

## MAKALE

Kamu Politikaları, Kamusal Politikalar ve Kamucu Politikalar:  
Kavramlar Üzerinden Devlet, Piyasa ve Sınıf

6360 Sayılı Kanun'un İlk On Yılı:  
Ordu Büyükşehir Belediyesi

Sosyoloji ve Hukuk Disiplinleri Bağlamında Bir Karşılaştırma:  
Maurice Hauriou ve Ziya Gökalp

Tanzimat Dönemi Osmanlı Mülkileşmesinde Sivilleşme Olgusu

## BİLİMSEL TOPLANTI NOTU

Göçebe Devlet Çalıştayı Ardından...

## SÖYLEŞİ

*Prof. Dr. Serdal Bahçe ile*

Polisiye Edebiyat, Hukuk ve  
Kapitalist Toplumun Çelişkilerine Bakış

# KAMU

## HUKUK VE YÖNETİM

ARALIK 2025

BOŞ BIRAKILMIŞTIR

## MAKALE

Kamu Politikaları, Kamusal Politikalar ve Kamucu Politikalar:  
Kavramlar Üzerinden Devlet, Piyasa ve Sınıf

6360 Sayılı Kanun'un İlk On Yılı:  
Ordu Büyükşehir Belediyesi

Sosyoloji ve Hukuk Disiplinleri Bağlamında Bir Karşılaştırma:  
Maurice Hauriou ve Ziya Gökalp

Tanzimat Dönemi Osmanlı Mülkileşmesinde Sivilleşme Olgusu

## BİLİMSEL TOPLANTI NOTU

Göçebe Devlet Çalıştayı Ardından...

## SÖYLEŞİ

**Prof. Dr. Serdal Bahçe ile**

Polisiye Edebiyat, Hukuk ve  
Kapitalist Toplumun Çelişkilerine Bakış

# KAMU

## HUKUK VE YÖNETİM

ARALIK 2025

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| YAYININ ADI                | KAMU Hukuk ve Yönetim Dergisi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| YIL                        | 2025 CİLT: 2 SAYI: 4, Aralık 2025                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| YAYIN SAHİBİNİN ADI        | Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği adına Ozan Zengin                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ | Ali Murat Özdemir                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| YAYIN İDARE MERKEZİ        | Ankara                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| YAYIN İDARE MERKEZİ TEL.   | 0 312 430 35 60                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| İNTERNET ADRESİ            | <a href="https://khydergi.com">https://khydergi.com</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| E-POSTA                    | editor@khydergi.com<br>kamudergisi@gmail.com                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| YAYIN DİLİ                 | Türkçe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| YAYIN TÜRÜ                 | Yerel Süreli Yayın                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| YAYINLANMA BİÇİMİ          | Temmuz ve Aralık Aylarında Olmak Üzere Yılda İki Kez İnternette Çevrimiçi Olarak Yayımlanır                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| EDİTÖR                     | Doç. Dr. Muammer Ketizmen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| EDİTÖR YARDIMCILARI        | Dr. Ezgi Nur Türkoğlu Karacaova<br>Dr. H. Duygu Bankoğlu<br>Alp Ata Türkoğlu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| YAYIN KURULU               | Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Ali Murat Özdemir, Hacettepe Üniversitesi, Ankara<br>Doç. Dr. Hamdi Gökçe Zabunoğlu, Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale<br>Doç. Dr. Ozan Zengin, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Doç. Dr. Üyesi Muammer Ketizmen, Hacettepe Üniversitesi, Ankara                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| DANIŞMA KURULU             | Prof. Dr. Korkut Boratav, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Bilsay Kuruç, (Emekli) Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Örsan Akbulut, Hacettepe Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Can Umut Çiner, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Esra Dik, Mersin Üniversitesi<br>Prof. Dr. Gökhan Güneysu, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir<br>Prof. Dr. Yonca İldeş, Hacettepe Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Onur Karahanoğulları, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Koray Karasu, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Tuğrul Katoğlu, Kadir Has Üniversitesi, İstanbul<br>Prof. Dr. Yunus Koç, Hacettepe Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Metin Özuğurlu, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Mehmet Yetiş, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Gamze Yücesan-Özdemir, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Prof. Dr. Filiz Zabcı, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu-Özuğurlu, Ankara Üniversitesi, Ankara<br>Doç. Dr. İ. Bahadır Turan, Bahçeşehir Kıbrıs Üniversitesi, Lefkoşa<br>Dr. Zübeyde Erdoğan-Çelikkın, Ankara |

Dergide ileri sürülen görüşler yazarlara aittir. Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği'ni, Yayın Kurulu'nu veya Danışma Kurulu'nu bağlamaz.

## İÇİNDEKİLER/ CONTENTS

|                                                                                                                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Kamu Politikaları, Kamusal Politikalar ve Kamucu Politikalar: Kavramlar Üzerinden Devlet, Piyasa ve Sınıf/ <i>Public Policies, Public-Oriented Policies and Public-Centred Policies: State, Market and Class Through Concepts</i> ..... | 98  |
| <i>Prof. Dr. Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR</i>                                                                                                                                                                                                  |     |
| 6360 Sayılı Kanun'un İlk On Yılı: Ordu Büyükşehir Belediyesi/ <i>The First Decade of Law No. 6360: The Case of Ordu Metropolitan Municipality</i> .....                                                                                 | 110 |
| <i>Dr. Erol Uğraş ÖÇAL</i>                                                                                                                                                                                                              |     |
| Sosyoloji ve Hukuk Disiplinleri Bağlamında Bir Karşılaştırma:<br>Maurice Hauriou ve Ziya Gökalp/ <i>A Comparison in the Context of Sociology and Law Disciplines: Maurice Hauriou and Ziya Gökalp</i> .....                             | 126 |
| <i>Dr. Soner KAVUNCUOĞLU</i>                                                                                                                                                                                                            |     |
| Tanzimat Dönemi Osmanlı Mülkileşmesinde Sivilleşme Olgusu/ <i>The Phenomenon of Civilianization in Ottoman Civil Administration during the Tanzimat Period</i> .....                                                                    | 140 |
| <i>Dr. Kaan AKMAN</i>                                                                                                                                                                                                                   |     |
| Göçebe Devlet Çalıştayı Ardından.../ <i>Following the Nomadic State Scientific Meeting</i> ....                                                                                                                                         | 158 |
| <i>Dr. H. Duygu BANKOĞLU</i>                                                                                                                                                                                                            |     |
| Prof. Dr. Serdal Bahçe ile Polisiye Edebiyat, Hukuk ve Kapitalist Toplumun Çelişkilerine Bakış/ <i>A Perspective on Crime Fiction, Law, and the Contradictions of Capitalist Society With Prof. Dr. Serdal Bahçe</i> .....              | 164 |
| <i>Prof. Dr. Ali Murat ÖZDEMİR / Dr. Göksu UĞURLU / Ar. Gör. Kumru PAKSOY</i>                                                                                                                                                           |     |

BOŞ BIRAKILMIŞTIR

**Kamu Politikaları, Kamusal Politikalar ve Kamucu Politikalar: Kavramlar Üzerinden  
Devlet, Piyasa ve Sınıf**  
**Public Policies, Public-Oriented Policies and Public-Centred Policies:  
State, Market and Class Through Concepts**

**Gamze Yücesan Özdemir**, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi, Gazetecilik Bölümü, Bilişim (Bilgisayar Teknikleri ve İletişim) Anabilim Dalı Ankara/Türkiye., Eposta: gyucesan@ankara.edu.tr, ORCID: 0 0000-0003-0156-7463

**Öz**

Bu makale, Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu hukuku literatüründe sıklıkla birbirinin yerine kullanılan kamu politikaları, kamusal politikalar ve kamucu politikalar kavramlarını, devlet–piyasa–sınıf ilişkileri ekseninde karşılaştırmalı olarak tartışmaktadır. İlk olarak “kamu politikaları” yaklaşımının anaakım literatürde devleti çoğu kez teknik-rasyonel bir aktör olarak varsaydığı, böylece siyasal tercihleri ve sınıfsal güç ilişkilerini gözardı ettiği ortaya konmaktadır. İkinci olarak “kamusal politikalar” kavramının, kamuyu toplumsal yarar ve katılım gibi olumlu çağrışımlarla genişletirken, kamunun maddi içeriğini belirsizleştirerek neoliberal yeniden yapılanmayı meşrulaştırabilen bir ideolojik çerçeve ürettiği ileri sürülmektedir. Üçüncü olarak “kamucu politikalar”ın, piyasaya karşı kamunun doğrudan üretici/sağlayıcı rolünü, sosyal hakların metalaştırılmasına karşı meta-dışlaşmayı savunan sınıfsal konumlanma olduğu vurgulanmaktadır. Bu makale, kamu politikaları, kamusal politikalar ve kamucu politikalar arasındaki ayrımı görünür kılarak, kamuculuğun neden yalnızca bir tercih değil, politik bir zorunluluk olduğunu savunmaktadır. Kamucu politikalar, eşitsizliklerin derinleştiği, emeğin güvencesizleştiği ve kamunun piyasa lehine tasfiye edildiği bir dönemde, kamunun yeniden inşası için temel bir mücadele hattı sunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamuculuk, Kamu Yararı, Yurttaşlık, Kamu yönetimi, Neoliberalizm

**ABSTRACT**

This article comparatively examines the concepts of *public policies*, *public-oriented policies*, and *public-centred policies*, which are frequently used interchangeably in the Turkish literature on public administration and public law, through the lens of state–market–class relations. First, it demonstrates that the mainstream *public policies* approach often assumes the state to be a technical-rational actor, thereby overlooking political choices and class power relations. Second, it is argued that the discourse of *public-oriented policies*, while expanding the notion of the public through positive connotations such as social benefit and participation, produces an ideological framework that can legitimize neoliberal restructuring by obscuring the material content of the public. Third, *statist (pro-public) policies* are emphasized as a class-based positioning that defends the state’s direct role as a producer/provider against the market, as well as the commodification of social rights in opposition to their commodification. By rendering visible the distinctions among public policies, public-oriented policies, and statist policies, this article argues that statism is not merely a preference but a political necessity. In a period marked by deepening inequalities, increasing labor precarity, and the dismantling of the public in favor of the market, statist policies offer a fundamental line of struggle for the reconstruction of the public sphere.

**Keywords:** Publicism, Public-centred Policies, Public Interest, Citizenship, Public Administration, Neoliberalism

## GİRİŞ

Kamu hukuku ve kamu yönetimi literatüründe “kamu politikaları”, “kamusal politikalar” ve “kamucu politikalar” kavramları çoğu zaman birbirinin yerine kullanılmakta; bu kavramlar arasındaki teorik, ideolojik ve sınıfsal farklılıklar ya görünmez kılınmakta ya da bilinçli biçimde muğlaklaştırılmaktadır. Bu durum, özellikle devletin rolüne, kamunun tanımına ve kamu yararının nasıl belirlendiğine ilişkin tartışmaların içeriksizleşmesine yol açmaktadır. Kavramsal düzeydeki bu belirsizlik, yalnızca akademik bir sorun değil; aynı zamanda siyasal analizlerin sınırlarını belirleyen yapısal bir meseledir. Türkiye’de de kamu yönetimi ve kamu hukuku yazınında benzer bir kavramsal bulanıklığın yaygın olduğu görülmektedir.

Söz konusu kavramlar arasındaki ayrım, basit bir adlandırma meselesi olmaktan öte devletin sermaye ile kurduğu ilişkiyi, kamunun hangi toplumsal ilişkiler içinde tanımlandığını ve kamunun kimin için var olduğunu doğrudan ilgilendiren siyasal bir ayrımı ifade etmektedir. Kamu politikaları kavramı, çoğu zaman devleti teknik ve rasyonel karar verici olarak ele alır, “devletin ne yaptığı ve ne yapmadığı”na odaklanan analitik bir çerçeve sunar. Bu yaklaşım, politika yapım süreçlerini araçsal ve yönetsel sorunlar etrafında tartışırken siyasal çatışmaları ve sınıfsal güç ilişkilerini ya görmezden gelir ya da dışsal unsurlar olarak değerlendirme eğilimindedir.

Kamusal politikalar kavramı ise, genellikle “toplum yararı”, “katılım”, “çoğulculuk” gibi olumlu çağrışımlarla kamunun sınırlarını genişleten bir dil üretmektedir. Ancak bu genişleme, kamunun maddi ve sınıfsal içeriğinin belirsizleşmesi pahasına gerçekleşir. Özellikle neoliberal yeniden yapılanma sürecinde, kamusal politikalar söylemi, devletin doğrudan üretici ve sağlayıcı rolünden çekilmesini, piyasa mekanizmalarıyla uyumlu yeni yönetim biçimlerini ve özel sektörün kamusal alanlara nüfuzunu meşrulaştıran ideolojik bir işlev üstlenebilmektedir. Bu bağlamda “kamusal olan”, çatışmasız ve uzlaşmacı bir alan olarak kurgulanırken, kamunun sınıfsal karakteri görünmez hale gelmektedir.

Kamucu politikalar ise, tam da bu görünmezleştirme süreçlerine karşı, devletin hangi sınıfsal ilişkiler içinde konumlandığını ve politikaların kimin çıkarına işlediğini açık biçimde soran bir yaklaşımı ifade etmektedir. Piyasa karşısında kamunun doğrudan üretici ve sağlayıcı rolünü savunan; metalaştırmaya karşı meta-dışlaşmayı ve sosyal hakları temel alan bu yaklaşım, kaçınılmaz olarak çatışmalı bir siyasal zeminde konumlanmaktadır. Bu yaklaşım, neoliberal dönemde politikanın ve toplumsal tartışmanın dışında bırakılmıştır.

Görüleceği üzere her üç kavram belirli toplumsal ve siyasal önkabullerle şekillenmekte, açıklama, analiz ve öneri çerçeveleri bu önkabuller ekseninde değişiklik göstermektedir. Bu nedenle kavramların ayrıştırılması yalnızca akademik bir titizlik değil, kamu yönetimi ve kamu hukuku tartışmalarının siyasal gerçekliğe temas edebilmesi açısından zorunlu bir önkoşuldur.

Bu makalenin amacı, söz konusu üç kavramı karşılaştırmalı biçimde ele almak ve özellikle kamucu politikalar kavramının sınıfsal ve siyasal bir konumlanma olarak niteliğini ve önemini ortaya koymaktır. Bu doğrultuda, ilk olarak kamu politikaları kavramının anaakım literatürdeki yerleşik tanımı ve varsayımları tartışılacak; ardından kamusal politikalar söyleminin neoliberal yeniden yapılanma bağlamındaki söylemsel ve ideolojik işlevi değerlendirilecektir. Son bölümde ise kamucu politikalar, piyasa karşısında kamuyu savunan ve sosyal hakları merkeze alan bir mücadele hattı olarak ele alınacaktır.

## 1. KAMU POLİTİKALARI: DEVLETİN YAPTIKLARI VE YAPMADIKLARI

Batı literatüründe kamu politikaları yaklaşımı büyük ölçüde örtüşen kavramlarla karşılanmaktadır. İngilizce literatürde en yaygın kullanım *public policy* kavramıdır ve bu kavram devletin belirli alanlarda aldığı kararları, uygulamaları ve müdahale biçimlerini ifade eder. Bununla birlikte analitik ayrıntıyı artırmak amacıyla *government policy* ve bağlama göre *state policy* kavramları da kullanılmaktadır. Fransızca literatürde ise kamu politikaları en yaygın biçimiyle *politiques publiques* kavramıyla ifade edilir. Bu kavram devletin müdahale alanlarını, düzenleme pratiklerini ve kurumsal uygulamalarını kapsayan yerleşik bir analitik çerçeve sunar.

Kamu politikaları, siyaset bilimi ve kamu yönetimi literatüründe en yaygın kullanılan kavramdır. Klasik tanımıyla kamu politikaları, devletin belirli bir alanda yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği kararlar, düzenlemeler ve uygulamalar bütünüdür (Dye, 2013; Peters, 2015). Türkçe literatürde de bu tanım, kamu politikalarını devlet faaliyetlerinin teknik bir toplamı olarak ele alan çalışmalarda yaygın biçimde benimsenmiştir (Heper, 2011). Bu tanım, kapsamlı ve açıklayıcı görünümü sayesinde uzun yıllar boyunca kamu yönetimi ve kamu hukuku analizlerinin temel referans noktası olmuştur. Ancak aynı zamanda bu kavramsallaştırma, kamu politikalarının siyasal ve toplumsal içeriğini perdeleyen önemli bir sorunu da beraberinde getirir (Hay, 2002; Güllalp, 2016).

