

POLİTİKA TRANSFERİ ÇERÇEVESİNDE TANZİMAT DÖNEMİ MÜLKİ İDARE SİSTEMİ LİTERATÜRÜ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Sema Müge ÖZDEMİRAY¹

Öz

Osmanlı Devleti 19. yüzyılda, mülki idare sisteminde yapı ve işleyiş anlamında belirgin bir değişime sahne olmuştur. Ancak ilgili literatürde, yaşanan değişimin neden ve nasıl gerçekleştiği konusunda bir uzlaşma söz konusu değildir. Süreci Osmanlı'nın iç dinamikleri ve devlet içi faktörler üzerinden okuyarak, değişimin gönüllülük esasıyla gerçekleştirildiğini savunan çalışmalar olduğu kadar; Avrupalı devletlerin baskılarına vurgu yaparak değişimin zorunluluktan kaynaklandığını ve Tanzimat sonrası oluşan sistemde Fransa'nın model ülke olduğunu savunan çalışmalar da bulunmaktadır. Bu çalışma; ilgili dönemi değerlendiren temel eserlerden yola çıkarak, teorideki durumun politika transferi bakış açısıyla ifade ettiği anlamı ortaya koyma noktasında literatüre mütevazı bir katkı sağlamayı amaçlamıştır. Bu amaçla çalışmaya dahil edilen eserler ışığında; ilgili yazında, Tanzimat Dönemi'nde mülki idareye yönelik kamu otoritelerini politika transferine iten nedenlerin ne olduğu ve buna bağlı olarak transferin türünün nasıl değerlendirilebileceği, neyin transfer edildiği ve transferin derecesinin ne olduğu sorularına net bir cevap bulmanın güçlüğü ortaya konmuştur. Buna karşılık, ilgili dönemde politika transferinin var olup olmadığı ve aktörlerinin kimler olduğu sorularına ise daha tutarlı bir cevap verilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı, Tanzimat, Mülki İdare, Politika Transferi, Fransa

JEL Kodları: Z00, Z18

A REVIEW ON THE PROVINCIAL ADMINISTRATION SYSTEM LITERATURE OF THE TANZİMAT WITHIN THE FRAMEWORK OF POLICY TRANSFER

Abstract

The Ottoman Empire has witnessed significant alterations on structure and functioning of provincial administration system in 19th century. However, in the relevant literature, there is no consensus on why and how the transformation process took place. There are studies that argue that the change is carried out on a voluntary basis by reading the process through the internal dynamics of the Ottoman Empire and intra-state factors, and there are also studies that emphasize the pressures of European states and argue that change stems from necessity and that France is a model country in the system formed after the Tanzimat. This study aimed to make a modest contribution to the literature by evaluating the information contained in the main works on the relevant period from the point of view of policy transfer. In the light of the works included in the study for this purpose, it has been revealed that it is difficult to find a clear answer in the relevant literature to the questions of what were the reasons that pushed the public authorities towards policy transfer in the Tanzimat Period and accordingly how the type of transfer can be evaluated, what was transferred and what was the degree of transfer. On the other hand, it is concluded that a more coherent answer can be given to the questions of whether there was policy transfer in the relevant period and who the actors were.

Keywords: Ottoman, Tanzimat, Provincial Administration, Policy Transfer, France

JEL Codes: Z00, Z18

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, smozdemiray@erbakan.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-0786-8382>

GİRİŞ

Devletler, diğer devletlerin tecrübelerine tarihin her döneminde çeşitli sebeplerle ilgi duymuştur. Kendi geçmiş deneyimlerine, bu ilgi neticesinde gerçekleşen etkileşimlerle elde ettikleri bilgilerin eklenmesi ise; çoğunlukla devletlerin idari yapılarında ya da izledikleri politikalarda birtakım değişimleri doğurmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda reform çağı olarak değerlendirilen 19. yüzyıl da benzer şekilde, ülke içindeki ve dışındaki pek çok faktörün etkisinde siyasi, askeri, idari, hukuki, toplumsal vb. pek çok alanda önemli değişimlerin yaşandığı yıllardır. İlgili yıllar, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri gibi mülki idare sisteminin yapı ve işleyişi açısından önemli reformları da beraberinde getirmiştir. Literatürde mülki idarede bu süreçte yaşanan yasal ve kurumsal değişimi konu edinen eserler mevcuttur. Tarih, kamu yönetimi ve idare hukuku alanlarında kaleme alınmış bu eserlerde özellikle Tanzimat sonrasında mülki idarede bir değişimin yaşandığı konusunda uzlaşının varlığı söz konusu olsa da bu değişimin nedenleri kaynakları, sonuçları vb. konularda fikir ayrılıklarının olduğu görülmektedir. Eserlerin bazılarında; Tanzimat Dönemi'nde mülki idaredeki gelişmelerde devlet içi dinamiklerin itici güç olduğu vurgulanırken, bazılarında devlet dışı dinamiklerin özellikle de Fransa'nın sürece olan etkisinin önemine vurgu yapılmıştır. Bunun yanı sıra literatürde mülki idareye yönelik yaşanan değişimin gönüllülük esası ile rasyonel kararlar neticesinde gerçekleştiğini savunan eserler olduğu gibi sürecin zorunluluktan kaynaklandığını iddia eden eserler de mevcuttur.

Bugünkü mülki idare sisteminin teşekkülünde önemli bir dönem olan Tanzimat Dönemi'ni ve sonrasını irdeleyen çalışmalarda var olan fikir ayrılıklarından yola çıkan çalışma; aynı süreci farklı pencerelerden ele alan eserlerde yer verilen bilgileri bir de politika transferi gözlüğü ile yorumlayarak mülki idare literatürüne mütevazı de olsa bir katkı sağlamayı amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda çalışmada öncelikle politika transferi tanımlanarak kavramsal çerçevesi çizilmiştir. Daha sonra ise politika transferinin unsurları olarak değerlendirilen transferin nedenleri ve türü, transferin nesnesi, aktörleri ve derecesi konularına teorik düzeyde açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Son olarak ise sosyal bilimler alanında en çok başvurulan yöntemlerden biri olan literatür taramasından faydalanılarak, 'Google Akademik' arama motoruna "mülki idare" ve "Tanzimat" kelimeleri yazılarak tarama yapılmıştır. Çalışma sonucunda çok geniş bir literatür elde edilmiş (1350) ve çalışmaları sınırlandırmak amacıyla söz konusu anahtar kelimeler, "Fransa" kelimesi ile taranmıştır. Ulaşılan çalışmalar ve bu çalışmaların kaynakları tek tek irdelenmiş; ilgili döneme dair farklı görüşler sunan, daha çok atıf alan ve/veya güncel olan eserlerin manuel olarak seçilmesine ve çalışmaya dahil edilmesine özen gösterilmiştir. Bu eserlerden elde edilen bilgiler ışığında; Tanzimat Dönemi ile mülki idarede yaşanan değişimin politika transferinin unsurları açısından (türü, derecesi, aktörleri ve konusu) ifade ettiği anlama yönelik bir perspektif sunulmuştur.

