
TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE KAMU REFORMU

KUDRET ULUSOY

Ünlü Avusturyalı Diplomat ve Devlet Adamı Metternich 1800'lü yıllarda, Osmanlılara¹ *"Yönetim işlerinizi düzene koyunuz ve düzeltiniz. Lakin adetlerinize ve yaşayış tarzlarınıza uymayan bir idare usulü kurmak için eski idareyi yıkmayınız (...). Avrupa medeniyetinden sizin kanun ve nizamınıza uymayan kanunları almayınız Çünkü; Batının kanunları, hükümetinizin temeli olan kanunların dayandığı usul ve kurallara katıyen benzemeyen kaideler üzerine kurulmuştur"* diye öğüt verirken; aynı zamanda İngilizler tarafından, Kavalalı Mehmet Ali Paşa tehdidi kullanılarak imzalatılan ve Osmanlının ekonomik bağımsızlığını yok ederek çöküşünü hızlandıran 1838 Ticaret Anlaşmasının, sorunsuz ve daha etkin bir şekilde uygulatılmasını sağlamak amacıyla bir reform metni hazırlanarak o sırada İngiltere'de bulunan Mustafa Reşit Paşaya 12 Ağustos 1839 tarihinde elden verilir. Daha sonra bu metin genişletilerek 3 Kasım 1839 tarihinde Tanzimat Fermanı adıyla Mustafa Reşit Paşa tarafından bizzat padişahın ve yabancı temsilcilerin önünde okunarak ilan edilir. Artık sıra 1838 Ticaret Anlaşmasının meyvelerini toplamaya gelir.

İşte bu meyvelerin toplanmasında söz konusu fermanda sözü edilen kamu reformu önemli bir yer tutar. Çünkü; reformların, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi durumunda bulunan valilerle uygulanması mümkün değildir. Zira; kamu reformu, merkezi idarenin taşra üzerindeki denetim ve otoritesini azaltan ve bazı görev ve yetkilerin taşraya aktarılmasını sağlayan hükümler içermesi

yanında, Müslüman–Türk ahalinin çoğunlukta olduğu eyaletlerde azınlıklara yeni imtiyazlar verilmesi, Müslüman–Türk ahalinin azınlıkta bulunduğu eyaletlerin de merkezden koparılması (adem-i merkeziyet) amacını taşır.

Öte yandan, Tanzimat Fermanının tepki çekmemesi ve halka benimsetilmesi için de;² *"Allah'a güvenerek ve Peygamberin ruhunun yardımcı olacağına inanarak bundan böyle ulu devletin ve Osmanlı ülkesinin iyi yönetimi konusunda bazı yeni kanunların çıkarılması ve kurumlaştırılması gerekli ve önemli görülerek (...)"* şeklinde dini kutusal motifler kullanılır.

Öngörülen kamu reformunda, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi durumunda bulunan valilerin yetkilerine önemli kısıtlamalar getirilmesi, ülkenin içişleri olmaktan çıkar, batılı büyük devletlerin kendi uyruklarıyla, Rum ve Ermeni simsarılara daha geniş bir hareket serbestisi ve git gide artan müdahale imkanı yaratan bir boyuta ulaşır. Böylece daha önce İzmir ve İstanbul gibi büyük vilayetlerde bulunan yabancı konsolosluklar Anadolu'nun diğer şehirlerine yayılır ve peş peşe konsolosluklar açılır. İngiliz Konsolos Yardımcısı Suter İzmir'e yaptığı bir seyahatten sonra, 5 Ocak 1840'da; *"mülkiyet güvenliği konusunda öylesine mahremiyet sağlanmıştı ki, ülkenin birçok yerinde azınlıklar özellikle Rumlar tarafından arazi spekülasyonu yapılıyor, hatta birçok Rum'un Yunanistan'dan Anadolu'ya göç ettiğini"* söyler. Osmanlı bürokrasisinin merkeziyetçi teşebbüsüne karşı olan bu reformlar, Batılı emperyalistler tara-

fından her ne kadar desteklenir görünse de, esasen kendini yenilemiş, sanayileşmiş güçlü bir Osmanlı İmparatorluğundan korkulur. Bu nedenle, söz konusu reformların uygulanması; Batılıların çıkarıyla kesiştiği noktada Fermandaki çelişkili ifadelerle dayanılarak engellenmeye çalışılır.