Kamu politikaları kavramı, özellikle son kırk yılda devletin rolünü teknik bir yönetsel meseleye indirgeme eğilimiyle biçimlenmiştir. Kamu politikaları, piyasa lehine dönüşümleri “reform”, “modernizasyon”, “etkinlik” gibi teknik kavramlarla normalleştirir (Crouch, 2011; Clarke vd., 2007). Politikanın, karar süreçleri, araç seçimi, uygulama kapasitesi ve ölçme-değerlendirme şemaları içinde “tarafsızlaştırıldığı” ve “teknokratlaştırıldığı” bu yaklaşım, modern kamu yönetimi çalışmalarının önemli bir kısmında norm haline gelmiştir (Hood, 1991; Peters, 2015). Kavramların “nötr” kullanımı çoğu zaman nötrlük değil, hegemonik aklın kamu yönetimi ve kamu hukuku alanına tercümesidir (Harvey, 2005; Peck, 2010). Bu eğilim, politik olanı yönetsel olana; sınıfsal olanı teknik tercihlere; toplumsal çatışmayı ise “politika tasarımı” başlığına indirger. Bu noktada üç önemli boyut öne çıkmaktadır: Tarafsız ve sınıfsız devlet varsayımı; kamu politikalarının siyasetsizleştirilmesi; kamu hizmetlerinin metalaşması ve yurttaşlığın dönüşümü. Şimdi bu eğilimleri yakından inceleyelim.

İlk olarak, bu kavram tarafsız devlet tanımına dayanmakta ve sınıfsal boyutu dışlamaktadır. Devletin “ne yaptığı” ve “ne yapmadığı” üzerine odaklanırken, bu tercihlerin hangi toplumsal ve sınıfsal ilişkiler içinde şekillendiği sorusunu sistematik biçimde dışarıda bırakır. Devlet, farklı toplumsal talepler arasında rasyonel tercihler yapan, teknik kararlar alan ve tarafsız biçimde işleyen bir aktör olarak varsayılır. Bu yaklaşım, özellikle yeni kamu işletmeciliği tartışmalarında “etkinlik”, “performans” ve “ölçülebilirlik” ölçütleri üzerinden kurumsallaşmıştır (Hood, 1991; Akbulut, 2006, Balcı 2003). Türkiye’de kamu yönetimi literatüründe de bu yaklaşım, devleti çoğu zaman “düzenleyici” ve “koordinatör” bir aygıt olarak konumlandıran analizlerde yeniden üretilmektedir.

Özelleştirme programları, piyasalaştırma süreçleri, kamusal hizmetlerin yeniden örgütlenmesi ya da sosyal yardım mekanizmaları gibi içerik, yönelim ve toplumsal sonuçları bakımından birbirinden oldukça farklı müdahaleler, anaakım literatürde ortak bir kavramsal çerçeve altında kamu politikaları başlığıyla ele alınmaktadır (Dye, 2013; Peters, 2015). Bu yaklaşım, devletin farklı alanlarda aldığı karar ve uygulamaları türdeş bir politika alanı olarak kavramsallaştırırken, söz konusu müdahalelerin ardındaki siyasal tercihler ile

sınıfsal ve ideolojik yönelimleri büyük ölçüde görünmez kılmakta; kamusal müdahaleler arasındaki niteliksel farkları teknik bir eşdeğerlik içinde eritmektedir.

Oysa kapitalist toplumlarda devlet, sınıflar üstü bir aygıt değil; üretim ilişkileriyle, mülkiyet yapılarıyla ve sınıf mücadeleleriyle iç içe geçmiş tarihsel bir formdur (Poulantzas, 1978; Jessop, 2002). Devlet, bir yandan sermaye birikiminin sürekliliğini sağlayacak kurumsal ve hukuki zemini üretir; diğer yandan toplumsal rıza ve meşruiyetin yeniden üretimi için sosyal politika, kamu hizmetleri ve güvenlik aygıtları üzerinden müdahil olur (Offe, 1984; Jessop, 2016). Bu ikili rol, kamu politikalarının çelişkili doğasını anlamak için merkezidir. Kamu politikaları analizinin, bu çelişkili rolü “tarafsız teknik süreç” olarak sunması, devletin sınıfsal karakterinin görünmezleşmesiyle sonuçlanır (Therborn, 1980).

İkinci olarak, bu kavram neoliberal politikalarla belirginleşmiş ve kamu politikalarının siyasetsizleştirilmesi sürecinin bir ifadesi haline gelmiştir. Neoliberalizm, yalnızca belirli iktisadi politika tercihlerinin toplamı değildir; aynı zamanda bu tercihlerin nasıl adlandırılacağını, nasıl gerekçelendirileceğini ve nasıl tartışılacağını belirleyen kapsamlı bir hegemonya biçimidir (Harvey, 2005; Peck, 2010). Türkiye’de neoliberalizmin ideolojik boyutuna odaklanan çalışmalar da, kamu politikalarının “reform”, “etkinlik” ve “verimlilik” söylemleri aracılığıyla siyasetsizleştirildiğine dikkat çekmektedir (Boratav, 2005; Şaylan, 2016; Balcı, 2003). Bu söylem içinde devletin sermaye lehine yeniden yapılandırılması, kamusal hizmetlerin piyasaya açılması ve sosyal hakların daraltılması, kaçınılmaz teknik düzenlemeler olarak sunulur (Crouch, 2011; Şenses, 2017). Böylece kamu politikaları, sınıfsal mücadelelerin bir alanı olmaktan çıkarılarak yönetsel bir uzmanlık meselesi haline getirilir (Clarke vd., 2007; Güllalp, 2016).

Oysa devletin kamusal alanlardan çekilmesi de, belirli alanlarda müdahaleyi yoğunlaştırması da özünde siyasal tercihlerdir. Kamu politikalarının “yapılmayanlar” boyutu, çoğu zaman “kaçınılmazlık”, “küresel rekabet” ya da “kaynak yetersizliği” söylemleriyle gerekçelendirilir (Hay, 2002). Ancak bu gerekçelendirme, devletin hangi alanlarda bilinçli biçimde sorumluluk almaktan vazgeçtiğini ve bu tercihin hangi toplumsal kesimlerin aleyhine işlediğini görünmez kılar. Kamu politikaları olarak alınan kararlar, belirli sınıfsal çıkarları önceleyen politik yönelimlerdir (Offe, 1984; Streeck, 2014).

Üçüncü olarak, kamu politikaları kavramı kamu hizmetlerinin metalaşması ve yurttaşlığın dönüşümü ile de doğrudan ilgilidir. Neoliberal dönemde kamusal finansmanın azaltılması ve piyasanın rolünün genişletilmesi, kamu politikalarının “modernizasyonu” ya da “yeniden yapılandırılması” olarak sunulmuştur (Hood, 1991; Güler, 2005). Oysa kamusal hizmetlerin piyasaya açılması, yalnızca hizmet sunum biçiminde bir değişiklik değil; toplumsal hak anlayışının dönüşümü anlamına gelir. Hak temelli bir yurttaşlık anlayışından, piyasa içi bir “erişim” anlayışına geçiş söz konusudur (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1996; Hay, 2002; Şaylan, 2016).

Benzer biçimde sosyal politika alanında da kamu politikalarının “yapılmayanlar” boyutu dikkat çekicidir. Sosyal haklar yerine seçici, koşullu ve geçici yardım mekanizmalarının yaygınlaşması, devletin yoksulluğu ortadan kaldırmaya değil, onu yönetmeye odaklanan bir yaklaşımı benimsediğini göstermektedir (Pierson, 1996). Bu durum, sosyal politikanın yapısal eşitsizlikleri dönüştüren bir alan olmaktan çıkıp, toplumsal denetim ve siyasal meşruiyet üretme aracına dönüşmesine yol açar (Offe, 1984). Devletin hangi alanlarda aktif olduğu, hangi alanlardan çekildiği ve hangi riskleri bireylerin üzerine bıraktığı, doğrudan sınıf ilişkileriyle bağlantılıdır (Boratav, 2012).

Sonuç olarak kamu politikaları kavramı ideolojik olarak nötr bir analiz ve politika aracı değildir. Aksine, nasıl tanımlandığı ve kullanıldığı, belirli bir siyasal perspektifi yeniden üretir (Hay, 2002; Gülalp, 2016). Devletin ne yaptığı kadar neyi yapmamayı tercih ettiği, bu tercihlerin hangi toplumsal kesimler için ne anlama geldiği ve kamusal olanın nasıl yeniden tanımlandığı sorgulanmak zorundadır. Bu sorgulama olmaksızın kamu hukuku ve kamu yönetimi alanında yapılan analizler, kaçınılmaz olarak eksik ve sınırlı kalacaktır.

## 2. KAMUSAL POLİTİKALAR: KAMUNUN SÖYLEMSEL İNŞASI

Batı literatüründe kamusal politikalar ifadesi, Türkçedeki kullanımından farklı olarak ayrı ve yerleşik bir kavram biçiminde değil, çoğunlukla kamu politikaları kavramının farklı teorik bağlamlarda yeniden yorumlanması yoluyla kullanılmaktadır. Kamusal olan ayrı bir sıfatlaştırma üzerinden değil, devletin eylemleri ve kararları bağlamında tanımlanır. Bununla birlikte özellikle 1990'lardan itibaren yönetim, ağlar ve katılım tartışmalarıyla birlikte *public-oriented policies*, *publicness*, *public value* ve *public interest* gibi kavramlar öne çıkmış; bu kavramlar, kamusal olanın sınırlarını yeniden tanımlamaya dönük söylemsel açılımlar üretmiştir (Rhodes, 1996; Moore, 1995). Fransızca literatürde ise özellikle neoliberal yeniden yapılanma süreciyle birlikte *action publique* kavramı yaygınlaşmış; bu kavram, devlet merkezli kamu politikası anlayışından, çok aktörlü, yerleşmiş ve ortaklık temelli bir kamusal müdahale anlayışına geçişi ifade etmek için kullanılmıştır (Bozeman, 2007; Osborne, 2010). Hem İngilizce hem de Fransızca literatürde dikkat çekici olan nokta, “kamusal” sıfatının kamunun maddi ve sınıfsal içeriğini güçlendiren bir anlamdan çok, devletin sorumluluklarının yeniden dağıtılması ve piyasa ile eklemlenmesi biçiminde kullanılmasıdır. Bu nedenle Batı literatüründe kamusal sıfatı, çoğu zaman kamunun özneleşmesi değil, yeniden tanımlanması anlamına gelmektedir.

Son yıllarda Türkiye’de kamu yönetimi alanında sık kullanılmaya başlanan kamusal politikalar ifadesi, ilk bakışta daha kapsayıcı, daha demokratik ve daha toplumsal bir içeriğe işaret ediyormuş izlenimi yaratmaktadır. Kamusal alan, kamu yararı, yurttaşlık, katılım ve ortak iyilik gibi kavramlarla birlikte anılması, bu izlenimi güçlendirmektedir (Walsh, 1995). Ancak kavramın bu olumlu çağrışımlarının ardında, bir teorik belirsizlik ve siyasal muğlaklık bulunmaktadır. Kavram, kamunun doğrudan özne olduğu, karar alma ve uygulama süreçlerinde belirleyici olduğu bir politika alanına işaret etmemektedir. Kamusal politikalar, devletin toplumsal sorumluluklarını genişletmesine değil, bu sorumlulukların yeniden tanımlanmasına dayanır. Bu noktada beş boyut öne çıkar: Sınıfsız ve tarihsiz kamu kavrayışı; kamu politikalarında piyasa ile müzakere; yurttaşlık kavramının dönüştürülmesi; kamusal söyleminin ideolojik işlevi; uzlaşım bir norm olarak kamu yararı kavrayışı. Bu boyutları ışık altına alalım.

İlk olarak, kamusal politikalar kavramı “kamusal olan”ı sınıfsal, tarihsel ve maddi bağlamından kopararak soyut bir “toplum yararı” fikrine indirger. Neoliberal dönemde kamusal politikalar söylemi, bu tarihsel gerçeği perdeleyen bir işlev görür. “Toplumsal tamamı”, “ortak ihtiyaçlar” ya da “kamusal fayda” gibi ifadeler, farklı sınıfsal çıkarların varlığını ve çatışmasını muğlaklaştırır. Böylece sermaye lehine alınan kararlar, kamunun geneline yönelik rasyonel ve kaçınılmaz tercihler olarak sunulabilir. Kamunun kim olduğu, hangi toplumsal kesimleri kapsadığı, hangi ihtiyaçların önceliklendirildiği soruları karanlıkta kalır.

Bu bağlamda kamusal politikalar, kamunun maddi kapasitesini doğrudan güçlendiren bir politika setinden ziyade, kamunun söylemsel düzeyde yeniden tanımlandığı bir çerçeve olarak işlev görmektedir (Rhodes, 1996; Osborne, 2010). Kamusal olan artık kamusal mülkiyet, kamusal hizmet ya da kamusal istihdam gibi somut kurumsal biçimlerle değil, ortaklık ve proje temelli uygulamalarla tanımlanır.

Oysa kamusal olan, hiçbir tarihsel bağlamda sınıflarüstü, tarafsız ya da eşit özneler arasında kurulmuş nötr bir uzlaşma alanı olmamıştır. Kamusal olan, her dönemde egemen üretim ilişkileri ve sınıfsal güç dengeleri içinde tanımlanmış; hangi ihtiyaçların “kamusal” sayılacağına, hangi taleplerin meşru kabul

edileceğine ve kamunun hangi amaçlara hizmet edeceğine bu güç ilişkileri yön vermiştir. Bu nedenle kamusal olan, toplumsal çıkarların eşit biçimde temsil edildiği bir ortak zemin değil, sınıfsal mücadelelerin, çatışmaların ve hegemonya kurma girişimlerinin yoğunlaştığı bir siyasal alandır (Offe, 1984; Jessop, 2002).

İkinci olarak, kamusal politikaların görünür olduğu alanlardan biri piyasayla girdiği müzakereci ilişkilerdir. Kamu–özel işbirliği (KÖİ) modelleri, bu ilişkilerin en önemli örneklerindendir. Sağlık, eğitim, ulaşım ve sosyal hizmetler gibi temel kamusal alanlarda yaygınlaştırılan bu modeller, “kamusal ihtiyaçlara daha etkin cevap verme”, “kamu kaynaklarının verimli kullanımı” ve “hizmet kalitesinin artırılması” gibi gerekçelerle savunulmaktadır. Kamusal politikalar, bu dönüşümün doğrudan karşısında yer almaz. KÖİ modelleri, kamunun hizmet sunumunda geride kalmasını ifade ederken; bu durum kamusalığin zayıflaması değil, aksine “kamusal kapasitenin genişlemesi” olarak sunulur. Oysa pratikte yaşanan, kamusal hizmetlerin özel sermaye tarafından kar amacıyla sunulması ve kamu bütçesinin uzun vadeli yükümlülükler yoluyla özel sektöre aktarılmasıdır (Hodge vd. 2010). Bu süreçte kamu, hizmeti doğrudan üreten bir özne olmaktan çıkar; sözleşme yapan, denetleyen ve garanti veren bir aktöre indirgenir.

Üçüncü olarak, kamusal politikalar söyleminin bir diğer önemli sonucu, yurttaşlık kavramının içeriksizleştirilmesi ve dönüştürülmesidir. Kamusal hizmetlerden yararlanan bireyler, hak sahibi yurttaşlar olarak değil; hizmet kullanan “kullanıcılar” ya da “paydaşlar” olarak tanımlanır. Bu dönüşüm, kamusal hakların evrensel ve eşitlikçi niteliğini aşındırır (Marshall, 1950; Bozeman, 2007; Kartal, 2010). Yurttaşın hak talep eden bir özne olmaktan çıkarılması, hak ihlalleri ve eşitsizlikler gibi sorunların siyasal meseleler olmaktan çıkarılıp yönetsel problemlere indirgenmesine yol açar. Bu durum, kamu hukukunun kamuyu sınırlayan ve toplumsal eşitliği güvence altına alan işlevinin de aşınmasına yol açar.

Dördüncü olarak, kamusal politikalar neoliberalizmin kamusal söyleminin ideolojik işlevini yerine getirmektedir. Neoliberalizm devleti ortadan kaldırmaz; aksine devleti yeniden yapılandırır. Bu yeniden yapılandırmanın temel hedefi, piyasa ilişkilerinin toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz etmesini sağlamak ve bu süreci siyasal olarak meşrulaştırmaktır (Harvey, 2005). Devletin sosyal sorumluluklarından çekilmesi, kamunun zayıflaması olarak değil; “kamunun dönüşümü”, “kamusal yönetişimin güçlenmesi” ya da “yeni kamusalılık biçimleri” olarak sunulur. Böylece kamunun maddi varlığı azalırken, kamusal söylemin hacmi genişler. Kamusal olan, fiili bir güç ilişkisi olmaktan çıkarak söylemsel bir kategoriye dönüşür.