POLİTİKA TRANSFERİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Günümüzün hızla değişen ve giderek karmaşıklaşan politik ortamında hükümetler, karşı karşıya kaldıkları sorunlara çözüm bulmada kendilerine sunulan hazır çözümleri değerlendirme eğilimindedirler. Bunun için de “politika süreçlerinin, programlarının, fikirlerin ve/veya kurumların bir zamandan/yerden başka bir zamana/yere taşınması” şeklinde ifade edilebilecek politika transferini tercih etmektedirler (Sezgin, 2010, s. 67). Eski uygarlıkların bugünkü medeniyetler üzerindeki etkisi düşünüldüğünde uzun yıllardır var olan bir süreç olan politika transferi; teknolojik gelişmeler politika yapıcılarının birbirleriyle iletişim kurmasını daha kolay ve hızlı hale getirdiğinden, giderek daha popüler bir alan haline gelmeye başlamıştır (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 6). Hem kamu otoritelerinin hem de karşılaştırmalı ve uluslararası siyaset bilimcilerin ilgi duyduğu bir alan olan politika transferinin kavramsal çerçevesi ilk olarak 1940’lı yıllarda Amerikalı siyaset bilimcilerin çalışmaları ile çizilmeye başlamıştır (Sezgin, 2010, s. 67). Ancak II. Dünya Savaşı’nın sona erdiği sömürgecilik çağından kurtuluş olarak nitelendirilen yıllarda, politika transferi modern sömürgecilik anlayışının farklı bir görünümü olarak değerlendirildiği için bir süre kavram kuşkuyla karşılanmıştır. 1980’lere doğru ise dönemin sosyo-ekonomik koşulları ülkelerarası iş birliklerini mecbur kılınca, kamu politikalarının başka ülkeler tarafından öğrenilmesi ve transfer sürecine yönelik kuşkular azalmış; konu, kamu yönetimi uzmanlarını olduğu kadar politikacı ve bürokratları da meşgul eden alanlardan biri haline gelmiştir (Kutlu, 2012, s. 17-19).

Politika transferi konusunda kaleme alınan çalışmalarda en sık başvurulan eserlerden biri Dolowitz ve Marsh’ın 1996 yılında yayınlanan “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Literature (Kim Kimden Ne Öğreniyor? Politika Literatürünün Gözden Geçirilmesi)” başlıklı makaleleridir². İlgili makalede politika transferi “belirli bir zaman ve/veya yerdeki kurumlara, idari düzenlemelere ve politikalara dair bilginin, başka bir zaman ve/veya yerdeki aynı unsurların geliştirilmesinde kullanılması süreci” olarak tanımlanmakta ve benzer bir süreci ifade etmek için pek çok kavramın kullanılabileceğine dikkat çekilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 344) Ders çıkarma (lesson drawing), öykünme (emulation), politika yakınsaması (policy convergence) gibi kavramlar benzer süreçlere yönelik isimlendirmeler olmakla birlikte aralarındaki nüans farklılıkları nedeniyle daha çok eş anlamlı değil ilişkili kavramlar³ olarak

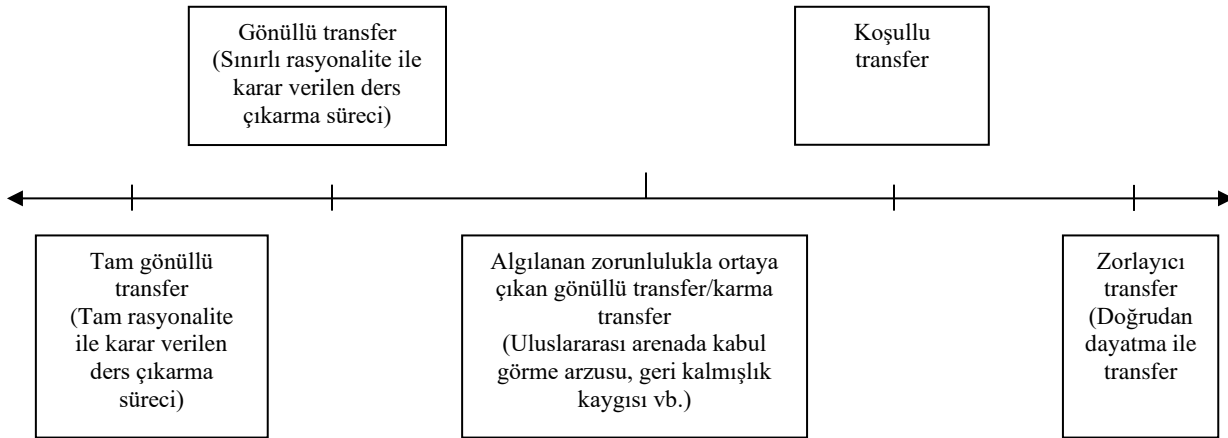
² Dolowitz ve Marsh’ın çalışmaları dışında, konu ile ilgili eserlerde çok sayıda politika transferi tanımı mevcuttur. Ancak bu tanımlamaların, Dolowitz ve Marsh tarafından yapılan tanımlama etrafında şekillendiği söylenilebilir. Benson ve Jordan’a (2011, s. 367) göre 1996 yılında Dolowitz ve Marsh’ın ortaya attığı politika transferi kavramı o zamandan beri çok sayıda süreci açıklamak ve sınıflandırmak için kullanılmıştır. Ancak konu ile ilgili çalışmaların üç ana yaklaşım etrafında toplanabileceğini söylemişlerdir. İlki, politika transferinin teorik çerçevesini geliştirmeye odaklananlar; ikincisi teorik argümanları ampirik alanlara uygulayanlar ve üçüncüsü daha normatif bir tutumla politika girişimlerinin teşvik edilmesi için politika transferini bir araç olarak görenler. Politika transferinin teorisinin ortaya çıkışı, gelişimi ve geleceği ile ilgili öngörülerle ilgili detaylı okuma için bkz. Benson, D. ve A. Jordan (2011). “What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited”. *Political Studies Review*, (9), 366–378.

³ İlgili literatürde politika transferi ile ilişkili pek çok kavram söz konusudur. Çalışmanın bakış açısının politika transferi olması nedeniyle bütün ilişkili kavramların derlenmesi çalışmanın amacını aşacaktır. Bu nedenle ilişkili kavramlarla ilgili detaylı okuma için bkz. Knill, Christoph (2005). “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors”. *Journal of European Public Policy*, 12 (5), 764-774.

değerlendirilebilir. Örneğin ders çıkarma; daha çok politika transferinin bir alt şekli olan gönüllü transferi ifade eden bir kavramken, öykünme transferin derecesi ile ilişkili bir kavramdır. Politika yakınsaması ise süreçlere odaklanan politika transferinin sonuçları ile ilgilenmektedir (Sobacı, 2008, s. 147-151; Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 344, 351; Kutlu ve Özdemiray, 2016, s. 81).

Kamu otoritelerini politika transferine iten çok sayıda neden olmakla birlikte, bu nedenler aynı zamanda teoride farklı transfer türlerinin de oluşması anlamına gelmektedir. İlgili otoritelerin kendi hür iradeleri ile mi yoksa başka faktör ya da aktörlerin etkisi ile mi transfer sürecine dahil olduğundan yola çıkılarak politika transferi temelde “gönüllü transfer” ve “zorlayıcı transfer” olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmaktadır. Politika transferi bir doğrusal düzlem üzerinde düşünüldüğünde doğrunun bir ucunda “tam gönüllü politika transferi”, diğer ucunda ise “doğrudan zorlayıcı politika transferi” yer almaktadır. Bu iki uç nokta arasında ise Şekil 1’de görüldüğü üzere farklı nedenlere dayalı karma transfer, koşullu transfer gibi alt transfer türleri değerlendirilmektedir (Sobacı, 2011, s. 195).

Şekil 1: Politika transferi türü doğrusu



Kaynak: Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 13; aktaran Kutlu ve Özdemiray, 2016, s. 83

Bağımlı ya da bağımsız bir değişken olarak politika transferinin en sık karşılaşılan nedenlerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Kutlu ve Özdemiray, 2016, s. 83-85; Sobacı, 2011, s. 195-196; Çankaya Kurnaz, 2024, s. 282; Dolowitz ve Marsh, 1996, s. 346-349; Rose, 1991):

- Politikaların işleyişinden duyulan memnuniyetsizlik,
- Yaklaşan seçimler ve seçim rekabeti nedeniyle başarılı çözümlere hızlı ulaşma gayesi,
- Politikacıların aldıkları kararlara ya da uyguladıkları politikalara meşruiyet kazandırma ve politik baskıyı azaltma amacı,

- Rakip ülkeler karşısında geri kalındığı düşüncesi,
- Bir devletin ve/veya uluslararası örgütün doğrudan baskısı,
- Bir devletin, yardım kuruluşunun ya da uluslararası örgütün bir koşula (yatırım yapma, yardım etme vb.) bağlı olarak dolaylı baskısı,
- Uluslar üstü ya da uluslararası örgütlere üyeliktir.

