına hem de Osmanlı iç siyasetinde yaşanan gerginliklerin artmasına neden olmuştur. Mebusların savaş boyunca hükümetin karar ve eylemlerini sorgulaması, iki taraf arasındaki anlaşmazlıkların büyümesine yol açmıştır. Yenilginin ardından iki tarafın da sorumluluğu karşı tarafa yüklediği

görülmektedir. Meclis-i Mebusan yenilginin Osmanlı hükümetinin savaşı merkezden yönetmeye çalışmasından kaynaklandığını öne sürerken, Osmanlı hükümeti Meclis-i Mebusan'ın siyasi dengesizliklere neden olduğunu iddia etmiştir. Bu kriz, meclisin eleştirilerine hedef olan II. Abdülhamid'in 14 Şubat 1878 tarihinde meclisi feshetmesiyle sona ermiştir. Böylelikle I. Meşrutiyet Dönemi sona ermiş ve siyasi gücün hükümdarlık makamında merkezileştiği yeni bir mutlakiyetçi dönem başlamıştır (Karal, 1988d, ss. 230-243).

#### *3.4.1.II. Abdülhamid Mutlakiyetçiliği*

Kanun-ı Esasi vatandaş haklarını korumakta ve devlet teşkilatını tarif etmekte başarılı olsa da devletin eylemlerini sınırlandırmak konusunda yetersiz bir anayasa olarak nitelendirilebilir. Kanun-ı Esasi'yi aynı dönemde meşrutiyet ile yönetilen diğer ülkelerin anayasalarından ayıran en önemli farkın hükümdarın yetkileridir. Kanun-ı Esasi'ye göre hükümdar kanunların altında yer alan bir otorite değildir. Hükümdarın imzaladığı bir ferman ile yürürlüğe giren Kanun-ı Esasi'nin herhangi bir noktasında hükümdarın yeni kanunlar yapma yetkisi sınırlandırılmamıştır. Bu durum Meclis-i Mebusan'ın yasama gücünü elinde bulunduran tek otorite olmadığı anlamına gelmektedir. Hükümdarın istediği takdirde sınırsız veto hakkını kullanarak meclisin yasa yapma sürecine müdahale edebileceği de belirtilmelidir. Ancak bunlardan daha da önemlisi, Kanun-ı Esasi'nin 7. maddesinin hükümdara tek taraflı bir şekilde ve hiçbir nedene dayanmadan meclisi feshetme hakkı vermesidir. Bu durum Meclis-i Mebusan'ın var olduğu dönem boyunca sultanın inisiyatifi ile çalıştığını göstermektedir. Üstelik II. Abdülhamid meclisin faaliyetlerine durdurmak için 7. maddeye başvurması dahi gerekmemiştir. Kanun-ı Esasi'nin meclisin hükümdar tarafından tatil edilebileceğini ve ancak hükümdarın daveti üzerine toplanabileceğini belirten 42. maddesi, II. Abdülhamid'in meşrutiyet rejimine son vermesi için yeterli olmuştur (Kurbanlı, 2021).

Kanun-ı Esasi'nin 113. maddesinin de mutlakiyetçi rejimin yeniden kuruluşunun yolunu hazırladığı söylenebilir. Hükümdarı devletin emniyetini güvene almak için gerekli gördüğü takdirde istediği birini sürgüne gönderme yetkisiyle donatan bu madde, II. Abdülhamid'e kendi otoritesine yönelik muhalefeti ortadan kaldırma imkanı vermiştir. II. Abdülhamid I. Meşrutiyet Döneminde ve sonrasında bu yetkiyi defalarca kez kullanmış ve Genç Osmanlılar'ın pek çok önemli ismini merkezden uzaklaştırmıştır. Üst düzey makamlara yalnızca kendisine sadık olan kişileri yerleştiren II. Abdülhamid, böylece şahsi otoritesini mutlaklaştırma imkanı bulmuştur (Türkkan, 2023, sS. 161-166).

II. Abdülhamid mutlakiyetçiliğinin en önemli unsurlarından biri, Osmanlı hükümdarları tarafından uzun zamandır ihmal edilmekte olan halifelik makamının kullanılmasıdır. İslamcılık akımının büyük bir destekçisi olan II. Abdülhamid, tıpkı geleneksel dönemde hüküm süren Osmanlı hükümdarları gibi, sahip olduğu halife unvanının Müslüman tebaanın merkeze bağlılığını artırmak için kullanmaya girişmiştir. Halifeliğin Müslümanları birleştirici bir makam olarak kullanılması, II. Abdülhamid Dönemindeki merkezileşme girişiminin en önemli unsurlarından biri olarak değerlendirilebilir (Mardin, 1973).

Meclisin kapanmasının kameralizmin geri dönüşüne değil mutlakiyetçi bir rejimin doğuşuna neden olması, II. Abdülhamid'in geri planda durup yönetimi Bab-ı Ali'ye bırakmak yerine yönetimde etkin bir rol üstlenmeyi tercih etmesinden kaynaklanmıştır. Hem merkezi idare teşkilatının hem de ona bağlı taşra teşkilatının üzerinde doğrudan hakimiyet kurmak isteyen II. Abdülhamid, bunun için Mabeyn Teşkilatı olarak anılan saray bürokrasisini yeni hükümet merkezi haline getirmiştir. Yıldız Sarayı'nda yeniden örgütlenen Mabeyn Teşkilatı'nın yeni işlevini yerine getirebilmesi için yapılan ilk şey, devlet yönetiminin farklı alanları üzerine özelleşen dairler kurmak olmuştur. Sonraki yıllarda Mabeyn Teşkilatı'nın önceden Bab-ı Ali'ye ait olan pek çok yetkiyi ve sorumluluğu devraldığı görülmektedir. Böylece nezaretlerin eski önemini kaybettiği ve idari merkezileşmenin son sınırlarına ulaştığı bir dönem başlamıştır (Findley, 1994, ss. 187-247).

Bab-ı Ali bürokrasisinin zayıflaması, çıkarılan yeni kanunların veya nizamnamelerin değil yönetim uygulamalarındaki değişimin bir neticesidir. Sadrazamlık makamının önemini yitirmesi, II. Abdülhamid Dönemi mutlakiyetçiliğinin getirdiği değişimin en önemli örneklerinden biridir. Resmi olarak Osmanlı hükümetinin başı olan sadrazamın yetkilerine ve görevlerine dair herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak II. Abdülhamid tarafından atanan sadrazamların fiiliyatta hiçbir zaman Tanzimat Dönemi sadrazamları kadar güçlü bir otoriteye sahip olamadığı da bir gerçektir. Bunun birinci nedeni, II. Abdülhamid'in sadrazamlarını her zaman kendisine sadık bürokratlar arasından atamasıdır. Diğer bir neden ise II. Abdülhamid'in sadrazamlık makamını sürekli farklı kişilere vererek aynı kişinin bu makamda şahsi otoritesini güçlendirecek kadar uzun süre bulunmasını önlemesidir. Önceden sadrazam tarafından yürütülen pek çok idari görevi bizzat üstlenen II. Abdülhamid, karar alırken çoğu zaman sadrazam ile istişare dahi etmemiştir. Nazırların ve diğer üst düzey memurların da sadrazam ile benzer bir durumda olduğu görülmektedir. Bu makamlara

sürekli farklı kişilerin getirilmesi, Osmanlı yönetiminde istikrarı sağlayan tek unsurun sultanın kendisi olmasına yol açmıştır. Meclis-i Vükela'yı ve Şura-yı Devlet'i de sürekli kontrolü ve denetimi altında tutan II. Abdülhamid, böylece bizzat onaylamadığı herhangi bir yasanın yürürlüğe girmesini önlemiştir (Findley, 1994, ss. 187-247).

Yukarıda sıralanan gelişmeler, zaten merkezileşmiş olan siyasi gücün ve idari yetkilerin yeni bir merkezde toplandığını göstermektedir. Nezaretlerin önemini kaybetmesiyle merkezi idare teşkilatının kendi içinde daha merkezileşmiş bir yapıya kavuştuğu söylenebilir. Ülke geneline bakıldığında ise, hükümdarın siyasi gücü ve idari yetkileri kendi makamında toplamasının devleti daha merkezileşmiş bir yapıya kavuşturan sonuçları da olmuştur. Gelişmiş bir hafiyelik teşkilatının kurulması, bunun en önemli örneğidir. Zaptiye Nezaretine bağlı olan resmi hafiyelik teşkilatını yetersiz bulan II. Abdülhamid, seneler içinde doğrudan kendisine bağlı alternatif bir hafiyelik teşkilatı inşa etmiştir. Teşkilata bağlı hafiyelerin tuttuğu jurnal isimli raporlar, kendisinin ülkede olup biten her konu hakkında istihbarat edinmesini mümkün kılmıştır. Bu sayede kendisine yönelik herhangi bir siyasi tehdidi fazla büyümeden öğrenip ortadan kaldırma imkanı bulan sultan, siyasi otoritesinin mutlaklığını güvence altına almıştır (Haydaroğlu, 1995).

Jurnaller aynı zamanda sultanın merkez ve taşra teşkilatının işleyişi hakkında da detaylı bilgiler edinmesini sağlamıştır. Dolayısıyla bu alternatif denetim mekanizmasının devletin idari anlamda merkezileşmesine yol açtığı söylenebilir. Ancak, II. Abdülhamid'in hafiye teşkilatının resmi bir kurum olmaması, bu çıkarımı sorgulanabilir kılmaktadır. Kapanışının ardından teşkilatın işleyişine dair belgelerin ve toplanan jurnallerin önemli bir bölümünün imha edilmesi, hafiye teşkilatının yapısına dair net bilgilerin elde edilmesini güçleştirmektedir. Ancak teşkilatın herhangi bir kanun veya nizamname ile kurulmamış olması ve hafiyeliğin bir memuriyet olarak kabul edilmemesi gibi durumlar onu gayri resmi bir yapı olarak değerlendirmek için yeterlidir (Haydaroğlu, 1995).

II. Abdülhamid'in mutlakiyetçi yönetim anlayışının taşra teşkilatı üzerindeki yansımalarını da kısaca incelemek faydalı olacaktır. Yıldız Sarayı'nda örgütlenen Mabeyn Teşkilatı, büyüyüp geliştikçe taşra teşkilatında yer alan idari birimlerle doğrudan iletişime geçme kapasitesi elde etmiştir. Sonraki dönemde valiler ile saray arasındaki iletişimin sıklaştığı görülmektedir. Bab-ı Ali'nin bir parçası olan Dahiliye Nezareti bu dönem boyunca da hiyerarşik olarak taşra teşkilatının üstünde yer almaya devam etmiştir. Dolayısıyla valiler ile saray arasında gerçekleşen iletişim resmi bir

zorunluluktan ziyade mutlakiyetçi yönetim uygulamalarının bir neticesidir. Sahip olduğu yetkileri kullanmaktan çekinmeyen II. Abdülhamid, önceden Dahiliye Nezareti tarafından yürütülen pek çok işe müdahale etmeye başlamıştır. Bu müdahaleler Dahiliye Nezareti'nin valilerin atanma sürecindeki rolünün yalnızca vali adaylarının belirlenmesinden ibaret kalmasına yol açmıştır. Valilerin II. Abdülhamid'e yakın olan ve onun güvenini kazanan kişiler arasından atanması, Osmanlı hükümdarının taşra üzerindeki otoritesinin yeniden güçlendiği bir dönemin başlamasına neden olmuştur. Hafiye teşkilatı sayesinde valileri ve taşradaki üst düzey memurları sıkı bir denetim altında tutan II. Abdülhamid, bu sayede kendi otoritesine yönelik bir tehditten şüphelendiği takdirde duruma hızlıca müdahale etme imkanı bulmuştur. Bu durum, taşradaki memurların sözlerine ve eylemlerine dikkat etmesini neden olmuş ve makamlarının sağladığı otoritenin sınırlarını aşmamalarını sağlamıştır (Kırmızı, 2016, ss. 45-123).

#### *3.4.2.II. Abdülhamid Döneminde Merkeziyetçi Reformlar*

Bazı işlevlerini Mabeyn Teşkilatı'na devretmiş olsa dahi, Bab-ı Ali bürokrasisi II. Abdülhamid Dönemi boyunca gelişme ve modernleşme sürecine devam etmiştir. Çıkarılan yeni nizamnameler aracılığıyla Bab-ı Ali'ye bağlı olan Meclis-i Vükela, Şura-yı Devlet, Dahiliye Nezareti ve Hariciye Nezareti gibi yapıların işleyişi daha düzenli ve verimli hale getirilmiştir. Bab-ı Ali bürokrasisinin dışında kalan nezaretler ise modernleşmenin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçları karşılamak için yeni işlevler üstlenmiştir (Findley, 1994, ss. 187-247).

Bu dönemde nezaretlerin ve diğer merkezi idare kurumlarının işleyişine dair en önemli reform çalışmaları personel sistemi üzerinde yapılmıştır. Artan nitelikli memur ihtiyacına cevap vermenin gerekliliği, Maarif Nezareti'ne yeni okullar açma sorumluluğunun yüklenmesine neden olmuştur. Bunun neticesine açılan, idadi olarak adlandırılan ve lise düzeyinde eğitim veren okullar yeni bir memur neslinin yetişmesini sağlamıştır. İdadilerin çoğalması, buradan mezun olan genç memurların taşra teşkilatına bağlı idari birimlerde de görev alabilmesini mümkün kılmıştır. Sonraki süreçte nahiye müdürlüğü gibi taşra bürokrasisinin alt kademelerinde bulunan makamlara atanmak için dahi idadi mezunu olma şartının getirildiği görülmektedir (Findley, 1994, ss. 228-236). İdadilerin açılmasının ardından üst düzey memurları yetiştirecek ayrı bir eğitim kurumuna ihtiyaç duyulmuştur. Bu durum, Tanzimat Döneminden beri üst düzey memur yetiştirmekte olan Mekteb-i Fünun-ı Mülkiye'nin yüksek öğretim düzeyinde eğitim verecek şekilde yeniden organize edilmesine yol

açmıştır. Mekteb-i Mülkiye adı alan bu eğitim kurumunun mezunları, Osmanlı bürokrasisinin en üst düzey makamlarına atanmaya başlamıştır (Baytal, 2000).

II. Abdülhamid Döneminde Osmanlı personel sistemini geliştirmek için memurların işe alım sürecine, kayıtlarının tutulduğu sicillere ve maaşlarına dair yeni nizamnameler de çıkarılmıştır. Bütün bunlar, git gide büyüyen Osmanlı bürokrasisinin yönetimini kolaylaştırmıştır. Bununla birlikte, aşırı merkezileşmeden kaynaklanan yönetim sorunlarının da bu dönemde büyük artış gösterdiği belirtilmelidir. Memur sayısındaki artış, geliştirilen yeni denetim sistemlere rağmen, memurların kontrol altında tutulmasını güçleştirmiştir. Farklı seviyelerdeki memurlar arasındaki maaş dengesinin sağlanamaması ve sicil kayıtlarının nasıl tutulacağını belirleyen yönetmeliklere uyulmaması gibi durumlar bürokrasinin aşırı büyümesinden kaynaklanan aksaklıklara örnek verilebilir. Bürokrat sayısının gereğinden fazla artmasının sonucunda Osmanlı'nın maaşları ödemekte güçlük çekmeye başladığı da ayrıca belirtilmelidir. Bu durum, tıpkı geleneksel Osmanlı bürokrasisinin yozlaşmaya başladığı yıllarda olduğu gibi, rüşvet vakalarının artmasına yol açmıştır (Findley, 1994, ss. 228-236).

Kırtasiyecilikteki artış da aşırı merkezileşmenin önemli sonuçlarından biridir. Büyüdükçe hantallaşan Osmanlı bürokrasisi, belge tutma ve raporlama işlemlerine bile çok fazla vakit ve kaynak harcamaya başlamıştır. Kayıt sistemlerinin yeniden organize edilmesi ve yeni belge tasnifleme sistemlerinin geliştirilmesi soruna ancak kısmi bir çözüm sağlamıştır. Sorunun asıl kaynağının karar alma ve denetim yetkilerinin bürokrasinin en üst kademelerinde toplanması olduğu söylenebilir. Ancak dönemin yöneticileri bu durumun farkına varamamış veya sorunun çözümü için gerekli adımları atamamıştır. İdari işleyişi hızlandıran adem-i merkeziyetçi uygulamalardan kaçınılması ve merkezi kontrolü artıracak yeni uygulamaların geliştirilmesi kırtasiyeciliğin zaman içinde daha büyük bir sorun haline gelmesine neden olmuştur (Findley, 1994, ss. 236-242).

Bab-ı Ali İstatistik Encümeni, hem Osmanlı merkeziyetçiliğinin II. Abdülhamid Döneminde ne kadar güç kazandığını hem de bunun neden olduğu sorunları göstermek için incelenebilecek bir kurumdur. 1891 yılında kurulan bu encümenin asli görevi, Osmanlı topraklarında olup bitenler hakkında kapsamlı istatistikler toplamaktır. Encümenin görevini yerine getirebilmek için merkez ve taşra bürokrasisinin bütün birimleriyle doğrudan veya dolaylı yoldan bağlantı kurduğu söylenebilir. Bu durum merkezi bürokrasinin içindeki ve merkez ile taşra arasındaki belge dolaşımını daha önce

hiç olmadığı kadar artırmıştır. Tutulan raporları incelemek ve Osmanlı bürokratlarının yeni bürokratik usullere uyup uymadığını tespit etmek gibi ikincil bir görev üstlenen encümen, Osmanlı bürokrasisinin modernleşme sürecinde kullanılan en etkili araçlardan biri haline gelmiştir. Öte yandan, encümenin müdahalesi bürokratik işleyişin daha da yavaşlamasına neden olmuştur (Findley, 1994, ss. 241-242).

Osmanlı Devleti'nin II. Abdülhamid Döneminde bu kadar merkezileşebilmesinde yeni iletişim ve ulaşım teknolojilerinin önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu noktada telgraf teknolojisinin II. Abdülhamid mutlakiyetçiliğini mümkün kılan en önemli araçlardan biri olduğu belirtilmelidir. Osmanlı topraklarında ilk kez 1855 yılında kullanılmaya başlayan telgraf teknolojisi, henüz Tanzimat Döneminde bile merkezi bürokrasinin kendi içindeki ve merkez ile taşra bürokrasileri arasındaki iletişimin daha önce hiç olmadığı kadar hızlanmasını sağlamıştır. Bu sayede hiyerarşinin üst seviyelerinde bulunan memurlar, uzak vilayetlerdeki küçük idari meselelerden dahi aynı gün içinde haberdar olma imkanı elde etmiştir. II. Abdülhamid Dönemi'ne gelindiğinde telgraf hatlarının ülke çapında kullanılacak kadar yaygınlaştığı görülmektedir. Bu durum, güçlü merkeziyetçi eğilimlere sahip olan II. Abdülhamid'in devleti daha önce hiç olmadığı kadar merkezileşmiş bir yapıya kavuşturmasını mümkün kılmıştır (Davidson & Burak, 2003).

Ulaşım teknolojilerindeki gelişim de Osmanlı hükümetinin taşraya daha hızlı ve kolay bir şekilde müdahale etmesini mümkün kılmıştır. Demiryollarının inşası ve deniz taşımacılığında buharlı gemilerin kullanılmaya başlaması, uzak vilayetleri Osmanlı hükümeti için daha ulaşılabilir hale getirmiştir. İsyanları bastırmak için görevlendirilen orduların hedefe daha hızlı varabilmesi, siyasi merkezileşmeyi daha mümkün kılan bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Devlet memurlarının gidecekleri yere daha hızlı varabilmesi ise merkezin taşra üzerindeki denetimini artırmasını mümkün kılmıştır. Yeni ulaşım teknolojilerinin de yönetim teşkilatında ve usullerinde herhangi bir değişimin gerçekleşmemesi durumunda idari işleyişi hızlandıracağı varsayılabilir. Ancak hızlı ulaşımın getirdiği imkanlar merkeziyetçi yönetim anlayışının güç kazanması için elverişli bir ortamın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Sonraki süreçte bürokratik hiyerarşideki üst makamların alt makamlar üzerindeki tahakkümünün arttığı ve merkezi hükümetin ise taşradaki idareler üzerinde daha sıkı bir kontrol ve denetim kurduğu görülmektedir (Zürcher, 2019, ss. 100-102)

II. Abdülhamid Döneminde yapılan reformlar devletin mali anlamda da merkezileşmesine yol açmıştır. Ancak bu noktada merkezileşmenin merkeziyetçi

yönetim anlayışından değil, dönemin koşullarını sonucunda ortaya çıkan zorunluluklardan kaynaklandığı söylenebilir. Tanzimat Dönemi'nin son yıllarında gerçekleşen mali çöküş, Osmanlı-Rus Savaşı esnasında yapılan harcamalar ve sonrasında ödenmesi gereken savaş tazminatları Osmanlı Devleti'nin büyük miktarda dış borç almasına neden olmuştur. Devletin borçlarını yönetecek merkezileşmiş bir kuruma duyulan ihtiyaç, 1881 yılında Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kurulmasına neden olmuştur. Bu kurumun amacına ulaşabilmesi için geniş yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Sonraki süreçte devletin gelir kaynaklarının önemli bir bölümü Düyun-u Umumiye'nin kontrolüne geçmiştir. Bu vakada mali merkezileşmenin Osmanlı merkezi hükümetinin güç kaybetmesine neden olduğu söylenebilir. Zira, her ne kadar Osmanlı Devleti tarafından kurulmuş olsa da Düyun-u Umumiye İdaresi'nin yönetim kurulunda bulunan yedi üyeden altısı Avrupa'lı büyük güçlerin temsilcilerinden oluşmuştur. Bu temsilciler, Düyun-u Umumiye İdaresi'nin Avrupa hükümetlerinin Osmanlı Devleti'nin içişlerine müdahale etmek için bir araç olarak kullanmasını sağlamıştır (Küçük & Ertüzün, 1994).