Beşinci olarak kamu yararı, kamusal politikalarda çoğunlukla siyasal bir mücadele alanı olarak değil, kamusal müdahaleleri meşrulaştıran önsel ve uzlaşım sal bir norm olarak ifade edilir. Böylece kamu yararı, yönetsel süreçlerin işletilmesiyle otomatik olarak ortaya çıkacak bir sonuç gibi sunulur. Oysa ki kamu yararı, tarafsız ya da evrensel bir içerik taşımaz; aksine belirli tarihsel koşullarda egemen sınıf çıkarlarının genelleştirilmesi yoluyla kurulan ideolojik bir formdur. Bu nedenle kamu yararı, kamusal olanın maddi ve sınıfsal içeriğini güçlendiren bir ilke değil; neoliberal devletin kamusal sorumluluklardan geri çekilişini görünmez kılar (Eagleton, 2023).

Sonuç olarak kamusal politikalar, kamunun özne olduğu politikalar değil; kamunun yeniden tanımlandığı, sınırlarının daraltıldığı ve piyasa lehine yeniden kurulduğu bir söylemsel alanı ifade eder. Bu nedenle kamusal politikalar kavramının eleştirel bir süzgeçten geçirilmesi, kamu yönetimi ve kamu hukuku literatürü açısından yalnızca teorik değil, aynı zamanda siyasal bir zorunluluktur. Kamusal politikalar kamunun özneleşmesini sağlayan güçlü bir karşı hat üretmekten ziyade neoliberal dönüşümlerin yarattığı tahribatı sınırlandırmakta çoğu zaman yetersiz kalan bir söylemsel çerçeve sunar.

### 3. KAMUCU POLİTİKALAR: PİYASAYA KARŞI KAMUYU SAVUNMAK

Batı literatüründe kamucu politikalar kavramı, Türkçedeki gibi tekil ve yerleşik bir kavram olarak kullanılmaz; bunun yerine kavram, farklı kuramsal gelenekler içinde çeşitli ifadelerle karşılanır. İngilizce literatürde kamucu politikaları en yakın biçimde karşılayan ifadeler *public-centred policies*, *public ownership-based policies*, *public provision policies*, *decommodification-oriented public policies* ve *anti-market public policies*'dir (Esping-Andersen, 1990). Bu kavramlar, piyasa mekanizmalarına karşı kamunun doğrudan üretici ve sağlayıcı rolünü, sosyal hakların metalaştırılmasına karşı meta-dışlaşmayı vurgular. Özellikle refah devleti ve eleştirel siyasal iktisat literatüründe bu kavram, *decommodification* (meta-dışlaştırma) kavramı etrafında tartışılır (Esping-Andersen, 1990). Fransızca literatürde ise kamucu politikalar, *politiques publiques de caractère public*, *politiques de service public*, *intervention publique directe* ya da *politiques anti-marché* ifadeleriyle karşılanır (Lascoumes, P. ve Le Gales, P., 2007). Her iki literatürde de bu kavram, kamunun maddi varlığını ve toplumsal sorumluluğunu genişletmeyi hedefleyen, açık biçimde piyasa karşıtı ve emek yanlısı bir politika hattını tanımlar.

Kamucu politikalar kavramı, kamu politikaları ve kamusal politikalar başlıkları altında tartışılan yaklaşımlardan köklü biçimde ayrılır. Kamuculuk, kamunun yalnızca bir düzenleme alanı olarak ele alınmasını reddeder; kamuyu, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında doğrudan ve maddi bir özne olarak konumlandırır (Offe, 1984). Bu yaklaşımda kamu, piyasa süreçlerini uzaktan denetleyen bir aracı değil; toplumsal yeniden üretimin kurucu bir unsuru olarak düşünülür (Esping-Andersen, 1990). Bu yönüyle kamucu politikalar, piyasa karşısında kamuyu; sermaye karşısında toplumsal ihtiyaçları; kar mantığı karşısında kamu yararını esas alan bütünlüklü bir siyasal ve sınıfsal konumlanmayı ifade eder (Boratav, 2012). Kamusal olan burada soyut bir söylem değil, maddi kurumlar, kamusal mülkiyet biçimleri ve sosyal haklar bütünüdür.

Kamucu politikalar teknik bir yönetsel tercih ya da ideolojik olarak nötr bir kamu yönetimi modeli değildir. Aksine kamuculuk, devletin toplumsal rolüne ilişkin açık bir sınıfsal tercihi temsil eder (Poulantzas, 1978). Bu tercih, devletin piyasa süreçlerinden geri çekilmesini ilerleme ya da zorunluluk olarak sunan neoliberal yaklaşımlarla bilinçli bir kopuş anlamına gelir (Harvey, 2005; Peck, 2010). Kamuculuk, kamunun geri çekilmesini, piyasanın genişlemesini ve sosyal hakların metalaştırılmasını kaçınılmaz gören anlayışlara karşı, kamunun genişletilmesini, güçlendirilmesini ve demokratikleştirilmesini savunur (Offe, 1984; Jessop, 2002). Dolayısıyla kamucu politikalar, yalnızca “nasıl yönetilmeli?” sorusuna değil, doğrudan “kimin için ve kimin aleyhine?” sorusuna verilen siyasal bir yanıttır (Therborn, 1980). Bu kapsamda dört boyut öne çıkmaktadır: Devletin maddi ve toplumsal rolünü yeniden tanımlama; kamu hukukunun toplumsal işlevini merkeze alma; kamunun niteliği; kamunun yeniden kurulması. Devlet-piyasa-sınıf ilişkileri doğrultusunda bunları mercek altına alalım.

İlk olarak kamucu politikalar, neoliberal yeniden yapılanmaya karşı devletin toplumsal alandaki maddi ve doğrudan rolünü yeniden kurmayı hedefler. Kamuculukta devlet, yalnızca piyasanın işleyişini düzenleyen ya da özel sektörle sözleşmeler aracılığıyla ilişki kuran bir aktör olarak tasarlanmaz (Hood, 1991; Jessop, 2016). Kamunun doğrudan üretici, sağlayıcı ve örgütleyici rolü esastır. Eğitim, sağlık, barınma, ulaşım ve enerji gibi alanlar, piyasa mantığına terk edildiklerinde eşitsizlik üreten alanlar olmaları nedeniyle, kamucu yaklaşımda yaşamsal toplumsal ihtiyaçlar olarak tanımlanır (Esping-Andersen, 1990.). Kamunun bu alanlardaki varlığı, yalnızca hizmet sunumu değil, toplumsal eşitliğin maddi zemini.

Bu bağlamda kamuculuk, kamusal hizmetlerin metalaştırılmasını piyasanın “yan etkisi” olarak değil, neoliberal birikim rejiminin asli bir unsuru olarak ele alır (Harvey, 2005). Bu yaklaşımda kamu hizmetleri piyasa içinde satın alınan bir mal ya da bireysel tercihlere indirgenmiş bir tüketim nesnesi değildir; toplumsal yeniden üretimin zorunlu ve kolektif bir bileşenidir (Ryan, 2001). Sağlık hizmetinin özel sektör eliyle sunulması, eğitimin rekabetçi piyasa koşullarına açılması ya da barınmanın spekülasyon bir yatırım alanına dönüştürülmesi, kamucu bakış açısından yalnızca yanlış tasarlanmış politikalar değil; toplumsal eşitliğe, sosyal

adalet ve yurttaşlık bağının maddi temellerine yönelik yapısal tehditlerdir (Esping-Andersen, 1990; Kartal, 2010, Özügürlü, 2003).

Kamuculuk, kamunun ekonomik ve toplumsal hayattaki varlığını genişletmeyi yalnızca refah politikası bağlamında değil, demokrasinin maddi koşullarının korunması açısından da ele alır (Marshall, 1950; Somers, 2008). Kamunun geri çekildiği her alanda piyasa mekanizmalarının devreye girmesi, sınıfsal eşitsizlikleri derinleştirir; eğitim, sağlık, barınma ve istihdam gibi temel riskleri bireylerin omuzlarına yükler (Pierson, 1996; Offe, 1984; Streeck, 2014). Riskler bireylere yüklendikçe, güvensizlik ve güvencesizlik demokrasinin toplumsal dayanaklarını çözer.

İkinci olarak kamucu politikalar, kamu hukukunun toplumsal işlevine merkezi bir önem atfeder. Neoliberal dönemde kamu hukuku, çoğu zaman kamusal olanı sınırlayan; piyasa ilişkilerinin önünü açan bir düzenleme alanı haline gelmiştir (Offe, 1984; Crouch, 2011, Özdemir, 2022). Özelleştirme, kamu-özel işbirliği ve sözleşme temelli hizmet sunumları, kamu hukukunun eşitlikçi ve koruyucu işlevi yerine piyasa güvenliğini önceleyen bir çerçevede kurumsallaştırılmıştır (Hodge vd., 2010). Bu dönüşümle birlikte sosyal haklar, evrensel yükümlülükler olmaktan çıkarılarak mali sürdürülebilirlik ve bütçe disiplini gerekçeleriyle sınırlandırılmıştır (Şenses, 2017).

Kamucu yaklaşım, bu eğilime karşı, kamu hukukunu sosyal hakların güvencesi olarak yeniden düşünür (Özdemir, 2022). Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve barınma gibi haklar, devletin takdirine bağlı sosyal yardımlar ya da proje temelli geçici destekler olarak değil; yurttaşlık temelinde evrensel, devredilemez ve talep edilebilir haklar olarak tanımlanır (Marshall, 1950). Bu çerçevede kamuculuk, sosyal hakları sadaka ya da lütuf mantığından kurtararak bağlayıcı bir hukuksal zemine oturtmayı hedefler. Kamu hukuku, piyasanın işleyişini kolaylaştıran değil, toplumsal eşitliği güvence altına alan bir araç olarak yeniden işlevlendirilir (Gülalp, 2016).

Üçüncü olarak kamucu politikalar, kamunun yalnızca büyüklüğünü değil; niteliğini de tartışma konusu yapar (Özdemir vd., 2006). Kamucu politikalar, somut kamusal kurumları, kamusal finansmanı ve güvenceli kamu istihdamını hayata geçirilmesi gereken temel yükümlülükler olarak görür (Esping-Andersen, 1990; Güler, 2018). Kamunun güçlenmesi, salt bütçesel genişleme ya da kurumsal yoğunlaşma anlamına gelmez; aynı zamanda kamunun demokratikleşmesini zorunlu kılar (Clarke vd., 2007). Kamu çalışanlarının güvenceli istihdamı, sendikal hakların korunması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve kamusal karar alma süreçlerine toplumsal katılımın sağlanması, kamucu politikanın ayrılmaz bileşenleri olarak görülür (Esping-Andersen, 1990; Brown, 2015). Kamuculuk, kamu hizmetlerinin yalnızca devlet tarafından değil, toplum adına ve toplumsal denetim altında yürütülmesini savunur.

Dördüncü olarak kamucu politikalar, kamunun yalnızca korunmasını değil; yeniden kurulmasını hedefler. Bu yeniden kuruluş, kamunun piyasa karşısında güçlendirilmesini, sosyal hakların evrenselleştirilmesini ve kamu hukukunun emek ve toplum lehine yeniden işlevlendirilmesini içerir (Offe, 1984; Esping-Andersen, 1990). Bu nedenle kamuculuk, geçmişin refah devleti deneyimlerine nostaljik bir dönüş değil; güncel eşitsizliklere, güvencesizliğe ve piyasalaşmaya karşı ileriye dönük bir toplumsal proje olarak ele alınmalıdır (Harvey, 2005; Streeck, 2014).

Sonuç olarak kamucu politikalar, teknik kamu yönetimi araçlarından ya da ideolojik olarak nötr politika setlerinden ibaret değildir. Kamuculuk, sermaye birikim rejimine, sınıfsal güç ilişkilerine ve devletin toplumsal rolüne ilişkin açık bir siyasal pozisyonu ifade eder. Piyasanın doğal, kaçınılmaz ve verimli olduğu varsayımına karşı, kamunun tarihsel olarak toplumsal mücadeleler sonucunda inşa edilmiş bir kazanım olduğunu hatırlatır (Özügürlü, 2003). Bu kazanımın korunması ve genişletilmesi, kendiliğinden değil, siyasal

mücadele ve kamusal müdahale yoluyla mümkündür. Bu nedenle kamucu politika, teknik bir yönetsel tercih değil; açık ve bilinçli bir sınıfsal konumlanmadır.

## SONUÇ

Bu üç kavram arasındaki fark, devletin ne yaptığına dair bir farktan çok, kimin için yaptığına dair bir farktır. Kamu politikaları (*public policies*), devletin belirli bir alanda aldığı kararları, yaptığı düzenlemeleri ve uyguladığı programları tanımlayan analitik bir çerçeve sunar; çoğu zaman “yapılanlar” kadar “yapılmayanlar”ı da bu çerçeveye dahil eder. Kamusal politikalar (*public-oriented policies*) ise, bu eylem alanını “kamu yararı”, “ortak iyi”, “katılım” ve “toplumsal ihtiyaç” gibi olumlu çağrışımlı kavramlarla ele alır. Ne var ki bu katman, kamunun kim olduğuna ve hangi çıkarların “kamu” adına temsil edildiğine ilişkin soruları karanlıkta bırakır. Kamucu politikalar tam da burada devreye girer: Devletin eylemlerini sınıfsal ilişkilerin içinden okur; kamu yararı söylemiyle örtülen tercihlerin hangi toplumsal kesimlere maliyet yüklediğini ve kimin lehine işlediğini görünür kılar.

Bu nedenle kamucu politikalar, mevcut kamu politikalarının eleştirisiyle başlar. Önce “kamu yararı” adına yürütülen hangi düzenlemelerin fiilen sermaye birikimini güçlendirdiğini; kamusal kaynakların hangi mekanizmalarla karlara dönüştürüldüğünü; kamunun hangi alanlarda geri çekilirken hangi alanlarda piyasa lehine daha etkin hale getirildiğini sorar. Özelleştirme, piyasalaştırma, kamu-özel işbirliği, proje bazlı sosyal hizmetler ve seçici yardım rejimleri gibi uygulamalar, kamucu bakışta yalnızca teknik tercihler değil; kamusal olanın sınırlarını daraltan ve sınıfsal güç ilişkilerini yeniden kuran siyasal hamlelerdir. Kamuculuk, bu hamlelerin karşısına kamuyu yalnızca “düzenleyici” değil, aynı zamanda doğrudan sağlayıcı, üretici ve örgütleyici bir özne olarak yerleştirir; kamu hizmetlerini kar mantığından koparmayı, sosyal hakları evrensel yurttaşlık hakkı olarak yeniden kurmayı ve kamusal ihtiyaçları piyasanın insafına bırakmamayı hedefler.

Bu makale, kamu politikaları, kamusal politikalar ve kamucu politikalar arasındaki ayrımı görünür kılarak, kamuculuğun neden yalnızca bir tercih değil, politik bir zorunluluk olduğunu savunmuştur. Eşitsizliklerin derinleştiği, emeğin güvencesizleştiği ve kamunun piyasa lehine yeniden yapılandırıldığı bir dönemde, “kamusal” söylemin genişlemesi çoğu kez kamunun maddi kapasitesindeki daralmayı gizleyebilmektedir. Kamucu politikalar ise bu örtüyü kaldırarak, kamunun yeniden inşasını somut bir program olarak tarif eder: evrensel ve nitelikli kamusal hizmetler, kamusal planlama ve yatırım, güvenceli kamu istihdamı, demokratik denetim mekanizmaları ve sosyal hakların piyasaya devredilemeyecek kurumsal güvenceleri. Bu yönüyle kamuculuk, hem analitik hem de normatif düzlemde, kamunun emek yanlısı ve eşitlikçi bir zeminde yeniden kurulması için temel bir mücadele hattı sunmaktadır.

## KAYNAKLAR

- Akbulut, Örsan Ö. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi İncelemesini Tamamlayıcı Bir Kavram Önerisi: Ölçücülük-İdeametric, *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 159–193.
- Alford, Robert R., ve Friedland, Roger (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Apple, Micheal W. (2006). *Educating the “Right” Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. New York: Routledge.
- Balcı, Asım (2003) Toplam Kalite Yönetimi Ve Kamu Yönetimi, Acar, M. ve Özgür, H. (der.) *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, Ankara: Nobel, 329-345.
- Boratav, Korkut (2005). *Türkiye İktisat Tarihi (1908–2002)*. Ankara: İmge.
- Boratav, Korkut (2012). *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*. Ankara: Yordam.