Transferin neden yapıldığı kadar kim/kimler tarafından yapılacağı, neyin transfer edileceği ve transferin derecesinin ne olacağı da cevaplanması gereken önemli sorulardır. Dolowitz ve Marsh (1996, s. 345) politika transfer sürecine dahil olan altı ana aktör kategorisi olduğunu dile getirmiştir. Bunlar “seçilmiş yetkililer, siyasi partiler, bürokratlar/memurlar, baskı grupları, politika uzmanları ve uluslar üstü kurumlar”dır. Ancak bu aktörlerin ilk dördünün süreç içerisindeki rollerine yönelik yeterli provanın yapıldığını, son ikisinin ise tartışmayı hak ettiğini dile getirmişlerdir. Konu hakkındaki son dönem çalışmaların da daha çok, uzmanların ve Avrupa Birliği gibi kuruluşların rolüne odaklandığı görülmektedir (Benson ve Jordan, 2011, s. 369).

Zamansal ya da mekansal olarak ülke içinden ya da ülke dışından yapılabilecek politika transferinde; “politika içerikleri, amaçları, araçları, programları, kurumlar, ideolojiler, fikirler, tutumlar ve negatif dersler” transfer edilebilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 12; Kutlu ve Özdemiray, 2016, s. 87). Dolowitz ve Marsh (2000, s. 12) politika transferi sürecinin nesnesi ele alınırken programlar ve politikaların birbiriyle iç içe tek bir kategori olarak değerlendirildiğine ancak bunun yanlış olduğuna vurgu yapmışlardır. Daha geniş niyet ifadeleri olarak genellikle politika yapımcıların almak istediği yönü gösteren politikalar ile politikaları uygulamak için kullanılan özel eylem rotası araçları olan programlar arasında ayırım yapmanın önemini ortaya koymuşlardır.

Transferin derecesine yönelik yapılan sınıflandırmada; Rose (1991, s. 22; 1993, s. 132-134) “kopyalama, öykünme, hibritleştirme, sentez ve esinlenme” olarak beşli bir sınıflandırma öngörürken; Dolowitz ve Marsh (1996, s. 351) hibritleştirme ve sentez kategorilerini birleştirerek dört kategoriye ayırmayı tercih ettiklerini ifade etmişlerdir. Politika oluşturma aşamasında aşağıdaki tabloda kısaca açıklanan yöntemlerden yalnızca birine başvurmak mümkünken, aynı politikanın farklı boyutları için birden fazla yöntemle başvurmak da olasıdır (Kutlu, 2012, s. 43).

Tablo 1: Politika transferi derecesi

Kopyalama	Mevcut uygulamayı ya da politikayı; transfer eden ülkenin değiştirmeden benimsemesi.
Öykünme	Mevcut uygulamayı ya da politikayı transfer eden ülkenin; politikanın kaba hatlarını koruyarak ihtiyaçlara uygun şekilde revize ederek benimsemesi.
Hibritleştirme	İki farklı yerdeki benzer uygulamaların ya da politikaların birleştirilmesi.
Sentez	Üç ya da daha fazla yerdeki benzer uygulamaların ya da politikaların birleştirilmesi.
Esinlenme	Başka bir yerde benzeri olmayan bir politika ya da uygulama tasarlamak, program geliştirmek için entelektüel bir teşvik amacıyla diğer yerlerden ilham alınması.

Kaynak: Çankaya, 2019, s. 136; Kutlu, 2012, s. 43-45; Kutlu ve Özdemiray, 2016, s. 89-90; Rose, 1991, s. 22

İlgili literatürde yukarıdaki temel sınıflandırma dışında farklı aktarım türlerini de içeren sınıflandırmalar mevcuttur⁴. Bu nedenle Benson ve Jordan'a (2011, s. 371) göre günümüzde ister olumlu ister olumsuz olsun, hemen hemen her türlü bilgi aktarımını bir politika aktarım biçimi üzerinden değerlendirmek mümkündür. Leichter (1977, s. 588) bu durumu "kamu politikası ve problem çözme olağanüstü derecede taklit edici bir sanattır" ifadesi ile vurgulamıştır. Siegel ve Weinberg (1977, s. 79) de benzer şekilde varlıklarının başlangıcından itibaren tüm ulusların yapıları ve politikaları farklı uluslardan ödünç almaya ve uyarlamaya çalıştıklarını dile getirmişlerdir. Bennett'a (1991, s. 220) göre politika oluşturma sürecinde; fikir paylaşma, ders çıkarma, benzer baskılara diğer devletlerin nasıl cevap verdiğiine bakma, yabancı ülkelerdeki kanıtlardan destek alma gibi süreçler doğal bir eğilimdir.

Osmanlı Devleti tarihinde de bu eğilimin varlığı dikkat çekmekte, diğer devletlerle olan etkileşimleri neticesinde idari ve siyasi örgütlenmesinde önemli değişim ve dönüşümler geçirdiği görülmektedir. Bu konuda ilgili bölümün de odak noktası olan Osmanlı mülki idare sistemi ve özellikle Tanzimat sonrası 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile öngörülen vilayet sisteminde Fransa'nın etkisi pek çok çalışmada dile getirilmiştir. Ancak mülki idare sisteminin kuruluşunu konu edinen çalışmalarda politika transferinin unsurlarına (türüne, derecesine, aktörlerine ve konusuna) yönelik bir uzlaşımın söz konusu olmadığı görülmüştür.

Bu doğrultuda çalışmanın bundan sonraki başlığında; Ortaylı'nın (1976, s. 19) Osmanlı İmparatorluğu'nda "mülki idareyi ete kemiğe büründüren belge" olarak değerlendirdiği 1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi ve sonrasında 1871 Vilayet Nizamnamesi ile öngörülen mülki idare sistemini

⁴ Farklı aktarım türleri için bkz. Rose, 2005, s. 81; Dolowitz ve Marsh, 2000, s. 9; Prince, 2010.

irdeleyen çalışmaların bulguları politika transferi gözlüğünün ardından değerlendirilecektir. Konu ile ilgili farklı bakış açılarının ortaya konmasının, nesnel bilgiye ulaşılması adına önemli bir itici güç olacağı, mülki idare literatürüne bu anlamda mütevazî de olsa katkı sağlayacağı öngörülmektedir. Çalışmada, 19. yüzyıldaki devletin taşra örgütlenmesine dair yasal-kurumsal gelişmelere yer verme amacı güdülmemiştir.

POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA TANZİMAT DÖNEMİ MÜLKİ İDARE SİSTEMİ:

Ortaylı'nın (2012) Osmanlı İmparatorluğu'nun en uzun yüzyılı olarak nitelediği 19. yüzyıl; modernleşme, kapitalistleşme ya da ulus-devletleşme gibi girift yapıdaki pek çok sürecin eş zamanlı olarak yaşandığı, devletin hem merkezi düzeyde hem de toprak üzerindeki örgütlenmesinde önemli dönüşümlere sahne olduğu yüzyıldır. Ancak taşra idaresindeki dönüşümü ele alan çalışmalar irdelendiğinde; bu sürecin türdeş özellikler gösteren, tek yönlü ilerleyen, doğrusal bir gelişme çizgisi üzerinden okunamayacağı görülmüştür. Aynı sürece yönelik farklı bakış açılarının varlığı; modern mülki idarenin oluşum sürecinin, eş zamanlı gelişen ve birbirini besleyen birden fazla sürecin kesişme noktasında yer almasından kaynaklanmaktadır. Bu da yapılan analizlerde yöntemsel güçlükleri doğurmaktadır (Karasu, 2015, s. 345-354). Örneğin 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri gibi 19. yüzyıl ortalarında gerçekleşen reformların, mülki idare sisteminde bugüne kadar varlığını sürdüren önemli yenilikler doğurduğu konusunda hemfikir olan ilgili literatür, bu yeniliklerin hangi dinamiklerle gerçekleştiği konusunda uzlaşmamaktadır. Bazı çalışmalarda ilgili reformların dış baskılar nedeniyle yapıldığı ve mülki idare sisteminin Fransa'dan iktibas edildiğine ilişkin ifadeler yer alırken; bazıları ilgili süreçte Osmanlı'nın erken modern döneminde ortaya çıkan aktörlerin, yaşanan sosyoekonomik gelişmelerin ve yönetim anlayışının yadsınamayacak kadar önemli bir etkisinin olduğunu savunmaktadır⁵.