Yukarıda da belirtildiği üzere, Osmanlı bürokrasisindeki dönüşüm merkezin taşra üzerindeki etkisini ve denetim gücünü artırmıştır. Taşra yönetimine dair yapılan en önemli reformlardan biri, 1871 yılında yerel seçkinlerin baskısı nedeniyle kaldırılan mutasarrıflık makamının yeniden kurulmasıyla gerçekleştirilmiştir. Personel sistemine dair reformların taşra yönetimini ilgilendiren bir boyutunun olduğuna da dikkat edilmelidir. Sınav sistemi yalnızca merkezi bürokraside görev alacak memurların değil, taşra teşkilatının üst kademelerinde bulunan kaymakam, nahiye müdürü ve tahrirat katibi gibi önemli memurların atanma sürecinde de kullanılmaya başlamıştır. Bu sınavların merkezde yer alan bir komisyon tarafından hazırlanması ve uygulanması, taşra teşkilatını merkeze daha bağlı hale getirmiştir (Önen & Reyhan, 2011, ss. 279-282).

Taşra teşkilatı üzerindeki merkezi denetimi artırmaya yönelik en önemli reformlardan biri umumi müfettişlik makamının ortaya çıkışıyla gerçekleştirilmiştir. Umumi müfettişlik, belirli bölgelerdeki reformların yürütülmesini sağlamakla, valiler hakkında kapsamlı raporlar tutmakla ve üst düzey memurları denetlemekle sorumlu tutulmuş geçici bir makamdır. İlk umumi müfettişlik 1895 yılında Anadolu vilayetlerinin denetimi için kurulmuştur. Bu müfettişliğin kısa süre içinde görevini tamamlayarak ortadan kalktığı görülmektedir. 1902 yılında Makedonya Bölgesi'nin yönetimi için kurulan umumi müfettişlik ise, bölgedeki etnik ve dini çatışmalar nedeniyle daha uzun süre varlığını sürdürmüştür (Önen & Reyhan, 2011, ss. 286-289).

Umumi müfettişliği siyasi, idari ve mali anlamda merkezileşmeyi sağlamak için kullanılan idari bir araç olarak değerlendirmek mümkündür. Bu uygulamanın varlığı aynı zamanda Osmanlı hükümetinin merkeziyetçi yönetim anlayışının önemli bir göstergesi olarak değerlendirilmelidir.

II. Abdülhamid'in mutlakiyetçiliği, 1864 ve 1871 nizamnameleri ile yapılan reformların yerleşmesini mümkün kılan bir istikrar ortamının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Valiliklerin ve taşradaki diğer üst düzey makamların nadiren el değiştirmesi, bu makamlarda bulunan memurların görevlerine odaklanmasını sağlamıştır. Merkeziyetçi bir karaktere sahip Tanzimat reformları uygulamaya geçirilirken, adem-i merkeziyetçi bir karaktere sahip olan I. Meşrutiyet reformları genellikle görmezden gelinmiş veya ihmal edilmiştir. Bunun en bariz örneklerinden biri, Kanun-ı Esasi'de yer alan tevsi-i mezuniyet ilkesinin uygulamada bir karşılık bulamamasıdır. Valiler üzerindeki güçlü kontrol ve denetim, valilerin merkezin onayı olmadan yapabileceği eylemleri fazlasıyla sınırlandırmıştır (Kırmızı, 2016). Verilebilecek diğer bir örnek, 1876 yılında çıkan ve nahiye yönetimlerine geniş idari özerkliklerin verilmesini öngören İdare-i Nevahi Nizamnamesi'nin uygulamaya geçirilmemesidir. Nahiyelere dair düzenlemelerin ve reform planlarının II. Abdülhamid Dönemi boyunca ihmal edildiği söylenebilir. Yapılan reformlar yalnızca merkezi idare teşkilatıyla güçlü bağlantıları olan mahkemelerin ve eğitim kurumlarının kurulmasıyla ilgili olmuştur. Bu durum dönemin Osmanlı hükümetinin merkeziyetçi yaklaşımının bir sonucu olarak değerlendirilebilir (Önen & Reyhan, 2011, ss. 289-290).

Belediyelerle ilgili kanunlar da adem-i merkeziyetçi bir karaktere sahip olması nedeniyle, ihmal edilen I. Meşrutiyet reformları arasında sayılabilir. Taşra belediyelerinin kurulması dahi uzun ve zorlu bir süreç olmuştur. Seçim uygulamaları yaygınlaşana kadar belediye meclislerinin taşra teşkilatının bir uzantısı olarak çalışmaya devam ettiği görülmüştür. Kurulan çoğu belediye meclisinin kanun aracılığıyla verilen yetkilerden mahrum bırakıldığı da belirtilmelidir. Bu durum, belediyelerin üstlenmesi öngörülen işlevlerin önemli bir bölümünün merkeze bağlı idari birimler tarafından yürütülmesine neden olmuştur. Vakıflar ise beledi hizmetlerin sunumunda önemli bir rol üstlenmeye devam etmiştir (Ortaylı, 2018, ss. 193-229).

Taşra belediyelerinin gelişme imkanı bulamaması, Osmanlı hükümetinin buna müsaade etmemesinden ziyade belediyelere ihtiyaç duydukları gelir kaynaklarını sağlamamasından kaynaklanmıştır. Kanunda öngörüldüğü şekilde teşkilatlanmayı başaran belediye meclisleri dahi kendilerine verilen görevleri yerine getirecek mali gücü

elde edememiştir. Diğer bir önemli sorun ise iyi eğitimli eleman eksikliğidir. Beledi hizmetlerin sunumunda görev alması gereken teknik uzmanların istihdam edilememesi, belediyelerin şehir planlamasına ve benzeri konulara dair kapsamlı projeler geliştirmesini önlemiştir. Kanunun öngördüğü şekilde kurulan belediyeler ise, cemiyet-i umumiye-i belediye isimli teşkilatlar sayesinde merkezi hükümetin kontrolü altında tutulmuştur. Bu teşkilatlar, merkeziyetçi Osmanlı hükümeti tarafından belediyelerin idari ve mali özerkliklerini kısıtlayan bir denetim mekanizması olarak kullanılmıştır (Ortaylı, 2018).

Dersaadet Belediye Kanunu'nun uygulamaya geçirilme sürecinde de pek çok ciddi sorunun ortaya çıktığı görülmektedir. Belediye dairelerinin kurulmasının gecikmesi, cemiyet-i umur-ı belediyenin toplanma imkanı bulamaması ve şehremaneti yönetiminin yeni kanuna uyum sağlayamaması gibi durumlar, kanunda büyük değişiklikler yapma ihtiyacını beraberinde getirmiştir. 1880 yılında yürürlüğe giren düzenlemeler ile şehremanetinin sınırları daraltılmış, cemiyet-i umur-ı belediye ortadan kaldırılmış ve belediye dairelerinin sayısı 20'den 10'a indirilmiştir. Sonraki süreçte kurulan belediye teşkilatı, sınırlı düzeyde de olsa, İstanbul'da belediye hizmetlerinin sunulmasını sağlamıştır. Dolayısıyla bu kanunun belirli ölçüde başarılı şekilde uygulandığı iddia edilebilir (Oktay, 2011, ss. 67-79). Merkeziyetçiliğin en güçlü olduğu dönemlerden birinde Dersaadet Belediye Kanunu'nun başarıyla uygulanabilmesi, kanunda kurulması öngörülen kurumların İstanbul'da bulunmasıyla açıklanabilir. İdari özerkliğe her zaman şüpheyle bakan Osmanlı hükümeti, İstanbul'da gerekli gördüğü takdirde işleyişine müdahale edebileceği özerk idari yapıların kurulmasına karşı çıkmamıştır. İstanbul'daki belediye dairelerinin başarısı Osmanlı topraklarında idari özerkliğe sahip yönetim birimlerinin kurulmasının mümkün olduğunu göstermiştir. Kısa vadede dikkate alınmasa dahi bu durumun uzun vadede Osmanlı belediyeciliğinin gelişimine katkıda bulunduğu iddia edilebilir.

#### *3.4.3.II. Abdülhamid Döneminde Adem-i Merkezileşme*

Mutlakiyetçiliğin yükselişi ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen merkeziyetçi reformlar, II. Abdülhamid Döneminde devleti tek bir bütün halinde tutmak için yeterli olmamıştır. II. Abdülhamid'in tahttaki ilk senesinde gerçekleşen Osmanlı-Rus Savaşı, devletin dağılma sürecini hızlandıran bir dönüm noktası olarak nitelendirilebilir. Osmanlı'nın topraklarını savunamayacak kadar güçsüz duruma düştüğünün ortaya çıkmasıyla ayrılıkçı hareketler daha cüretkar hale gelmiştir. Savaşın ardından imzalanan Berlin Kongresi ise Avrupa devletlerine Osmanlı Devleti'nin içişlerine daha çok karışma

imkanı vermiştir. Bu durum, sonraki yıllarda ayrılıkçı gruplar ile Avrupa devletleri arasındaki iş birliğinin artmasına neden olmuştur.

Tunus'un 1881 yılında Fransa'nın himayesine girmesi, incelenebilecek ilk örneklerden biridir. Yüzlerce yıl boyunca Osmanlı'ya bağlı yarı özerk bir eyalet niteliğinde olan Tunus, Fransız güçlerinin bölgeye yerleşmesinin ardından Osmanlı egemenliğinden çıkmıştır. Benzer bir durum, 1882 yılında Mısır'da gerçekleşmiştir. Bu durum Mısır Hıdivi İsmail Paşa'nın hatalı mali politikalarının bir neticesidir. Mısır'ı kalkındırmak amacıyla Avrupa devletlerinden yüklü miktarda borç alan İsmail Paşa, seneler içinde büyük bir borç krizinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. İsmail Paşa'nın oğlu Tevfik Paşa'nın yönetimi esnasında Mısırlılar tarafından milliyetçi bir isyanın çıkarılması, mali çıkarlarını korumayı amaçlayan İngiltere'ye ve Fransa'ya duruma müdahale etme fırsatı vermiştir. Bir adım daha ileri giden İngiltere, hıdiv yönetimini koruma ve isyanı bastırma gerekçesi ile Mısır'ı işgal etmiştir. Ancak, İngiliz ordusu bu gerekçe ortadan kalktıktan sonra dahi bölgeden çekilmemiştir. Sonraki yıllarda İngiltere'nin Mısır yönetimine ortak olduğu ve bölgeyi yavaş yavaş kendi kontrolü altına aldığı görülmektedir. İngiltere'ye savaş açacak gücü olmayan Osmanlı, Mısır'ın kendi egemenliğinden çıkmasına göz yummak zorunda kalmıştır (Karal, 1988d, ss. 87-101). Bu gelişmeler, II. Abdülhamid'in halife unvanını kullanarak Müslüman nüfusun çoğunlukta olduğu bölgeleri merkezi kontrol altında tutma çabasının da başarısızlığa uğradığını göstermektedir (Mardin, 1973).

Balkanlardaki ayrılıkçı hareketler de Berlin Antlaşması'nı takip eden yıllarda büyük güç kazanmıştır. Antlaşmanın sonucunda özerk bir Bulgaristan Prensliği'nin kurulması, Bulgar milliyetçileri tarafından bağımsızlığa giden bir aşama olarak görülmüştür. Bir ulus devlet olarak örgütlenen ve düzenli bir ordu inşa eden prenslik seneler içinde Osmanlı'ya meydan okuyabilecek kadar güçlenmiştir. Prensliğin ilk hedefi, yoğun bir Bulgar nüfusu barındıran Doğu Rumeli Vilayeti'ni ele geçirmek olmuştur. Bu vilayette yaşayan Bulgar milliyetçilerinin de Bulgaristan Prensliği'ne katılmayı hedeflemesi bölgede büyük bir siyasi krizin çıkmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. 1885 yılında Doğu Rumeli Vilayeti'nde çıkan milliyetçi isyan, Bulgaristan Prensliği'ne bu toprakları ilhak etme fırsatı vermiştir. Osmanlı Devleti isyanı bastırmak için yeterli askeri güce sahip olmaması nedeniyle Doğu Rumeli Vilayeti'nin Bulgaristan'a katıldığını onaylamak zorunda kalmıştır (Arslan & Yıldırım, 2013). Bu vaka Osmanlı hükümetinin idari özerkliğin bağımsızlığa giden yolun ilk aşaması olduğuna dair inancının pekişmesine neden olmuştur.

Berlin Antlaşması ile Osmanlı'nın Girit adasında da bazı idari reformlar yapmayı vadettiği görülmektedir. 1878 yılında yürürlüğe giren Halepa Misakı ile Osmanlı bu vaadini gerçekleştirmiştir. Ancak Girit yönetimine geniş özerklikler kazandıran bu misak, adadaki ayrılıkçı grupların faaliyetlerini durdurması için yeterli olmamıştır. Girit yönetiminin 1885 yılında özerkliklerin genişletilmesini talep etmesi, adadaki ayrılıkçı hareketi bastırmayı amaçlayan Osmanlı hükümetinin aksi yönde harekete geçmesine neden olmuştur. Osmanlı hükümetinin misakın şartlarını ihlal ederek ada üzerindeki kontrolünü sıkılaştırmasının sorunu çözüme kavuşturmak yerine iyice büyüttüğü söylenebilir. Ayrılıkçı gruplar Osmanlı müdahalesini bir bahane olarak kullanarak büyük bir isyan başlatmıştır. Yunanistan'ın isyancılara destek vermesiyle Girit sorunu bir kez daha uluslararası bir mesele haline gelmiştir. Avrupa devletlerinin müdahalesine rağmen Osmanlı hükümeti bu defa geri adım atmamıştır (Cengiz, 2018).

1897 yılında Osmanlı ve Yunanistan arasında çıkan savaşın temel nedenlerinden biri Girit krizidir. Osmanlı savaştan galip ayrılsa dahi, Girit'teki isyanı bütünüyle bastırmak konusunda başarılı olamamıştır. Adada özerk bir yönetimin kurulması gerektiğini savunan Avrupa devletleri, savaşın ardından güçsüz düşen Osmanlı kuvvetlerini adadan çekilmeye zorlamıştır. Yine Avrupa devletleri tarafından yapılan baskının neticesinde Osmanlı hükümeti adanın yönetimine bazı siyasi özerklikler vermek zorunda kalmıştır. Bu dönemden itibaren ada Osmanlı hükümdarı tarafından atanan Rum kökenli bir prens tarafından yönetilmeye başlamıştır. 1899 yılında adada toplanan bir kurucu meclisin yeni bir anayasa hazırlaması, Girit'in içişlerinde bağımsız bir devlet gibi hareket etmeye başladığını göstermektedir. Sonraki süreçte Girit hükümeti tarafından yapılan kapsamlı idari reformlar, Osmanlı egemenliğinin izlerinin adım adım ortadan kaldırılmasına yol açmıştır. 1907 yılına gelindiğinde adanın valisi Yunanistan kralı tarafından *komiser* unvanı ile atanmaya başlamıştır. Bu noktada Girit'in de fiiliyatta bütünüyle Osmanlı egemenliğinden çıktığı iddia edilebilir (Karal, 1988d, ss. 118-125).

II. Abdülhamid Döneminde ortaya çıkan büyük siyasi krizlerden bir diğeri, Berlin Antlaşması'nın Ermeni yerleşimleriyle ilgili hükümlerinden kaynaklanmıştır. Bu hükümler, Osmanlı hükümetini Ermeni nüfusunun yoğun olduğu vilayetlerin yeniden düzenleyecek reformlar yapmak zorunda bırakmıştır. Reformların bir kısmı yalnızca millet sisteminin kalıntılarını ortadan kaldırmak ve Ermeni vatandaşların yönetimdeki rolünü artırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Vali, mutasarrıf ve kaymakam gibi memurların yanına gayrimüslim yardımcıların atanması buna örnek olarak verilebilir.

Ancak, reformların bahsi geçen vilayetlerin üzerindeki merkezi denetimi azalttığı ve bu sayede vilayetlere kendi kendini yönetme kapasitesi kazanma fırsatını verdiği de belirtilmelidir (Tuna, 2022).

1880 yılında gerçekleştirilen bu reformlar, Ermeni milliyetçilerini bir süreliğine yatıştırmak için yeterli olmuştur. Ancak, sorunun temelinde bulunan milliyetçilik Ermeni vatandaşlar arasında yayılmaya devam etmiştir. Yüzyılın sonuna gelindiğinde Ermenilerin yeniden ayrılıkçı faaliyetlere giriştiği ve ayaklanmalar çıkarmaya başladığı görülmektedir. 1894 yılında Bitlis Vilayeti'nde çıkan isyan, Osmanlı hükümetinin Ermeni meselesini yeniden ele almasını gerekli kılmıştır. İsyanı sert bir şekilde bastıran Osmanlı hükümeti, biraz da İngiltere'nin diplomatik baskısının etkisiyle, Ermeni yerleşimlerinin bulunduğu vilayetlerin yönetimine dair yeni reformlar yapma kararı almıştır. Bu reformlar bölgedeki nahiye idarelerinin daha demokratik niteliğe kavuşturulmasını sağlamış ve Hristiyan vatandaşların memuriyete katılma oranını artırmıştır. Ancak yatıştırma stratejisinin bir ürünü olan bu reformlar da bağımsızlık arzulayan Ermeni milliyetçilerinin terör eylemlerini ve isyan hareketlerini sona erdirmek için yeterli olmamıştır (Karal, 1988d, ss. 126-145).

### 3.5. II. Meşrutiyet ve İdeolojik Çatışma

II. Abdülhamid'in mutlakiyetçi yönetimi, kendisine karşı güçlü bir muhalefetin oluşmasına neden olmuştur. Demokratik bir siyasi ortamın yokluğu, bu muhaliflerin gizlice örgütlenmesini gerektirmiştir. Osmanlı muhaliflerinin bir kısmı, sansür politikaları ve sultanın gelişmiş hafiye ağı nedeniyle fikirlerini özgürce yayamadıkları için yurt dışına çıkmış ve siyasi çalışmalarında Avrupa ülkelerinde devam etmiştir. Bu muhaliflerin gittikleri ülkelerin siyasi kültüründen etkilenmesi ve demokratik bir devrim hayali kurması şaşırtıcı değildir. Zaman içinde Avrupa'daki Osmanlı düşünürleri tarafından geliştirilen muhalif fikirlerin Osmanlı topraklarındaki idadilerde ve Mekteb-i Mülkiye gibi yüksek öğretim kurumlarında yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir. Bu kurumlardan mezun olan öğrencilerin bürokraside ve orduda önemli makamlara gelmesiyle II. Abdülhamid'in mutlakiyetçi yönetimine son verme fikri bir hayal olmaktan çıkmıştır (Mardin, 2019, ss. 31-81).

Meşrutiyetin yeniden ilanı ile sonuçlanan ihtilal süreci, bütün Osmanlı muhaliflerinin birlikte harekete geçmesi ile gerçekleşmiştir. Ancak İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin sürece önderlik ettiği de inkar edilemez bir gerçektir. Bunun nedeni, cemiyetin Osmanlı topraklarında da güçlü bir örgütlenmeye sahip olmasıdır. İhtilal 1908 yılının haziran ayında Makedonya vilayetinde başlamıştır. İttihat ve Terakki

Cemiyeti'nin ordudaki üyeleri tarafından başlatılan askeri ayaklanmanın durdurulamaması, II. Abdülhamid'i muhaliflerle uzlaşmak zorunda bırakmıştır. Bunun sonucunda Kanun-i Esasi yeniden yürürlüğe girmiş ve Meclis'i Mebusan'ın toplanması için gerekli çalışmalara başlanmıştır (Ahmad, 2023, ss. 21-39).