- Bozeman, Barry (2007) *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brown, Wendy (2015). *Undoing The Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Clarke, John, Newman, Janet, Smith, Nick, Vidler, Elizabeth, ve Westmarland, Louise. (2007). *Creating Citizen-Consumers*. London: Sage.
- Crouch, Colin (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.
- Dye, Thomas, R. (2013). *Understanding Public Policy*, Boston: Pearson.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Gülalp, Haldun (2016). *Kapitalizm, Sınıf ve Devlet*. İstanbul: Metis.
- Güler, Birgül Ayman (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: İmge.
- Güler, Birgül Ayman (2018). *Kamu Yönetimi: Yapı ve İşleyiş*. Ankara: İmge.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hay, Colin (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Heper, Metin (2011) *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*, Doğan Kitap.
- Hodge Graeme A., Greve Carsten ve Boardman Antony (Der.). (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jessop, Bob (2016). The State: Past, Present, Future. *Polity*, 48(2), 133–152.
- Kartal, Filiz (Der.). (2010) *Yurttaşlık Tartışmaları*, Ankara: TODAİE.
- Köse, Ahmet Haşim; Şenses, Fikret; Yeldan, Erinç (Der.) (2007) *Korkut Boratav'a Armağan: Küresel Düzen, Birikim, Devlet Ve Sınıflar*, İstanbul: İletişim.
- Lascoumes, Pierre ve Le Gales, Patrick (2007) Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, *Governance*, 1-21.
- Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Osborne, Stephen P. (der.). (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice Of Public Governance*. London: Routledge.
- Özdemir, Ali M., Yücesan-Özdemir, Gamze. ve Yıldız, Mete (2006) “Kapitalizm, İletişim Ve Kalkınma”, *Praksis*, 15, Güz, 147-186.
- Özdemir, Ali Murat (Der.) (2022) *Genel Kamu Hukuku*, Ankara: İmge.

- Özuğurlu, Metin (2003) Sosyal Politikanın Dönüşümü Ya Da Sıfatın Suretten Kopuşu, *Mülkiye*, 239, 59-75.
- Peck, Jamie (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (2015). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierson, Paul (1996). The New Politics of The Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Poulantzas, Nicos (1978). *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Rhodes, Rodrick A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Ryan, Neal (2001) Restructuring Citizens As Consumers: Implications For New Modes Of Governance, *Australian Journal of Public Administration*, 60(3), 104-109.
- Somers, Margaret R. (2008). *Genealogies Of Citizenship: Markets, Statelessness And The Right To Have Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang (2014). *Buying Time*. London: Verso.
- Şaylan, Gencay (2016). *Postmodernizm*. Ankara: İmge.
- Şenses, Fikret (2017). *Neoliberalizm ve Kalkınma*. İstanbul: İletişim.
- Therborn, Göran (1980). *What Does The Ruling Class Do When It Rules?* London: Verso.
- Walsh, Kieron (1995) *Quality Through Markets: The New Public Service Management*, Wilkinson, A. ve Willmott, H. (der.) *Making Quality Critical*, London: Routledge, 82-105.

BOŞ BIRAKILMIŞTIR

## 6360 Sayılı Kanun'un İlk On Yılı: Ordu Büyükşehir Belediyesi<sup>1</sup>

### The First Decade of Law No. 6360: The Case of Ordu Metropolitan Municipality

**Erol Uğraş Öçal, Dr.**, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Erzincan/Türkiye. Eposta: erolugrasocal@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0801-5018

#### ÖZ

Türkiye'nin, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerindeki uygulamayla tanıştığı büyükşehir belediyesi sistemi kırk yıllık bir yönetsel deneyimi geride bırakmıştır. Bu süreçte, bir yandan büyükşehir belediyesi sayısı artarken bir yandan da bu belediyelerin yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Ancak bu değişiklikler içerisinde en önemlisi, kente özgü bir yönetsel birim olan belediyenin bu özelliğinin dışına çıktığı 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiştir. 2014 yerel seçimleriyle uygulamaya konulan bu yeni büyükşehir belediyesi modelinde belediye sınırları il mülki sınırlarıyla eşitlenmiştir. Bu, basit bir sınır değişikliği değildir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırı olmasıyla birlikte, mülki idare-yerel yönetim ilişkileri, yerel yönetim birimleri arası ilişkiler, kent-kır dengesi, il ölçeğinde belediye örgütlenmesi ve yerel seçim sistemi gibi yönetsel, ekonomik ve siyasal boyutları olan bir dizi değişimle karşı karşıya kalınmıştır. Bu çalışma, 2014-2024 yılları arasını kapsayan, yeni büyükşehir belediye sisteminin ilk on yılını Ordu Büyükşehir Belediyesi üzerinden incelemektedir. Çalışmanın temel iddiası, 6360 sayılı Kanun ile ortaya konan yeni büyükşehir belediye sisteminin, "büyük" şehirlerin ihtiyaçlarını göz önüne alan bir yönetim birimini gözetmenin ötesinde, ekonomik, yönetsel ve siyasal birtakım beklentilere cevap vermek üzere tasarlandığıdır. Ordu özelindeki inceleme bu beklentilerin ne ölçüde karşılandığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda yürütülen araştırmada, literatür taraması ve doküman incelemesine dayalı nitel bir yöntem izlenmiştir.

**Anahtar sözcükler:** Yerel Yönetim, Büyükşehir Belediyesi, 6360 sayılı Kanun, Ordu, Ordu Büyükşehir Belediyesi

#### ABSTRACT

The metropolitan municipality system, which Türkiye first encountered in 1984 through its implementation in İstanbul, Ankara, and İzmir, has now completed forty years of administrative experience. During this period, while the number of metropolitan municipalities increased, significant changes also occurred in their powers and responsibilities. However, the most critical turning point among these changes was introduced by Law No. 6360 of 2012, which transformed the municipality -an administrative unit specific to urban areas- beyond its original character. Under this new metropolitan municipality model, implemented following the 2014 local elections, municipal boundaries were aligned with provincial administrative boundaries. This transformation represents not merely a change in territorial limits but encompasses a series of administrative, economic, and political shifts, including those related to state-local government relations, inter-local government interactions, the urban-rural balance, and the local electoral system. This study examines the first decade (2014-2024) of the new metropolitan municipality system through the case of Ordu Metropolitan Municipality. The main argument of the study is that the new system introduced by Law No. 6360 was designed not only to address the administrative needs of metropolitan areas but also to respond to various economic, administrative, and political expectations. The analysis of the Ordu case aims to reveal the extent to which these expectations have been met. In pursuit of this objective, the study adopted a qualitative approach grounded in a literature review and document analysis.

**Keywords:** Local Government, Metropolitan Municipality, Law No. 6360, Ordu, Ordu Metropolitan Municipality

<sup>1</sup> Bu makale, yazarın 2016 yılında yayımladığı "Mülki Sınırlarda Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi: Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği" başlıklı yüksek lisans tezinden, veriler güncellenerek üretilmiştir.

## GİRİŞ

Kent, binlerce yıllık bir geçmişe sahip olsa da dünya tarihinde kentte yaşayan nüfusun kırdaki yaşayan nüfusun üzerinde seyrettiği bir zaman kayıtlara geçmemiştir. Ta ki 21. yüzyılın başına kadar. Yaşamakta olduğumuz yüzyıl, imparatorluk ve ulus-devlet yüzyıllarından sonra kentler yüzyılı olarak anılmaktadır. 21. yüzyıl için yapılan bu niteleme, hem kent nüfusunun kır nüfusunu geçmesinden kaynaklanmaktadır hem de kentlerin ekonomik, politik ve toplumsal öneminin giderek artmasıyla yakından ilişkilidir. Metropol kentler ise çok daha özel bir ilgiyle karşılanmaktadır. Bunun sebebi, metropollerin sadece kendi içindeki ve çevrelerindeki karmaşıklaşmış toplumsal ilişkilerde değil; uluslararası rekabette taşıdıkları özgül ağırlıkta yatmaktadır. Metropoller, ev sahipliği yaptıkları nüfus (işgücü), merkezi oldukları para (sermaye) ve pazarı oldukları ticaret (mallar) ile küresel rekabetin tüm taşıyıcı unsurlarını bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu özellikleri nedeniyle, özellikle küreselciğin ve neoliberalizmin yükselişe geçtiği 1980'li yıllar itibarıyla metropollerin/büyük kentlerin yönetimi her zaman gündemde olan bir konu olmuştur. Bu durum, söz konusu örnek Türkiye olduğunda da değişmemektedir. 1970'li yıllarda başlayan bir dizi çaba olmakla birlikte, büyük kentlerin yönetimine ilişkin esas gündem 12 Eylül 1980 askeri müdahalesini izleyen günlerde gelişmeye başlamıştır.

1980'in Aralık ayında yayımlanan Millî Güvenlik Konseyi (MGK) kararı ile büyük yerleşim yerleri için bir takım yönetsel önlemler alınmıştır. 1982 Anayasası'nda ise büyükşehir belediyesi kurulmasına dayanak olacak bir maddeye yer verilmiş, 1984'te ise 3030 sayılı Kanun ile ilk büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Kırk yılı geride bırakan büyükşehir belediyesi sistemi hem nicelik hem nitelik olarak önemli bir gelişim seyri izlemiştir. 1984 yılında bu yana büyükşehir belediyeleri hem sayıca artmış hem de bu belediyelerin yetki ve sorumluluk alanları genişlemiştir. Büyükşehir belediyesi mevzuatında sıklıkla değişiklikler yapılmış olsa da bunlar içinde 2004 tarihinde yeni bir büyükşehir belediyesi kanunun çıkarılması, 2008 yılında belediye sınırları başta olmak üzere yapılan birtakım düzenlemeler ve 2012 tarihli yeni bir büyükşehir belediyesi modeli ön gören düzenleme en önemlileridir. 2012 tarihli değişiklik, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırlarına genişletmesi nedeniyle yönetsel, siyasal ve ekonomik pek çok boyutta en derin etkiyi bırakan düzenleme olmuştur. Bu çalışmada bu etkiler Ordu Büyükşehir Belediyesi (OBB) üzerinden incelenecektir.

Çok boyutlu etkisi nedeniyle, Kanun tasarısının 2012 yılında gündeme geldiği ilk günden itibaren hayli hararetli bir tartışma ortamı gelişmiştir. Bu tartışmalar siyasette olduğu kadar akademik kamuoyunda da kendine yer açmış, tasarı kanunlaştıktan ve 2014 yılında uygulamaya girdikten sonra da artarak devam etmiştir. Bu ilginin değişimini lisansüstü tezlerden takip etmek mümkündür. Ulusal Tez Merkezinde "6360 sayılı" anahtar sözcük öbeğiyle yapılan bir taramada, 92 teze ulaşılmaktadır. Bu tezlerden ilki 2014 yılında hazırlanmıştır. 2014 yılında yalnız 1 lisansüstü tez yayımlanırken bu sayı her yıl giderek artmıştır. 2019 yılında 27 lisansüstü tez ile yayımlanmış tez grafiği tepe noktasına ulaşmıştır. Kanun'un uygulamaya konmasından sonraki ilk yerel seçim dönemini kapsayan beş yıllık süreçteki ilgi 2019 yerel seçimi sonrasındaki ikinci dönemde devam etmemiştir. 2019 sonrasında konuya olan ilginin azaldığını hazırlanan tez sayısında da görmek mümkündür. 2025 yılında 6360 sayılı Kanunu konu eden tez sayısı neredeyse başladığı noktaya dönmüş ve yalnız 2 tez yayımlanmıştır.

Buna ek olarak, bu çalışmanın odak noktası olan Ordu Büyükşehir Belediyesini lisansüstü tez konusu olarak belirleyen 6 teze erişilmektedir. Bu tezlerin tartışmaya açtıkları konular ise OBB örneğinde, çalışma ilişkileri, ilçe ve kırsal alan ilişkileri, kurumsal imaj ve mülki sınırlarda büyükşehir belediye örgütlenmesidir. Lisansüstü tezlerin yanı sıra OBB özelinde yürütülmüş akademik çalışmalar da mevcuttur. Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması süreci (Atabeyoğlu, 2014); büyükşehir ölçeğinde altyapı hizmetlerinin koordinasyonunda Ordu örneği (Özdemir vd., 2016); yeni büyükşehir belediyesi modelinin bütçe üzerindeki etkileri (Usta, 2021); OBB'nin sunmakta olduğu spor hizmetleri (İslam, 2022); OBB'nin zabıta hizmetleri (Usta, 2023) incelemeye konu edilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un uygulamadaki ilk on yılının muhakemesine ilişkin akademik kaynaklar da literatürde yerini almaya başlamıştır (Günel ve Ağın, 2023).

Bunlar içinde, Ordu Büyükşehir Belediyesi de dahil olmak üzere (Buckley, 2024) otuz büyükşehir belediyesini ayrı ayrı inceleme konusu edinen “6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi” başlıklı kitap en kapsamlısıdır (Mengi ve Özgül, 2024).

Bu çalışmanın temel iddiası, 6360 sayılı Kanun ile ortaya konan yeni büyükşehir belediye sisteminin, “büyük” şehirlerin ihtiyaçlarını göz önüne alan bir yönetim birimini gözetmenin ötesinde, ekonomik, yönetsel ve siyasal birtakım beklentilere cevap vermek üzere tasarlandığıdır. Bu iddiayı sorgulamak için doğru bir örnek vaka seçmek gereklidir. Bu nedenle, Kanun uygulamaya konduğunda büyükşehir belediyesi kurulma yeterliğini göstermeyen tek il olan, dolayısıyla aslında “büyük” şehir olmayan Ordu ili örneklem olarak seçilmiştir. Kanun’un gündeme geldiği günlerde ve gerekçesinde ileri sürülen bir takım gerekçe ve beklentilerin ne ölçüde gerçekleştiği ise Ordu Büyükşehir Belediyesinin on yıllık deneyimine bakılarak incelenmiştir. Bu inceleme, OBB başta olmak üzere örgütsel doküman incelemesi, resmi veri analizi ve literatür taraması sonucu elde edilen verilerin nitel analizi ile yürütülmüştür. Elde edilen bulgular, gerçekleşen verilerin beklentileri karşılamadığı yönünde olmuştur.

### 1. 6360 SAYILI KANUN SONRASI YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNİN GETİRDİKLERİ

Büyük yerleşim yerlerinin yönetimi, Türk kamu yönetim sistemi içinde, özellikle kentsel nüfusun artışıyla beraber kamuoyunun gündemini işgal eden bir konu olmuştur. Özellikle 1970’li yıllar itibarıyla hem kentli nüfustaki artış hem de kentli nüfusun siyasal talepleri belediye başkanlığı başta olmak üzere yerel yönetim konusunu giderek önemli kılmıştır. Bu artan önem, yeni yönetsel pratiklere yönelik arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Örneğin, 1970’li yıllarda büyük yerleşim yerlerini ifade eden metropoliten alanların yönetimine ilişkin hizmet birlikleri kurulması yönünde girişimler ve kanun tasarıları gündeme gelmiştir (Mengi ve Özgül: 3). Ancak bu girişimler çoğu zaman uygulamaya konamamış veya uzun erimli olmamıştır. Büyük yerleşim yerlerine özgü yönetim modellerinin gelişimi ancak 1980 sonrasında sistematik bir uygulamaya dönüşebilmiştir.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin hemen ardından, aralık ayında Millî Güvenlik Konseyinin (MGK) 34 sayılı Karar’ında “ülkümüzde hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmesinde ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır” denilerek özel bir uygulamaya olan ihtiyaç belirtilmiştir (RG). MGK, bu ihtiyaca yönelik çözümü “büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanmasında (...)”bulunmuştur (RG). 1982 yılında kabul edilen yeni Anayasa’da ise ilk kez “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin” kanunla getirilebileceğini yönünde düzenleme yapılmıştır. Anayasa’nın vermiş olduğu bu yetkiyle 1984 yılında 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmış, KHK aynı yıl 3030 sayısını alarak kanunlaştırılmıştır.