Bu tespitten yola çıkarak çalışmada 'Google Akademik' arama motorunda Tablo 2'de yer verilen anahtar kelimelerle bir tarama gerçekleştirilmiştir. "Tanzimat" anahtar kelimesi ile yapılan taramada çok geniş bir literatür (103.000) elde edilmiş; çalışmanın odağını oluşturan "mülki idare" kelime grubunun eklenmesi ile çalışma sayısı sınırlanmıştır (1350). Ulaşılan eserlerden 854 tanesinde ise "Fransa" kelimesinin varlığı söz konusudur. Bu durumu yukarıdaki tespitle paralel bir şekilde değerlendirmek olasıdır.

⁵ Söz konusu çalışmalardan örneklere, ilerleyen başlıklarda yer verilmiştir.

Tablo 2: Tarama sonuçları

Anahtar Kelimeler	Arama Şekli	Arama Yeri	Ulaşılan Makale Sayısı
Tanzimat	Kelimenin tümünü içeren	Makalenin Herhangi Bir Yerinde	103.000
Tanzimat + Mülki İdare	Kelime ve Kelime Grubunun Tümünü İçeren	Makalenin Herhangi Bir Yerinde	1350
Tanzimat + Mülki İdare + Fransa	Kelimelerin ve Kelime Grubunun Tümünü İçeren	Makalenin Herhangi Bir Yerinde	854

İnalçık (1990, s. 38) da 19. yüzyılı “1830’lar Avrupası’nın idari ve içtimai yapısının temel nitelikleri ile geleneksel Osmanlı müesseselerinin ustaca birleştirildiği yıllar” olarak nitelemiştir. Bu bakış açısı politika transferinin kavramsal çerçevesi başlığında yer verilen transfer unsurlarına yönelik;

- Kamu otoritelerini politika transferine iten nedenlere bağlı olarak transferin türünün nasıl değerlendirilebileceği,
- Transferin kim ya da kimler tarafından yapıldığı,
- Neyin transfer edildiği,
- Transferin derecesinin ne olduğu

sorularına net bir cevap vermenin zorluğunu da beraberinde getirmektedir. Çalışmanın bundan sonraki başlıklarında sırasıyla yukarıdaki sorulara cevap oluşturacak nitelikte tespitlerin yer aldığı eserlerden örnekler sunularak, literatürdeki boşluklar ve araştırmaya ihtiyaç duyulan alanlar netleştirilmeye çalışılmıştır.

Transferin Türü

Mülki idare sisteminin konu edinen eserlerde Tanzimat Dönemi’ndeki gelişmeleri Fransız etkisi üzerinden irdeleyen çok sayıda eser mevcuttur. Ancak ilgili sürecin politika transferi bağlamında değerlendirilebilmesi için aktörlerin transferi hangi saiklerle gerçekleştirdiğinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Örneğin; 2019 yılında Amme İdaresi Dergisi’nde yayınlanan “Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?” başlıklı makalesinde Kemal Gözler’in; Osmanlı’da 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile kurulan vilayet sistemi ile Fransa’da o dönemki departement sistemini mevzuat üzerinden karşılaştırdığı ancak politika transferinin türü hakkında çıkarımlar yapılmasını sağlayacak transferin nedenlerine yer vermediği görülmüştür. Süreç

yerine sonuca odaklanan bir bakış açısı sergilemesi nedeniyle çalışmasında politika transferinin türüne yönelik bir tespite rastlanılmamıştır.

Benzer şekilde 2014 yılında Uluslararası Yönetim, İktisat ve İşletme Dergisi'nde yayınlanan “İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye’de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçilmiş Midir?” başlıklı çalışmada Nazım Kartal; 1864 vilayet nizamnamesi ile il sistemine geçildiği ya da bir sistem değişikliği yaşandığı bilgisine yer veren çalışmaları eleştirerek, bu bilginin eksik olduğunu savunmuştur. Bugünkü illerin coğrafi boyutunun Osmanlı vilayetleri ile örtüşmediği ve ili betimleyen unsurların 1864 Nizamnamesi ile getirilmediğinin altını çizen Kartal’ın⁶ (2014, s. 279-286) çalışmasında bir tablo halinde incelediği eserlerde yer verilen cümlelerde dikkat çekici olan eserlerin çoğunda Fransız sistemine atıf olmasıdır. Ancak mülki idarenin teşekkülünde Fransa’nın model alındığı ya da Fransa’dan etkilendiği belirtilirken bunun nedenlerine yer verilmediği görülmüştür. Eserler içerisinde yalnız Mustafa Tosun’un “Türkiye’de Valilik Sistemi” başlıklı çalışmasından alıntılanan cümlede sürece yönelik bir ifade dikkat çekicidir. İlgili çalışmada;

“Türkiye’de merkezi idarenin taşrada, kapsayıcı valilik örneğine göre ilk defa örgütlenmesi 1864 yılına rastlar. Yabancı devletlerin baskısı ve eyaletlerin yeniden düzenlenmesine olan ihtiyaç yeni bir idare tarzının kabulüne zorlamaktaydı. Bu nedenle Silistre, Vidin, Üsküp ve Niş eyaletleri birleştirilerek Tuna vilayeti kuruldu” (Tönük, 1945’ten akt. Tosun, 1970, s. 11)

cümlesi ile söz konusu nizamnamenin hem devlet içi hem de devlet dışı aktörlerin etkisiyle zorlayıcı nedenlerle kabulüne dikkat çekmiştir. Bu da mülki idareye yönelik Tanzimat Dönemi reformlarının zorlayıcı politika transferi olarak değerlendirilebileceğini göstermektedir.

Vural Karagül’ün (2013) “Osmanlı Türk Modernleşme Sürecinde Mülki İdare ve Mülki İdare Amirliği” başlıklı doktora tezinde Bekir Parlak’ın “Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal ve Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar” başlıklı eserinden alıntılanarak yer verilen “1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi, Avrupa devletlerinin baskıları sonucu, Osmanlı Devleti sınırları

⁶ Nazım Kartal (2013, s. 2) “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare” başlıklı çalışmasında da süreç içerisindeki hem devlet içinden hem de dışından gelen zorlayıcı faktörlerin varlığına şu ifadelerle yer vermiştir: “Osmanlı’nın son dönemlerinde, bir taraftan eski şaşaalı dönemlere olan özlem, diğer taraftan, gelişen ve güçlenen Avrupalı devletlerin yönetim sistem ve uygulamalarının transferi yönünde, bazen içerden bazen de dışarıdan gelen baskı ve telkinler, Osmanlı’nın yönetim sisteminin “tedrici tekâmülüne” (inkrementalist bir değişime) ortam hazırlamıştır. Tanzimat’ın ilanından itibaren, mülki idarede yapılan reformlar takip edildiğinde, “dikkate değer” bazı dönüm noktaları (reformlar) göze çarparsa da, rasyonel sayılabilecek “köklü” değişimlere rastlanmamaktadır. Bu “dikkate değer” değişimlere; Tanzimat sonrası ortaya çıkan “yerel meclisleri”, aynı dönemde ortaya konulan “aşırı merkezîyetçi” düzenlemeleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle uygulanan ‘geniş alanlı vilayetler’ uygulamasını, yine aynı Nizamname ile oluşturulan ‘iki meclisli’ taşra yönetim sistemini örnek olarak gösterebiliriz.”

içindeki Hıristiyan tebaanın olumsuz koşullar altında buldukları iddialarını önlemek amacıyla yürürlüğe konulmuştur⁷ cümlesi ile sürecin zorlayıcı niteliğine vurgu söz konusudur.