### *3.5.1.Meşrutiyet Rejiminin Yeniden Kuruluşu*

Jön Türk Devrimi olarak da anılabilecek ihtilal, büyük bir siyasi karışıklık döneminin başlamasına neden olmuştur. Bu karışıklığın en önemli nedeni, ihtilalin ardından siyasetin içinde bulunan farklı gruplar arasında başlayan iktidar mücadelesidir. İhtilale öncülük ettiği için büyük bir siyasi güç elde eden İttihat ve Terakki Cemiyeti, bu gücü ihtilalden sonraki süreçte önemli makamlara kendi üyelerini getirmek ve ülke yönetimini bütünüyle kendi kontrolü altına almak için kullanmıştır. Mutlak otoritesini yitirmesine rağmen tahtta kalan II. Abdülhamid ve ona bağlı Osmanlı hükümeti meşrutiyete geçişi mümkün olduğunca yavaşlatmayı hedeflemiştir. Geri kalan muhalif gruplar ise yeni bir siyasi rejimin kurulma sürecinde daha aktif bir rol üstlenmek ve yönetimde söz sahibi olmak için mücadele etmiştir (Ahmad, 2023).

1908 yılının Ağustos ayında II. Abdülhamid tarafından yayımlanan bir hatt-ı hümayun, sultanın yetkilerinin önemli bir bölümünün sadrazama aktarılmasını sağlamıştır. Sadrazama askeri nazırlıklar (harbiye ve donanma nazırları) ve şeyhülislam dışında bütün üst düzey memurları atama hakkının verilmesi, sadrazamlık makamını yeniden hükümetin başı haline getirmiştir. Böylece Osmanlı mutlakiyetçiliğinin en önemli temellerinden birinin yıkıldığı söylenebilir. Bu hatt-ı hümayun aynı zamanda siyasi cemiyetlerin sadrazamlık makamına kendi üyelerini veya bir müttefiklerini getirerek hükümetin kontrolünü ele geçirmek için mücadele ettiği yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur (Findley, 1994, ss. 249-252).

Meclis-i Umumi'nin ilk seçim döneminde seçilen mebusların tamamına yakınının İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne üye olduğu görülmektedir. Devletin yasama gücünün İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin eline geçmesi, cemiyete ülkenin yönetimi parti programına göre şekillendirme fırsatı vermiştir. İttihat ve Terakki Cemiyeti başlangıçta hükümetin işlerine karışmayacağını duyursa da sonraki süreçte git gide daha müdahaleci bir tavır sergilemeye başlamıştır. Bu durum muhalefette kalan diğer cemiyetlerin ve devrim karşıtı grupların tepkisini çekmiştir. Sonraki birkaç ay boyunca İttihat ve Terakki karşıtı muhalefetin git gide güç kazandığı görülmektedir. Bu şekilde başlayan siyasi gerilim 1909 yılının Nisan ayında İstanbul'da büyük bir ayaklanmanın başlamasıyla sonuçlanmıştır. Meşrutiyet rejimine son vermeyi amaçlayan bu

ayaklanma, hükümetin devrilmesine ve meclisin bir süreliğine çalışmaz hale gelmesine neden olmuştur. İki hafta boyunca devam eden ayaklanma, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ordudaki mensuplarının desteğe gelmesiyle bastırılmıştır (Özcan, 2007).

31 Mart Vakası olarak anılan bu olay, Osmanlı modernleşmesinin dönüm noktalarından biri olarak nitelendirilebilir. Meclis-i Mebusan'ın II. Abdülhamid'i 31 Mart Vakası'nın sorumlusu olduğu gerekçesiyle tahttan indirmesi ve yerine kardeşi Mehmet Reşat'ı geçirmesi ise Osmanlı topraklarında mutlakiyetçi rejimin sona erişini simgeleyen en önemli olaydır. Sonraki süreçte meclis reformları kalıcı hale getirecek çalışmalar yapmaya başlamıştır. Bunların ilki, Kanun-ı Esasi'nin eksikliklerini kapatacak ve meşrutiyet rejimini güvence altına alacak anayasal değişiklikler hazırlamak olmuştur. Yapılan değişiklikler meclisin onayından geçtikten sonra 1909 yılının Ağustos ayında yürürlüğe girmiştir. Yeni anayasada hükümdar ve hükümet arasındaki ilişkilerin yeniden şekillendirildiği görülmektedir. Daha önce çıkarılan bir hatt-ı hümayun ile hükümetin başı haline gelen sadrazam, anayasa değişikliklerinin ardından yönetimde daha da etkin bir rol üstlenmeye başlamıştır. Hükümdar, hala sadrazamı ve şeyhülislamı atama yetkisini elinde bulundurmakla birlikle, nazırların atanması konusunda yalnızca bir onay makamı haline gelmiştir. Hükümdara devletin güvenliği için gerekli gördüğü durumda herhangi bir kişiyi sürgüne gönderme yetkisi veren 113. maddenin ilga edilmesiyle hükümdarın mutlak otoritesinin temel dayanaklarından biri daha ortadan kaldırılmıştır (Eroğul, 2010).

Yapılan anayasa değişiklikleri, meclis ile hükümdar arasındaki ilişkiyi de yeniden düzenlemiştir. Yeni anayasanın 3. maddesinde yer alan hüküm ile hükümdar meclisin önünde Kanun-ı Esasi hükümlerine uyacağına dair yemin etmekle yükümlü tutulmuştur. Bu durum hükümdarın meclisin otoritesini kabul ettiğini ve hükümdarlık makamının kanunların altında yer aldığını göstermektedir. 35. maddeye göre hükümdar meclisi feshetme hakkını ancak meclis ile hükümet arasında çözülemeyen bir ihtilafın çıkması durumunda kullanabilecektir. Böyle bir ihtilaf çıktığı takdirde ilk olarak yeni bir hükümetin kurulmasını öngören anayasa, meclisin feshedilmesini de seçimlerin yenilenmesini gerektiren bir durum olarak yorumlamıştır. Hükümdarın meclis üzerindeki yetkilerini sınırlayan diğer bir hüküm, mutlak veto hakkını ortadan kaldıran 54. maddede yer almaktadır. Hükümdar meclisin salt çoğunluk ile kabul ettiği bir kanunu reddettiği takdirde meclisin aynı kanunu üçte iki çoğunlukla kabul edebileceğini belirten bu madde, meclisi yasa yapma konusunda da nihai karar makamı haline getirmiştir (Eroğul, 2010).

Yeni anayasanın meclis ile hükümet arasındaki ilişkileri ele alan maddeleri, meclisin üstünlüğünü sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Anayasanın hükümeti meclise karşı müştereken sorumlu kılan 30. maddesi ile meclisin hükümetin eylem ve kararlarını sorgulama gücü elde ettiği görülmektedir. Aynı madde ile nazırlar kendi sorumluluk alanlarına giren konularda meclise karşı şahsen sorumlu tutulmuştur. 38. madde ile mebuslara nazırlar hakkında gensoru verme hakkının tanınması, nazırların ve hükümetin meclise karşı olan sorumluluklarını ciddiye almasını gerektirmiştir. Daha önce yasama yetkisi yalnızca Meclis-i Vükela tarafından hazırlanan yasa tasarıları üzerinde değişiklikler yapmakla sınırlı kalan olan meclis, 53. maddede yapılan değişiklikler sayesinde artık kendiliğinden yeni kanunlar yapma hakkı elde etmiştir (Eroğul, 2010).

Bütün bunlar, sultanın artık mutlak bir otoriteye sahip olmadığını ve meclisin devlet yönetimindeki en üst otorite olarak ön plana çıktığını göstermektedir. Ancak, I. Meşrutiyet'in aksine, meclisin açılması hızlı bir adem-i merkezileşme sürecini beraberinde getirmemiştir. Bu durumun siyasetçilerin fırkalar halinde örgütlenmeye başlamasından kaynaklandığı iddia edilebilir. Mebusların birbirinden bağımsız hareket eden ve tek amacı geldiği yeri temsil etmek olan yerel seçkinlerden değil belirli bir programı takip eden fırka üyelerinden oluşması, II. Meşrutiyet Dönemi reformlarının I. Meşrutiyet Dönemi reformlarıyla kıyaslandığında daha merkeziyetçi bir karaktere sahip olmasına yol açmıştır. Bununla birlikte, II. Meşrutiyet Döneminde adem-i merkezileşmeye neden olan bazı reformların yapıldığı da görülmektedir. İttihat ve Terakki yönetiminin idari adem-i merkezileşmeye neden olacak politikalara II. Abdülhamid'den daha ılımlı yaklaşmasından kaynaklanan bu durum, merkeziyetçiliğin ve adem-i merkeziyetçiliğin göreceli kavramlar olduğunu bir kez daha kanıtlamaktadır.

İttihat ve Terakki Cemiyeti, 31 Mart Vakası'nın hemen ardından sıkı yönetim ilan etmiştir. Bu dönemde elde ettiği yetkiler, cemiyetin kendisine yönelik muhalefeti sert bir şekilde bastırmasını mümkün kılmıştır. Sıkı yönetimin etkisi kalkana kadar bürokrasinin ve ordunun kontrolünü önemli ölçüde ele geçiren cemiyet, 1911 yılına kadar devleti kendi başına yönetmiştir. Cemiyete yönelik en büyük muhalefetin cemiyetin içinden geldiği söylenebilir. Trablusgarp Savaşı'nın neden olduğu kriz nedeniyle büyüyen bu muhalefet, 1911 yılında bir grup mebusun cemiyetten ayrılmasına ve meclisteki diğer muhalif mebuslarla bir araya gelerek Hürriyet ve İtilaf isimli yeni bir fırka kurmasına neden olmuştur (Birinci, 1998).

Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın kurulmasının ardından iki fırka arasında güçlü bir siyasi çekişme başlamıştır. Ülke çapında hızla örgütlenen Hürriyet ve İtilaf Fırkası, üyelerinin kendi aralarında yaşadığı anlaşmazlıklara rağmen, İttihat ve Terakki Fırkası'na karşı etkili bir muhalefet yürütmüştür. Buna karşılık iktidarda olmanın avantajlarını kullanan İttihat ve Terakki Fırkası 1912 yılının Nisan ayında yapılan seçimlerden büyük bir zaferle ayrılmıştır. Ancak bu durum yalnızca muhalefetin daha da şiddetlenmesine yol açmıştır. Muhalif subayların Halaskar Zabitan isimli bir cemiyet kurması, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin bir kez daha güçten düşme tehlikesi yaşamasına neden olmuştur. Cemiyetin kontrolündeki meclis hemen ordunun siyasete müdahale etmesini önleyen bir kanun çıkartsa da bu tedbir Halaskar Zabitan'ın muhalefetini durdurmak için yeterli olmamıştır. Krizin daha fazla büyümemesi için sadrazamlık makamına tarafsız bir kimliğe sahip olan Gazi Ahmet Paşa'nın getirilmesi, İttihat ve Terakki Fırkası'nın hükümetin kontrolünü yitirmesine neden olmuştur. Meclis-i Mebusan'ın 1912 yılının Ağustos ayında kapanması ile İttihat ve Terakki Fırkası'nın bütünüyle güçten düştüğü söylenebilir (Zürcher, 2019, ss. 125-129).

Balkan Savaşları esnasında sadrazamlık makamı bir kez daha el değiştirmiştir. Yönetime Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın destekçisi olan Kamil Paşa'nın gelmesi, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin meşrutiyetin yeniden ilan edilmesinden sonraki süreçte ilk kez muhalefet konumuna gelmesine neden olmuştur. Ancak, Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın iktidarı uzun sürmemiştir. Balkan Savaşları'nda alınan yenilgi yüzünden otorite ve itibar kaybı yaşayan Kamil Paşa hükümeti, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin 1913 yılının Ocak ayında düzenlediği darbe ile devrilmiştir. Bab-ı Ali Baskını olarak bilinen bu darbenin ardından İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin güç kullanmak yoluyla otoritesini mutlaklaştırdığı söylenebilir. Muhalefeti bir kez daha şiddetle bastıran İttihat ve Terakki Cemiyeti, sonraki süreçte çok daha baskıcı bir yönetim kurmuştur. Cemiyetin askeri üyelerinin yönetimde olduğu bu dönem I. Dünya Savaşı'nın sonuna dek sürmüştür (Küçük, 1991).

### *3.5.2.II. Meşrutiyet Döneminde Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik*

II. Meşrutiyet reformları, şiddetli bir ideolojik çatışma ortamında gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bu reformları anlayabilmek için öncelikle II. Meşrutiyet Dönemi'nin siyasi aktörlerini ayrı ayrı incelemek ve bunların siyasi görüşlerini tanıtmak faydalı olacaktır. Bunun için incelenmesi gereken en önemli siyasi aktör, II. Meşrutiyet Dönemi'nin büyük bir bölümü boyunca iktidarı elinde bulunduran İttihat ve Terakki Cemiyeti'dir. İyi örgütlenmiş bir yapıya sahip olan cemiyet, iktidardan uzaklaştığı

dönemlerde dahi üyeleri sayesinde Osmanlı bürokrasisini kendi kontrolü altında tutmaya devam etmiştir. Cemiyetin bu kadar çok güç elde etmesi, II. Abdülhamid karşıtlarının bir araya gelmesiyle oluşan muhalif cemiyetlerinin en eskisi ve en büyüğü olmasından kaynaklanmıştır.

İlk kez 1889 yılında öğrenciler tarafından İttihad-ı Osmani Cemiyeti adıyla kurulan cemiyet, İttihat ve Terakki adını 1895 yılında Ahmet Rıza'nın önderliğinde Paris'te yeniden örgütlendiğinde almıştır. Cemiyet kuruluşunu takip eden yıllarda Osmanlı topraklarında ve Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde pek çok şube açmıştır. Bu yıllarda cemiyetin henüz belirli bir ideolojiye sahip homojen bir yapıya sahip olmadığı görülmektedir. Muhalefetin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine dair anlaşmazlıklar, cemiyetin kendi içinde farklı grupların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Seneler içinde bu grupların bir kısmı cemiyetten ayrılmış, bir kısmı ise uzlaşarak birlikte çalışmanın yolunu bulmuştur. Cemiyet üyelerinin uzlaştığı en önemli konulardan biri, ihtilalin yöntemi ile ilgilidir. Meşrutiyetin ancak güç kullanarak gerçekleştirilebileceğini düşünen İttihat ve Terakki mensuplarını diğer muhalif gruplardan ayıran şey, bu süreçte Avrupa devletlerinin desteğini almayı reddetmeleri olmuştur. İhtilalden sonraki süreçte daha fazla özerklik kazanmayı talep etmeleri nedeniyle İttihat ve Terakki Cemiyeti II. Jön Türk Kongresi'ne kadar gayrimüslim cemiyetlerle iş birliği kurmayı da reddetmiştir (Ahmad, 2023, ss. 21-39).

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ihtilalden önceki süreçte gayrimüslim cemiyetlerle olan iletişimi, merkeziyetçi yönetim anlayışlarının ilk belirtilerinden biri olarak kabul edilebilir. İttihat ve Terakki, gayrimüslim cemiyetlerin siyasi ve idari özerklik taleplerini devletin bütünlüğüne yönelik bir tehdit olarak görmüştür. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin idari özerkliğin siyasi özerkliğe, siyasi özerkliğin ise bağımsızlığa götüreceğine yönelik inancının, 19. yüzyıl boyunca yaşanan gelişmelerden kaynaklandığı iddia edilebilir. Avrupa devletlerinin baskısı ve milliyetçi grupların talepleri nedeniyle verilen tavizlerin devletin dağılmasına neden olduğuna inanan İttihat ve Terakki mensupları, devrimi gerçekleştirebilmek için daha fazla taviz vermeyi reddetmiştir.

İhtilalden önceki süreçte İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ideolojisini oluşturan temel unsurların da netleşmeye başladığı söylenebilir. Bunların en önemlilerinden biri, Osmanlıcılık düşüncesidir. Devrimden önce yapılan yayınlar incelendiğinde cemiyetin en önemli amaçlarından birinin Osmanlı vatandaşlarını Osmanlılık kimliğinin altında birleştirmek olduğu görülmektedir. Cemiyete göre bu kimlik yerleştiği takdirde

bağımsızlık ve özerklik talepleri de sona erecektir. Ancak, cemiyetin aynı zamanda İslamcılık ve Türkçülük akımlarının da takipçisi oluşu, bu hedefe ulaşmasını güçleştirmiştir. Cemiyetin İslami kimliği, gayrimüslim Osmanlıların devrim öncesi süreçte dahi cemiyetten uzak durmasına neden olmuştur. Türkçülük düşüncesi ise Türk olmayan Osmanlı muhaliflerinin cemiyette daha etkisiz bir rol üstlenmesine yol açmıştır. Bu durumun ihtilalin ardından başlayan süreçte de devam ettiği söylenebilir (Mardin, 2019, ss. 67-81).

31 Mart Vakası'nın ardından hükümetin ve meclisin kontrolünü bütünüyle ele geçiren İttihat ve Terakki Cemiyeti, otoritesini güçlendirmek için *İttihad-ı Anasır* adını verdiği politikaları uygulamaya başlamıştır. Cemiyetin kendine has Osmanlıcılık anlayışını yansıtan bu uygulamaların temel amacı Osmanlı'da yaşayan ve Türk olmayan vatandaşlara Osmanlılık kimliğini benimsetmektir. Bunun için müdahaleci bir yaklaşım benimseyen cemiyet, ilk olarak Türkçe'nin kamusal alanda kullanılan tek dil haline getirilmesini sağlamaya çalışmıştır. Kanun-ı Esasi'nin devletin dilinin Türkçe olduğunu belirten maddesi ile meşrulaştırılan bu girişim, Türk olmayan vatandaşların tepkisini çekmiştir. Gayrimüslimlerce kurulan özel okulların merkezi denetime tabi tutulması da İttihad-ı Anasır politikalarına verilebilecek diğer bir örnektir. Bazıları yüzlerce yıldır özerk bir şekilde yönetilmekte olan bu okulların merkezi hükümetin denetimine girmesi, gayrimüslim vatandaşlar tarafından şiddetle eleştirilmiştir (Aydoğdu, 2021).

Rum ve Bulgar kiliseleri arasındaki idari anlaşmazlıkların çözülmesi için çıkarılan Kilise ve Mektepler Kanunu da İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin gayrimüslim topluluklara yönelik müdahaleci tutumunun bir örneği olarak sunulabilir. Kiliselerin özerkliğini ihlal eden bu uygulama, mevcut krizi çözüme kavuşturmak yerine daha da büyütmüştür. Kanun yürürlüğe girdiğinde sahip oldukları ayrıcalıkların bir kısmını Bulgar Eksarlığı'nın lehine kaybeden Rum Patrikhanesi, bu nedenle İttihat ve Terakki karşıtı grupların arasına katılmıştır (Kerimoğlu, 2007).

İttihad-ı Anasır politikalarını en önemli amaçlarından biri, ayrılıkçı hareketleri bastırmak olmuştur. Özellikle gayrimüslim vatandaşlar tarafından kurulan kulüplerin ayrılıkçı propagandalar yapması ve isyancı çeteler ile bağlantılar kurması, İttihat ve Terakki tarafından Osmanlı'nın bütünlüğüne yönelik büyük bir tehdit olarak algılanmıştır. Cemiyet bu sorunun önüne geçmek için ilk olarak etnik grupların adını taşıyan kulüplerin ve cemiyetlerin kapatılmasına karar vermiştir. Bunun hemen ardından mecliste Osmanlı hükümetinin çetecilik faaliyetleri ile olan mücadelesini kolaylaştırmayı amaçlayan Çeteler Kanunu'nun hazırlıklarına başlanmıştır. 31 Mart

Vakası'nın ardından başlayan sıkıyönetimin devam ettiği dönemde gerçekleştirilen bu faaliyetler, ayrılıkçı hareketlerin bir süreliğine bastırılmasını sağlamıştır. Ancak bunun ayrılıkçı hareketleri sona erdirmek için yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. İttihat ve Terakki yönetimini baskıcı bir rejim olarak nitelendiren bu gruplar, yaşananları gayrimüslim halkın milliyetçi duygularına hitap eden bir propaganda malzemesi olarak kullanmıştır. Bu durum Balkanlar'daki huzursuzluğun artmasına ve Balkan Savaşları'na giden sürecin hızlanmasına yol açmıştır (Kerimoğlu, 2014).

İttihad-ı Anasır politikaları, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin de merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğunu göstermektedir. Ülkenin parçalanma sürecini durdurmayı ve siyasi gücü tek bir merkezde toplamayı amaçlayan İttihat ve Terakki Cemiyeti, bunun için millet sisteminin son kalıntılarını ortadan kaldırmaya ve ayrılıkçı faaliyetleri tamamen sona erdirmeye çalışmıştır. Ancak bu politikaların cemiyetin içinde de ciddi anlaşmazlıklara neden olduğu göz ardı edilmemelidir. Cemiyetin Jön Türk İhtilali'nin gerçekleşmesinde önemli bir rol oynayan Arnavut üyeleri, İttihad-ı Anasır politikalarını bir Türkleştirme girişimi olarak nitelendirmiş ve bu politikaların sorumlularını şiddetle eleştirmiştir. Cemiyetin Türk olmayan ve Türkçü politikalarını desteklemeyen diğer mensuplarının da zaman içinde cemiyet içi muhalefetin düzeyini artırdığı görülmektedir. Üyelerin bir bölümünün 1911 yılında cemiyetten ayrılmasının ve Hürriyet ve İtilaf Fırkası'na katılmasının nedenlerinden biri de bu politikalardır (Birinci, 1998).