Türk kamu yönetimi sistemi, büyükşehir belediyesi modeliyle 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile tanışmıştır. İlk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde kurulan üç büyükşehir belediyesine yıllar içerisinde yenileri eklenmiştir. Uygulamaya konulduğundan bu yana geçen 40 yıllık süreçte büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda üç dalga olduğu görülmektedir. Birinci dalgada 1984-1988 yılları arasında kurulan 8 büyükşehir belediyesi, ikinci dalgada 1993 yılında kurulan 7 büyükşehir belediyesi ve üçüncü dalgada 2012 yılında kurulan 14 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Mengi ve Özgül, 2024: 6). Bunlara ek olarak, 1999 Marmara Depremi sonrasında 2000 yılında kurulan Sakarya Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır. Uygulamaya konulduğu tarihten itibaren büyükşehir belediyelerinin yalnız sayıları artmamış, aynı zamanda büyükşehir belediyesi mevzuatında da pek çok düzenleme yapılmıştır. Bunlardan en önemlilerinden biri 2004 yılında yürürlüğe giren ve 3030 sayılı Kanun’u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. 2008 yılında çıkarılan ve kamuoyunda “pergel düzenlemesi” olarak bilinen kanun değişikliği de büyükşehir belediyelerinin sınırlarına ilişkin düzenlemeleriyle önemlidir (Zengin, 2014: 100). Ama büyükşehir belediyesi modelinde esas köklü değişim 2012 yılında çıkarılan ve uygulamaya 2014 yerel seçimleri sonrasında konulan 6360 sayılı Kanun ile yapılmıştır.

Peki 6360 sayılı Kanun'u bu denli önemli kılan nedir? 6360 sayılı Kanun'un en önemli değişikliği büyükşehir belediyelerinin sınırlarına ilişkindir. Bu değişiklik, büyükşehir belediyelerinin yetki-sorumluluk alanında sadece bir fiziki coğrafya değişikliği değil; etkisi itibarıyla yönetsel, siyasal, ekonomik ve mali sonuçlar doğuran bir değişikliktir. Söz konusu Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla eşitlenmiştir. Böylece, Türkiye'nin yönetsel sisteminde ilk kez belediye örgütlenmesi kentsel alanın dışını da kapsayan bir sınıra ulaşmıştır. Bu sınır değişikliğinin yönetsel sonuçlarından biri, büyükşehir belediyesi kurulması şartına ilişkindir. Daha öncesinde belediye nüfusunun 750.000 olması şartı, 6360 ile birlikte il nüfusunun 750.000 olması şeklinde değişmiştir (Zengin, 2014: 103). Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesinin ikinci yönetsel sonucu, büyükşehir belediyesi kurulan illerde var olan il özel idaresi, köy ve belde belediyesi olmak üzere üç yerel yönetim türüne ait birimlerin kapatılması olmuştur. Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber 30 il özel idaresinin, 1.076 belde belediyesinin ve 16.500 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Zengin, 2014: 103). Böylece büyükşehir belediyesi kurulan illerde yerel yönetim sistemi, büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki kademeli bir yapıya dönüşmüştür.

Kanun'da büyükşehir belediyelerine ilişkin ön görülen sınır düzenlemesinin ve bazı yerel yönetim türlerinin bu illerde kaldırılmasının Anayasa'ya uygunluğu ise tartışmalıdır. Kemal Gözler, Kanun'un Anayasa'ya uygunluğunu tartışmaya açtığı yazısında, Anayasa'nın “özel yönetim biçimleri” kurulasını “büyük iller” için değil “büyük yerleşim yerleri” için öngördüğünü belirtmektedir (Gözler, 2013: 37). Buna göre, iller bir yerleşim yeri olmadığına göre il ölçeğinde bir özel yönetim birimi kurulması Anayasa'ya uygun değildir. Buna karşılık, 2004 yılında yürürlüğe giren mevcut Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ve 6360 sayılı Kanun'a da rengini veren görüş büyükşehirlerin tek bir merkez olarak değerlendirilemeyeceğini, onların merkez ve ona bağlı uydu merkezlerden oluşan bir havzayı kapsadığını görüşüdür (Zengin, 2014: 96). 6360 sayılı Kanun'a göre bu havza tüm il sınıdır.

Kanun'un tartışmalı diğer bir noktası Anayasa'nın 127. maddesine ilişkindir. Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idare birimleri il, belediye ve köy olmak üzere üç tür olarak belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde, 127. maddede belirtilen il düzeyinde yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Gözler, 2013: 40-44). Böylece 30 ilde Anayasa'nın öngördüğü üçlü yerel yönetim yapısının dışına çıkmış ve bu illerde sadece belediye yerel yönetim birimleri kalmıştır. Gözler, Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen üçlü çerçevede bir değişim yapılmadan bu içerikte bir yerel yönetim reformu yapılmasının mümkün olmadığı görüşündedir (Gözler, 2013: 37).

Kamuoyunda gündeme gelen Anayasa'ya aykırılık itirazına ve uygulamada doğacak muhtemel sorunlara işaret eden eleştirilere karşılık kanun tasarısı 2012 yılında TBMM'de kabul edilerek kanunlaşmıştır. Kabulü ile 6360 sayısını alan Kanun'un genel gerekçesine bakıldığında küreselleşmeye ve neoliberal politikaların kavram setlerine yapılan vurgu dikkati çekmektedir (TBMM, 2012). Gerekçede, “küreselleşme ile yönetim paradigması değişmektedir” denildikten sonra bu değişimin birtakım kavramları öne çıkardığı belirtilmiştir (TBMM, 2012). Gerekçede öne çıkan ilke ve değerler, “etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilir, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel” şeklinde sıralanmıştır. Bu ilke ve değerlerle amaçlananın ise “hizmet kalitesini artırmak ve vatandaş katılımını güçlendirmek” olduğu belirtilmiştir (TBMM, 2012). Mevcut yerel yönetim sistemindeki parçalı yapının ve küçük yerel yönetim birimlerinin kapasite yetersizliğinin bu ilkelerin uygulanmasına ve hedeflerin gerçekleştirilmesine engel olduğu ileri sürülmüştür. Küçük yerel yönetim birimlerinin küçük ölçekte planlar yapabildikleri ancak bunların makro politikalara

dönüşemediği; sayıca fazla yerel yönetim birimleri arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı sorunu olduğu; bunun planlama ve koordinasyon sorunları doğurduğu; ölçek ekonomisinden yararlanılamadığı ve kapasite yetersizliği nedeniyle sorunların çözülemediği belirtilmiştir (TBMM, 2012).

1980’de büyükşehir belediyelerine giden yolun başlangıç metinlerinden biri olarak görebileceğimiz MGK’nın 34 sayılı Karar’ında belirtilen gerekçelere ve 2012’de çıkarılan 6360 sayılı Kanun’un gerekçesine bakıldığında büyükşehir anlayışındaki değişim görülebilmektedir. 34 sayılı Karar’da sunulan gerekçeler, altyapı ve imar sorunlarına ve mevcut yapının bu sorunlara çözümde yetersiz kaldığına yoğunlaşmaktadır. 6360 sayılı Kanun’un gerekçesinde ise kentin yönetimindeki teknik sorunlardan çok bir yönetim paradigması değişiminden söz edilmektedir. Bu paradigma değişimi ise kenti rekabet edebilirlik, hesapverebilirlik, etkililik, etkinlik gibi ekonomi temelli kavramlar ekseninde düşünmeyi içermektedir.

Kanun gerekçesinde sıralanan sorunlara ve amaçlara yönelik geliştirilen çözüm ise küçük ölçekteki yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarının il sınırları olarak belirlenmesi olmuştur. Bu temel değişiklik beraberinde siyasal, yönetsel ve ekonomik pek çok sonucu doğuran bir dizi değişikliği de beraberinde getirmiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına genişletilmesinin siyasal etkisi kaçınılmaz şekilde seçim çevresinin değişmesi olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile birlikte il seçmelerinin tamamı, ilçe belediye başkanlığı, ilçe belediyesi meclis üyeliği ve büyükşehir belediye başkanlığı olmak üzere üç farklı oy kullanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri ise ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinden seçilen temsilcilerle oluşmaktadır. Seçim çevresinde yaşanan değişim, kırsal alandan gelen oylar ile seçim sonuçlarının iktidar partisi lehine değişebileceği yorumlarını doğurmuştur. İkinci tartışmalı nokta ise büyükşehir belediye meclisinde partilerin temsil oranındaki dengesizliğe ilişkindir.

İl sınırlarında büyükşehir belediye örgütlenmesinin en önemli sonuçlardan bir diğeri yönetseldir. Daha öncesinde kentsel alanın yönetimine ilişkin tecrübesi bulunan bir yerel yönetim biriminin mülki sınırlarda nasıl bir örgütlenme modeli geliştireceği kanunun uygulamaya girmesiyle karşı karşıya kalınan sorunlardan biri olmuştur. Büyükşehir belediyeleri, hem üstlendikleri yeni yetki ve sorumluluklar hem de sorumluluk alanlarına giren yeni coğrafya için yeni örgütlenme pratikleri geliştirmişlerdir.

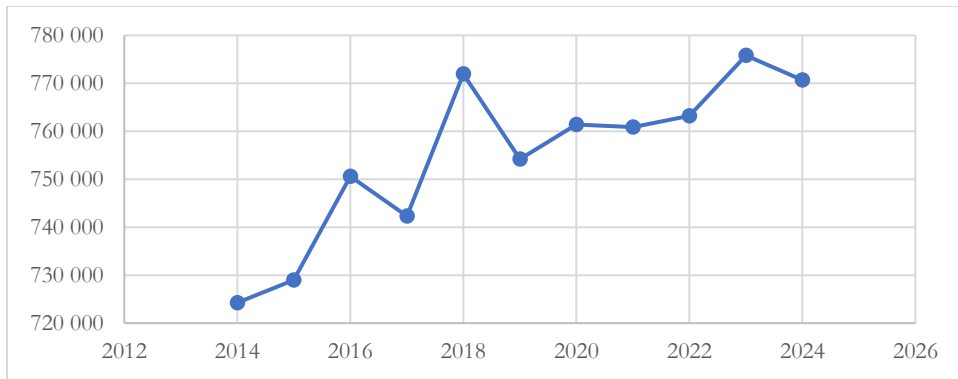
İl sınırlarında büyükşehir belediye örgütlenmesinin ekonomik ve mali sonuçları da olmuştur. Bu sonuçlardan en tartışılabilirleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki bütçe paylaşımıdır. Buna ek olarak, Kanun’un çıkarıldığı dönemde yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılmasının bütçenin daha etkin kullanılacağı yönünde de bir öngörü bulunmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin bütçe verilerindeki dağınıklık ve bu verilerin standartlaştırılarak analiz edilmesindeki zorluklar nedeniyle bu çalışmanın dışında tutulmuştur. Ancak özellikle maliye gibi alanlarla yapılacak işbirlikleri ile büyükşehir belediye bütçelerine ilişkin özel çalışmaların yapılması gerekliliği literatürde tamamlanması gereken bir eksiklik olarak durmaktadır. Buna ek olarak, yetki ve sorumluluk alanı hem coğrafya hem de hizmet alanı anlamında artırılan büyükşehir belediyelerinin bulundukları illerde sosyo-ekonomik düzeyde bir iyileştirme yaratacağı da öngörülmüştür. Ancak bu öngörünün de uygulamadaki sonuçları tartışmalıdır.

## 2. ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İLK ON YILI

Yukarıda da değinildiği üzere, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sisteminde yapılan değişikliğin siyasal, yönetsel ve ekonomik sonuçları olmuştur. Bu sonuçları diğer büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi Ordu Büyükşehir Belediyesinin on yıllık tecrübesinde de izlemek mümkündür. Bu inceleme için Ordu Büyükşehir Belediyesinin seçilmesinin önemli bir nedeni vardır. Bu neden, Kanun yürürlüğe girdiğinde Ordu’nun büyükşehir belediyesi olma yeterliğini sağlayamayan tek büyükşehir belediyesi olmasıdır. 2012 yılında Kanun çıkarılırken il nüfusu 750.000 üzerinde olan 29 il bulunurken bunların tamamında büyükşehir

belediyesi kurulmuştur. Kanun'un TBMM'den geçtiği dönemlerde il nüfusu 750.000'e oldukça yakın olan birkaç il olmakla birlikte bunlar arasında Ordu ili 741.371'lik nüfusu ile sınıra en yakın olanıdır (TÜİK). Kanun'un Meclis'ten geçmesinden yalnız üç ay sonra Ordu il nüfusu 750.000 üzerine çıkmış ve bu nedenle 6360 sayılı Kanun'a yapılan bir ek ile Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Ordu il nüfustaki bu kısa dönemde gözlemlenen artış elbette ki organik değildir. Uzun yıllardır göç veren ve nüfus artış oranı eksi değerlerde seyreden ilin bu kısa dönemde yaşadığı % 30'luk artış dış müdahale ile olabilmıştır. Bu durum, büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan nüfus şartını sağlayabilmek için Ordu dışında yaşayan Orduluların nüfus kayıtlarını taşınması yönünde bir çabanın ürünüdür. Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması için hazırlana kanun tasarısının mecliste görüşülmesi sırasında, Ordu milletvekili İdris Yıldız bu durumu, "(...) İstanbul'da yaşayan Ordulu arkadaşlarımızı Ordu'ya katkı koymasına adına Ordu'ya davet ettik; onlar da özverili olarak çalıştılar. Önce 2012 yılı sonuna kadar 741 bine ulaştık ama yetmedi, ondan sonra bir hışımla beldeleri ilçe yapacağız diyerek ciddi bir hummalı çalışma sonucunda 772 bin nüfusuna ulaştık (...)" sözleriyle açıklamaktadır (TBMM, 2013: 91). Yıldız'ın ifadeleri, büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli nüfus şartının müdahale ile sağlanabildiğinin en açık ifadesidir. Nüfus kayıtlarının taşınması sırasında Ordu halkına verilen vaatler ise tartışmalıdır. Nüfus kayıtlarının Ordu'ya taşınması büyükşehir belediyesi kurulmasında etkili olsa da belde belediyelerinin ilçe olması vaadi yerine getirilemediği gibi Ordu il sınırlarındaki tüm belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüştür.

2013 yılında Ordu il nüfusu 750.000 üzerine çıkmış olsa da 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya konduğu ve Ordu Büyükşehir Belediyesinin faaliyete başladığı 2014 yılında 730.000'in altına düşmüştür. Bu veriye göre, 2014 yılında büyükşehir belediyesi kurulma yeterliğini sağlamayan tek il Ordu'dur. Bu özellik takip eden yıllarda da devam etmiştir. Ordu ili, on yıllık büyükşehir belediyesi döneminin üç yılında nüfus ölçütünü sağlayamamıştır. Grafik-1'de, on yıllık zaman diliminde Ordu ilinin nüfus değişimi görülmektedir. Grafikte de görüldüğü üzere, on yıllık zaman diliminde Ordu ili nüfusu istikrarsız bir seyir izlemiştir.



**Grafik-1: 2014-2024 Yılları Arasında Ordu İli Nüfus Değişimi**

Ordu il nüfusu, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olmanın en önemli ölçütü olan nüfus ölçütünü sağlamada sınır hattında geziniyor olsa da on yıllık bir büyükşehir belediyesi deneyimine de sahiptir. Büyükşehir belediyesi olma yeterliğini sağlayamayan, diğer bir deyişle, büyükşehir olmayan bir büyükşehir belediyesinin on yıllık deneyimi, diğer 29 büyükşehir belediyesine göre daha dikkat çekicidir. Kanun gerekçesinden bahsedilirken vurgulandığı gibi, 6360 sayılı Kanun'un tek gerekçesi, büyük yerleşim yerlerinde yaşanan belediyeçilik sorunlarına çözüm bulmak değildir. Daha geniş bir yönetim paradigması değişimiyle bağlantılıdır. Bu paradigma değişimi, siyasal ve ekonomik amaç ve beklentilerle de birleşmektedir. Bu nedenle, 6360 sayılı Kanun'un uygulamasını, büyük şehir olmayan bir büyükşehir belediyesinde incelemek önem kazanmaktadır. Bu inceleme, "büyük şehir" olmadan "büyükşehir" belediyesi olan Ordu ilindeki on

yıllık serüvenin yönetsel, siyasal ve ekonomik boyutlarına bakılarak yürütülmüştür. Mülki sınırlarda büyükşehir belediyesi örgütlenmesinin nasıl kurgulandığı, seçim çevresinin değişimi ile seçim sonuçlarının nasıl etkilendiği ve Kanun gerekçesinin beklentileri arasında yer alan ekonomik gelişmenin nasıl seyrettiğine bakmak bu deneyimi anlamayı kolaylaştıracaktır.

## 2.1. Yönetim ve Örgütlenme

6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girdiği 2014 sonrasında ortaya çıkan yönetsel sonuçları iki şekilde incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, Kanun ile birlikte uygulamaya konan yeni büyükşehir belediyesi modelinde mevcut yerel yönetim sisteminin ve yönetsel birimlerin yaşadığı değişimlerdir. İkincisi ise yeni kurulan büyükşehir belediyesinin mülki sınırlarda nasıl bir örgütlenme pratiği geliştirdiğinin incelenmesidir.