Nuray Keskin (2007, s. 188) “Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi” başlıklı doktora tezinde 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı’da eyalet yönetiminden vilayet yönetimine geçişi, ülke yönetiminde Fransız usulü departement yönetimine bir geçiş olarak değerlendiren, diğer ifade ile politika transferinin varlığını ortaya koyan çalışmalardan bazılarını şu şekilde sıralamıştır:

- “Eduard P. Engelhardt, Tanzimat ve Türkiye, s. 185
- Talat M. Yaman, Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma..., s. 175-177;
- Vecihi Tönük, Türkiye’de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi..., s. 146-147
- İlber Ortaylı, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, s. 96
- Bernard Lewis, Modern Türkiye’nin Doğuşu, s. 384
- Carter V. Findley, Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform, s. 154
- Bilal Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, s. 296
- Mustafa Tosun, Türkiye’de Valilik Sistemi, s. 11
- Mustafa Tamer, İl Özel İdaresi, s. 7
- Atilla Nalbant, Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, s. 125.”

Keskin (2007, s. 189) bu değerlendirmeleri; Osmanlı vilayet umumi meclislerinin Fransız modelinden uyarlanmış olmasına bağlamakla birlikte aslında değişikliklerin hem gündeme geliş süreci hem de sonuçları açısından Fransız sisteminden farklılaştığını, iki sistem arasında benzerlikten çok farklılıkların olduğunu savunmaktadır. 1864 düzenlemesinin özünü 1842 yılında Usul-ü Tadiliye olarak isimlendirilen değişikliklerin oluşturduğunun göz ardı edildiğini savunmuştur. İki mülki sistem arasındaki benzerlikleri; dönem yöneticilerinin çoğunun Avrupa’yı görmüş olmalarına, özellikle Fransa ile yakın ilişkileri nedeniyle ‘departement’ sistemi hakkında bilgi sahibi olmalarına bağlamıştır. Bu nedenle de yapılan düzenlemelerde Fransa’dan izlere rastlamanın doğal olduğunu düşünmektedir. Bu tespit politika transferi başlığında yer verilen Bennett’ın (1991, s. 220) politika oluşturma sürecinde; fikir paylaşma, ders çıkarma, benzer baskılara diğer devletlerin nasıl cevap verdiği bakma, yabancı ülkelerdeki kanıtlardan destek alma gibi süreçlerin doğal bir eğilim olduğu görüşünü desteklemektedir.

Çadırcı (1991, s. 251) da “Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları” başlıklı çalışmasında “dönemin yöneticilerinin çoğu Avrupa’yı görmüş ... elbette ki gördüklerinin izleri

⁷ Benzer değerlendirmeler için bkz. Pala, A. (2020). Osmanlı İdaresinde Vilâyet Mektupçuluğu, Belleten, (84), s.299; Reyhan, C. (2015), 1864 - 1871 Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında “Birörnek Yönetim Modeli”nin Kuruluş Sorunu, 1864 Vilayet Nizamnamesi, ed. Erkan Tural Selim Çapar, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, s. 56.

olacaktı...” ifadesine yer vermiştir. Keskin ve Çadircı’nın değerlendirmeleri; mülki idarede yaşanan dönüşümün politika transferi bağlamında daha çok aktörlerin rasyonel kararlarına bağlı olarak tam gönüllülük esası ile ders çıkarma olarak irdelenmesi gerektiği şeklinde yorumlamak mümkündür. Ortaylı (2012, s. 159) ise çalışmasında;

“Tanzimat Dönemi reformcuları model ülke olarak Fransa’yı seçtiler. Bu ne ihtilal Fransası’na ne de monarşiye olan düşünsel bağlılık ve özenmeyle ilgili bir adaptasyondur. Fransa’nın merkezîyetçiliği, Osmanlı reformlarına uygun gelmiştir” ve “Fransız ‘departement’ sistemi, Osmanlı taşra yönetiminin modeli olmuştur. Çünkü zaten Fransız modeline göre düzenlenebilecek bir yapısı vardı Osmanlı taşra yönetiminin...Devrim geçirmeyen ve devrimden sakınan bir imparatorluk, Cumhuriyet Fransası’nın yönetim kurumlarını almakta tereddüt göstermemiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nun idari kurumları sağlıklı bir evrimle düzelecek gibi değildi, idari reform radikal bir yöntemle yürütülecekti ... idari reformu ani işlemlerle uygulayan ülke ise Fransa’ydı. İngiltere veya herhangi bir monarşinin kurumları köklü değişiklikler yapmak isteyenlere model olabilecek nitelikte değildi”

ifadelerine yer vermiştir. Bu ifadeleri; politika transferinin varlığı ve transferin dönemin yöneticileri için en iyi alternatifin Fransa olmasından kaynaklandığı üzerinden okumak mümkündür. Bu da transferin sınırlı rasyonel kararlara bağlı olarak gönüllülük esası ile gerçekleştiği şeklinde yorumlanabilir. Bir diğer ifade ile çalışmada Şekil 1’de yer verilen politika transferi türü doğrusunda, mülki idaredeki dönüşümün Keskin ve Çadircı’nın değerlendirmelerine nazaran daha sağ tarafta konumlandığı söylenilebilir.

20. yüzyılın temel eserleri arasında gösterilen Bernard Lewis (1993, s. 117-127) “Modern Türkiye’nin Doğuşu” başlıklı eserinde mülki idarenin teşekkülünde Fransız etkisine ve bunun nedenlerine dair önemli tespitlerde bulunmuştur. Çalışmasında Reşit Paşa ile birlikte, Tanzimat’ın baş mimarları ve yürütücüleri olarak değerlendirdiği Ali ve Fuat Paşa’nın bunu Fransızca bilgisine borçlu olduğunu; saldırgan ve yayılan bir Avrupa’nın hakim olduğu bir dünyada, Osmanlı İmparatorluğu’nun varlığını devam ettirme endişesi ile karar mevkilerinde kaçınılmaz olarak Avrupa’yı, dilini, kültürünü ve işlerini bilen kimselere yer verdiğini ifade etmiştir. Ali ve Fuat Paşalar’ın elde ettikleri bu iktidarı reform için kullanma eğiliminde olduklarına ve 1864’te Vilayet Nizamnamesi ile taşra idaresini Osmanlı İmparatorluğu’nun sonuna ve hatta ondan sonrasına kadar yürürlükte kalacak şekilde düzenlediklerine vurgu yapmıştır. 1867’de ise Fransız hükümetinin, Babıali’ye daha etkin bir reform politikası isteğiyle ayrıntılı tavsiyeler içeren bir nota verdiğini, Sultan Abdülaziz’in reform fikrine şiddetle karşı olmasına rağmen boyun eğdiğini ve bundan sonraki üç yıl boyunca devleti Ali ve Fuat Paşa’nın yönettiğini; bu süreçte de yeni kanunların ve kurumların akın halinde ortaya çıktığını dile getirmiştir. Lewis’e göre o dönemde Avrupa’da yaygın olarak; Osmanlı

İmparatorluğu'nun eski kurumlarının ve yapısının barbar ve onarılamayacak kadar kötü olduğu ve sadece Avrupalı hükümet şekli ve hayat tarzının süratle kabulü ile uygar bir devlet haline gelebileceği görüşü hakimdir. Türk devlet adamları da Avrupalı devletler tarafından oldukça şiddetle bu görüşe zorlanmış ve kendi gerilik, yoksulluk ve zayıflığının karşısında Avrupa'nın kudret, servet ve gelişmişliğini iyi bilen Türk egemen sınıfının gittikçe artan bir kısmı tarafından, hiç olmazsa zımnen bu görüşü kabul etmiştir.