II. Meşrutiyet Dönemi'nin siyasi aktörleri incelenirken ele alınması gereken diğer bir grup gayrimüslim cemiyetlerdir. Bu noktada gayrimüslim vatandaşlarca kurulan siyasi cemiyetleri amaç ve yöntem bakımından birbirlerinden çok farklı noktalarda olduğu belirtilmedir. Ancak, bu cemiyetlerin tamamının adem-i merkeziyetçi bir yaklaşıma sahip olduğunu söylemek de yanlış olmayacaktır. Cemiyetlerin bir kısmı kendi cemaatlerinin halihazırda var olan özerkliklerinin korunması taraftarıyken, bazıları yaşadıkları bölgelerde kendi kendilerini yönetmelerini sağlayacak daha fazla hak istemiştir. En radikal olanları ise adem-i merkeziyetçiliği siyasi bir boyuta vardırmış ve kendi milletleri için geniş özerklikler talep etmiştir. Bağımsızlık elde etmek isteyen ayrılıkçı grupların da benzer taleplerde bulunması, İttihat ve Terakki hükümetinin gayrimüslim cemiyetlerin taleplerine şüpheyle yaklaşmasına neden olmuştur. Bu durum İttihat ve Terakki hükümetinin bahsi geçen taleple karşılık vermemesine yol açmıştır (Şimşek, 2008).

Son olarak, Jön Türk hareketine dahil olan ancak İttihat ve Terakki Cemiyeti ile fikir ayrılıkları yaşayan siyasi cemiyetlerden de bahsetmek gerekmektedir. Bunlar da tıpkı gayrimüslim cemiyetler gibi kendi aralarında büyük fikir ayrılıkları yaşamıştır. Öyle ki bunları tek bir grup olarak ele almanın tek makul yolu, onları İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin muhalifleri veya rakipleri olarak nitelendirmektir. Dolayısıyla bu cemiyetlerin toplu olarak merkeziyetçi veya adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğunu söylemek de mümkün değildir. Ancak, adem-i merkeziyetçi reformları savunan düşünür ve siyasetçilerin, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nde yer bulamamaları nedeniyle, genellikle bu muhalif cemiyetlerde yer aldığına da dikkat edilmelidir (Mardin, 2019).

Adem-i merkeziyetçi Jön Türkler ile İttihat ve Terakki Cemiyeti arasındaki fikir ayrılıkları, Jön Türk İhtilali'nin henüz gerçekleşmediği senelere kadar dayanmaktadır. 1902 yılında toplanan 1. Jön Türk Kongresi, Osmanlı muhaliflerinin arasındaki görüş ayrılıklarının birbirleri ile iş birliği yapmalarını önleyecek kadar büyük olduğunu göstermiştir. Kongrenin ardından İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin mensubu olmayan muhaliflerin bir bölümü bir araya gelerek Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'ni kurmuştur. Bu cemiyetin II. Abdülhamid'in mutlakiyetçi yönetimine son vermenin ve bir meşrutiyet rejimi kurmanın gerekliliği konusunda İttihat ve Terakki Cemiyeti ile hemfikir olduğu söylenebilir. Ancak ihtilalin yöntemi konusunda iki cemiyet arasında büyük fikir ayrılıkları yaşanmıştır. Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin kurucusu olan Prens Sabahaddin, ihtilalin başarıya ulaşabilmesi için gayrimüslimlerin kurduğu siyasi cemiyetlerle iş birliği yapmanın gerekli olduğunu savunmuştur. Prens Sabahaddin'e göre gayrimüslim cemaatlerin özerkliğe dair taleplerini bütünüyle reddetmek yanlış olacaktır. İhtilalin başarıya ulaşabilmesi için Avrupa devletlerini müttefik edinmek de gereğinden fazla taviz verilmediği müddetçe kabul edilebilir bir yöntemdir (Akkaya Kia, 2015).

Bu noktada Prens Sabahaddin'in siyasi fikirlerini kısaca ele almak faydalı olacaktır. Kendisi dönemin Osmanlı yönetim sisteminin en büyük kusurunun biri aşırı merkezileşmiş bir yapıya sahip olması olduğunu iddia etmiştir. Prens Sabahaddin'e göre, II. Abdülhamid rejiminin merkeziyetçi yönetim anlayışı taşranın modernleşme sürecinde geri kalmasına neden olmuştur. Merkezi hükümetin aşırıya kaçan kontrolünden rahatsızlık duyan gayrimüslimlerin milliyetçi isyanlar çıkarması da merkeziyetçiliğin neden olduğu diğer bir önemli sorundur. Bu sorunları çözmenin en uygun yolu ise vilayet yönetiminde adem-i merkeziyet usulünün benimsenmesidir.

Prens Sabahaddin'e göre "… 'Adem-i Merkeziyet'; 'Tevsi-i Mezuniyet ve 'Tefrik-i Vezaif'ten başka bir şey değildir. Ancak 'Tevsi-i Mezuniyet' 'Adem-i Merkeziyet'in ismi değil tarifidir" (Sabahaddin, 2022, s. 52). Bu iddiadan yola çıkarak adem-i merkeziyet ilkesinin zaten Kanun-ı Esasi'nin bir parçası olduğunu savunan Prens Sabahaddin, "…bu usul olmadan ülkemizi bayındır bir duruma getirmek mümkün olmadığı gibi, bir vilayetimizdeki idare şeklinin diğerinde aynen uygulanması da imkansızdır" ifadeleriyle adem-i merkezileşmeyi sağlayacak reformların gerekliliğini dile getirmiştir (Sabahaddin, 2022, s. 51). Prens Sabahaddin yazılarında "…'Adem-i Merkeziyet idaresinin 'Muhtariyet' veya 'Heyet-i Mümtaze' usulleriyle hiçbir ilişkisi olamayacağını…" sıklıkla belirtmiştir (Sabahaddin, 2022, s. 46). Bu kendisinin yalnızca idari anlamda adem-i merkezileşmenin gerekliliğini savunduğunu göstermektedir.

Prens Sabahaddin, gayrimüslim cemiyetlerle olan irtibatı sayesinde Osmanlı muhaliflerinin II. Jön Türk Kongresi'nde bir araya gelebilmesini sağlamıştır. Bütün tarafların fikir ayrılıklarını geçici olarak geride bıraktığı bu kongre, Jön Türk İhtilali'nin başarıya ulaşmasını sağlamıştır. Kongrenin ardından Prens Sabahaddin Jön Türkler arasındaki ayrılığı bitirmek amacıyla Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'ni kapatmıştır. İhtilalin başarıya ulaşmasını ardından aktif siyasetten çekilen Prens Sabahaddin, sonraki süreçte İttihat ve Terakki yönetimini eleştiren yazılar yazmış ve adem-i merkeziyetçi reformların neden gerekli olduğunu açıklamaya çalışmıştır. Prens Sabahaddin taraftarları tarafından Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin devamı olarak kurulan Ahrar Fırkası ise, 31 Mart Vakası'nın ardından kapatılana kadar, Osmanlı siyasetinde adem-i merkeziyetçi düşüncenin en önemli temsilcisi olmuştur (Kaluç, 2009).

İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne karşı başarılı bir muhalefet faaliyeti yürütmesi nedeniyle Hürriyet ve İtilaf Fırkası da adem-i merkeziyetçi siyasetçilerin toplandığı yeni bir merkez haline gelmiştir. Fırkanın programının dahi adem-i merkeziyetçi düşünceden izler taşıdığı söylenebilir. Buna göre, devletin bütünlüğünün tehdit edilmemesi ve Osmanlılık kimliğinin zarar görmemesi kaydıyla ülkede her türlü dini ve kültürel faaliyetin serbest bırakılması şarttır. Bu durum fırkanın İttihad-ı Anasır ilkesini benimsemekle birlikte bu konuda İttihat ve Terakki Cemiyeti'nden farklı bir duruşa sahip olduğunu göstermektedir. İktisadi meselelerde de liberal bir tutuma sahip olan Hürriyet ve İtilaf Fırkası, ziraatın geliştirilmesi, fabrikaların kurulması, ormanların ve madenlerin işletilmesi gibi konularda şahsi teşebbüsün önünde yer alan engellerin kaldırılması gerektiğini savunmuştur. Fırka programında vilayet yönetiminde tefrik-i

vezaif ve tevsi-i mezuniyet ilkelerinin benimseneceğinin belirtilmesi, Prens Sabahaddin'in idari adem-i merkeziyetçiliğe dair görüşlerinin bu fırka tarafından benimsendiğini göstermektedir. Programda bazı vilayetler için özel bir yönetime tabi tutulmasının gerekebileceğinin belirtilmesi de dikkat çekicidir. Bu durum Hürriyet ve İtilaf yönetimi altında adem-i merkezileşmenin siyasi boyutlara varabileceğine dair bir işaret olarak nitelendirilebilir (Alkan, 1994).

#### *3.5.3.II. Meşrutiyet Dönemi İdari Reformlarının İncelemesi*

Bürokrasinin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar ihtilalden hemen sonra başlamıştır. Sürecin ilk aşamasında üst düzey makamlarda bulunan yöneticiler görevden alınmış ve yerlerine meşrutiyet yönetimine geçişi destekleyen kişiler atanmıştır (Manav, 2017). Meclisin açılmasının ardından ise kanunlar ve diğer hukuki metinler aracılığıyla kapsamlı bürokratik reformların yapıldığı bir dönem başlamıştır.

Bu dönemde çıkartılan ilk kanunlardan birinde bürokrasiyi yeniden yapılandırmayı amaçlayan komisyonların kurulması öngörülmüştür. Sonraki süreçte her nezarette ve bağımsız devlet dairesinde kurulan bu komisyonların görevi çalışan memurları denetlemek ve kurumda ne kadar çalışana ihtiyaç duyulduğunu tespit etmektir. Komisyonların Meclis-i Ayan üyelerinden birinin başkanlığında toplanması ve vekillerinden birinin Meclis-i Mebusan üyesi olması parlamentonun bürokrasi üzerinde hakimiyet kurmasını sağlamıştır. Niteliksiz memurları işten çıkaran komisyonlar, bu sayede aşırı büyümüş merkezi bürokrasinin personel sayısının kontrol altına alınmasını sağlamıştır. Meclis tarafından bürokrasiyi yeniden yapılandırmak için başlatılan diğer bir önemli girişim, her nezaretin ve devlet dairesinin işleyişini düzenleyen kanun ve nizamnameleri inceleyen denetim komisyonlarının kurulmasıdır. Bu komisyonların hazırladığı raporlar sonraki yıllarda Osmanlı bürokrasisinin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlayacak yeni reformlara rehberlik etmiştir (Findley, 1994, ss. 252-254).

II. Meşrutiyet Döneminde merkezi idare teşkilatındaki en büyük reformlar Dahiliye Nezareti üzerinde yapılmıştır. İlk aşamada Mabeyn Teşkilatı'nın taşra teşkilatı üzerindeki yetkileri Dahiliye Nezareti'ne aktarılmıştır. Böylece nezaret yeniden taşranın yönetiminden sorumlu en önemli merkezi idare birimi haline getirilmiştir. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu'nun ardından Dahiliye Nezareti ile vilayetlerin arasındaki ilişki bir kez daha değişmiştir. Vilayetlere tüzel kişilik ve kısmi idari özerklikler kazandıran kanun, onları taşra teşkilatının bir parçası olarak nitelendirmeye devam etmiştir. Bu durum merkezi hükümetin taşra teşkilatı üzerindeki

kontrol ve denetiminin devamlılığını sağlamıştır. Taşradaki memurların büyük bölümünün Dahiliye Nezareti tarafından atanması, hiyerarşinin bozulmadığının önemli bir göstergesidir. Taşradaki idari birimlerin yöneticilerinin Dahiliye Nezareti'ne kamu hizmetlerinin sunumuna dair raporlar göndermeye devam ettiğine de dikkat edilmelidir. Vilayet bütçesinin vali tarafından vilayet meclis-i umumisinin yanı sıra Dahiliye Nezareti'ne de gönderilmesi, mali adem-i merkezileşmenin de bu nezaret sayesinde sınırlandırıldığını göstermektedir (Findley, 1994, ss. 262-267).

Vilayetlerin mahalli idare olarak yeniden yapılandırılması, Dahiliye Nezareti'nin de benzer bir yeniden yapılanma sürecine girmesini gerektirmiştir. 1913 yılında çıkarılan nizamnameler ile kurulan İdare-i Umumiye-i Dahiliye ve Umur-ı Mahalliye-i Vilayet isimli iki idari birim, Dahiliye Nezareti'nin işlevlerinin artırılmasını sağlamıştır. İdare-i Umumiye-i Dahiliye isimli birim, nezaretin yetki alanına giren genel idari işleri ve vilayetler ile nezaret arasındaki yazışmaları yürütmekle sorumlu tutulmuştur. Umur-ı Mahalliye-i Vilayet ise vilayetlerin bütçelerini inceleyip onaylamak ve vilayetlerde kamu hizmetlerinin sunumunu denetlemek gibi işlevleri yerine getirmiştir. Dahiliye nezaretini daha modern bir yapıya kavuşturmak için kurulan başka idari birimler de mevcuttur. İş bölümünü ve uzmanlaşmayı artıran Nüfus Müdiriyeti, Evrak Müdiriyeti ve Muhasebe Müdiriyeti gibi idari birimler buna örnek olarak verilebilir. Yapılan düzenlemelerin ardından, Dahiliye Nezareti'nin görev alanının genişlediği de göz ardı edilmemelidir. Emniyet-i Umumiye Müdiriyetinin kurulmasının ardından Dahiliye Nezareti Zaptiye Nezareti'nin işlevlerini devralmıştır. Önceden Hariciye Nezareti'ne bağlı olan Sıhhiye Müdiriyetinin Dahiliye Nezareti bünyesine alınması bahsi geçen duruma verilebilecek önemli bir örnektir (Findley, 1994, ss. 262-267).

Merkezi idare teşkilatında yapılan diğer reformlar da genellikle bir süredir Mabeyn Teşkilatı'na ait olan işlerin nezaretler ve diğer idari birimler arasında dağıtılmasını sağlamıştır. Bu durum merkezi idare teşkilatının kendi içinde bir adem-i merkezileşmenin gerçekleştiği anlamına gelmektedir. Böylece yeniden asli işlevlerini yerine getirme imkanı elde eden nezaretler, uzmanlaşmayı ve iş bölümünü artırmak amacıyla kurulan yeni müdiriyetler sayesinde çok daha geniş ve iyi teşkilatlanmış bir yapıya kavuşmuştur. Personel sistemine ve bürokratik işleyişe dair reform çalışmaları da II. Meşrutiyet Dönemi boyunca devam etmiştir (Findley, 1994, ss. 247-285).

Yukarıda da bahsi geçen İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu, II. Meşrutiyet Döneminde taşra teşkilatını yeniden inşa etmek için gerçekleştirilen ilk girişimlerden biridir. Meclis-i Mebusan'da yer alan fırkaların Kanun-ı Esasi'deki tevsi-i mezuniyet ve

tefrik-i vezaif kavramlarının anlamı üzerinde anlaşamaması, kanunun uzun bir hazırlık sürecinden geçmesine neden olmuştur. Kanunun ilk versiyonu Şura-yı Devlet tarafından oluşturulan bir komisyon tarafından hazırlanmış ve meclise sunulmuştur. Meclis-i Mebusan'ın görevlendirdiği özel bir encümen tarafından incelenen bu yasa tasarısı, encümen üyeleri tarafından fazla merkeziyetçi bir yapıya sahip olması nedeniyle eleştirilmiştir (Önen & Reyhan, 2011, ss. 314-319).

Encümen raporunda tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerine adem-i merkeziyetçi bir yorum getirildiği görülmektedir. Raporda siyasi merkeziyetçiliğin devletin bütünlüğü için gerekli olduğu, ancak idari merkeziyetçiliğin meşrutiyet yönetimine uygun olmadığı belirtilmiştir. Buradan yola çıkarak merkezi hükümete ait görevlerin bir kısmını yerel yönetim birimlerine aktarmanın gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Encümen raporundaki en dikkat çekici meselelerden biri, hükümetin vilayetlerin sayısını artırmaya yönelik önerisine karşı vilayetlerin kaldırılmasının ve livaların taşradaki en büyük mülki idare birimi haline getirilmesinin önerilmesidir. Diğer bir dikkat çekici husus, taşradaki idare meclislerinde seçilmiş üyelerin bulunmasına karşı çıkılması ve bu meclisin tamamen bürokratlardan oluşması gerektiğinin savunulmasıdır. Bu durum bürokratik otoritelerle demokratik otoritelerin birbirinden ayrı tutulması gerektiği inancından kaynaklanmıştır (Önen & Reyhan, 2011, ss. 319-328).

Encümen tarafından hazırlanan yeni yasa tasarısı, meclisin tatile çıkması nedeniyle yasalaşamamıştır. Balkan Savaşları'nın çıkması ve İttihat ve Terakki'nin geçici olarak güçten düşmesi gibi gelişmeler, vilayet kanununun çıkma sürecini yavaşlatmıştır. İttihat ve Terakki tarafından 1913 yılında kurulan yeni hükümet, üzerinde önemli değişiklikler yaptıktan sonra, yasa tasarısını bir kanun-ı muvakkat, yani geçici kanun olarak meclisten geçirmiştir. Zorlu bir hazırlık sürecinin ardından çıkarılan bu kanun-ı muvakkat, Osmanlı taşra teşkilatına getirilen son büyük düzenleme niteliğindedir. Kanun-ı muvakkatın gerekçe metninde tevsi-i mezuniyet ilkesinin mahalli idarelerde yer alan memurları da kapsayacak şekilde yorumlanması dikkat çekicidir. Metinde aynı zamanda siyasi ve idari işler arasındaki ayrım netleştirilmiş, yerelin faydasına olan idari işlerin vilayetler ve belediyeler tarafından üstlenilmesinin uygun olduğu belirtilmiştir. Bunlar bahsi geçen kavramlara getirilen adem-i merkeziyetçi yorumların hükümet nezdinde de kabul görmeye başladığını göstermektedir (Önen & Reyhan, 2011, ss. 328-330).

Kanun-ı muvakkatın getirdiği en önemli yeniliklerden biri, vilayetlere ilk kez bir tüzel kişilik kazandırmasıdır. Bu değişiklik Osmanlı vilayetlerini modern anlamda gerçek bir mahalli idare birimi haline gelmesini sağlamıştır. Kanuna göre vilayet vali, meclis-i umumiye-i vilayet ve encümen-i vilayet olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. İlgili maddelerde meclis-i umumiye-i vilayetin üye sayısı, bu üyelerin seçim süreci, meclisin ne şekilde toplanacağı, meselelerin mecliste nasıl görüşüleceği, encümen-i vilayet üyelerinin meclis üyeleri arasından ne şekilde seçileceği, bir yürütme meclisi olan encümenin ne gibi görevler üstleneceği ve bu idari yapılar ile vali arasında nasıl bir ilişkinin olacağı gibi pek çok önemli mesele detaylıca açıklanmıştır (Kaştan, 2016, ss. 328-330).

Kanun-ı muvakkat ile valinin tevsi-i mezuniyet ilkesine dayanan yetkilerinde bir artışın gerçekleştiği görülmektedir. Vilayet merkezini yönetmekle sorumlu bir kazanın kurulması, valilerin vilayetin geri kalanının yönetiminde daha faal olmasını mümkün kılmıştır. İdari işlerle ilgili görevlerini yerine getirirken eskiden olduğundan daha serbestçe hareket edebilen vali, yalnızca sahip olduğu imkanlar ile çözemediği konularda merkezi bilgilendirmekle sorumlu tutulmuştur. Valilerinin yetki genişliği o kadar artırılmıştır ki, güvenlikle ilgili meselelerde dahi kendiliklerinden harekete geçmeleri mümkün kılınmıştır. Bunun tek istisnası, ihtilal gibi ciddi bir güvenlik tehdidinin ortaya çıkmasıdır. Benzer bir şekilde, valinin mali konulardaki yetkileri de artırılmış ve böylece vilayetlere kısmi mali özerklikler kazandırılmıştır. İdari ve mali konularda denetim yapmakta da serbestlik kazanan valiler, düşük rütbeli memurlara idari ödül veya ceza verme yetkisine sahip olmuştur. Ancak valilerin üst düzey taşra memurları üzerindeki yetkilerinin çok daha kısıtlı olduğu da belirtilmelidir. Bunun nedeni, bahsi geçen memurların Dahiliye Nezareti tarafından atanması ve doğrudan merkeze karşı sorumlu olmasıdır. Her ne kadar vali geniş yetkilerle donatılmış olsa da kanun-ı muvakkat ile meclis-i umumiye-i vilayete ve yeni kurulmuş olan encümen-i vilayete geniş yetkilerin verildiği de belirtilmelidir. Bu durum doğrudan merkezi hükümetin kontrolünde olan valilerin otoritesinin yerel demokratik kurumlar tarafından sınırlandırılmasını sağlamıştır (Kaştan, 2016).