2000'li yıllar itibariyle çeşitli dönemlerde gündeme gelen yerel yönetim reformlarının ortak noktalarından biri, yerel yönetim birimlerinin sayılarını azaltmak ve yetki alanlarını hem coğrafi hem hizmet boyutuyla genişletmektir. 2000'li yıllarda, küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının istikrarlı bir şekilde azaltıldığı görülmektedir. Daha büyük yerel yönetim birimlerinin ise hem sayısı artırılmış hem de yetki alanları genişletilmiştir. Bu yöndeki iradenin belki de en radikal şekilde uygulamaya konduğu tarih 6360 sayılı Kanun'un çıkarıldığı 2012 yılı olmuştur. Bu tarih itibariyle, büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a; büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a yükselmiştir. İl özel idaresi sayısı 81'den 51'e; belde belediyesi sayısı 1.977'den 397'ye; köy tüzel kişiliği sayısı 34.283'ten 18.143'e düşürülmüştür (MİGM). Yüzdesel ifadesiyle, 2015 yılında Türkiye nüfusunun % 77,18'i büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşamaya başlamış, Türkiye yüzölçümünün % 51'i büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı içine dahil edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 25).

Türkiye genelindeki bu eğilimi Ordu özelinde de gözlemlemek mümkündür. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulurken, Ordu İl Özel İdaresi ve Ordu Belediyesi kapatılmıştır. Bunlara ek olarak, Ordu il sınırları içerisinde var olan 53 belde belediyesinin ve 479 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Öçal, 2016: 149). Bunlara karşılık daha önce Merkez ilçe adıyla anılan ilçenin adı Altınordu olarak değiştirilmiş ve Altınordu Belediyesi kurulmuştur. Ayrıca Valilik bünyesinde bir de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Kuruluşu itibariyle bakıldığında YİKOB, merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bir köprü görüntüsü sunmaktadır.

Literatürde YİKOB'un, kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulduğu yönünde bir değerlendirme vardır (Genç ve Aygül, 2022: 11). 6360 sayılı Kanun'da YİKOB, ilerdeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinde koordinasyonu sağlama, rehberlik etme ve denetleme gibi görevlere sahip bir yapı olarak planlanmıştır. Bu yapıyla YİKOB literatürde il özel idarelerinden doğan boşluğu dolduracak, onların görev ve yetkilerinin güncellendiği ve bu sayede yeni büyükşehir belediyesi modeline uyumlu yerel nitelikte bir yönetim birimi olarak yorumlanmaktadır (Akman ve Kalander, 2018: 1026). Her ne kadar il özel idareleri yerel yönetim birimi olsalar da merkezi yönetimin taşradaki faaliyetlerinin yürütülmesinde de önemli role sahiptirler. Büyükşehir belediyesi olan otuz ilde, il özel idarelerinin yerel nitelikteki hizmetleri büyükşehir belediyelerine devredilmiş, merkezi yönetimle bağ kuran görevler için YİKOB kurulmuştur (Tosun ve Aslan, 2023: 717). Ancak uygulamasına bakıldığında YİKOB'un başta hukuki altyapı ve örgütlenme olmak üzere pek çok sorunu olduğu görülmektedir (Genç ve Aygül, 2022: 3).

Yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasında en önemli aşamalardan biri kapatılan birimlerin varlık ve borçlarının devir, tasfiye ve paylaştırılması süreci olmuştur. Bu süreçte, kapatılan il özel idarelerinin, belediyelerin ve köy tüzel kişiliklerinin varlık ve borçları büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ve mülki idare arasında paylaştırılmıştır. Ordu ili özelinde bu paylaştırma sürecinin nasıl sonuçlandığına bakıldığında, sürecin sonunda en büyük payı, paylaşımına konu olan varlıkların % 60,29'unu alan OBB olduğu görülmektedir (Öçal, 2016: 161). Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve hizmette

halka yakınlık gibi ilkelerle gerekçelendirilen yeni modelde pek çok yerel yönetim biriminin hukuki varlığına son verilirken sahip oldukları varlıklar da yerelde yaratılan yeni bir merkeze, büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Bu maddi sonucun gerekçe ile uyumluluğu tartışmalıdır. Kanun'un gerekçesinde yer alan “olabildiğince yerel” ifadesi de bu noktada sorgulanmaya açıktır. Olabildiğince yerel ifadesinin bir diğer karşılığı hizmette halka yakınlık ilkesidir. Ancak hizmeti sunabilecek halka en yakın yerel yönetim birimlerinin kapatılması gerçekten hizmeti halka yakınlaştırmakta mıdır? 6360 sayılı Kanunla birlikte köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması ve ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının bir bölümünün büyükşehir belediyelerine verilmesi özellikle kent merkezine uzak yerleşim yerlerinin hizmetlere erişimini zorlaştırdığı bir gerçektir. Bu durumun örneklerini Ordu ilinde bulabilmek mümkündür.

Örneğin, 6360 sayılı Kanun ile birlikte itfaiye hizmetleri büyükşehir belediyeleri çatısında toplanmış, devir tasfiye sürecinde ilçe ve belde belediyelerinin envanterindeki tüm araçlar ve personel büyükşehir belediyelerine devredilmiştir (Öçal, 2016: 178). İtfaiye gibi ivedilik gerektiren hizmetlerin merkezden yürütülmesi oldukça zordur. Önceki sistemde kapasite yetersizliği nedeniyle sık sık eleştirilere maruz kalan belde belediyeleri itfaiye araç ve personeline sahip olduklarından bölgelerindeki vakalara daha hızlı müdahale edebilme imkanları bulunmaktaydı. Ancak, 2014 sonrasında, tüm bu belediyeler sahip oldukları araç ve personelden mahrum kalmışlardır. Özellikle merkezden uzak kırsal yerleşimlerin bu tarz afet ve acil durumlar karşısındaki kırılganlıklarının daha da arttığı söylenebilir. İtfaiye araç, gereç ve personelden mahrum kalan belde belediyelerinde büyükşehir belediyesinin bulduğu çözüm ise hizmeti örgütlemek yerine itfaiyecilik eğitimi vermek olmuştur (Öçal, 2016: 180).

6360 sayılı Kanun'un yönetsel etkilerinden ikincisi mülki sınırlarda büyükşehir belediyesinin nasıl bir örgütlenme pratiği geliştirdiğidir. İl sınırlarında belediye örgütlenmesi Türk yönetsel sisteminde oldukça yeni bir olgudur. 2004 sonrasında yalnız İstanbul ve Kocaeli illerinde örneği görünen il sınırında büyükşehir belediyesi örgütlenmesi 2014 sonrasında otuz büyükşehirin tamamında uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni uygulamada, mülki sınırlarda, özellikle kırsal alanda bir örgütlenme standardı geliştiremediğinden hizmet sunumunda pek çok sorun yaşanmaktadır (Çapar ve Demir, 2017: 60). Hemen her büyükşehir belediyesi, kendi illerinin özgün koşullarının da getirileriyle, farklı bir deneyim geçirmiştir. Bu deneme-yanılma-öğrenme sürecinin sonlandığını da söyleyemeyiz. Ordu Büyükşehir Belediyesi de on yıllık deneyiminde mülki sınırlardaki örgütlenmesini sürekli olarak güncellemiştir.

Ordu'da büyükşehir belediyesinin örgütlenmesinde dikkati çeken hususların başında üç merkezli bir örgütlenme modelinin tercih edilmesi gelmektedir. Ordu ili, 234.000 nüfusu ile Altınordu, 134.000 nüfusu ile Ünye ve 128.000 nüfusu ile Fatsa olmak üzere, üçü de sahil yerleşimi olan üç büyük ilçeye sahiptir (Ordu Valiliği). Toplamda on dokuz ilçesi olan Ordu ilinin tüm ilçeleri ekonomik-sosyal ilişkiler bakımından bu üç ilçeden biri ile daha yakın ilişki içindedir. Bu demografik ve coğrafi koşulun neredeyse doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyesinin örgütlenmesi de Altınordu ve hinterlandı, Ünye ve hinterlandı, Fatsa ve hinterlandı şeklinde planlanmıştır. Bu planlamanın yalnız büyükşehir belediyesinde değil Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansında (DOKA) da benzer şekilde yapıldığı görülmektedir. Ordu Büyükşehir Belediyesinin organizasyon tercihinin benzer şekilde DOKA'nın Ordu'ya ilişkin planlarında da Fatsa ve Ünye ilçelerinin ayrıca ele alındığı görülmektedir (DOKA).

OBB teşkilatlanmasında bu sosyal ve coğrafi yapının etkisini açıkça görmek mümkündür. OBB, bu yapıyı dikkate alınarak Ünye ve Fatsa ilçelerinde birer çalışma ofisi kurulmuştur (OBB). Buna benzer bir örgütlenme pratiğini su ve kanalizasyon hizmetlerinde görmek de mümkündür. Ordu Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (OSKİ) merkezini Fatsa ilçesine taşımış, dört ilçede şube müdürlükleri kurmuş, diğer ilçelerde ise müdürlüklere bağlı şeflikler kurulmuştur. OSKİ'nin mülki sınırlarda örgütlenmesine bakıldığında, Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçelerini merkez aldığı görülmektedir. Bunlara ek olarak iç kesimlerdeki üç ilçenin bağlı olduğu bir de Gököy ilçesinde müdürlük kurulmuştur (OSKİ, 2024: 149-150). OSKİ'nin merkezinin Fatsa ilçesine taşınmasının rasyonel nedenleri ise tartışmalıdır. Faaliyet Raporu'na

bakıldığında OSKİ'nin en yoğun faaliyet yürüttüğü ilçenin Altınordu olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, içme suyu imalatında Altınordu ilçesi 43.293 metre ile ilk sırada yer alırken Fatsa 21.713 metre ile üçüncü sırada yer almaktadır (OSKİ, 2024: 149-150). Faaliyetlerin ve iş yükünün Altınordu'da yoğunlaşmasına karşılık İdare'nin merkezinin başka bir ilçeye taşınması ise tartışmalıdır.

OBB'nin il düzeyinde örgütlenmede kullandığı tekniklerden biri üç merkezli yapıdır. Hizmet alanının genişlemesinden kaynaklı sorunlar ise yeni daire başkanlıklarının kurulması ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu yöntemin pek istikrarlı olduğunu söylemek zordur. On yıl gibi kısasa sayılabilecek bir sürede dahi OBB örgütlenmesi sürekli bir değişim içinde olmuştur. OBB'nin son on yıldaki faaliyet raporlarından her yıl ve stratejik planlardan beşer yıllık dönemlerde OBB'nin örgütlenme yapısının nasıl değişim geçirdiğini takip etmek mümkündür. OBB, kuruluşundan bu yana geçen on yıllık süreçte üç stratejik plan kabul etmiştir. Üç planda yer verilen örgütlenme şemalarına bakıldığında OBB içindeki daire başkanlığı sayılarının giderek artış gösterdiği görülmektedir. 2015-2019 yıllarını kapsayan ilk Plan'da 11 daire başkanlığı, 2020-2024 yıllarını kapsayan ikinci Planda 19 daire başkanlığı ve 2025 yılında yeniden hazırlanan üçüncü Plan'a göre 21 daire başkanlığı bulunmaktadır (OBB, 2015, 2020, 2025). İlk plan dönemindeki örgütlenmenin kapatılan Ordu Belediyesinin örgütlenme şemasıyla benzerlik gösterdiği görülmektedir. Dikkat çeken bir ayrıntı, daire başkanlıkları arasında kentsel alan dışına yönelik hiçbir birimin bulunmamasıdır. İkinci Stratejik Plan'da "İlçe Hizmetleri ve Muhtarlık İşleri" ve "Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri" olmak üzere kentsel alan dışında hizmet yürüten ve diğer yerel yönetim birimleriyle ilişkilere odaklanan iki daire başkanlığı kurulduğu anlaşılmaktadır. Buna ek olarak, 2015 tarihli Plan'da yer almayan turizm, gençlik, spor ve toplu taşıma gibi alanlarda da yeni daire başkanlıkları kurulmuştur. 2025 tarihli Stratejik Plan'da ise "Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı" yer alırken ilçelere ilişkin ifade silinmiştir. Toplu taşıma ise Ulaşım Daire Başkanlığı altına alınmıştır. Bunlara ek olarak "Afet İşleri Daire Başkanlığı" ile "İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Daire Başkanlığı" kurulmuştur. Buna karşılık "Gençlik ve Spor Daire Başkanlığı" kapatılmıştır.

Üç stratejik plan üzerinden takip edilen örgütlenme değişiminde bir genişleme olduğunu görmek mümkündür. Ancak neyin nasıl örgütlendiği dönemselsel olarak farklılık göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna yeni giren alanlarda örgütlenme şemasının sürekli değiştiği tespit edilebilmektedir. Mülki sınırlarda belediyeciliğin nasıl yapılabileceği deneyiminin artmasıyla örgütlenme şemalarının da daha istikrarlı hâle gelebileceğini öngörmek mümkündür.

## 2.2. Siyasal Boyut

Büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi yönündeki değişim, sonuçları itibariyle 6360 sayılı Kanun'un en önemli değişikliği olarak görülebilir. Bu sınır değişiminin kaçınılmaz sonucu olarak büyükşehir belediyeleri için geçerli olan seçim çevresi de değişmiştir. Seçim çevresinin değişimi, literatürde iki farklı ana etki alanı üzerinden değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki, seçim çevresinin değişimiyle daha önce büyükşehir belediye seçimlerinde oy kullanmayan kırsal alan seçmeninin oy kullanmasının seçim sonuçlarını değiştirebileceğine yöneliktir. Kanun değişikliğini yapan siyasal iktidar partisinin kırsal alandaki siyasi gücünü büyükşehir belediyesi seçim sonuçlarına etki etmek için kullanabileceği yorumları tasarının ortaya çıktığı dönemden itibaren kamuoyunda sıklıkla gündeme getirilmiştir. (Bianet; İstanbulgerçeği). 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonraki yerel seçim sonuçları üzerinden analizler yapılarak iddiaların doğruluğu tartışılmıştır. Çelikyay tarafından yapılan bir araştırmada bu iddiaların doğru olmadığı sonucuna ulaşılmıştır (Çelikyay, 2014: 6). Ancak Çelikyay'ın araştırmasında karşılaştırma, büyükşehir belediye başkanlığı ve il genel meclisi sonuçlarının karşılaştırması yoluyla yürütülmüştür. Bu karşılaştırmanın doğruluğu tartışmalıdır. Sınır değişikliğinin seçim sonuçlarına etkisinin analiz edilmesi için karşılaştırılması gereken unsurlar eski sınırlar içindeki iki yerel seçim sonucudur.

İkinci eleştiri noktası ise büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda ortaya çıkabilecek temsil adaletsizliğidir. Anıkoğa bu temsil adaletsizliğinin coğrafi ve siyasi olmak üzere iki yönü olduğunu

belirtmektedir. Coğrafi adaletsizlik nüfus ve temsilci sayısından kaynaklanırken siyasi adaletsizlik partilerin oy oranı ve temsilci sayılarından kaynaklanmaktadır (2014: 37). Bu sorunların en temelinde yatan konu büyükşehir belediyesi meclis üyelerinin doğrudan seçilmemesidir. Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin ilçe meclisi üyelerinden seçilmesinin büyükşehir belediye sistemi içinde eşgüdüm ve farklı belediyeler arasında görev-yetki alanlarının farkındalığı açısından önemli olduğu söylenebilir (Güler, 2023: 159). Ancak büyükşehir belediyesi meclislerinin oluşum usulü tam da bu amacı engelleyecek şekilde temsil adaletsizliği doğurabilmektedir. Büyükşehir belediyesi meclislerinde, ilçe belediye başkanları doğal üye kabul edilmekte ve her ilçe belediyesi meclisinden belirli sayıda üye büyükşehir belediye meclis üyeliğine seçilmektedir. Arıkoğlu, bu özel durumun siyasi temsil adaletsizliği doğurduğunun bunun ise temelde beş etkeni olduğunu belirlemiştir (2014: 40). Buna göre, belediye başkanlarının doğal üye olması; 10.000 nüfus altı ilçelerin iki üye göndermesi ve bunun genelde aynı partiden oluşu; kontenjan adaylıktan kaynaklı olarak ilk üç üyenin genelde aynı partiden seçilmesi durumu; çıkarmalı onda birlik sistem ve kontenjan adaylığın yarattığı sorunlar ile coğrafi adaletsizlikten kaynaklı etmenler şeklinde sıralanmıştır (Arıkoğlu, 2014: 40-41). Bu durum, nüfusu az olan ilçelerin büyükşehir belediyesi meclisi aritmatiklerini temsil adaletsizliği yaratabilecek düzeyde etki etmesi sonucunu doğurmaktadır. 6360 sayılı Kanun'a seçim sistemine olan etkileri yönüyle yapılan bu eleştirilerin haklılık payı olduğu, Ordu ili özelinde incelendiğinde ortaya çıkmaktadır.