Lewis'in bu fikirlerine karşılık Mustafa Armağan (2011, s. 21) editörlüğünü yaptığı "Osmanlı Tarihi'ni Yeniden Yazmak" isimli çalışmasında Lewis'i "Avrupa karşısında Osmanlı Devleti'ne haksız yere yakıştırılan bir zafiyet ve acizyet retoriğini canlandırmakla" eleştirmektedir. Benzer şekilde İlhan (2022) da "Türkiye'de Mülki İdare Sisteminin Oluşumunun Politika Transferi Perspektifinden Analizi" başlıklı doktora tezinde Osmanlı/Türk taşra yönetim sisteminde yaşanan değişimi Lewis'in yaptığı gibi gerileme paradigması üzerinden değerlendirmenin açıklayıcılığını yitirdiğinin, sorgulanması gerektiğinin altını çizmiştir. İlhan (2022, s. 2) gerilemeci yaklaşımın temsilcilerinin; Osmanlı'da 16. yüzyılın sonu itibariyle tımar sisteminin çözülmesi, kul sistemi yozlaşması, bürokrasinin kalitesinin azalması, dirayetsiz padişahların ve taşrada merkezden bağımsız otonom yönetimlerin varlığı gibi pek çok alanda hayati problemlerle karşılaşmaya başladığını savunduklarını ifade etmiştir. Aynı zamanda 16. ve 17. yüzyıllardaki başarısız girişimlerden sonra Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. yüzyılın sonları itibariyle de Avrupa devletlerin her anlamda üstünlüklerini görüp kabul ederek radikal çözüm arayışlarına giriştiğini ve bu süreçte Batı'nın dayatmasıyla idari reformlar yapmaya mecbur kalındığı bakış açısına sahip olduklarını dile getirmiştir. Bu tespit de gerilemeci yaklaşım temsilcilerine göre, 1864 ve 1871 Nizamnameleri'nin arka planında zorlayıcı nedenlerin yer aldığı kanısını oluşturmaktadır.

İlhan (2022, s. 287) çalışmasında gerilemeci yaklaşımı benimseyen yazarların görüşlerinin; mülki idare sisteminin yapılanmasında, aktörleri politika transferine sevk eden nedenlerin yanlış değerlendirilmesine yol açtığını savunmuştur. Çalışmasının sonuç kısmında

"modernleşme dönemine özgü olarak görülen reform bilincinin gerileme paradigmasının durağanlık atfettiği 17. ve 18. yüzyıllarda gerçekleşen birçok devingen toplumsal ve iktisadi temele dayandığı, örgütlenme ve yönetim anlayışında bu yüzyıllarda ortaya çıkan yeni ilkelerin aralarında mülki idaredeki dönüşümün de yer aldığı 19. yüzyıl reformlarını biçimlendirdiği" (İlhan, 2022, s. 287).

görüşüne yer vermiştir. Bu tespitinden yola çıkarak da Tanzimat Dönemi'nde mülki idarenin teşekkülünde politika transferi sürecinin gönüllülük ve gereklilik çerçevesinde rasyonel gerekçelerle gerçekleştiğini savunmuştur (İlhan, 2022, s. 385). Bu da transfer türü doğrusunda ilgili sürecin daha ortada konumlanan karma politika transferi çerçevesinde yorumlanabileceğini göstermektedir.

Yukarıda ele alınan çalışmalar bir bütün halinde irdelendiğinde 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile dönüşüm sürecine giren Osmanlı mülki idare sisteminde Fransız sisteminin itici bir güç olduğu noktasında nispeten bir uzlaşış⁸ göze çarpmaktadır. Sonuçlardan çok süreçlere odaklanan bir bakış açısına sahip olan politika transferi için, ele alınan çalışmalarda Fransız etkisinin arkasında yatan nedenler konusunda var olan birbirinden zıt ve farklı görüşler ise transferin türü hakkında kesin bir yargıya varmayı zorlaştırmaktadır.

Transferin Aktörleri

Tanzimat Dönemi'nde mülki idarenin dönüşümü sürecinde rol oynayan aktörlerin kimler olduğu konusunda ilgili literatürde, transferin türü ve derecesi ile karşılaştırıldığında önemli fikir ayrılıklarının olmadığı görülmüştür. İlhan (2022, s. 196-197) doktora tezinde “merkezi idarede bürokratların çeşitli girişimlerinin, taşra yöneticilerinin kapı halklarına dayanarak başlattıkları özerkleşme hareketlerinin, nasihatname yazarlarının reform önerilerinin, ayanların daha fazla imtiyaz talep eden ekonomik teşebbüslerinin, eşkıyalar ve eşkıya liderlerinin siyasi taleplerinin, ulemanın taşra yönetim hukukunu belirleyici hukuk üretimindeki rollerinin” modernleşme dönemi reformlarına önemli katkılar sunduğunu ifade etmiştir. Karasu (2015, s. 348-349) ise 17. ve 18. yüzyılda taşra yöneticiliği görevlerini üstlenen yerel ayan ve eşrafın bir bölümünün, 19. yüzyılda da mülki yönetici olarak ya da mülki yapılanma içindeki meclislerde varlıklarını sürdürerek modern mülki idare yapılanmasının bürokratik kadrolarının bir kısmını oluşturduğuna vurgu yapmıştır. Padişahlar, merkezi devlet bürokratları, nasihatname yazarları, sefirler, danışman ve uzmanlar gibi devlet içi aktörlerin yanı sıra; yerel ayan ve eşraf, loncalar, eşkıyalar, vakıflar ve mülk sahipleri, yeniçeriler, köylüler, yabancı elçiler ve uluslararası aktörler gibi devlet dışı aktörlerin de süreç içerisinde önemli etkileri söz konusudur⁹.

Transferin Konusu

Çalışmada ele alınan eserlerde üzerinde uzlaşış sağlanmış bir konu da 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile kurulan mülki idare sisteminin Fransa'dan hiçbir değişiklik yapılmadan kurumsal bir şekilde transfer edilmediğidir. Ancak transferin türü ve derecesi başlıklarında incelenen eserler doğrultusunda süreci gerilemeci olarak nitelendirilen bir anlayışla yorumlayarak transferin daha çok kopyalama şeklinde gerçekleştiğini savunan yazarlar transfer sürecinde de politikanın içeriğinin ve yapısının transfer edildiği

⁸ Çalışmada; Fransa'dan gerçekleşen politika transferinin unsurlarına yönelik farklı tespitlere odaklanılması nedeniyle; Özdemiray'ın (2018, s. 98) “Yeni Kurumsalcılık Ekseninde Mülki İdarede Süreklilik ve Değişim” başlıklı doktora tezinde de vurguladığı, transferin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair tartışmalar üzerinde durulmamıştır. Nitekim mülki idare sistemini konu edinen çalışmaların önemli bir kısmında, 19. yüzyılda mülki idarede yaşanan dönüşümde Fransa'dan gerçekleşen bilgi aktarımı sürecine yer verilmektedir.

⁹ Detaylı okuma için bkz. İlhan, M. (2022). Türkiye'de Mülki İdare Sisteminin Oluşumunun Politika Transferi Perspektifinden Analizi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Aksaray: Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 297-308.

kanısındadır. Bu görüşün aksine sürecin esinleme şeklinde gerçekleştiğini savunanlar ise daha çok fikirlerin, tutumların ve negatif derslerin transferine vurgu yapmaktadır. Politika türünün ve derecesinin değerlendirildiği başlıklarda söz konusu tespiti görmek mümkündür.