II. Meşrutiyet Döneminde yapılan en önemli taşra reformlarından biri nahiyelerle ilgilidir. Bu reformların hazırlık sürecinde de Meclis-i Mebusan'da önemli tartışmalara neden olmuştur. Adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışı benimseyen fırkalar nahiyelerin idari ve mali özerkliğini artıracak reformlar talep etse de mecliste çoğunluğu elinde bulunduran İttihat ve Terakki Cemiyeti bu taleplere karşı direnç göstermiştir

(Tural, 2004). Senelerce süren tartışmaların ardından 1914 yılında nahiye reformuna yönelik somut adımlar atılmaya başlanmıştır. Reformun ilk aşamasında daha kapsamlı bir nahiye kanununun ön hazırlık aşaması niteliğinde olan bir kanun-ı muvakkat çıkartılmıştır. Kırsal alanda yer alan bütün karyelerin nahiyeye dönüştürülmesini öngören kanun-ı muvakkat, bu şekilde kurulacak nahiyeleri basit nahiye olarak sınıflandırmıştır. Birkaç köyün bir araya gelmesi ile meydana gelen nahiyeler ise kanunda mürekkep nahiye olarak isimlendirilmiştir (Önen & Reyhan, 2011, ss. 359-365).

Sonraki süreçte hazırlanan Nahiyelerin Teşkil ve İdaresi Hakkında Layiha-i Kanuniyye isimli yasa tasarısının taşra yönetimine dair kapsamlı reformlar öngördüğü söylenebilir. Tasarıya göre nahiyeler seçilmiş üyelerden oluşan bir nahiye meclisi, idari görevlilerden oluşan bir idare heyeti ve her ikisini de barındıran bir nahiye heyeti tarafından yönetilecektir. Kanun nahiyelere bir tüzel kişilik vermekle birlikte, nahiyeler üzerinde sıkı bir merkezi denetim mekanizması da kurmuştur. Nahiye meclislerinin Dahiliye Nezareti tarafından feshedilebilmesi ve vali tarafından geçici süreliğine tatile çıkartılabilmesi gibi tedbirlerin merkezin nahiyeler üzerindeki kontrolünü kaybetmemesi için konulduğu söylenebilir. Nahiye müdürünün doğrudan merkez tarafından atanması ve taşra hiyerarşisinin bir parçası olmaya devam etmesi de İttihat ve Terakki Fırkası'nın merkeziyetçi yönetim anlayışının bir ürünü olarak değerlendirilebilir. Tasarı 1917 yılında Meclis-i Mebusan'ın gündemine girmiş olduğu halde, devam eden savaş nedeniyle asla kanunlaşma imkanı bulamamıştır (Önen & Reyhan, 2011, ss. 359-365).

Meşrutiyet rejiminin yeniden kuruluşu, belediye kanunlarının orijinal halleriyle uygulamaya geçirilmesini mümkün kılmıştır. 1908 yılında Meclis-i Vükela tarafından alınan kararın ardından yapılan çalışmalar, Dersaadet Belediye Kanunu'nun öngördüğü reformların otuz yılın ardından hızlıca hayata geçirilmesini sağlamıştır. Reformun ilk aşaması, İstanbul'da yirmi belediye dairesinin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. Sonrasında, Cemiyet-i Umur-ı Belediye'nin ilk kez açılması sağlanmıştır. Bu meclis, belediyelerin daha etkili bir şekilde işlemesini sağlayacak yeni idari düzenlemelerin yapılmasını mümkün kılmıştır. Böylece belediye personelinin kadroların yeniden düzenlenmiş ve belediye teşkilatına bağlı yeni bürolar kurulmuştur. Ancak, yapılan düzenlemeler belediye teşkilatının arzu edildiği gibi çalışması için yeterli olmamıştır. Bazı beledi hizmetlerin hala nezaretler ile ortak yürütülüyor olmasından kaynaklanan idari aksaklıklar, şehremaneti ile belediye daireleri arasında çıkan anlaşmazlıklar, belediye çalışanlarının yetkilerini suiistimal etmesi ve belediye bütçelerinin yetersizliği

gibi sorunlar kısa süre içinde belediyelerin işleyişine yönelik yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğunu ortaya çıkarmıştır (Oktay, 2011, ss. 79-107).

1912 yılında yürürlüğe giren Dersaadet Teşkilatı- Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat isimli düzenleme, İttihat ve Terakki Fırkası'nın merkeziyetçi yönetim anlayışını en iyi yansıtan hukuki metinlerden biridir. Kanun-u muvakkat her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip belediye dairelerini bütünüyle ortadan kaldırmış ve bunların yerine şehremanetine bağlı idari birimler niteliğinde olan dokuz belediye şubesinin kurulmasını öngörmüştür. İdari amirlerden oluşan bir encümen ve şehremaneti tarafından atanan bir müdür tarafından yönetilen bu birimler, Osmanlı belediyeciliğinin gerilemesine neden olmuştur. Eskiden belediye dairelerine ait olan planlama, bütçe oluşturma ve personel yönetimi gibi işlevlerin şehremanetine devredilmesi, merkezileşmenin düzeyini gösteren önemli bir örnektir. Kanun-ı muvakkat halkın şehremaneti yönetimine katılımını da önemli ölçüde kısıtlamıştır. Şehremaneti Meclisi'nin yerini alan encümenin şehremanetine bağlı müdüriyetlerin başındaki müdürlerden oluşması bunun en önemli göstergesidir. Böylece üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen Cemiyet-i Umur-ı Belediye, merkezileşmenin daha ileri boyutlara varmasını önleyen tek demokratik kurum haline gelmiştir (Oktay, 2011, ss. 119-156).

II. Meşrutiyet Döneminde taşra belediyelerinin yönetimine dair önemli bir reform gerçekleştirilmemiştir. Bu dönemde taşradaki belediyelerin geliştirmesine yönelik bir girişim de bulunmamaktadır. Bunun en önemli nedeni, II. Meşrutiyet Dönemi boyunca yaşanan siyasi krizler ve mali sıkıntılardır. Yürürlükte kalmaya devam eden Vilayetler Belediye Kanunu'nun belediyelere çok sınırlı bir mali özerklik vermesi, maddi imkanların zaten kısıtlı olduğu bir dönemde çoğu taşra belediyesinin en temel işlevlerini dahi yerine getirememesine neden olmuştur. Belediyelerin yetersizliği nedeniyle beledi hizmetlerin önemli bir bölümü vakıflar tarafından sunulmaya devam etmiştir. Yerel demokrasi uygulamalarının da Osmanlı belediyelerinin büyük bölümünde yok denilecek seviyede olduğu görülmektedir. Yerel teşkilatlanmaları sayesinde belediye meclislerini doğrudan veya dolaylı yoldan kendi kontrolü altına alan İttihat ve Terakki Cemiyeti, bu sayede belediyelerin sahip olduğu idari özerklikleri de önemli ölçüde sınırlandırmıştır (Tekeli, 2009, ss. 1-32).

### *3.5.4.II. Meşrutiyet Döneminde Siyasi Adem-i Merkezileşme ve Dağılma*

II. Abdülhamid Dönemi'nin son yıllarında Balkanlar'daki siyasi hareketliliğinin bir duraklama sürecine girdiği görülmektedir. Bu duraklama önemli ölçüde II. Abdülhamid'in denge siyasetinin bir sonucudur. Meşrutiyetin yeniden ilanı ile başlayan

siyasi karışıklıklar, duraklama sürecini sona erdirmiştir. Dengenin bozulmasına neden olan ilk siyasi hamle, senelerdir Bosna ve Hersek vilayetlerinin hamisi konumunda olan Avusturya Macaristan İmparatorluğu'nun bu vilayetleri ilhak etmesidir. Osmanlı'daki iç karışıklıkları bir fırsat olarak değerlendiren Bulgaristan Prensliği de aynı dönemde bağımsızlığını ilan etmiştir. Bundan kısa süre sonra Girit hükümeti adanın kontrolünü hami devletlerden devralmış ve Yunanistan'a katıldığını duyurmuştur. İlhak ve bağımsızlık ilanlarına askeri bir karşılık verecek gücü olmayan Osmanlı hükümeti, bu krizi diplomasi ile çözmeye karar vermiştir. Görüşmelerin sonucunda Osmanlı Girit Adası'nın yönetimini elinde tutmayı başarmıştır. Ancak Osmanlı hükümetinin Bulgaristan'ın bağımsızlığını ve Bosna ve Hersek vilayetlerinin ilhakını önlemesi mümkün olmamıştır (Karal, 1996, ss. 213-233).

Sonraki yıllarda İttihat ve Terakki hükümeti tarafından devleti tek bir bütün halinde tutmak için yapılan bütün girişimler, yalnızca parçalanma sürecinin daha da hızlanması ile sonuçlanmıştır. Merkeziyetçi politikalar siyasi anlamda merkeze bağlı bölgelerde ayrılıkçı hareketlerin güç kazanmasına, merkezden kopuk olan bölgelerin ise bütünüyle kontrolden çıkmasına neden olmuştur. II. Meşrutiyet Dönemi'ne kadar güçlü bir ayrılıkçı hareket barındırmayan Arnavutluk'ta II. Meşrutiyet Dönemi boyunca dört büyük isyanın çıkması, İttihat ve Terakki'nin merkeziyetçi İttihad-ı Anasır politikalarının bir neticesi olarak değerlendirilebilir. Yüzlerce yıl boyunca yerel seçkinler tarafından yönetilmiş olan Yemen Vilayeti'nde bölgede merkezi otoriteyi artırmayı amaçlayan girişimlerin ardından sonu gelmez isyanların çıkması da benzer bir nedenden kaynaklanmıştır (Karal, 1996, ss. 234-248).

İttihat ve Terakki rejiminin siyasi merkezileşme çabalarının başarısızlığını gösteren diğer bir önemli örnek Makedonya Vilayeti'dir. Berlin Antlaşması ile bazı idari reformlar yapılması şartıyla Osmanlı yönetimine bırakılan Makedonya, farklı etnik ve dini kimliklere sahip toplulukların bir arada yaşadığı bir bölgedir. Bu özelliği Makedonya'yı İttihat ve Terakki'nin İttihad-ı Anasır politikalarını test etmesi için elverişli bir bölge haline getirmiştir. Ancak bir üst kimlik oluşturmayı hedefleyen politikalar bölge halkı tarafından reddedilmiştir. Olayların bu şekilde gelişmesinde bölgedeki Balkan devletlerinin de payı vardır. Milliyetçi propagandalar yapan ve Makedonya'daki çetelere maddi destek veren Balkan devletleri, zaman içinde ortak bir amaç etrafında birleşmiş ve Osmanlı'nın karşısında duran güçlü bir ittifak haline gelmiştir. Vilayet yönetimine dair reform çalışmalarının da başarısızlığa uğramasıyla

bölgenin Osmanlı yönetiminden çıkışı an meselesi haline gelmiştir (Kerimoğlu, 2014, ss. 248-254).

1911 yılında Osmanlı'nın Trablusgarp'ta aldığı yenilgiyi fırsat bilerek harekete geçen Balkan ittifakı, açık bir şekilde savaş hazırlıkları yapmaya başlamıştır. 1912 yılının Ekim ayında Karadağ'ın Osmanlı'ya savaş ilan etmesinin ardından önce Avrupa devletleri, sonra Balkan devletleri Osmanlı'ya Balkan vilayetlerinde ciddi reformlar yapmasını talep eden notalar vermiştir. Hristiyan vatandaşların orduda, bürokraside ve mecliste daha büyük bir yer edinmesini sağlayacak öneriler içeren bu notalar Osmanlı hükümeti tarafından reddedilmiştir. Bundan kısa süre sonra başlayan Balkan Savaşları Osmanlı'nın Avrupa kıtasındaki topraklarının büyük bir bölümünü kaybetmesi ile sonuçlanmıştır. Balkan Savaşları'nın hemen ardından başlayan I. Dünya Savaşı ise Osmanlı Devleti'nin sonunu getirmiştir (Zürcher, 2019, ss. 132-163).

## SONUÇ

Merkezileşme ve adem-i merkezileşme, yönetim yetkilerinin tek bir merkezde toplanması veya merkezde bulunan yönetim yetkilerinin çevreye dağıtılması olgularına verilen isimlerdir. Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik ise yönetim yetkilerinin merkezde toplanmasının veya çevreye dağıtılmasının gerekliliğini öne süren bir siyasi düşünceyi, bir yönetim anlayışını veya idari bir teşkilatın karakterini ifade etmek için kullanılmaktadır. Merkezileşme süreci, dışsal koşullar bunun önüne geçmediği takdirde, merkeziyetçi eğilimlerin adem-i merkeziyetçi eğilimlere baskın gelmesinin sonucunda ortaya çıkmaktadır. Benzer bir şekilde, adem-i merkeziyetçi eğilimlerin merkeziyetçi eğilimlere baskın gelmesi de dışsal koşullar buna imkan verdiği müddetçe bir adem-i merkezileşme sürecinin başlamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasındaki dengenin hangi yöne doğru bozulduğu, merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin gidişatı üzerinde belirleyici bir role sahiptir. Ancak merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin derecesini belirleyen şey hangi yönetim düşüncesinin baskın geldiği değil, dışsal koşulların elverişli olup olmadığıdır. Buradan yola çıkarak merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin (ve bunların zıtlarının) ayrı ayrı incelenmesi gereken kavramlar olduğu söylenebilir. Merkeziyetçilik ve merkezileşme arasındaki etkileşimi inceleyen bir araştırmacı, bunları birbirinden nasıl ayrıştıracağını bilmeli ve dışsal koşulların etkisini hesaba katmalıdır.

Yukarıda bahsi geçen kavramların kendi aralarında göreceli olduğuna da dikkat edilmelidir. Bu göreceliliğin neden olabileceği kavram karışıklıkları, her idari yapının kendi içinde değerlendirilmesi ile aşılabilir. Örneğin daha adem-i merkezileşmiş bir yapıdan daha merkezileşmiş bir yapıya geçiş, dönüşüm ne kadar kısıtlı olursa olsun, adem-i merkezileşme süreci olarak adlandırılmalıdır. Benzer bir şekilde, adem-i merkezileşme düzeyinin mevcut durumdan daha ileri düzeye varmasını önlemeye çalışan bir kişinin veya bir topluluğun yönetim anlayışı merkeziyetçi olarak nitelendirilmelidir. Bunlar yapılırken kavramların göreceliliğinin farkında olmak ve insanların da bu durumun farkına varmasını sağlamak oldukça önemlidir. Aksi takdirde kaçınılmaya çalışılan kavram karmaşası daha da büyüyecektir.

Eğer incelenen yapı bir devlet ise, merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin üç türü vardır. Siyasi merkezileşme veya adem-i merkezileşme bir ülkede kural koymayı ve hükmetmeyi sağlayan siyasi yetkilerin tek bir merkezde toplanmasına veya çevreye dağıtılmasına karşılık gelir. Devlet teşkilatının yapısı ile ilgili olan idari merkezileşme ve adem-i merkezileşme, bürokratik hiyerarşide karar alma yetkilerinin daha üst

makamlarda toplanması veya daha alt kademelere dağıtılması anlamında kullanılır. Mali merkezileşme ve adem-i merkezileşme ise aslında idari merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin bir türüdür. Vergi, maaş ve bütçe ile ilgili meselelerle ilgili karar alma ve uygulama yetkilerinin bürokratik hiyerarşinin üst kademelerinde toplanması mali merkezileşmeye, alt kademelerine dağıtılması ise mali adem-i merkezileşmeye işaret eder. Bunların ayrı bir tür olarak ele alınmasının nedeni, idari adem-i merkezileşme ile mali merkezileşmenin (veya bunun tam tersinin) aynı anda gerçekleşebiliyor oluşudur.

Bu noktada merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin eş zamanlı olarak gerçekleşmesinin mümkün olduğu da belirtilmelidir. Örneğin aynı dönemde çıkarılan iki yasadan biri mali teşkilatı merkezileştirirken diğerinin adem-i merkezileştirmesi gibi durumlar ihtimal dahilindedir. Böyle bir durum gerçekleştiğinde sonucu yorumlayabilmek için merkezileşmenin mi yoksa adem-i merkezileşmenin mi daha ileri düzeye vardığının tespit edilmesi gerekmektedir. Yeterince detaylı bir ölçütler seti oluşturulduğu takdirde merkezileşmenin ve adem-i merkezileşmenin nicel veriler üzerinden ölçülmesi mümkün olacaktır. Ancak henüz böyle bir ölçümü mümkün kılacak türden bir ölçütler seti mevcut değildir. Dolayısıyla bu tez çalışmasında yapılan incelemenin nitel araştırma yöntemleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi gerekmiştir. Çalışmada merkezileşme/adem-i merkezileşme süreçleri tespit edilirken genel eğilimler dikkate alınmıştır. Asıl hedeflenen ise merkezleşmenin ve adem-i merkezileşmenin derecesini ölçmekten ziyade bu süreçlerin neden gerçekleştiğini açıklamak olmuştur.

Devlet teşkilatlarının merkezileşmişlik düzeyi üzerinden genel bir sınıflandırmanın yapılması için siyasi, idari ve mali süreçleri bir bütün olarak değerlendirmek yeterli görünmektedir. Ancak devletlerin zaman için neden merkezileştiğini veya adem-i merkezileştiğini tespit edebilmek için daha detaylı bir inceleme yapmak gerekmektedir. Dışsal koşullar işte bu noktada önem kazanmaktadır. İncelemeye konu edilebilecek her devlet aslında farklı siyasi, içtimai, iktisadi ve coğrafi koşullara sahiptir. Bu koşulların zaman içinde değişebildiği de göz önünde bulundurulması gereken bir gerçektir. Dolayısıyla merkeziyetçilik ve merkezileşme gibi kavramları kullanan bir araştırmacı, kullandığı kavramların göreceliliğine dikkat ettiği kadar dışsal koşulların bunlar üzerindeki etkisine de dikkat etmelidir. Zira kavramların göreceliliği önemli ölçüde dışsal koşulların bunların üzerindeki etkisinden kaynaklanmaktadır.

Modernleşme esnasında bütün devletlerin büyük bir dönüşüm sürecinden geçtiği göz önünde bulundurulursa, bir devletin geleneksel dönemi ile modern döneminin aynı

kriterler üzerinden değerlendirilmesinin doğru olmayacağı ortaya çıkmaktadır. Ölçüt seti oluşturmaya yönelik bir çalışma yapıldığı takdirde, zaman içinde değişen dışsal koşulların merkezileşme/adem-i merkezileşme süreçleri üzerindeki etkisini ölçmek mümkün olacaktır. Şimdi böyle bir şey mümkün olmadığı için bu tez çalışmasında geleneksel dönemde gerçekleşen merkezileşme süreçleri ve modern dönemde gerçekleşen merkezileşme süreçleri ayrı başlıklar altında incelenmiştir. İki dönemin dışsal koşulları arasındaki farklar ise yalnızca genel hatlarıyla ele alınmıştır.

Geleneksel dönemde devletlerin merkezileşme düzeyinin modern devletlerle kıyaslandığında çok daha düşük seviyede olduğu söylenebilir. Ancak, bu devletler kendi aralarında değerlendirildiklerinde bazılarının daha merkezileşmiş, bazılarının ise daha adem-i merkezileşmiş bir yapıya sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Tek bir şehirden oluşan şehir devletlerinin ve merkez ile çevre arasındaki mesafenin büyük olmadığı küçük ölçekli devletlerin tek bir merkezden yönetilmesi nispeten daha kolay olmuştur. Bu da merkeziyetçi düşüncenin bu devletlerde daha çok güç kazanmasını mümkün kılmıştır. Öte yandan, nispeten daha büyük ölçekli olan ve geniş bir alana hükmeden devletlerin durumu bundan farklıdır. Bu devletlerin bazılarında merkez çevreyi yalnızca gevşek siyasi bağlarla kontrol altında tutabilmiştir. Bazıları ise inşa ettikleri idari ve mali teşkilatlar aracılığıyla çevreyi merkezi kontrol altında tutmakta muvaffak olabilmiştir.