Ordu Büyükşehir Belediyesinin kurulduğu 2014 yılından 2024 yılına kadar geçen on yıllık süreçte üç yerel seçim yapılmıştır. Tablo-1'de, 2014, 2019 ve 2024 yerel seçimlerinde Ordu Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı için yarışan ve en yüksek oyu alan iki adayın aldıkları oy sayıları görülmektedir. Ancak bu sayıya sadece 2014 öncesinde Ordu Belediyesi sınırlarında kalan 22 mahallenin sonuçları dahil edilmiştir. Böylece, büyükşehir belediyesi kurulmamış olsaydı yerel seçimlerde birinci partide bir değişim olup olmayacağı sorgulanmıştır. Ortaya çıkan sonuç iddiaları destekler niteliktedir. 2014 sonrasında yapılan üç yerel seçimde, Ordu Belediyesinin eski sınırları dikkate alınarak sonuçlar incelendiğinde yalnız 2019 seçiminde tutarlık görülmektedir. 2014 ve 2024 seçimlerinin sonuçları ise farklılaşmaktadır. Buna göre, 2014 seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) adayı Seyit Torun ve 2024 seçimlerinde İyi Parti (İYİP) adayı Enver Yılmaz birinci çıkmakta ve seçimin kazanımı değişmektedir.

**Tablo-1: Yerel Seçim Sonuçları (ysk.gov.tr)**

|             | <b>AK Parti</b> | <b>CHP</b> | <b>İYİP</b> |
|-------------|-----------------|------------|-------------|
| <b>2014</b> | 38.480          | 40.008     | -           |
| <b>2019</b> | 39.504          | 19.343     | -           |
| <b>2024</b> | 29.674          | -          | 38.794      |

6360 sayılı Kanun'un yerel seçimlere etkisine yönelik yukarıda değinilen ikinci eleştirinin de haklılık payı olduğunu Ordu ili seçim sonuçlarına bakarak tespit etmek mümkündür. Bu tespiti 2014, 2019 ve 2024 yerel seçimleri için de yapmak mümkündür.

2014 yere seçimleri sonucunda, büyükşehir belediye meclisinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) 69, CHP 4 ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) 1 sandalye kazanmıştır. Ancak partilerin mecliste sahip oldukları sandalye sayısı il genelinde almış oldukları oy oranı ile doğru orantılı olmamıştır. AK Parti il genelinde aldığı % 40,4 oy oranıyla büyükşehir belediye meclisinde % 92'lik bir temsil oranına sahip olurken; CHP % 24,7'lik oy oranıyla meclis sandalye sayısının yalnız % 5,3'üne sahip olabilmektedir. MHP ise il genelinde

% 18,2 oranında oy almış olmasına karşılık büyükşehir belediye meclisinde % 1,5'lik bir temsiliyete sahip olabilmektedir. Benzer sonuçları sonraki seçimlerde de tespit etmek mümkündür (Öçal, 2016: 152).

2019 yerel seçimlerinde AK Parti 61 sandalye ile % 81; CHP 6 sandalye ile % 8; MHP 5 sandalye ile % 6,5, Saadet Partisi (SP) ve Büyük Birlik Partisi (BBP) 1'er sandalye ile % 1,3'lük bir temsil oranı elde etmişlerdir. Partilerin il genelinde aldıkları oy oranları ise AK Parti % 55; CHP % 24; SP % 9; İYİP % 3,9; BBP % 3,6 ve MHP % 2,4 oranındadır. Yerel seçimlerde partilerin il genelinde aldıkları oy oranları ile büyükşehir belediye meclisindeki sandalye sayıları arasındaki orantısızlık görülebilmektedir. AK Parti % 55 oranındaki oyuna karşılık meclis sandalye sayısının % 81'ine sahip olurken CHP % 24 oranındaki oyuna karşılık meclis sandalyelerinin yalnız % 8'ine sahip olabilmektedir. Daha az oy alan partiler arasında da benzer bir adaletsizlik vardır. SP, % 9'luk oy oranına karşılık mecliste ancak % 1,3 oranında temsil gücü bulabilmektedir. İYİP, % 3,9 oy oranına karşılık sandalye sahibi olamazken MHP % 2,4 oy oranıyla mecliste % 6,5 oranında temsil gücü elde etmiştir (OBB, 2020).

Benzer şekilde, 2024 yerel seçimlerindeki meclis sonuçlarını dikkate alarak bir karşılaştırma yaptığımızda, büyükşehir belediyesinde temsil oranının birinci parti lehine sonuçlanırken diğer partilerin aldıkları oy oranında meclis temsiliyetine sahip olamadıkları görülmektedir. 2024 yerel seçimlerinde, AK Parti, % 40,7; CHP % 25,5; İYİP % 19,7; Yeniden Refah Partisi (YRP) %6,6 ve MHP % 1,8 oranında oy almıştır. Bu partilerin büyükşehir belediyesi meclisindeki temsil oranına bakıldığında ise AK Parti'nin 47 sandalye ile % 63; CHP'nin 16 sandalye ile % 21; İYİP'in 8 sandalye ile % 10,8 ve MHP'nin 3 sandalye ile % 4 oranında temsil düzeyine sahip olduğu görülmektedir. % 6,6 oy almış olmasına rağmen YRP ise mecliste sandalye sahibi olamamıştır. AK Parti ve MHP il genelinde aldıkları oy oranının üzerinde bir temsile sahip olurken; CHP, İYİP ve YRP il genelinde aldıkları oy oranından daha düşük bir meclis temsiline sahip olabilmektedirler (ordu.bel.tr).

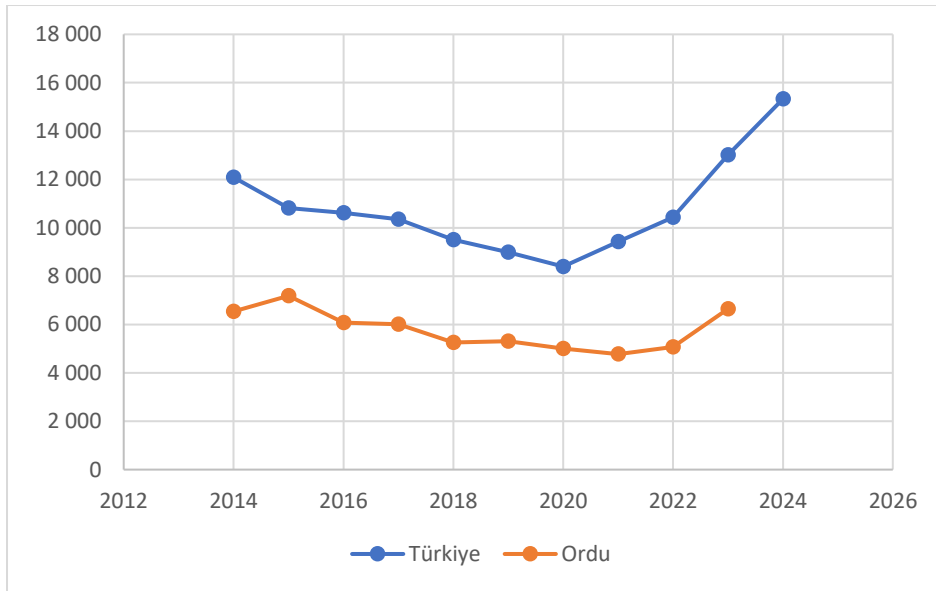
6360 sayılı Kanun'un yukarıda değinilen gerekçesinde demokratikleşmeye ve vatandaş katılımına olan vurgu hatırlanacaktır. Ancak Ordu örneğine bakıldığında demokratikleşme ve katılım konularının tartışmalı sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Seçim ve meclis temsili demokratikleşmenin ve katılımın en temel unsurudur. Bunların yanında demokratik ve vatandaş katılımını artırmaya yönelik yeni mekanizmaların da kurulmuş olması gerekir. Ancak böyle yeni mekanizmaların varlığından bahsetmek zor olduğu gibi seçim ve meclis temsili konuları da oldukça tartışmalıdır. Yukarıdaki verilerde, siyasi partilerin aldıkları oy ile meclis temsil oranları arasındaki uyumsuzluk açıkça görülmektedir. Temsil sorunundaki odak, siyasi partiden toplumsal temsile kaydırıldığında da sonuç değişmemekte hatta daha vahim bir görüntü ortaya koymaktadır. Örneği, üç yerel seçim sonrasında oluşan üç meclisin aritmatikğine bakıldığında kadın temsiliyetinin ne ölçüde geri kalmış olduğu görülebilmektedir. OBB meclisinde kadın meclis üyesi oranı 2014'te 3 kadın üye ile % 2,7; 2019'da 4 kadın üye ile % 5,3 ve 2024'te 5 kadın üye ile % 6,7 olarak tespit edilmiştir (OBB). Özetle söylemek gerekirse, gerekçeleri arasında demokratikleşme ve vatandaş katılımını artırma hedefleri bulunan 6360 sayılı Kanun, uygulamada gerekçesine uygun sonuçlar doğurmamıştır. Demokrasinin ilk adımı sayılabilecek temsil sorununu dahi çözemediği hatta yeni sorunlar yarattığı uygulamaya bakıldığında görülebilmektedir.

### 2.3. Ekonomik Boyut

6360 sayılı Kanun ile kurgulanan yeni büyükşehir belediyesi modelinin beklentilerinden biri hizmet kalitesinin artırılması ve sosyo-ekonomik düzeyin yükseltilmesidir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi olan illerin on yıl içindeki sosyo-ekonomik gelişmelerini incelemek bu noktada faydalı olacaktır. Büyükşehir belediyesi kurulan illerin on yıl içerisinde sosyo-ekonomik düzeylerinde anlamlı bir gelişim gerçekten var mıdır? Bu soruyu Ordu ili özelinde cevaplamak mümkündür.

Değişimi gözlemleyebileceğimiz veri kaynaklarının başında belirli aralıklarla yayımlanan Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi (SEGE) gelmektedir. Bu raporlarda ilçelerin, illerin ve düzey-2 bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmiş düzeyleri, “demografi, istihdam, eğitim, sağlık, rekabetçi ve yenilikçi kapasite, mali, erişilebilirlik ile yaşam kalitesi” başlıklarında toplanan değişkenlerle hesap edilmektedir. OBB’nin kuruluşu ve sosyo-ekonomik düzeydeki gelişme arasında bir ilişki olup olmadığını inceleyebilmek için 2011, 2017 ve 2025 yıllarında yayımlanmış son üç SEGE raporuna bakmak faydalı olacaktır. 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan SEGE Raporu’na göre büyükşehir belediyesi kurulmadan önce Ordu ili -0,4814 skor ile 5. kademede ve 61. sırada yer almaktadır. Ordu ilinin gerisinde kalan büyükşehir belediyesi olan iller ise Diyarbakır, Şanlıurfa ve Mardin illeridir (Kalkınma Bakanlığı).

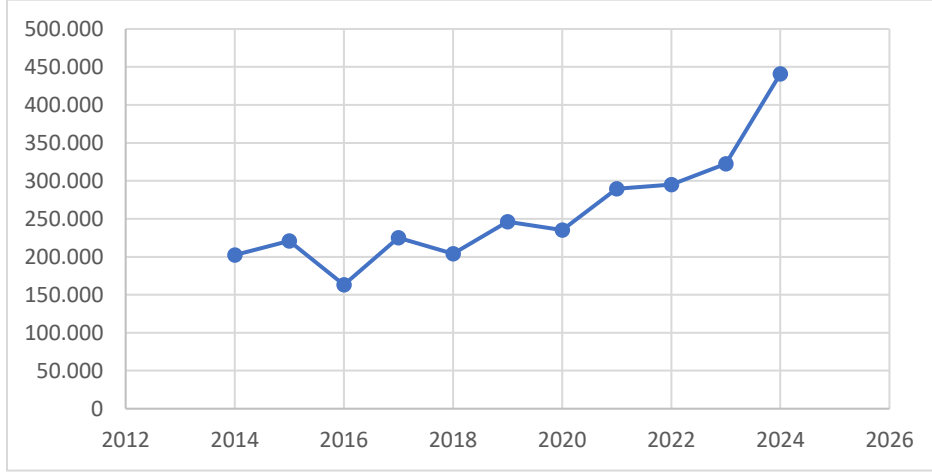
2017 yılında yayımlanan SEGE Raporu’nda Ordu ili bir sıra ilerleyerek 60. sırada yer alsa da skoru -0,486 olarak belirlenmiştir. 2025 yılında yayımlanan son SEGE Raporu’nda ise Ordu ilinin skoru -0,312 olarak tespit edilmiş ve altı sıra ilerleyerek 54. sırada yer almıştır. Bir ilerleme olduğunu söylemek mümkün olsa da bunun anlamlı bir ilerleme olduğu tartışmalıdır. Öyle ki son üç SEGE raporunda da Ordu ili skoru eksi (-) değerde seyretmiş ve tümünde 5. kademede yer almıştır. Ordu ile aynı bölgede yer alan Trabzon ve Samsun illeri ise 2025 yılındaki son raporda ilk 30 il arasında yer almış gelişmişlik skorları sırasıyla 0,421 ve 0,319 olarak tespit edilmiştir. Bölgesi ile karşılaştırıldığında Ordu’nun gelişmişlik endeksindeki konumunun oldukça gerilerde olduğu görülmektedir. 2025 tarihli Rapor’u esas alarak diğer büyükşehir belediyeleri ile karşılaştırıldığında ise Ordu’nun gerisinde altı büyükşehir belediyesi olan il olduğu görülmektedir. Bu iller, biri hariç tamamı Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde yer alan Erzurum, Kahramanmaraş, Diyarbakır, Mardin, Van ve Şanlıurfa’dır. Büyükşehir belediyesi örgütlenmesinin ise il genelinde sosyo-ekonomik düzeyin anlamlı bir düzeyde iyileşmesine bir katkısı olmamıştır. Benzer bir yorumu Ordu iline ait son 10 yıllık ekonomik göstergelere bakıldığında yapmak mümkündür.



**Grafik-2: 2014-2023 Yılları Arasında Türkiye ve Ordu İli Kişi Başına GSYH (\$)**

Grafik-2’de Türkiye’de ve Ordu’da kişi başına düşen GSYH’nin 2014-2024 yılları arasındaki değişimi görülmektedir. Grafikten de anlaşılacağı üzere, bu on yıllık süreçte Ordu’da kişi başına GSYH değeri Türkiye genelinin altında seyretmiştir. Ordu’da kişi başına düşen GSYH değerinin 2014-2023 yıllarında 4.775 \$-7.186 \$ arasında değişim gösterdiği görülmektedir (TÜİKb). Ancak Grafik-2’ye bakıldığında bu değişimin yukarı hareketli bir seyir izlemediği anlaşılmaktadır.

Benzer bir sonuca Ordu ili ihracat değerlerine bakıldığında da ulaşmak mümkündür. Grafik-3'te 2014-2024 yılları arasında Ordu'nun ihracat değerlerinin değişimi verilmiştir. 2013-2018 yılları arasında inişli çıkışlı bir seyir izleyen ihracat değeri grafiği, 2018 sonrasında yukarı yönlü hareketlenmiştir. Ancak bu hareketliliğin anlamlı ve dramatik bir artışı ifade ettiğini söylemek zordur. Özellikle bölgesindeki komşu iki büyükşehir belediyesi olan ille kıyaslandığında oldukça geride kaldığı anlaşılmaktadır. Samsun ve Trabzon illerinin 2024 yıllarındaki ihracat değerleri Ordu ilinin yaklaşık üç katına denk gelmektedir. 2024 yılında Samsun'un ihracat değeri 1.430.236 \$; Trabzon'un ise 1.330.909 \$ değerinde gerçekleşmiştir (TÜİK).



**Grafik-3: 2014-2024 Yılları Arasında Ordu İli Toplam İhracat (bin \$)**

Büyükşehir belediyesinin GSYH'yı artırmak gibi bir görev tanımı elbette ki yoktur. Ancak, büyükşehir belediyelerinin yetki-sorumluluk alanını genişleten hukuki düzenlemelerde güçlü yerel yönetim yapısının yatırımı artıracığı, yaşam kalitesini yükselteceği, hizmetlerin daha etkili yürütüleceği, kaynakların daha verimli kullanılacağı savı kullanılmaktadır. Uygulamadaki sonuçlara GSYH üzerinden yorum getirmeye çalışıldığında gerekçe ile uygulama arasında paralellik olmadığı görülebilmektedir.