Transferin Derecesi

19. yüzyılda yaşanan mülki idareye yönelik reformları gerilemeci olarak nitelendirilen bir anlayışla analiz eden çalışmalarda; transferin daha çok kopyalama ve öykünme şeklinde gerçekleştiği belirtilirken; bu anlayışı eleştiren eserlerde sürecin melezleştirme/sentez ve çoğunlukla da esinlenme şeklinde ilerlediği savunulmuştur.

Gözler (2019, s. 26) ise 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile kurulan vilayet sistemi ile Fransız departement sistemini mevzuat üzerinden karşılaştırdığı çalışmasında; Osmanlı mülki idare sistemi ile Fransız mülki idare sistemi arasında benzerlik ve yer yer ayniyetin söz konusu olduğunu belirtmiştir. Mülki idare sisteminin kademelerinde, her kademede yer alan organların isimlendirmesinde ve sayılarında, çalışma şekillerinde, görev ve yetkilerinde, kararlarının yürürlüğe girişinde ve icrasındaki benzerlik ve ayniyet üzerinden Osmanlı Nizamnameleriyle kurulan vilayet sisteminin dönemin Fransa'sında yürürlükte olan vilayet sisteminden alındığı sonucuna varmıştır. Bu tespit okuyucuları, Tanzimat dönemi mülki idare sisteminin Fransa'dan transferinin daha çok kopyalamaya tekabül ettiği şeklinde bir değerlendirmeye götürmektedir.

Nalbant (2012, s. 140-144) Osmanlı'nın Tanzimat Dönemi sonrasındaki yönetim birimlerinin idari organlarında üçlü organlaşmayı¹⁰ uygulamaya koymasında; 1864 Nizamnamesi ile “mülki/genel yönetim işleri” ile “özel/yerel işler” ayırımına yer vermesinde Fransa ile benzerliklerin olduğuna vurgu yaparken, 1864 Nizamnamesi'nde Fransız Yönetim Modeli'nin temeli olan “departement” yönetim biriminin coğrafi sınırları düşünüldüğünde Fransa'dakinden farklı olarak Osmanlı'da eski eyalet sınırlarını esas alan son derece geniş bir alanı kapsayan vilayet biriminin temel alınmasının da önemli bir farklılık olduğunu ifade etmiştir. “Departement” biriminin Osmanlı'daki yönetim birimlerinden sancağa (liva) denk geldiğini dolayısıyla Osmanlı'da 1864 Nizamnamesi ile oluşturulan yapının Fransa ile benzerlik gösterdiği ancak bunun da eski usullerden bir vazgeçiş anlamına gelmediği, Osmanlı'da mülki idarenin kuruluşunda Fransız Yönetim Modeli'nin temelindeki merkezîyetçi anlayışın izlerinin olduğunu vurgulamıştır. Bu tespit ise okuyuculara politika transferinin daha çok esinlenme şeklinde gerçekleştiğine yönelik bir bakış açısı sunmaktadır.

¹⁰ Fransa'da ve Osmanlı'da; tek kişilik bir yürütme organı, ona yardımcı bir organ ve bir karar organından oluşan üçlü yapı benimsenmiştir.

Sezen (2009, s. 37) Nalbant'ın değerlendirmesine paralel bir şekilde politika transferinin derecesine yönelik başvurulan en yaygın uygulamanın politika transferi gerçekleştirecek olan ülkelerin tarihsel miraslarına uygun bir şekilde politikalarda seçici olmaları olduğunu ifade etmiştir. “Siyasaların yerleştirilerek ithali” olarak nitelediği bu durumun, ülkelerin politikaları uygulamaları sırasında yerleştirmeleri, bir diğer ifade ile kendi ulusal kültürüne göre yorumlamaları anlamına geldiğini belirtmiştir.

DEĞERLENDİRME

Akademik çalışmaların temel özelliklerinden biri, bilgi ilerlemesinin sağlanabilmesi için daha önce var olan çalışmalar üzerinden yükselmeleridir. Bilginin sınırını zorlayabilmenin ilk adımı, sınırın nerede olduğunu bilinmesidir. Bu nedenle çalışmanın konusuna dair ilgili literatürü gözden geçirerek mevcut durumun fotoğrafını çekmek, ilgili çalışmaların genişliğini ve derinliğini anlamak, keşfedilecek boşlukları ortaya koymak önemlidir (Karatepe ve Arıbaş, 2022, s. 114). Bu nedenle çalışma, Tanzimat Dönemi gibi literatürde hatırı sayılır bilgi birikiminin olduğu bir dönemde mülki idarede yaşanan değişime dair literatürü genişletmeyi amaçlamamış, mevcut literatürün durumundan yola çıkarak var olan boşluklar hakkında bir bakış açısı sunmayı temel almıştır. Bu nedenle Tanzimat Dönemi ve mülki idareyi konu edinmiş kamu yönetimi, idare hukuku ve tarih alanındaki eserlerin tamamını irdelemek çalışmanın kapsamını aşacağından, ilgili dönemi farklı bakış açıları ile ele alan temel eserlere örnekler vermekle yetinilmiştir. Bu sayede ilgili döneme yönelik sağlam temellere dayalı eserlerin oluşturulmasında araştırmacıları sorgulamaya, düşünmeye sevk etme amacı da güdülmüştür. Çalışmada ele alınan eserlerdeki tespitler doğrultusunda; Tanzimat Dönemi'nde mülki idarede yaşanan dönüşümde Fransa'nın etkisi, dolayısıyla politika transferinin varlığı ve transferin aktörleri noktasında nispeten bir uzlaşımın söz konusu olduğu; transferin türüne yönelik ise tam gönüllülük ve doğrudan zorlayıcılık gibi iki uç nokta arasında seyreden bir görüş ayrılığının varlığı ortaya konmuştur. Transferin konusu ve derecesine yönelik birbiri ile bağlantılı bir şekilde ortaya çıkan görüş ayrılıkları da mevcuttur. Sürecin daha çok kopyalama ile gerçekleştiği iddiasını savunanlar, transfere konu edilen şeylerin çoğunlukla politika hedefleri ve araçları olduğu kanısındaiken; sürecin daha çok esinlenme şeklinde olduğunu düşünenler fikirlerin ve tutumların transfer edildiğini iddia etmektedir.

Tanzimat Dönemi'nde mülki idarede yaşanan değişimin politika transferi bakış açısıyla farklı şekillerde okunmasının en temel sebebi; ilgili dönemin kimileri tarafından “iyi, doğru, güzel” gibi olumlu niteliklerle, kimilerince de felaketlerin, yıkıcı karar, tuzak ve düzenin başlangıcı gibi olumsuz niteliklerle değerlendirilmesidir. Dönemin bütün verilerinin ulaşılabilir olmasının zorluğu, ulaşılabilir olanları değerlendirebilecek alt yapıya sahip kişi sayısının azlığı, uzun vadeli ve farklı bilim dalları ile ortaklaşa

çalışmaları gerektirmesi (Öztürk, 2009, s. 1209- 1210) gibi nedenler; çalışmanın politika transferinin unsurlarına yönelik odaklandığı sorulara bilimsel ve nesnel cevap verilmesinin önündeki engellerdir.