Geleneksel devletlerin içinde bulunduğu kategorinin sabit olmadığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Zira büyük ölçekli merkezileşmiş devlet olarak sınıflandırılabilecek devletler ilk olarak bir şehir devleti veya küçük ölçekli bir devlet olarak kurulmuştur. Önce bir siyasi merkezileşme sürecine girerek güç kazanan bu devletler, zaman içinde sınırlarını genişleterek büyük ölçekli bir devlet statüsüne erişmiştir. Bu dönüşüm süreci esnasında kurulan idari ve mali teşkilatlar, devletin büyük ölçekli merkezileşmiş bir devlet olarak sınıflandırılmasını mümkün kılmıştır. Ancak bahsi geçen devletlerin bu statüyü uzun müddet boyunca koruması mümkün olmamıştır. İdari ve mali sistemdeki bozulmalar, bu devletlerin zaman içinde büyük ölçekli adem-i merkezileşmiş bir devlete dönüşmesine yol açmıştır. Yozlaşmanın neden olduğu zayıflıklar ise zaman içinde merkezin çevreyi kontrol altında tutmasını sağlayan siyasi gücünü de yitirmesine neden olmuştur.

Osmanlı Devleti yukarıda anlatılan süreci somutlaştırmak için verilebilecek en uygun örneklerden biridir. Başlangıçta küçük bir bölgenin yönetiminden sorumlu bir uç beyliği olarak kurulan Osmanlı, bağımsızlığını kazandıktan kısa süre sonra bölgede yeni

bir siyasi güç odağı (veya merkez) haline gelmeye başlamıştır. Çevresindeki diğer beyliklerden daha merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu iddia edilebilecek Osmanlı yönetimi, kurulduğu yıllardan itibaren merkezin siyasi gücünü artıracak çeşitli yöntemler geliştirmeye başlamıştır. Yayılmacı bir politikaya sahip olan Osmanlı'nın zaman içinde sınırlarını hızla genişlettiği görülmektedir. Devlet büyüdükçe Osmanlı hükümdarının otoritesinde de bir artış gerçekleşmiştir. Bu esnada yeni oluşmakta olan Osmanlı bürokrasisinin hızlı bir gelişim sürecinden geçtiği de ayrıca belirtilmelidir. Osmanlı Devleti'nin kurucuları bürokrasiyi inşa ederken aynı coğrafyada kurulmuş büyük ölçekli merkezileşmiş devletlerin kullandığı yönetim usullerini örnek almıştır. Bunun nedeni, henüz kuruluş yıllarından itibaren Osmanlı yöneticilerinin devleti büyük ölçekli bir devlet haline getirme hedefine sahip olmasıdır. Askeri başarıların devamlılığını sağlayabilmek için düzenli bir orduya, bunun için ise gelişmiş bir mali teşkilata ihtiyaç duyulduğunun farkında olan Osmanlı yönetimi, daha önce denenmiş yönetim uygulamalarını birebir almak yerine kendi koşullarına uyarlamayı tercih etmiştir. Bu ileri görüşlü yaklaşım devletin kuruluşundan bir buçuk asır sonra taşra ile merkez arasındaki bağların kuvvetli olduğu, dönemin koşullarına göre idari ve mali anlamda fazlasıyla merkezileşmiş bir idari teşkilata sahip olmasını sağlamıştır.

15. yüzyılda gerçekleşen fetihler ve yapılan reformlar sayesinde Osmanlı Devleti siyasi, idari ve mali anlamda merkezileşmiş büyük ölçekli bir devlete dönüşmüştür. Siyasi merkezileşme Osmanlı hükümdarının otoritesinin mutlaklaştırılmasıyla, Osmanlı hanedanının dışındaki soylu ailelerin gücünün bastırılmasıyla, çevrede yer alan yöneticilerin merkezden izinsiz siyasi karar alma yetkisinin ortadan kaldırılmasıyla gerçekleştirilmiştir. İdari merkezileşme merkezde iyi örgütlenmiş bürokratik yapıların oluşturulması ve çevrede yer alan taşra teşkilatı ile merkez arasında güçlü hiyerarşik bağların kurulması sayesinde mümkün olmuştur. Taşradaki yöneticilerin merkezden atanması ve merkeze sürekli olarak rapor göndermek zorunda olması gibi yönetim usullerinin idari merkezileşmenin temellerinde yer aldığı söylenebilir. Taşra teşkilatının eyaletlerden, sancaklardan, kazalardan ve dirliklerden oluşan kademeli bir yapıya kavuşturulması da idari merkezileşmeyi mümkün kılan uygulamadır. Mali merkezileşme ise tımar sisteminin bir parçası olan gelişmiş vergi toplama usulleri ve Osmanlı bürokratlarının maaşlarının ödenmesini sağlayan sistemler aracılığıyla sağlanmıştır.

Osmanlı devlet teşkilatının gelişme ve merkezileşme süreci 16. yüzyılın ortalarında kadar devam etmiştir. Bu noktadan itibaren idari ve mali teşkilatta başlayan

bozulmalar ise devletin adem-i merkezileşme sürecini başlatmıştır. Bürokrat sayısının kontrol edilemeyecek kadar artması ve liyakat sistemlerinin bozulması, idari ve mali yapıdaki bozulmaların ilk belirtisi olarak nitelendirilebilir. Yönetim usullerindeki bozulmalar zaman içinde daha adem-i merkeziyetçi yönetim usullerinin ortaya çıkmasına ve yaygınlaşmasına yol açmıştır. Tımar sisteminin yerini iltizam sistemine bırakması bunun en önemli örneklerinden biri olarak nitelendirilebilir. İdari bozulmalar zaman içinde taşrada güçlü yerel seçkinlerin ortaya çıkmasını ve kendilerine özerk yönetimler kurmasını mümkün kılmıştır. Bu da Osmanlı Devleti'nin siyasi anlamda da adem-i merkezileşmesine neden olmuştur. Bütün bu gelişmelerin dışsal koşullardaki değişimin bir sonucu olduğu söylenebilir. Fetihlerin durması, coğrafi keşiflerin ardından Akdeniz ticaretinin eski önemini yitirmeye başlaması, bürokratik seçkinlerin kanunları kendi lehlerine esnetmesi gibi gelişmelerin zaman içinde yukarıda sıralanan sonuçlara yol açması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu gelişmelerin dışsal koşullardan kaynaklandığının diğer bir delili, Osmanlı yönetiminin merkeziyetçi yönetim anlayışını koruyor oluşudur.

Osmanlı bürokrasisinin yönetim sistemindeki bozulmaların farkında olduğu iddia edilebilir. Çoğu bürokrasinin farklı kademelerinde bulunmuş kişiler tarafından yazılmış olan siyasetname türündeki eserler bunun en önemli delilidir. Bu eserler aynı zamanda Osmanlı hükümetinin merkeziyetçi yönetim anlayışının karakteristik özelliklerinin de daha kolay anlaşılmasını sağlamaktadır. Devlet teşkilatındaki bozulmaların nedenlerini inceleyen düşünürler, bozulmaların ıslah edilebilir durumda olduğu senelerde çareyi eski yönetim uygulamalarına geri dönmekte bulmuştur. Kanun-ı Kadim olarak adlandırılan eski düzene dönüşün, gerçekleşmesi durumunda, Osmanlı'nın yeniden merkezileşmesine neden olabileceği iddia edilebilir. Ancak Osmanlı yönetiminin bu konudaki başarısızlığı, öne sürülen iddianın yalnızca kanıtlanması mümkün olmayan bir varsayım düzeyinde kalmasına neden olmaktadır.

Kanun-ı Kadim'e geri dönüşün mümkün olmadığının anlaşılmaya başladığı 18. yüzyılda ise Osmanlı düşünürleri yüzünü batıya dönmüş ve Avrupa ülkelerinde gelişen yeni yönetim uygulamalarını Osmanlı'nın koşullarına uyarlamanın yollarını aramaya başlamıştır. Osmanlı'da batılı anlamda mutlakiyetçi bir yönetim yapısı kurma düşüncesinden yola çıkan bu hareket, zaman içinde Nizam-ı Cedid adını almıştır. Ancak çevrede bulunan yerel seçkinlerin, merkezi bürokrasinin ve ordunun gösterdiği direniş Nizam-ı Cedid hareketinin nihayetinde başarısızlığa uğramasına neden olmuştur. Bu başarısızlık merkeziyetçilik/adem-i merkeziyetçilik çekişmesinde adem-i

merkeziyetçiliğin baskın gelmesinden ziyade, yenilik/yenilik karşıtlığı çekişmesini yenilik karşıtı grupların kazanmasından kaynaklanmıştır. Merkezi bürokraside ve orduda bulunan yenilik karşıtı grupların merkezi hükümete güç kazandıracak reformları reddetmesinin nedeni, aynı reformların bu grupların varoluşuna yönelik bir tehdit oluşturmasıdır.

Osmanlı'da Nizam-ı Cedid hareketinin ortaya çıktığı yıllarda Avrupa devletlerinin büyük bir bölümünün modernleşme sürecinde önemli aşamalar kaydettiği söylenebilir. Avrupa'da modernleşmenin ilk aşaması mutlakiyetçi devlet yapılarının ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Çevrede bulunan yerel seçkinlerin bastırılmasıyla ve siyasi gücün merkezde bulunan hükümdarın elinde toplanmasıyla kurulan merkeziyetçi rejimler, doğaları gereği siyasi anlamda merkeziyetçi bir karaktere sahip olmuştur. Hükümdarların şahsi otoritelerini güçlendirmek için merkezi bürokrasiyi güçlendirmesi ve çevredeki idari yapılar ile merkezi bürokrasi arasında idari bağlar kurması, idari anlamda merkezileşmeyi de beraberinde getirmiştir. Devletin mali anlamda merkezileşmesini sağlayan reformların temelinde ise çevrede yer alan yerel seçkinleri bastırma ve hükümdarın gücünü artırma arzusunun bulunduğu söylenebilir.

Modernleşme sürecinin ikinci aşaması ise mutlakiyetçi rejimlerin yerini anayasal rejimlere bırakmaya başlamasıyla gerçekleşmiştir. Anayasal rejime geçiş sürecinde bürokrasilerin partimonyal karakterini yitirdiği ve daha rasyonel bir yapıya büründüğü görülmektedir. Bu süreçte ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar devletin yeni işlevler edinmesine ve devlet teşkilatının büyümesine neden olmuştur. Bununla birlikte, anayasal rejime geçişin her zaman büyük bir merkezileşme sürecini beraberinde getirdiğini söylemek de doğru olmayacaktır. Anayasal rejimlerin kuruluş sürecinde bazı devletler daha önce hiç olmadığı kadar merkezileşmiş bir yönetim yapısı inşa ederken bazıları siyasi, idari veya mali anlamda adem-i merkezileşmiş yönetim yapıları inşa etmenin yolunu bulmuştur. Yönetici elitlerin ve hakim olan yönetim geleneğinin karakteri, devletler arasındaki farklılığın en önemli nedenlerinden biri olarak sunulabilir.

Osmanlı Devleti'nin modernleşme süreci boyunca geçirdiği dönüşüm ile Avrupa devletlerinin geçirdiği dönüşüm arasında pek çok önemli paralellik bulunmaktadır. Süreç güçlü bir hükümdar olan II. Mahmud'un çevrede yer alan yerel seçkinleri bastırması ve siyasi gücü tek bir merkezde toplaması ile başlamıştır. Yerel seçkinleri bastırırken merkezde bulunan reform karşıtı grupların güç kazanma isteğinden faydalanan II Mahmud, daha sonraki süreçte de bu gruplar arasındaki ayrılıkları beslemiş ve onların tasfiye edilebilecek kadar zayıf düşmesini sağlamıştır. Reform karşıtı

grupların teker teker ortadan kaldırılmasının ardından Osmanlı mutlakiyetçiliğinin Batılı bir karakter kazanarak yeniden doğuşunun önünde hiçbir engel kalmamıştır. Ancak mutlakiyetçi bir rejim kurmak devletin siyasi adem-i merkezileşme sürecini bütünüyle durdurmak için yeterli olamamıştır. Öte yandan, bu dönemden itibaren Osmanlı'da merkezileşme eğiliminin yeniden güç kazanmaya başladığı da belirtilmelidir. Sonraki yıllarda gerçekleştirilen idari ve mali reformlar, Osmanlı egemenliğinde bulunan toprakların bir bölümünde hızlı bir merkezileşme sürecinin başlamasını sağlamıştır.

Tanzimat Dönemi olarak adlandırılan dönemde Osmanlı bürokrasisinin hızlıca modern bir görünüm kazanmaya başladığı söylenebilir. Geleneksel bürokrasiden rasyonel bürokrasiye geçişin ilk adımları bu dönemde atılmıştır. Taşra teşkilatının merkeziyetçi bir anlayışla yeniden düzenlenmesi, yerel özerkliklerin kısıtlanması ve merkezin yerel üzerindeki denetimin artırılması gibi gelişmeler de dönemin Osmanlı yönetiminin merkeziyetçi bir anlayışa sahip olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, çevrede (özellikle de merkezi otoritenin etki altına girmeyen uzak bölgelerde) adem-i merkezileşme eğiliminin gücünü korumaya devam ettiği de göz ardı edilmemelidir. Bu durum önemli ölçüde Osmanlı'nın çok uluslu bir devlet olmasından kaynaklanmıştır. Milliyetçilik akımından etkilenen halklar arasında gelişen ayrılıkçı hareketler, bütün merkeziyetçi reformlara rağmen devletin adem-i merkezileşme sürecinin bütünüyle durdurulamamasına neden olmuştur. Osmanlı hükümeti bu dönem boyunca bazı bölgeleri kontrol altında tutabilmek için yatıştırma politikalarına başvurmuş ve belirli bölgelerin yönetimlerine idari özerklikler vermiştir. Ancak bu da siyasi özerklik taleplerini ortadan kaldırmak için yeterli olmamıştır.

Tanzimat Dönemi reformları merkeziyetçi düşünce ile merkezileşme süreci arasındaki etkileşimin sınırlılıklarını göstermek için iyi bir örnektir. Osmanlı hükümetinin bu dönem boyunca kendiliğinden gerçekleştirdiği bütün reformlar devleti siyasi, idari veya mali anlamda daha merkezileşmiş bir yapıya kavuşturmayı amaçlamıştır. Buna rağmen milliyetçi akımlar ve Avrupalı devletlerin baskıları Osmanlı hükümetini adem-i merkeziyetçi karaktere sahip bazı reformlar yapmaya da mecbur kılmıştır. Reformların yalnızca idari ve mali düzenlemeler getirseler dahi uzun vadede siyasi adem-i merkezileşmeye yol açtığı görülmektedir. Siyasi adem-i merkezileşme ise bağımsızlık mücadelesi veren grupların amacına bir adım daha yaklaşmasını sağlamıştır. Bu durum Osmanlı hükümetinin idari ve mali adem-i merkezileşmeyi yönetimi kolaylaştıracak bir uygulama olarak değil, devletin varoluşuna yönelik bir

tehdit olarak algılamasına neden olmuştur. Bu algının devletin son günlerine kadar etkisini sürdürdüğü görülmektedir.

Osmanlı Devleti'nde anayasal rejime geçiş, Tanzimat Döneminde yetişen yeni bir bürokrat grubunun çabalarının neticesinde gerçekleşmiştir. Kendilerine Genç Osmanlılar adını veren bu bürokratlar arasında adem-i merkeziyetçi fikirlere sahip olan veya hiç değilse adem-i merkezileşmeye ılımlı yaklaşan kişilerin bulunduğu görülmektedir. Anayasanın ilanının ardından çalışmaya başlayan Meclis-i Mebusan isimli parlamentonun, üyelerinin ülkenin farklı bölgelerinden gelen yerel seçkinlerden oluşması nedeniyle, adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu söylenebilir. Bu durum I. Meşrutiyet adı verilen dönemde idari anlamda adem-i merkezileşmeye yol açacak reform çalışmalarının yapılmasını mümkün kılmıştır. Ancak I. Meşrutiyet Dönemi'nin kısa süre içinde sona ermesi nedeniyle bu çalışmaların çoğu yarım kalmıştır. Meşrutiyet rejiminin devam etmesi durumunda adem-i merkeziyetçi reformların ne ölçüde uygulamaya geçirilebileceği, devlet teşkilatının bu reformlara uyum sağlayıp sağlayamayacağı ve reformların devletin parçalanmasını önleyip önleyemeyeceği hakkında kesin bir yorum yapmak mümkün değildir. Bununla birlikte, Osmanlı hükümetinin Balkanlar'daki isyanlardan ve Osmanlı-Rus Savaşı'nda alınan yenilgiden dahi Meşrutiyet yönetimini sorumlu tutması, devletin henüz bu türden bir dönüşüme hazır olmadığının delili olarak sunulabilir.

II. Abdülhamid Döneminde Osmanlı Devleti'nde yeniden mutlakiyetçi bir rejim kurulmuştur. Bu bakımdan Osmanlı Devleti'ndeki tarihi gelişim sürecinin Avrupa'daki ulus devletlerinkinden farklılık gösterdiği söylenebilir. II. Abdülhamid reformları merkezi hiyerarşinin kendi içinde yeniden merkezileşmesine ve taşra ile merkez arasındaki idari bağların daha önce hiç olmadığı kadar kuvvetlenmesine neden olmuştur. Takip ettiği denge siyaseti ve halife unvanını etkin bir şekilde kullanması, II. Abdülhamid'in mutlak egemen olarak hüküm sürdüğü yıllarda devletin adem-i merkezileşme sürecinin duraklamasına yol açmıştır. Ancak bu, ayrılıkçı hareketlerin ortadan kaldırıldığı anlamına gelmemektedir. II. Abdülhamid'in aşırı merkeziyetçi uygulamalarının neden olduğu siyasi ve idari sorunlar, ayrılıkçı gruplar tarafından insanları kendi yanlarına çekmek için kullanılmıştır. Bu durumun ayrılıkçı grupların uzun vadede daha çok güç kazanmasını sağladığı söylenebilir.

Anayasalcı muhalefetin çabaları nihayetinde II. Abdülhamid tarafından kurulan mutlakiyetçi rejimin yıkılmasına ve II. Meşrutiyet olarak anılan dönemin başlamasına neden olmuştur. Geçiş süreci esnasında başlayan siyasi karışıklıklar uzun zamandır

beklemekte olan ayrılıkçı hareketler tarafından bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Bu noktadan itibaren siyasi adem-i merkezileşme doğrudan dağılma olarak anılabilecek kadar ciddi bir boyuta ulaşmıştır. Bununla birlikte, Osmanlı hükümetinin bu dönem boyunca hala merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu da belirtilmelidir. Meşrutiyetin ilanından I. Dünya Savaşı'nın sonlarına kadar olan dönem boyunca devlet yönetimi çoğunlukla İttihat ve Terakki Cemiyeti adı verilen fırkanın elinde bulunmuştur. Osmanlıcılık adı verilen siyasi düşünce akımının en merkeziyetçi yorumunu yaptığı söylenebilecek olan bu fırka, çevreden ve merkezdeki diğer partilerden gelen adem-i merkeziyetçi reform önerilerinin büyük bir bölümünü reddetmiştir. Vilayetlere tüzel kişilik kazandırmak gibi istisnai adem-i merkeziyetçi reformlar ise geliştirilen merkeziyetçi kontrol mekanizmaları aracılığıyla sınırlandırılmıştır. Osmanlı tarihinin bu noktasında idari ve mali adem-i merkezileşmeye götürecek reformlar uygulamanın ne kadar mümkün olduğu ve ne ölçüde işe yarayacağı tartışmaya açıktır. Bununla birlikte Osmanlı hükümetinin adem-i merkezileşmenin her türlüsünü mümkün olduğunca engellemeye yönelik tutumunun da nihayetinde işe yaramadığı söylenebilir.

Sonuç olarak, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan yıkılışına kadar olan süreç boyunca merkeziyetçi bir anlayışla yönetildiği söylenebilir. Klasik dönem boyunca Osmanlı merkeziyetçiliğinin temel motivasyonu yeni fethedilen yerleri merkezin kontrolü altına almak ve güçlü bir taşra ordusu inşa ederek fetihlerin devamlılığını sağlamak olmuştur. Fetihlerin durduğu ve idari yozlaşmaların baş gösterdiği senelerde Osmanlı merkeziyetçiliğinin motivasyonu merkezin çevre üzerindeki otoritesini yeniden tesis etmek haline gelmiştir. Osmanlı yönetiminin eski düzene geri dönüş hayallerinden vazgeçmesi, modernleşmeye giden yolun başlangıcı olarak nitelendirilebilir.

Modernleşme sürecinde Osmanlı merkeziyetçiliğinin temel motivasyonu devleti tek bir bütün halinde tutmak olmuştur. İdari özerkliğin siyasi özerkliğe, bunun da bağımsızlığa gittiğini tecrübe eden Osmanlı hükümeti idari adem-i merkezileşmeyi sağlayan basit uygulamaları dahi devletin bekası için bir tehdit olarak görmüştür. Ancak çevreyi merkeze bağlamak için yapılan girişimlerin ayrılıkçı hareketler tarafından bir propaganda malzemesi olarak kullanıldığı da bir gerçektir. Bu durum nihayetinde çok uluslu bir devlet olan Osmanlı'nın, dönemin bütün diğer çok uluslu devletleri gibi, dağılmasına neden olmuştur.