O yıllarda, her vilayette Valiye yardımcı olmak üzere bir vilayet Meclisleri oluşturulur. Hıristiyanların da eşit haklarla katıldıkları bu eşraf meclisinin amacı, valinin gördüğü işleri denetlemektir. Meclisin; sivil idare, maliye ve hukuk alanlarıyla ilgili işleri tartışmak, vergiyi tespit edip toplanmasını sağlamak, ayrıca Tanzimat Fermanının uygulanmasını gözetmek hakkı vardır. Böylece, valiler bu meclise karşı sorumlu duruma gelir. **Bir yerde İktidar taşradaki eşraf ve büyük arazi sahiplerinin eline geçer.** Merkezi idare, Valilerin gücünü kırmak için Ayanların kudretinin yeniden dirilmesi tehlikesini göze alır. Aslında merkezi idarenin taşrada iki hasmı vardır. Bu hasımlarına karşı tek silahı onları birbirine karşı kullanmaktır. Taşra idaresini yeniden düzenlemek için bir biri ardına çıkarılan kanunlar; azınlıklara verilen imtiyazlar bir tarafa bırakılırsa, bu tekrar tekrar tartışma haline gelen Valiler ile Eşraf arasındaki nazik dengenin sonucu olacaktır. Mustafa Reşit Paşa'nın görevden alınmasıyla sekteye uğrayan reformlar, 1845 yılında Mustafa Reşit Paşa'nın yeniden göreve gelmesiyle tekrar hızlanır. 1846 yılında devlet memurlarının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen yönetmelikler çıkarılır. 1852'de ilk İdare Meclislerinin yetkilerini tespit eden ilk Vilayetler Kanunu (Vilayetler Nizamnamesi) çıkarılır. Vilayetlerin yeniden örgütlenmesi eşrafa ilk defa siyasi güç sağlar.

Büyük devletler tarafından bazı eyaletlerin özerkliğine doğru bir adım olarak tasarlanan ve Bab-1 Ali ye zorla kabul ettirilen **merkezden kop-**

macılık; Osmanlı Devleti tarafından imtiyazlı konumlara elverebilecek özel durumları bertaraf etmeyi amaç edinen siyasi bir tedbir olarak tüm vilayetlere uygulanır. Böylece bu alandaki reformdan gerçekte yararlanan Müslüman- Türk eşrafla, azınlıklar olur. Eşrafın, Vilayet meclisine giderek el koyması; eşrafa, valileri denetlemek, hiç değilse, onları işbirliğine zorlama imkanını tanır. Yeni düzenlemeyle birlikte, valilik görevi İstanbul'daki merkezi idare için birer sürgün yeri olup çıkar. İşte bütün bunlar, valileri; gözden düştikleri dönemde suya sabuna dokunmadan geçirmek amacıyla eşraf önünde silikleşmeye yöneltilir. Valiler, merkezi hükümetin her uyarmasına karşı "*Tanzimat Fermanıyla ellerinin ve kollarının bağlı olduğunu*" ifade ederler. Böylece, valilerden değil, eşraftan çekinir hale gelen merkezi idare; (saray) 1852 yılından sonra tekrar Valilere vilayet görevi üzerinde daha çok yetki taşıyan ve onların çeşitli idari bölümleri daha rahatlıkla denetim altında bulundurmalarını sağlayan bir ferman çıkarılmasını sağlar.

Uygulamada, kanun koyucu tarafından, vilayet meclislerine temsili sistem görüntüsü vermek amacıyla istenmeyen kişilerin seçilmesinin önlenmesi yönünde tedbirler alınır da, uzun vadede, Vilayet Meclislerine kişiler değil, temsil edilen sınıflar ve çıkar gurupları egemen olur. Böylece meclislerin yaygınlaştırılmasıyla eşraf ve büyük arazi sahipleri siyasi oyunun içine girerler. **Yine Vilayet Genel Meclisleri, iyi valilerin icraatına köstek olurken, kötülerle işbirliğine girer. Her vilayetteki meclisin bölgedeki büyük arazi sahiplerden oluşmasıyla, o vilayetteki sömürü toplumunun idare meclisi olarak işlerlik kazandığı görülür.** Merkezi idarenin çıkarlarını koruyan iyi bir vali genel meclisle çatışmaya girer ya da tam tersi vilayet meclisi ile işbirliği yaparak sara-

yın gözünde kötü bir vali olur. Merkezden kopmacılık alanında büyük devletlerin gösterdiği çabalar mükafatını görerek,

Müslüman, Hıristiyan, Musevi eşraf eşit şartlarla el ele vermiş ırk ve din ayırım gözetmeksizin köylülerin tümünü sömürmektedir. Yapılan bu düzenlemeler sonucu Fransızların baskısıyla Cebel-i Lübnan Vilayetine özel statü, Girit'in ayaklanması nedeniyle buraya önemli imtiyazlar verilerek daha sonra ayrılmasına yol açılır.