SONUÇ

Tarihin hemen hemen her aşaması toplumların birbirinden öğrenmesine; bilgi, fikir, gelenek, anlayış, teknoloji, kurum vb. pek çok unsurun bir toplumdaki diğerine transferine sahne olmuştur. Kaynak ve zaman tasarrufu sağlaması nedeniyle kamu otoriteleri için hazır reçeteler olarak değerlendirilebilecek politika transferi, Evans ve Davies (1999, s. 369)'in de ifade ettiği gibi yapı-aktör temelli bir süreçtir. Bu nedenle politika transferi gözlüğünün arkasından yapılacak her analizde bir toplumun içinde bulunduğu sosyo-ekonomik koşulların, bir diğer ifade ile bağlamsal niteliklerin ve o toplumda etkili olan devlet içi ve devlet dışı aktörlerin bir arada değerlendirilmesi gerekir. Bu da yöntemsel bazı zorlukları doğurabilmektedir. Tanzimat Dönemi'nde mülki idare sistemine yönelik reform sürecini politika transferi çerçevesinde değerlendirirken; transferin unsurlarına yönelik sorulara verilen cevapların farklılaşması da aktörlerin çeşitliliğinden ve ilişki ağlarının çok boyutlu yapısından kaynaklanmaktadır.

Politika transferinde sonucun yanı sıra sürecin de önem arz etmesi dolayısıyla çalışmada varılan önemli sonuçlardan biri; Tanzimat Dönemi'nde mülki idarenin yapısal ve işlevsel değişiminin nedenlerini, kaynaklarını, sonuçlarını değerlendirmede Gözler'in (2017¹¹) de vurguladığı gibi Fransızca ve Osmanlı Türkçesi bilgisine sahip hukukçu, tarihçi ve kamu yönetimcilerin ortaklaşa eserlerinin önemidir. Tanzimat Dönemi gibi birbirine tamamen zıt tutumlarla¹² incelenen bir dönemde yaşanan mülki idaredeki değişimin nesnel bir şekilde okunması, bu eserlerin sayıca artması ve gelecek çalışmaların birincil bilgi kaynağı olarak bu eserleri kullanması ile olasıdır.

YAZAR BEYANI / AUTHOR STATEMENT

Araştırmacı(lar) makaleye ortak olarak katkıda bulunduğunu bildirmiştir. Araştırmacılar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

¹¹ Kemal Gözler; 2019 yılında Amme İdaresi Dergisi'nde yayınlanan "Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?" başlıklı çalışmasına <https://www.idare.gen.tr/mulki-idare-fransiz-etkisi.pdf> adresinde de yer vermiştir. İlgili adreste yer verilen makalenin son kısmında; hakem raporu doğrultusunda makaleden çıkartıldığı belirtilen ve dergide yayınlanmayan, ancak makalenin dergiye ilk gönderildiği 2017 yılında var olan 5 adet paragraf da bulunmaktadır. Söz konusu vurguya bu paragraflarda yer verilmiştir. Bu nedenle ilgili atf, 2017 yılına yapılmıştır.

¹² Tanzimat Dönemi'ne dair söz konusu karşıt tutumları Öztürk (2009: 1209) "yaşasın" ve "kahrolsun" ikileminde ifade etmiş ve her iki tutuma sahip örnek eserlere yer vermiştir. Detaylı okuma için bkz. Öztürk, N. (2009), Tanzimat Edebiyatı Bibliyografyası, Turkish Studies, 4(1-II), 1203-1225.

KAYNAKÇA

- Armağan, M. (2011). Giriş. M. Armağan (Haz.), *Osmanlı tarihini yeniden yazmak* (s. 19-30) içinde. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Bennett, J. C. (1991). What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215-233.
- Benson, D. & Jordan, A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, 9, 366–378.
- Çadırcı, M. (1991). *Tanzimat döneminde Anadolu kentleri'nin sosyal ve ekonomik yapıları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Çankaya, S. (2019). Karşılaştırmalı kamu yönetimi ve politika transferinde psiko-sosyal boyutun önemi. *Türk İdare Dergisi*, 91(489), 129-152.
- Çankaya Kurnaz, S. (2024). Bir politika transferi örneği olarak dünyada süt bankası politikasının inşası. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 60, 281-294.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996), Who learns what from whom: A review of the policy literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A multi-level, multi disciplinary perspective. *Public Administration*, 77(2), 362-385.
- Gözler, K. (2019). Osmanlı mülki idare sistemi üzerinde Fransız etkisi 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleri Fransa'dan mı iktibas edilmiştir? *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), 1-32.
- İlhan, M. (2022). *Türkiye'de mülki idare sisteminin oluşumunun politika transferi perspektifinden analizi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aksaray.
- İnalçık, H. (1990). Osmanlı toplumsal yapısının evrimi. *Türkiye Günlüğü*, (11), 30-41.
- Karagül, V. (2013). *Osmanlı Türk modernleşme sürecinde mülki idare ve mülki idare amirliği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Karatepe, S. & Arıbaş, N. (2022). Stratejik insan kaynakları yönetimi: Tanımlayıcı sistematik literatür taraması yöntemiyle bir değerlendirme. *KAYFOR 22 Tam Metin Bildiriler Kitabı*. (ss. 113-119).
- Karasu, K. (2015). İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme. E. Tural & S. Çapar (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde (s. 345-368) içinde. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kartal, N. (2014). İl sistemine geçiş sorunsalı: Türkiye'de 1864 vilayet nizamnamesi ile il sistemine geçilmiş midir? *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme*, 10(23), 279-294.
- Keskin, N. (2007). *Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi: Türkiye'de illerin yönetimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: Concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774.
- Kutlu, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı kamu yönetimi-teorik çerçeve ve ülke uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kutlu, Ö. & Özdemiray, S. M. (2016). Politika transferine karar verme süreci. *Sayıştay Dergisi*, 101, 79-95.
- Leichter, M. H. (1977). Comparative public policy: problems and prospects. *Policy Studies Journal*, 5(1), 583-596.
- Lewis, B. (1993). *Modern Türkiye'nin doğuşu*. M. Kıratlı (Çev.). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter devlet-bölgeselleşmeden küreselleşmeye*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Ortaylı, İ. (1976). Türkiye'de taşra yönetim ve yöneticiliğinin evrimi. K. Fişek (Ed.), *Toplumsal yapıyla ilişkileri açısından Türkiye'de mülki idare amirliği-sistem ve sorunlar* (s. 3-22) içinde. Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Ortaylı, İ. (2012). *İmparatorluğun en uzun yüzyılı*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Özdemiray, S. M. (2018). *Yeni kurumsalcılık ekseninde mülki idarede süreklilik ve değişim*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Öztürk, N. (2009). Tanzimat edebiyatı bibliyografyası. *Turkish Studies*, 4(1-II), 1203-1225.
- Pala, A. (2020). Osmanlı idaresinde vilâyet mektupçuluğu. *Bellekten*, (84), 297-313.
- Prince, R. (2010). Policy transfer as policy assemblage: Making policy for the creative industries in New Zealand. *Environment and planning*, 42(1), 169-86.
- Reyhan, C. (2015). 1864- 1871 Vilayet nizamnamelerinde idare meclisleri: Osmanlı taşrasında bir örnek yönetim modeli'nin kuruluş sorunu. E. Tural & S. Çapar (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi* (ss. 51-68) içinde, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Richard L. S. & Weinberg, B. L. (1977). *Comparing public policies: United States, Soviet Union and Europe*. Homewood III: Dorsey Press.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing?. *Journal of Public Policy*, 11(01), 3-30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Rose, R. (2005). *Learning from comparative public policy: A practical guide*. London: Routledge.
- Sezen, S. (2009). Kamu yönetimi reformları: Küresel bir düzenleme mi? *Amme İdaresi Dergisi*, 42(1), 23-41.
- Sezgin, Ş. (2010). Politika transferi ve Türkiye'de özelleştirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27, 67-76.



Sobacı, M. Z. (2008). Uluslararası politika yakınsaması: Kavramsal çerçeve. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(3), 145-159.

Sobacı, M. Z. (2011). Politika transferi bağlamında kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması: Açık toplum enstitüsünün rolü. *Sosyo Ekonomi*, 16(16), 191-210.

Tosun, M. (1970). *Türkiye’de Valilik Sistemi*. TODAİE Yayın No:118, Ankara: Sevinç Matbaası.