Osmanlı örneği merkeziyetçi düşüncenin devletin merkezileşme düzeyi üzerindeki etkisini açık ve net bir şekilde göstermektedir. Dış koşullar elverişli olduğu müddetçe hükümetin merkeziyetçi yaklaşımları devletin daha merkezileşmiş bir yapıya bürünmesini mümkün kılmıştır. Dış koşullar elvermediğinde ise merkeziyetçi yönetim yalnızca önemli ölçüde etkisiz veya bütünüyle başarısız politikalar üretmiştir. Başarısız politikaların istenilenin aksi yönde sonuçlar doğurabildiği de dikkat edilmesi gereken bir durumdur. Bütün bunlardan yola çıkarak, dışsal koşulları dikkate almayan bir yaklaşımın başarısızlığa mahkum olduğunu söylemek mümkündür. Devletin kuruluş yıllarında Osmanlı hükümeti dışsal koşulları başarılı bir şekilde kendi lehine kullanmıştır. Bu dönemde merkeziyetçi yaklaşımın amaca giden bir araç olduğu söylenebilir. Ancak merkeziyetçilik daha sonraki yıllarda araçsal niteliğini kaybetmiş ve körü körüne benimsenen bir yönetim geleneği haline gelmiştir. Sürekli eski düzene geri dönmeyi hedefleyen Kanun-ı Kadim düşüncesi, Osmanlı yönetiminin dışsal koşullardaki değişimin yeteri kadar farkına varamadığını açık bir şekilde göstermektedir. Modernleşme döneminde Osmanlı hükümetinin milliyetçilik akımının neden olduğu ayrılıkçı akımlarla nasıl mücadele edeceğini bilememesi ve farklı milletleri bir arada tutabilecek başarılı bir strateji geliştirememesi de aynı nedenden kaynaklanmıştır. O halde merkeziyetçi düşüncenin Osmanlı'nın kuruluşunda da yıkılışında da önemli bir role sahip olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

**KAYNAKÇA**


Abou-El-Haj, R. '. (2018). *Modern Devletin Doğası: 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu* (2 b.). Ankara: İmge Kitabevi.

Afsaruddin, A. (2024, 8 2). *Caliphate*. Encyclopedia Britannica: https://www.britannica.com/place/Caliphate adresinden alındı

Afyoncu, E. (2004). *Mevacib*. 12 18, 2024 tarihinde TDV İslâm Araştırmaları Merkezi: https://islamansiklopedisi.org.tr/mevacib adresinden alındı

Ahmad, F. (2023). *İttihat ve Terakki 1908-1914* (14 b.). (N. Yavuz, Çev.) İstanbul: Kaynak Yayınları.

Akün, Ö. F. (2002). *Koçi Bey*. 12 18, 2024 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/koci-bey adresinden alındı

Akşin, S. (1992). Sened-i ittifak ile Magna Carta'nın Karşılaştırılması. *Tarih Araştırmaları Dergisi, 16*(27), 115-123.

Akdağ, M. (1963). *Celali İsyanları (1550-1603).* Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Akkaya Kia, R. (2015). Saraylı Bir Muhalifin Siyasi Mücadelesl: Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 21*(2), 273-296.

Akpınar, M. (2014). Osmanlı İmparatorluğu'nda Hariciye Nezareti'nin Kuruluşu ve Dış Politikanın Kurumsallaşması. *Tarih İncelemeleri Dergisi, 29*(1), 59-85.

Akyıldız, A. (2003). *Meclis-i Ayan*. 01 22, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-ayan adresinden alındı

Akyıldız, A. (2003). *Meclis-i Mebusan*. 01 22, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-mebusan adresinden alındı

Akyıldız, A. (2003). *Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye*. 01 22, 2025 tarihinde TDV İslâm Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-vala-yi-ahkam-i-adliyye adresinden alındı

Akyılmaz, S. G. (2008). Osmanlı Devleti'nde Yönetici Sınıf Açısından Müsadere Uygulaması. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12*(1), 389-420.

Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi.* Doktora Tezi, T.C. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Alkan, M. Ö. (1994). Hürriyet ve İtilâf Fırkası'nın İlk Programı ve Nizamnamesi-Türkiye'de Siyasal Partiler Tarihine Katkı-I. *Toplumsal Tarih, 1*(2), 49-55.

Anderson, P. (1980). *Lineages of the Absolutist State* (2 b.). London: Verso Books.

Argyriades, D. (2002). Rome and Byzantium: An Administrative Overview. *Public Administration Quarterly*(26), 379-392.

Aristoteles. (1959). *Politics.* (H. Rackham, Çev.) London: Harvard University Press.

Arslan, A., & Yıldırım, B. (2013). Fiili Bağımsızlık Sürecinde Bulgaristan Emareti ve Osmanlı Devleti'nin Tutumu (1878-1908). *Trakya Üniversitesi Ssoyal Bilimler Dergisi, 15*(1), 225-238.

Atçıl, A. (2023). *Erken Modern Osmanlı İmparatorluğu'nda Alimler ve Sultanlar* (2 b.). İstanbul: Klasik.

Atik, K. (2000). XVII. Yüzyıl Osmanlı Aydınlarına Göre İlmiye Teşkilatındaki Çözülmeye İlişkin Tespit ve Teklifler. *Bilig*(14), 31-54.

Aydoğdu, N. (2021). Osmanlı Kimliğinden Türk Ulusuna: Modernleşen Türkiye'de Kimlik Politikaları. *Belgi*(21), 59-72.

Bach, T. (2016). Administrative Autonomy of Public Organizations. A. Farazmend (Dü.) içinde, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Second Edition b., s. 269-277). Cham: Springer.

Bal, F. (2011). İktisat Tarihi Kaynağı Olarak Layihalar ve Kâtip Çelebi'nin Düstûru'l-Amel Adlı Eseri. *Adam Akademi*(1), 45-60.

Baltacı, C. (1991). *Arpalık*. 12 18, 2024 tarihinde TDV İslâm Araştırmaları Merkezi: https://islamansiklopedisi.org.tr/arpalik adresinden alındı

Bardakçı, V. V. (2019). Osmanlı Klasik Döneminde Çandarlı Ailesi. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Bursa: Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Baytal, Y. (2000). Tanzimat ve II. Abdülhamid Dönemleri Eğitim Politikaları. *TAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Dergisi*(11), 23-32.

Berber, E., & Karataş, A. V. (2022). Padişahın Denetlenmesinde Şeyhülislamın Rolü. *Kırıkkale Hukuk Mecmuası, 2*(1), 235-262.

Beydilli, K. (1989). *Alemdar Mustafa Paşa*. 01 2025, 20 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/alemdar-mustafa-pasa adresinden alındı

Beydilli, K. (1999). Küçük Kaynarca'dan Tanzimat'a Islahat Düşünceleri. *İlmi Araştırmalar*(8), 24-64.

Beydilli, K. (2007). *Nizam-ı Cedid*. 12 18, 2024 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/nizam-i-cedid adresinden alındı

Beğ, T. (2020). *Tarih-i Ebü'l-Feth.* (M. Tulum, Dü.) İstanbul: Ketebe.

Birbudak, T. S. (2023). Eflak-Boğdan'ın Birliği Meselesi ve Osmanlı Basınına Göre Prens Carol'un Romanya Tahtına Çıkışı. *Anadolu ve Balkanlar Araştırmaları Dergisi, 6*(12), s. 307-318.

Birinci, A. (1998). *Hürriyet ve İtilaf Fırkası*. 01 24, 2025 tarihinde TDV İslâm Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/hurriyet-ve-itilaf-firkasi adresinden alındı

Bizbirlik, A., & Çiçek, Y. (2013). XV. Yüzyıl Sonlarında Saruhan Sancağı'nın Piyade Teşkilatı, Yaya Çiftlikleri ve Demografik Yapı. *Türkiyat Mecmuası, 23*, 1-26.

Blau, P. M. (1968). The Hierarchy of Authority in Organizations. *American Journal of Sociology, 73*(4), 453-467.

Bloch, M. (2019). *Feodal Toplum* (4 b.). (M. Fırat, Çev.) İzmir: Islık Yayınları.

Bodin, J. (2010). *On Sovereignity: Four Chapters From The Six Books of the Commonwealth.* (J. H. Franklin, Dü.) Cambridge: Cambridge University Press.

Bonney, R. (Dü.). (1999). *The Rise of the Fiscal State in Europe c.1200-1815.* New York: Oxford University Press.

Britannica. (2025, 5 16). *Command*. The Britannica Dictionary: https://www.britannica.com/dictionary/command adresinden alındı

Britnell, R. (2009). Bureaucracy and Literacy. C. Lansing, & E. English (Dü) içinde, *A Companion to the Medieval World* (s. 413-434). Wiley-Blackwell.

Caldwell, L. K. (1943). Thomas Jefferson and Public Administration. *Public Administration Review, 3*(3), s. 240-253.

Callanan, K. (2014). Liberal Constitutionalism and Political Particularism in Montesquieu's The Spirit of the Laws. *Political Research Quarterly, 67*(3), s. 589-602.

Cengiz, H. A. (2018). Halepa Fermanı ve Sonrası Girit'te Yapılan Düzenlemeler. *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 8*(16), 74-89.

Ceyhan, N. (2021). Koçi Bey'in IV. Murat'a ve I. İbrahim'e Sunduğu Risalelerin Farklılıkları ve Karşılaştırması. *ATEBE Dergisi, 1*(5), 1-16.

Cide, Ö. (2014). Osmanlı Kuruluş Döneminde Diğer Beylikler ile Olan İlişkilerde Din Faktörü. *Kilis 7 Aralık Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4*(7), 99-117.

Cin, H. (2016). *Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması.* Ankara: Berikan Yayınevi.

Clark, P. (2009). *European Cities and Towns 400-2000.* Oxford: Oxford University Press.

Coşkun, B., Pank Yıldırım, Ç., & Şen, E. (2021). Osmnalı Belediyeciliğinin Dönüm Noktası: 1877 Tarihli Vilayat Belediye Kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 30*(2), 1-20.

Cohen, J. M., & Peterson, S. (1996). *Methodological Isues In the Analysis of Decentralization.* Cambridge: Harvard institute for International Development.

Cuttica, C. (2015). Absolutism, History of. J. D. Wright (Dü.) içinde, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences Volume 1* (2nd Edition b., s. 6-12). Oxford: Elsevier.

Çadırcı, M. (1970). Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme. *Belleten, 34*(135), 409-420.

Çadırcı, M. (1987). Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim (1826-1839). *Belleten, 51*(201), 1215-1240.

Çadırcı, M. (1989). Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876). *Belleten, 53*(206), 237-258.

Çakır, S. (2024). *Osmanlı'nın İlk Mebusları.* İstanbul: Timaş.

Çetin, A. (2001). *TDV İslâm Ansiklopedisi*. 01 21, 2025 tarihinde İsmail Paşa, Hıdiv: https://islamansiklopedisi.org.tr/ismail-pasa-hidiv adresinden alındı

Çiçek, K. (1998). Osmanlı Yönetim Yapısında Yozlaşma ve Siyasetnameler. D. Dursun, & H. Al (Dü) içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 31-60). İstanbul: İlke Yayıncılık.

Dönmez, A. (2024). Osmanlı Devleti'nde Devletlerarası Hukuka ve Avrupa Diplomasisine Uyum Süreci: Londra Konferansı ve Mehmed Şekib Efendi (1840-1841). *Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7*(1), s. 109-127.

Davidson, R. H., & Burak, D. (2003). Osmanlı İmparatorluğuna Elektrikli Telgrafın Girişi. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Dergisi, 14*(14), 347-386.

Demirkent, I. (2022). *Kayser*. 11 21, 2024 tarihinde Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/kayser adresinden alındı

Devereux, R. (1964). *The First Ottoman Constitutional Period: A Study of the Midhat Constitution and Parliament* (2 b.). Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Dictionary of the Social Sciences. (2002). Centralization. C. Calhoun (Dü.) içinde, *Dictionary of the Social Sciences* (s. 62-63). Oxford: Oxford University Press.

Dictionary of the Social Sciences. (2002). Government. C. Calhoun (Dü.) içinde, *Dictionary of the Social Sciences* (s. 196). Oxford: Oxford University Press.

Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin İcadı* (2 b.). (I. Ergüden, Çev.) İstanbul: İletişim.

Dursun, D. (1998). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme. H. Al (Dü.) içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar Ve Yeniden Yapılanma Arayışları* (s. 93-103). İstanbul: İlke Yayıncılık.

Eisenstadt, S. N. (2002). Multiple Modernities. S. N. Eisenstadt (Dü.) içinde, *Multiple Modernities* (s. 1-31). New York: Routledge.

Ekinci, E. B. (2008). Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkeziyet ve İmtiyazlı Eyaletler. *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları*(6), 7-84.

El-Hibri, T. (2021). *The Abbasid Caliphate: A History.* Cambridge: Cambridge University Press.

Elibol, A. (2009). Yeniçeriler ve İktidar Bağlamında Osmanlı Sisteminin Dönüşümü. *Akademik Bakış, 3*(5), 21-40.

Emecen, F. M. (2001). Osmanlı Hanedanına Alternatif Arayışlar Üzerine Bazı Örnekler ve Mülahazalar. *İslam Araştırmaları Dergisi*(6), 63-76.

Erşahin, S. (1999). Ulema ve Osmanlı Yenileşmesi: II. Mahmud'un Bazı Islahatı Karşısında Ulemanın Tutumu Üzerine Tespitler. *Diyanet İlmi Dergi, 15*(1), 249-270.

Ercoşkun, T. (2012). Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Kurumunun İşleyişine İlişkin Düzenlemeler ve Gözlemler. *Bilig*(60), 131-154.

Erdem, Ç. (2010). Mehmet Sadık Rıfat Paşa ve 19. Yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'na Batılılaşma Bağlamında Kameralizmin girişi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12*(2), 171-196.

Erman, A. (2021). Yunan Kaynaklarına Göre Tepedelenli Ali Paşa ve Yönetimindeki Yunanlar. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları*(34), 329-351.

Eroğul, C. (2010). 1908 Devrimi'ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri. S. Akşin, B. Ünlü, & S. Balcı içinde, *100. Yılında Jön Türk Devrimi* (s. 85-139). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Ertaş, K. (2018). XVI. yy Osmanlı Devleti Islahat Düşüncesi Bağlamında Gelibolulu Mustafa Âli'nin Nasîhatu's Selâtîn İsimli Eseri. *Şırnak Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 127-142.

Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (4 b.). İstanbul: İşaret.

Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi* (12 b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Feeney, D. (2017). Carthage and Rome: An Introduction. *Classical Philology, 112*(3), 301-311.

Ferguson, Y. H. (2008). Approaches to Defining "Empire" and Characterizing United States Influence in the Contemporary World. *International Studies Perspectives, 9*(3), 272-280.

Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform.* (L. Boyacı, & İ. Akyol, Çev.) İstanbul: İz Yayıncılık.

Gökçe, T. (1993). Vüzera Kanunnamesi. *Tarih İncelemeleri Dergisi, 8*(1), 99-125.

Göksu, E. (2009). Türkiye Selçuklularında İkta. *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*(26), 137-154.

Gözler, K., & Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri* (20 b.). Bursa: Ekin.

Güllü, R. E. (2018). Bulgar Eksarhlığı'nın Kuruluşu ve Statüsü. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17*(1), s. 350-361.

Gürsu, U. (2010). Osmanlı'daki Hükümdarlık Anlayışının Tarih-i Ebu'l Feth'teki Yansımaları. *Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi, 43*(43), 67-84.

García-Sanjuán, A. (2020). Replication and Fragmentation: The Taifa Kingdoms. M. Fierro (Dü.) içinde, *The Routledge Handbook of Muslim Iberia* (s. 64-89). London: Routledge.

Garner, J. W. (1919, Şubat). Administrative Reform in France. *The American Political Science Review, 13*(1), s. 17-46.

Gavrov, S., & Klyukanov, I. (2015). Modernization, Sociological Theories of. J. D. Wright (Dü.) içinde, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Cilt 15, s. 9965–9971). Amsterdam: Elsevier.

Gelibolulu Mustafa Ali. (2015). *Nushatü's-Selatin.* İstanbul: Büyüyen Ay.

Gençoğlu, M. (2011). 864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2*(1), 29-50.

Gencer, A. İ. (1991). *Ayastefanos Antlaşması*. 01 23, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/ayastefanos-antlasmasi adresinden alındı

Gencer, A. İ. (1992). *Berlin Antlaşması*. 01 23, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/berlin-antlasmasi adresinden alındı

Germino, D. (1986). Antonio Gramsci: From the Margins to the Center, the Journey of a Hunchback. *boundary 2, 14*(3), 19-30.

Giddens, A. (1996). *The Consequences of Modernity.* Oxford: Polity Press.

Greenfeld, L. (1994). *Natioanlism: Five Roads to Modernity.* Cambridge: Harvard University Press.

Guanglin, M. (2023). The Feudal Contract and the Monarchy in Medieval England. *Social Sciences in China, 44*(2), s. 112-128.

Harper, D. (2025, 06 11). *Etymology of Empire*. Online Etymology Dictionary: https://www.etymonline.com/word/empire adresinden alındı

Harris, J., & Pushkin, A. (2008). Auditing. E. M. Berman, & J. Rabin (Dü) içinde, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy: Volume 1* (s. 123-129). Danvers: Taylor & Francis Group.

Haydaroğlu, İ. (1995). II. Abdülhamit'in Hafiye Teşkilatı Hakkında Bir Risale. *Tarih Araştırmaları Dergisi, 17*(28), 109-133.

Heper, M. (2023). *Türkiye'de Devlet Geleneği* (7 b.). Ankara: Doğubatı.

Heywood, A. (2019). *Politics* (5 b.). London: Red Globe Press.

Hobbes, T. (1998). *Leviathan.* (J. C. Gaskin, Dü.) New York: Oxford University Press.

Holslag, J. (2018). *A Political History of the World: THree Thousand Years of War and Peace.* Penguin Books.

Hopkins, T. K., & Wallerstein, I. (1982). *World-Systems Analysis: Theory and Methodology*. California: Sage Publications.

İbrahim Müteferrika. (1990). *Milletlerin Düzeninde İlmi Usuller.* (Ö. Okutan, Dü.) İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.

İhsanoğlu, E. (2002). Osmanlı Medrese Geleneğinin Doğuşu. *Belleten, 66*(247), 849-904.

İmamoğlu, H. V. (2022). Coğrafi Keşiflerden Sonra Oluşan Yenidünya Düzeni ve Osmanlı Ekonomi Politiği. *Journal of History School*(57), 1025-1041.

İnalcık, H. (1959). Osmanlılar'da Saltanat Veraseti Usulü ve Türk Hakimiyet Telakkisiyle İlgisi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 14*(1), 69-94.

İnalcık, H. (1964). Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu. *Belleten, 28*(112), 603-622.

İnalcık, H. (1982). The Question of the Emergence of the Ottoman State. *International Journal of the Turkish Studies, 2*(2), 71-79.

İnalcık, H. (2000). *The Ottoman Empire (The Classical Age 1300-1600).* Phoenix.

İnalcık, H. (2007). Osmanlı Beyliği'nin Kurucusu Osman Beg. *Belleten, 71*(261), 479-536.

İnalcık, H. (2008). *Rumeli*. 12 9, 2024 tarihinde TDV İslâm Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/rumeli adresinden alındı

Ünsal, C. (2018). *İbrahim Müteferrika, Usulü'l-Hikem Fi-Nizami'l-Ümem (İnceleme-Metin).* Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul.

İpşirli, M. (1993). *Dahiliye Nezareti*. 01 21, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/dahiliye-nezareti adresinden alındı

İpşirli, M. (2000). *İlmiye*. 12 11, 2024 tarihinde TDV İslâm Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/ilmiye adresinden alındı

İpşirli, M. (2010). *Şeyhülislam*. 12 11, 2024 tarihinde TDV İslâm Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/seyhulislam adresinden alındı

İslamoğlu, A. (2019). Osmanlı Devletinde Kadılık Kurumunun Tarihsel Gelişim Süreci. *Adalet Dergisi*, 62-84.

Jefferson, T. (2004). *Jefferson: Political Writings.* (J. Appleby, & T. Ball, Dü) Cambridge: Cambridge University Press.

Köprülü, M. F. (1931). Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri Hakkında Bazı Mülahazalar. *Türk Hukuk ve İktisat Tarihi Mecmuası*, 165-298.