1856 yılında, hem batılı güçlerin dolayısıyla azınlıkların, hem de eşrafın özlemi olan merkezden kopma (adem-i merkezîyet) sorunu iki ayrı biçimde ortaya konur. Ya Valilerin, ya da Vilayet Meclislerinin (eşraf) gücünün artırılması. Saray; tabi ki birinciyi seçer. 1858 tarihli bir kararname ile Valiler, devletin yetki alanına giren bütün işlerde Merkezi Hükümetin mahalli temsilcisi kılınarak onlara taşradaki devlete bağlı görevliler hiyerarşisi üzerinde daha geniş bir yetki ve sorumluluk tanır. Merkezi İdare tarafından merkezden kopmacılığa karşı bir tedbir olarak yeni mülki taksimata gidilerek eyaletler daha küçük valiliklere, valilikler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da köylere bölünür. Vilayetlerle ilgili tüm kararnamele bir araya getirilerek 1864 ve 1867 tarihli iki Vilayetler Kanunu daha çıkarılır.

Günümüze gelince; Merkezi idare ile taşra yönetiminin bu günkü deyişle yerinden yönetimin çelişkileri, Cumhuriyet dönemi boyunca merkezi yönetimin lehine devam eder. Ancak, **Emperyalizmin temsilcisi IMF** ile fiilen ilişkiye girildiği 1980'li yıllardan itibaren, yerinden yönetimin merkezi idare üzerindeki etki ve baskısı hızla artar ve reform tasarıları peş peşe gelmeye başlar. Merkezi idarenin yeniden yapılandırılması ve yerinden yönetim üzerindeki denetiminin kaldırılması denenirse de başarılı olamaz. Özellikle 1999

yılından sonra IMF'ye verilen **Niyet Mektuplarında** sürekli olarak bir kamu reformundan söz edilir. Nihayet bugünkü **Kamu Reformu** Yasa Tasarısına kadar gelinir. **Metternich'in** bundan 160 yıl önce 1840'larda ifade ettiği gibi ülkemizde gerçekten yapılması gereken reformlar, kendi ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapımıza göre değil, ne yazık ki yine yabancılara verilen sözlerle yerine getirilmeye çalışılır. Merkezi idare ile taşra yönetimi bir kez daha karşı karşıya gelir. Bu defa taşra yönetimi öne geçer. Oysa yapılması gereken reformda; merkezi idare ile yerinden yönetim arasındaki dengenin bozulmaması, merkezi idarenin varlık sebebi olan denetimin kesinlikle zaafa uğratılmaması gerekir. Özellikle merkezi idarenin taşradaki temsilcisi durumunda bulunan valilerin görev yetki ve sorumluluklarına sınırlama getirilmemeli, yerinden yönetimin gölgesinde bırakılmamalıdır. Zira; tarihteki örneklerinden de görüleceği üzere, denge yerinden yönetimin lehine bozulduğu takdirde; çok geniş yetki ve sorumluluklarla donanmış bir yerinden yönetimin bir süre sonra merkezi idarenin karşısına geçeceği, halk iradesinin temsili yönünde yeni tartışma ve çatışmalara yol açacağı unutulmamalıdır. Mevcut kamu ve yerel yönetim sisteminin temeli nasıl 150-160 yıl önce atılmış ve uygulamada birçok çelişkilere ve çatışmalara neden olmuşsa, bugünkü yasa da gelecek 150-200 yılı etkileyeceğinden, Kamu Reformu Temel Yasası; Batının övgüsünden ziyade, toplumun tüm kesimlerinin yazılı mutabakatı aranarak çıkarılması daha yararlı olacaktır.

DİPNOTLAR

- 1- *StfanosYersimos- Az Gelişmiş Sürecindeki Türkiye Cilt:II Sh:50*
- 2- *age. Cilt:II Sh:45*