Küçük, C. (1991). *Babıali Baskını*. 01 24, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/babiali-baskini adresinden alındı

Küçük, C., & Ertüzün, T. (1994). *Düyun-ı Umumiye*. 01 23, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/duyun-i-umumiyye adresinden alındı

Kılıç, H. (2020). Tanzimat Reformlarının Düzenleyici Yüksek Kurumu Olarak Meclis-i Âli-i Tanzimat (1854-1861). *Turkish Studies-Comparative Religious Studies, 15*(4), 531-544.

Kılıç, S. (2005). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa. *Tarih Araştırmaları Dergisi, 24*(37), 99-111.

Kılıç, S. (2009). Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesine Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu. *Tarih Araştırmaları Dergisi, 28*(45), 43-62.

Kırmızı, A. (2003). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Maliye Nazırları. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, 1*(1), 97-114.

Kırmızı, A. (2016). *Abdülhamid'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908* (4 b.). İstanbul: Klasik.

Kaştan, Y. (2016). Osmanlı Devleti'nde "1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati" ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, 2*(2), 78-98.

Kafadar, C. (2021). *İki Cihan Aresinde: Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu.* İstanbul: Metis.

Kaluç, Ş. (2009). Osmanlı Ahrar Fırkasının Kuruluşu, Faaliyetleri ve Sonu. *Liberal Düşünce Dergisi*(54), 191-227.

Karaduman, G. (2005). Sancak (Liva) Kanunnameleri. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, 3*(6), 527-538.

Karagöz, M. (1995). Osmanlı Devletinde Islahat Hareketleri Ve Batı Medeniyetine Giriş Gayretleri (1700-1839). *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*(6), 173-194.

Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı Tarihi V. Cilt: Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1956).* Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı Tarihi VI. Cilt: Islahat Fermanı Devri (1856-1861)* (4 b.). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı Tarihi VII. Cilt: Islahat Fermanı Devri (1861-1876)* (4 b.). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı Tarihi VIII. Cilt: Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri (1876-1907)* (4 b.). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Karal, E. Z. (1996). *Osmanlı Tarihi IX. Cilt: İkinci Meşrutiyet ve Birinci Dünya Savaşı (1908-1918).* Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Karamuk, G. (2000). Devşirmelerin Hukuki Durumları Üzerine. O. Özel, & M. Öz (Dü) içinde, *Söğüt'ten İstanbul'a Osmanlı Devletinin Kuruluşu Üzerine Tartışmalar* (s. 555-572). Ankara: İmge Kitabevi.

Karazeybek, M. (2020). Kuruluş Döneminde Osmanlı Vakıfları. *Journal of History School*(45), 868-901.

Karpat, K. H. (2023). *Osmanlı Modernleşmesi* (7 b.). İstanbul: Timaş.

Karta, N. (2014). Sultan III. Selim Döneminde Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik Durumu ve Alınan Tedbirler. *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(6), 21-50.

Katip Çelebi. (1982). *Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar (Düsturu'l-amel li-islahi'l-halel).* (A. Can, Dü.) Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.

Kendle, J. E. (1968). The Round Table Movement and 'Home Rule All Round'. *The Historical Journal, 11*(2), 332-353.

Kennedy, H. (1990). The Barmakid Revolution in Islamic Government. *Pembroke Papers*(1), 89-98.

Kerimoğlu, H. T. (2007). Kilise ve Mektepler Kanunu Örneğinde II. Meşrutiyet Döneminde İttihatçı-Rum İlişkileri. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi, 6*(14), 3-25.

Kerimoğlu, H. T. (2014). İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin Makedonya Politikası Ve Çeteler1 Kanunu 1908-1912. *Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi, 14*(2), 149-188.

Kiser, E. (2021). Premodern Taxation. L. Haelberg, & L. Seelkopf (Dü) içinde, *Handbook on the Politics of Taxation* (s. 17-32). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Koçi Bey. (1993). *Koçi Bey Risalesi.* (Z. Danışman, Dü.) İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Kocaoğlu, M. (1995). Kavalalı Mehmet Ali Paşa İsyanı (1831-1841). *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*(6), 195-210.

Krogh, T. (2015). Jean Bodin: The Modern State Comes into Being. G. Floistad (Dü.) içinde, *Philosophy of Justice* (s. 43-60). Oslo: Springer.

Kurbanlı, M. (2021). Kanun-ı Esasinin Pozitif Hukuk Açısından Kısa Bir İncelemesi. *Konya Barosu Dergisi*(1), 175-211.

Kurtaran, U. (2011). Osmanlı İmparatorluğu'nda Millet Sistemi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(8), 57-71.

Kurtaran, U. (2014). Osmanlı Devletinde Şehzadelik Makamına Yeni Bir Bakış: Şehzadelerin Doğumu, Yetiştirilmesi ve Tahta Çıkış Süreçleri Hakkında Bir Değerlendirme. *Turkish Studies, 9*(4), 759-778.

Lütfi Paşa. (2017). *Asafname.* (A. Uğur, Dü.) İstanbul: Büyüyen Ay.

Larner, J., & Marino, J. (2025, 5 18). *Unification of Italy*. Encyclopedia Britannica: https://www.britannica.com/place/Italy/Unification adresinden alındı

Lattimore, O. (1957). Feudalism in History by Rushton Coulborn. *Past & Present*(12), 47-57.

Lieven, D. (2000). *Empire: Russian Empire and Its Rivals.* New Haven: Yale University Press.

Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics.* New York: Doubleday Company Inc.

Locke, J. (2016). *Second Treatise of Government and A Letter Concerning Toleration.* (M. Goldie, Dü.) Oxford: Oxford University Press.

Márquez, X. (2007, 12 4). *Technologies of State: The Technological Foundations of the Modern State.* SSRN: https://ssrn.com/abstract=1052701 adresinden alındı

Machiavelli, N. (1996). *Discourses on Livy.* Chicago: The University of Chicago Press.

Machiavelli, N. (2008). *The Prince.* (J. B. Atkinson, Çev.) Indianapolis: Hackett Publishing Company Inc.

Maksudoğlu, M. (2000). Osmanlı Tarih Terminolojisi ile İlgili Bazı Yanlışlar. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1*(1), 45-55.

Manav, N. (2017). II. Meşrutiyet'te Abdülhamid Dönemi Kadrolarının Tasfiyesi ve Tekaüd Sandıkları. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2*(1), 240-260.

Manfield, R. (1973, Aralık). Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly, 18*(4), s. 477-488.

Mansfield, H. C. (2010). *Tocqueville: A Very Short Introduction.* Oxford: Oxford University Press.

Mansfield, H. C. (2010). *Tocqueville: A Very Short Introduction.* Oxford: Oxford University Press.

Mardin, Ş. (1962). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu* (14 b.). İstanbul: İletişim.

Mardin, Ş. (1973). Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics? *Daedalus, 102*(1), 169-190.

Mardin, Ş. (2002). *Türk Modernleşmesi* (11 b.). İstanbul: İletişim.

Mardin, Ş. (2019). *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908* (22 b.). İstanbul: İletişim.

Mcgarry, J. (2007). Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States. *Ethnopolitics, 6*(1), 105-116.

McGarth, J. (2024). The Centralization and Rationalization of the Political State. J. McGarth, & K. C. Martin (Dü) içinde, *The Modernization of the Western World* (Third Edition b., s. 107-114). New York: Routledge.

Merçil, E. (1991). *Anadolu Beylikleri*. 09 13, 2024 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/anadolu-beylikleri#1-tarih adresinden alındı

Merriam-Webster. (2025, 5 17). *Capital*. Merriam-Webster.com dictionary: https://www.merriam-webster.com/dictionary/capital adresinden alındı

Merriam-Webster. (2025, 5 16). *Rulemaking*. Merriam-Webster.com legal dictionary: https://www.merriam-webster.com/legal/rulemaking adresinden alındı

Mert, Ö. (1991). *Ayan*. 12 18, 2024 tarihinde TDV İslâm Araştırmaları Merkezi: https://islamansiklopedisi.org.tr/ayan adresinden alındı

Mill, J. S. (2009). *Considerations on Representative Government.* The Floating Press.

Molho, A., Raaflaub, K., & Emlen, J. (Dü). (1994). *City States in Classical Antiquity and Medieval Italy.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Montesquieu. (1989). *The Spirit of the Laws.* (R. Geuss, & Q. Skinner, Dü) Cambridge: Camridge University Press.

Mooers, C. (1991). *The Making of Bourgeois Europe: Absolutism, Revolution, and the Rise of Capitalism in England, France, and Germany.* Londra: Verso.

Nakiboğlu, A., & Bukarlı, E. (2017). II. Mahmud Dönemi İktisadi Islahatları. *Diyalektolog: Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*(14), 31-51.

Nichols, D. L., & Charlton, T. H. (Dü). (1997). *The Archaeology of City States: Cross-Cultural Approaches.* Washington: Smithsonian Institution Press.

Oktay, T. (2008). R. Bozlağan, & Y. Demirkaya içinde, *Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 119-157). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Oktay, T. (2011). *Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti.* İstanbul: Yeditepe.

Oktay, T. (2022). *Yerel Yönetimler.* İstanbul: İdealKent Yayınları.

Ortaylı, İ. (2001). *Osmanlı Devleti'nde Kadı*. 12 10, 2024 tarihinde TDV İslâm Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/kadi#2-osmanli-devletinde-kadi adresinden alındı

Ortaylı, İ. (2018). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)* (3 b.). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Ortaylı, İ. (2020). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi.* Ankara: Cedit Neşriyat.

Önen, N., & Reyhan, C. (2011). *Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929).* İstanbul: İletişim.

Özcan, A. (1982). Fatih'in Teşkîlat Kanûnamesi ve Nizam-ı Âlem İçin Kardeş Katli Meselesi. *Tarih Dergisi*(33), 7-56.

Özcan, A. (1992). Fatih Devri Kanunlaştırma Hareketleri. *İstanbul Armağanı 1 : Fetih ve Fatih* (s. 153-160). içinde İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları.

Özcan, A. (1995). II. Mahmud ve Reformları Hakkında Bazı Gözlemler. *Tarih İncelemeleri Dergisi*, 13-39.

Özcan, A. (1997). *Harbiye*. 01 20, 2020 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/harbiye adresinden alındı

Özcan, A. (1998). *Hilafet/Osmanlı Dönemi*. 11 21, 2024 tarihinde Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansikopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/hilafet#2-osmanli-donemi adresinden alındı

Özcan, A. (2002). *Kul*. 11 21, 2024 tarihinde Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/kul--osmanli adresinden alındı

Özcan, A. (2007). *Otuzbir Mart Vakası*. 01 24, 2024 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/otuzbir-mart-vakas adresinden alındı

Özkan, A. (2011). Kanlıca Konferansı Sonrasında Müslümanların Sırbistan'dan Çıkarılmaları ve Osmanlı Devleti'nin Sırbistan'dan Çekilişi (1862-1867). *Gazi Akademik Bakış, 5*(9), s. 123-138.

Özkaya, Y. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık* (2 b.). Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Özkaya, Y., & Akyıldız, A. (2020). *Muhassıl*. 01 22, 2025 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/muhassil--tahsildar adresinden alındı

Özkul, O. (2018). Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Ve Gelişme Döneminde İlim ve Ulemâ'nın Önemi Hakkında Osmanlıca Bir Makale. *Uluslararası Medeniyet Çalışmaları Dergisi, 3*(1), 224-236.

Öztürk, M. (2010). Arap Ülkelerinde Osmanlı İdaresi. *History Studies International Journal of History*(Middle East Special Issue), 325-351.

Pala, İ. (2006). *Nasihatname*. 12 12, 2024 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/nasihatname adresinden alındı

Peci, A., & Pulgar, O. (2019). Autonomous Bureaucrats in Independent Bureaucracies? Loyalty Perceptions Within Supreme Audit Institutions. *Public Management Review, 21*(1), 47-68.

Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (Fifth Edition b.). London: Routledge.

Pierson, C. (1996). *The Modern State.* London: Routledge.

Platon. (2018). *Devlet* (35 b.). (S. Eyüboğlu, & M. A. Cimcoz, Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Porter, R. B. (1977). John Stuart Mill and Federalism. *Publius, 7*(2), s. 101-124.

Pye, L. W. (1968). Political Culture. D. L. Sills (Dü.) içinde, *International Encyclopedia of the Social Sciences: Volume 13* (s. 218-225). USA: The Macmillian l

Riggs, F. W. (1997). Modernity and Bureaucracy. *Public Administration Review, 57*(4), s. 347-353.

Robert, J. M., & Westad, O. (2013). *The History of the World* (Sixth Edition b.). Oxford: Oxford University Press.

Rowley, C. K., & Wu, B. (2014). *Britannia 1066-1884 From Medieval Absolutism to the Birth of Freedom Under Constitutional Monarchy, Limited Suffrage, and the Rule of Law*. New York: Springer.

Sümer, F. (2009). *Selçuklular*. 09 13, 2024 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/selcuklular#6 adresinden alındı

Sabahaddin, P. (2022). *İttihat ve Terakki'ye Açık Mektuplar, Türkiye Nasıl Kurtarılabilir ve İzahlar* (3 b.). İstanbul: Dün Bugün Yarın Yayınları.

Sakal, M., & Gölçek, A. G. (2017). Osmanlı Devleti'nde Mali Bunalım ve Reform. *Sosyoekonomi, 25*(34), 11-32.

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development, 38*(3), s. 32-56.

Schochet, G. J. (1979). Introduction: Constitutionalism, Liberalism and the Study of Politics. *Nomos*(20), s. 1-15.

Seçkin, Ç. Ş., Türkçelik, Ö., & Soyupak, M. (2023). Karıştırılan İki Önemli Mesele: Osmanlı'da Devşirme Sistemi ve Pençik Kanunu. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi, 6*(8), 1053-1065.

Seyitdanlıoğlu, M. (1992). Tanzimat Dönemi İmar Meclisleri. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*(3), 323-332.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996). Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 5*(6), 89-103.

Seyitdanlıoğlu, M. (1999). *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)* (2 b.). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Shils, E. A. (1961). Centre and Periphery. *The Logic of Personal Knowledge: Essays Presented to Michael Polanyi* (s. 117-130). içinde London: Routledge & Kegan Paul.

Skinner, Q. (1981). *Machiavelli: A Very Short Introduction.* New York: Oxford University Press.

Sommerville, J. (2016). Early Modern Absolutism in Practice and Theory. C. Cuttica, & G. Burgess (Dü) içinde, *Monarchism and Absolutism is Early Modern Europe* (s. 117-131). New York: Routledge.

Sommerville, J. (2016). Hobbes and Absolutism. A. P. Martinich, & K. Hoekstra (Dü) içinde, *The Oxford Handbook of Hobbes* (s. 533-555). New York: Oxford University Press.

Stanisevski, D. (2004, Mart). Economy and Bureaucracy: Handmaidens of Modern Capitalism. *Administrative Theory & Praxis, 26*(1), s. 119-127.

Stephenson, P. (2010). The Rise of the Middle Byzantine Aristocracy and the Decline of the Imperial State. P. Stephenson (Dü.) içinde, *The Byzantine World* (s. 22-34). New York: Routledge.

Şahin, H. (2013). Osmanlı Tımar Sisteminin Menşei Meselesi. *Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Dergisi, 4*(12), 58-74.

Şahin, M., & Işık, E. (2011). Osmanlı'dan Cumhuriyete Mahalle Yönetimi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(30), 221-230.

Şakul, K. (2005). Nizam-ı Cedid Düşüncesinde Batılılaşma ve İslami Modernleşme. *Divan İlmi Araştırmalar Dergisi*(19), 117-150.

Şimşek, H. (2008). Yüzüncü Yılında Meşrutiyet'in İlanı ve Gayrimüslim Cemaatler. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1*(1), 53-73.

Türkkan, H. (2023). *Osmanlı Devleti'nde Anayasa Düşüncesinin Gelişimi ve Kanun-ı Esasi Tartışmaları.* Ankara: Berikan Yayınevi.

Tavallaei, F. (2022). Separation of the Powers from Birth to Now: Democratic Countries. A. Farazmand (Dü.) içinde, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (s. 11888-11893). Cham: Springer.

TBMM. (2023). *Osmanlı'dan Günümüze Türk Anayasa Metinleri.* (Ö. Kesikbaş, A. H. Kurnaz, & Ş. İba, Dü) Ankara: TBMM Basımevi.

Teall, J. L., & Nicol, D. (2024, Eylül 9). *Byzantine Empire*. Encyclopedia Britannica: https://www.britannica.com/place/Byzantine-Empire adresinden alındı

Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990).* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Temperley, H. (1932). The Treaty of Paris of 1856 and Its Execution. *The Journal of Modern History, 4*(4), s. 523-543.

The Editors of Encyclopaedia Britannica. (2025). *Divine Right of Kings*. 05 03, 2025 tarihinde Encyclopedia Britannica: https://www.britannica.com/topic/divine-right-of-kings adresinden alındı

Tocqueville, A. d. (2002). *Democracy in America.* (H. C. Mansfield, & D. Winthrop, Dü) Chicago: The University of Chicago Press.

Tokalak, İ. (2017). *Bizans Osmanlı Sentezi* (3 b.). İstanbul: Asi Kitap.

Torun, F. S. (2012). Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci. *Karadeniz Araştırmaları, 32*(32), 81-97.

Tribe, K. (1993). Mercantilism and the Economics of State Formation. L. Magnusson (Dü.) içinde, *Mercantilist Economics* (s. 175-187). New York: Springer Science+Business Media.

Tuna, S. A. (2022). Vilayat-ı Sitte Islahatı'nın Van'da Uygulanma Çabaları. *Akademik Bakış, 16*(31), 19-40.

Tunus, O. (2019). 17. Yüzyılda Osmanlı Devleti'ndeki Büyük Kaçgun'un Neden ve Sonuçları. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 15*(2), 409-421.

Tural, E. (2004). II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Partilerin Taşra Politikaları. *Amme İdaresi Dergisi, 37*(4), 57-82.

Turan, N. S. (2004). Osmanlı Diplomasisinde Batı İmgesinin Değişimi ve Elçilerin Etkisi (18. ve 19. Yüzyıllar. *Sosyal Bilimler Dergisi, 6*(2), 57-86.

Unan, F. (2004). Medreseler ve Osmanlı Merkezi Yönetimi. *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5*(9), 1-7.

Unan, F. (2007). *Paye*. 12 11, 2024 tarihinde TDV İslam Ansiklopedisi: https://islamansiklopedisi.org.tr/paye--rutbe adresinden alındı

Uzunçarşılı, İ. H. (1975). Sancağa Çıkarılan Osmanlı Şehzadeleri. *Belleten, 39*(156), 659-696.

Uzunçarşılı, İ. H. (1984). *Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilatı.* Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Uzunçarşılı, İ. H. (1988). *Osmanlı Tarihi 1. Cilt*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Vryonis Jr., S. (1965). Seljuk Gulams and Ottoman Devshirmes. *Der Islam*(41), 224-252.

Wagner, P. (1994). *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline.* New York: Routledge.

Ward, L. (2005). Locke on Executive Power and Liberal Constitutionalism. *Canadian Journal of Political Science, 38*(3), s. 719-744.

Ward, L. (2007, Haziran 20). Montesquieu on Federalism and Anglo-Gothic Constitutionalism. *Publius: The Journal of Federalism, 37*(4), s. 551-577.

Weber, M. (1946). Politics as a Vocation. H. Gerth, & C. Mills (Dü) içinde, *From Max Weber: Essays in Sociology,* (s. 77-128). New York: Oxford Univesity Press.

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology.* (G. Roth, & C. Wittich, Dü) London: University of California Press.

Wittrock, B. (2002). Modernity: One, None or Many? European Origins and Modernity as a Global Condition. S. N. Eisenstadt (Dü.) içinde, *Multiple Modernities* (s. 31-61). London: Routledge.

Wynen, J., Verhoest, K., & Rübercksen, K. (2014, Mart). Decentralizastion in Public Sector Organizastions: Do Organizational Autonomy and Result Control Lead to Decentralization Toward Lower Hierarchical Levels? *Public Performance & Management Review, 37*(3), s. 496-520.

Yılmaz, C. (2015). Osmanlı Siyasi Düşüncesinde Kanun-ı Kadim. *XI. Milli Türkoloji Kongresi Bildiri Kitabı* (s. 101-117). İstanbul: Pelikan Basım.

Yanar, H. İ., Parlak, B., & Çetin, M. Ş. (2022). Osmanlı Devleti'nde Ayanlık Müessesesi ve Merkez-Çevre İlişkisi. *TESAM Akademi Dergisi*, 155-177.

Yetkin, A. (2012). Divan-ı Hümayun. *The Journal of Academic Social Science Studies, 5*(5), 353-390.

Yorke, B. (1990). *Kings and Kingdoms of Early Anglo-Saxon England.* London: Routledge.

Young, J. T. (1897). Administrative Centralization and Decentralization in England. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 10*, 39-57.

Young, J. T. (1898). Administrative Centralization and Decentralization in France. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science , Jan, 11*, s. 24-43.

Zürcher, E. J. (2019). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi.* (Y. Saner, Çev.) İstanbul: İletişim.