## SONUÇ

Türkiye'de büyükşehir belediyeciliği kırk yılı aşkın bir deneyime sahiptir. Bu kırk yıllık süreçte büyükşehir belediyeleri hem sayıca artış göstermiş hem de yetki ve görev alanları genişlemiştir. Bu kırk yıllık süreçte, biri 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu diğeri 2004'te yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmak üzere iki temel kanunla düzenlenmiştir. 2025 yılı itibarıyla yürürlükteki 5216 sayılı Kanun'da 2004 sonrasında ise biri 2008'de diğeri 2012 yılında iki kapsamlı düzenleme yapılmıştır. Bunlar içerisinde 2012'de çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler daha öncekilerle kıyaslandığında daha köklü etkileri olmuştur. Bu durumun nedenlerinin başında büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi gelmektedir. Böyle bir değişiklik gerekçelendirilirken, kaynakların daha etkin kullanılması, hizmetlerin daha etkin yürütülmesiyle yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, vatandaş katılımının artırılması ile demokratikleşmeye katkı sunulması gibi unsurlar öne çıkarılmıştır. Bu gerekçeler ve yapılan değişiklikler beraber düşünüldüğünde yeni büyükşehir belediyesi modelinin yönetsel, siyasal ve ekonomik sonuçlarının olması kaçınılmazdır. Çalışmada, bu gerekçe ve beklentilerin ne ölçüde gerçekleştirilebildiği Ordu Büyükşehir Belediyesi üzerinden analiz edilmiştir.

Yeni büyükşehir belediyesi modelinin yönetsel boyutunun iki yüzü vardır. Bunlardan ilki kapatılan ve yeni kurulan yönetsel yapıların varlığıdır. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girmesiyle birlikte Ordu ilinde büyükşehir belediyesi ve Altınordu ilçe belediyesi kurulmuştur. Bunlara ek olarak Valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı oluşturulmuştur. Buna karşılık, Ordu Belediyesi ve Ordu İl Özel İdaresi ile birlikte 53 belde belediyesi ve 479 köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak kapatılmıştır. Yönetsel boyutun ikinci yüzü büyükşehir belediyesinin mülki sınırlardaki örgütlenme pratiğine ilişkindir. Bu tarihe kadar yalnız kentsel alanın yönetimine ait deneyimi olan belediyenin il sınırlarında faaliyet yürütmeye başlamasının bazı zorlukları olmuştur. Hizmetlerin daha etkin sunulması beklentisine karşılık on yıllık deneyimde büyükşehir belediyesinin örgütlenme yapısı sürekli olarak değiştiği görülmektedir. Bu durum bir güncelleme olarak görülebileceği gibi, hizmetleri etkin sunmak bir yana hizmetin nasıl sunulacağı sorunundan da kaynaklanıyor olabilir. Geliştirilmeye çalışılan örgütlenme modeli ve alternatif hizmet sunum tekniklerine başvurulması bu yorumu güçlendirmektedir.

6360 sayılı Kanun'un ikinci boyutu siyasaldır. İl sınırlarının büyükşehir belediyesi sınırları olarak belirlenmesi belediye başkanlığı için seçim çevresinin de il sınırı olmasını beraberinde getirmiştir. Bu durum, kamuoyunda değişikliği yapan siyasal iktidar partisinin kırsaldaki oy potansiyelinden yararlanarak büyükşehir belediye başkanlığı seçim sonuçlarına etki etmek istediği yönünde yorumlanmıştır. Ordu'da eski ve yeni belediye sınırlar esas alınarak bir karşılaştırma yapıldığında, Kanun çıktığından bu yapılan üç yerel seçimin ikisinin farklı sonuçlanabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Siyasal boyutun bir diğer tartışmalı yanı büyükşehir belediye meclisinde temsiliyete ilişkindir. Doğrudan seçim usulü ile oluşmayan büyükşehir belediye meclisleri, yeni modeldeki seçim sistemi nedeniyle siyasi temsil sorunlarına yol açmaktadır. Başka bir söyleyişle, partilerin aldıkları oy oranlarıyla meclisteki temsiliyet oranları arasında uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır. Ordu yerel seçim sonuçlarıyla OBB Meclisi aritmatikğine bakıldığında bu yorumun da doğruluğu ortaya çıkmaktadır. Demokratikleşme ve vatandaş katılımını artırma gibi gerekçeler ile hayata geçirilen 6360 sayılı Kanun'un uygulamada bu hedefini gerçekleştirmediği görülmektedir.

6360 sayılı Kanun'un etki ettiği üçüncü bir alan ise ekonomidir. Büyükşehir belediyelerinin ekonomik verileri iyileştirme yönünde bir görev tanımı bulunmamaktadır. Ancak, güçlü bir yerel yönetim yapısının kentlerin rekabet edebilme kapasitesini artıracak yönünde bir görüş bulunmaktadır. Bu görüşün etkisini 6360 sayılı Kanun'da da görebilmek mümkündür. Ordu ilinin büyükşehir belediyesi kurulduktan sonraki ilk on yıllık sosyo-ekonomik verilerine bakıldığında anlamlı bir değişim olmadığı görülmektedir. 2014-2024 yılları arasında, Ordu'nun ihracat değeri, kişi başına düşen GSYH değeri ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinde anlamlı bir ilerleme olmamıştır.

Özetle söylemek gerekirse, 2014 yılı itibarıyla uygulamaya konan büyükşehir belediyesi modelinde yönetsel anlamda daha etkin, siyasal anlamda daha demokratik ve ekonomik anlamda daha güçlü bir yerel yönetim sistemi yaratılması hedeflenmiştir. Ancak bu yeni modelin on yıllık uygulama deneyimine Ordu ili örneğinde bakıldığında hedef ve beklentilerin yeterince karşılanamadığı görülebilmektedir. Bu sonuçlar, büyükşehir belediyesi sisteminin yetki-görev-sorumluluk dengesini gözetken, siyasal temsili önemseyen, yaşam kalitesini artıracak hizmet standartları geliştirilmiş bir içerikle gözden geçirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

## KAYNAKLAR

- Akman, Çiğdem, Mustafa Kalender (2018), "Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı", SBF Dergisi, 73(4), s. 1025-1056.
- Arıkboğa, Erbay (2014), "Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri", Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 2(2), s. 35-61.
- Atabeyoğlu, Ömer (2014), "Büyükşehir Olma Sürecinde Bir Kent: Ordu", Aydın Adnan Menderes Üniversitesi SBE Dergisi, 1(Özel Sayı), s. 160-177.

- Buckley, Ayşe Özcan (2024), “Ordu Büyükşehir Belediyesi”, Ayşegül Mengi ve Can Giray Özgül (Ed.), 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi Cilt I, (Ankara: AÜ Ernst Reuther İskan ve Şehircilik Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları): 789-822.
- Çapar, Selim ve Recep Demir (2017), “Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı”, Türk İdare Dergisi, 484, s. 39-90.
- Çelikyay, Hicran (2014), “Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinde 2014 Yerel Seçimleri”, Perspektif, 48, [https://file.setar.org/Files/Pdf/20140507122428\\_yeni-buyuksehir-yasasi-perspektifinde-2014-yerel-secimleri-pdf.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://file.setar.org/Files/Pdf/20140507122428_yeni-buyuksehir-yasasi-perspektifinde-2014-yerel-secimleri-pdf.pdf?utm_source=chatgpt.com)
- Genç, Fatma Neval, Ali Aygül (2022), “Yöneticilerin Bakış Açısından Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları: Aydın Örneği”, Medeniyet Araştırmaları Dergisi, 7(2), s. 1-13.
- Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, 11(122), s. 37-82.
- Güler, Fatih (2023), “Büyükşehir Belediye Meclis Üyeliği Seçim Sisteminin Sebep Olduğu Sorunlar”, Akademik İzdüşüm Dergisi, 8(1), s. 155-184.
- Günel, Vehbi Alpay ve Ayşegül Güler Ağın (2023), “Türk Kamu Yönetiminde Büyükşehir Belediye Yönetimi: 6360’ın 10 Yılı”, JEBPIR, 9(Kayfor Özel Sayı), s. 277-295.
- <http://www.ordu.gov.tr/ilcelerimiz> (05.11.2025).
- <https://bianet.org/yazi/yeni-duzenlemelerin-yerel-yonetim-secimlerine-etkileri-148965> (22.10.2025).
- <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2012-13425> (27.10.2025).
- <https://ordu.bel.tr/iletisim/hizmet-binalari> (15.11.2025).
- <https://ordu.bel.tr/meclis-uyeleri> (22.10.2025).
- <https://www.doka.org.tr/bolgemiz-Ordu-TR.html> (16.10.2025).
- [https://www.istanbulgercegi.com/chpyi-bu-yasa-yakti\\_63101.html?page=&part=haberler&section=chpyi-bu-yasa-yakti\\_63101&srch=&ut](https://www.istanbulgercegi.com/chpyi-bu-yasa-yakti_63101.html?page=&part=haberler&section=chpyi-bu-yasa-yakti_63101&srch=&ut) (22.10.2025).
- İslam, Ahmet (2022), “Ordu Büyükşehir Belediyesinin Spor Hizmetleri ve Uygulamaları”, Nevşehir Hacı Bayram Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 12(2), s. 1178-1195.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015) 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.
- Mengi, Ayşegül ve Can Giray Özgül (2024), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi sistemi ve Evrimi”, Ayşegül Mengi ve Can Giray Özgül (Ed.), 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi Cilt I, (Ankara: AÜ Ernst Reuther İskan ve Şehircilik Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayınları): 1-25.
- OBİB (2015), 2015-2019 Stratejik Planı, [https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar\\_1859.pdf](https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar_1859.pdf)
- OBİB (2018), 2018 Faaliyet Raporu, <https://ordu.bel.tr/yayinlar/faaliyet-raporlari#2018-faaliyet-raporu>
- OBİB (2020), 2020 Faaliyet Raporu, <https://ordu.bel.tr/yayinlar/faaliyet-raporlari#2020-faaliyet-raporu>
- OBİB (2020), 2020-2024 Stratejik Planı, [https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar\\_6121.pdf](https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar_6121.pdf)
- OBİB (2025), Stratejik Planı (2025-2029), [https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar\\_8375.pdf](https://ordu.bel.tr/upload/files/stratejik-planlar/stratejik-planlar_8375.pdf)
- OSKİ (2014), 2014 Faaliyet Raporu, <https://www.oski.gov.tr/media/gallery/79a37c2a-9321-46c7-b13f-b636c2e5abcf.pdf>
- Öçal, Erol Uğraş (2016), Mülki Sınırlarda Büyükşehir Belediye Örgütlenmesi: Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

- Özdemir, Abdullah, Selin Ataman, Muhammet Ali Uslu (2016), “Büyükşehir Ölçeğinde Altyapının Konumsal Koordinasyonu: Ordu ili Örneği”, 6. Uzaktan Algılama ve CBS Sempozyumu, s. 1185-1190.
- RG. S. 17187, Milli Güvenlik Konseyi Kararı No. 34, 11.12.1980.
- RG. S. 18350, 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 23.03.1984.
- TBMM Tutanak Dergisi, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, D. 24, C. 32, 06.11.2012.
- TBMM Tutanak Dergisi, D. 24, C. 46, 14.03.2013.  
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c046/tbmm24046078.pdf>
- TC Kalkınma Bakanlığı (2011), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Raporu, <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari> (05.11.2025).
- TC Kalkınma Bakanlığı (2014), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), (Ankara).
- TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2017), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Raporu, <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari> (05.11.2025).
- TC Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2025), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Raporu, <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari> (05.11.2025).
- Tosun, Mustafa ve Yurdanur Ural Aslan (2023), “İl Özel İdareleri ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı: Karşılaştırmalı Nitel Bir Çalışma”, SBF Dergisi, 78(4), s. 711-732.
- TÜİK, <https://biruni.tuik.gov.tr/ilgosterge/?locale=tr>
- TÜİKb, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Yillik-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-2024-54187>
- TÜİKc, <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Dis-Ticaret-104&utm>
- Usta, Gamze Çürüksulu (2023), “Büyükşehir Belediye Modelinde Zabıta Hizmet Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği”, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, 10(2), s. 356-374.
- Usta, Gamze Küçüksulu (2021), “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengesi Üzerine Etkileri: Ordu ve Trabzon Büyükşehir Belediyeleri Örneği”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 60, s. 309-330.

## Sosyoloji ve Hukuk Disiplinleri Bağlamında Bir Karşılaştırma: Maurice Hauriou ve Ziya Gökalp

### A Comparison in the Context of Sociology and Law Disciplines: Maurice Hauriou and Ziya Gökalp

Soner Kavuncuoğlu, Dr., Eposta: sonerrkavuncuoglu@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6638-2257

#### Öz

Bu çalışma, çağdaş iki bilim insanının hukuk ve sosyoloji disiplinlerini ortak kesen yaklaşımlarını karşılaştırmalı bir şekilde incelemektedir. Bu karşılaştırma, Toulouse Hukuk Okulu'nun en önemli temsilcisi olan Maurice Hauriou'nun (1856 – 1929) Kurum Teorisi'nin kurucu unsurlarından biri olan “Fikir Unsuru” ile Türkiye’de sosyoloji disiplininin önemli isimlerinden biri olan Ziya Gökalp’in (1875 / 1876 – 1924) “Mefkûre” kavramları aracılığıyla yapılmaktadır. Çalışmanın iki temel amacı vardır: Birincisi, Gökalp’in mefkûre kavramını kullanırken etkilendiği Fransız sosyoloji ekolleri incelenerek kavrama yüklenen anlam yelpazesini tespit etmektir. İkincisi, Gökalp’in mefkûre kavramını, Fransız hukuk ve yönetim bilimleri alanında önemli bir yere sahip olan Kurum Teorisi’nin “Fikir Unsuru” ile karşılaştırarak incelemektir. Hauriou’nun Kurum Teorisi’nin kurucu unsurlarından olan “Fikir Unsuru” ile Gökalp’in “Mefkûre” kavramını karşılaştırarak incelemenin iki önemli katkısı vardır: Birinci katkı, Gökalp’in “Mefkûre” kavramını, sosyoloji, hukuk ve yönetim bilimleri alanına yönlendirerek ele almaktır. İkinci katkı “Mefkûre” kavramını, sosyoloji, hukuk ve yönetim bilimleri disiplinleri çerçevesinde ele alarak Türkiye Cumhuriyeti’nin modern ulus-devlet şeklinde oluşum ve inşa sürecini açıklayan bir analizi birimi haline getirmektir. Sonuç olarak, Gökalp’in “Mefkûre” kavramının somut tarihsel koşulları açıklayıcı potansiyeli, Hauriou’nun Kurum Teorisi’nin kurucu unsurlarından biri olan “Fikir Unsuru” ile karşılaştırıldığında açık ve belirgin hale gelmektedir.

**Anahtar sözcükler:** Maurice Hauriou, Kurum Teorisi, Ziya Gökalp, Mefkûre, Modern Ulus-Devlet.

#### ABSTRACT

This study provides a comparative analysis of two contemporary scholars’ approaches that cut across the disciplines law and sociology. The comparison is made through the concepts of ‘Idea Element’, one of the founding elements of the Institution Theory of Maurice Hauriou (1856 – 1929), the most important representative of the Toulouse School of Law, and ‘Mefkûre’ of Ziya Gökalp (1875 / 1876 – 1924), one of the important names of the discipline of sociology in Turkey. The study has two main aims: The first one is to determine the range of meanings attributed to the concept by analyzing the French sociological schools that Gökalp was influenced by when he used the concept of “Mefkûre”. Secondly, to analyze Gökalp’s notion of “Mefkûre” by comparing it with the “Idea Element” of the Institution Theory, which has an important place in the field of French law and administrative sciences. Comparing Hauriou’s “Idea Element” which is one of the founding elements of Institution Theory with Gökalp’s concept of Mefkûre” has two important contributions: The first contribution is to analyze Gökalp’s concept of “Mefkûre” by directing it to the fields of sociology, law and administrative sciences. The second contribution is to examine the concept of ‘Mefkûre’ within the disciplines of sociology, law and administrative sciences, thereby establishing it as an analytical unit that explains the formation and construction process of the Republic of Turkey as a modern nation-state. As a result, the explanatory potential of Gökalp’s concept of “Mefkûre” for concrete historical conditions becomes clear and evident when compared with the “Idea Element” one of the founding elements of Hauriou’s Institution Theory.

**Keywords:** Maurice Hauriou, Institution Theory, Ziya Gökalp, Mefkûre. The Modern Nation-State.

## GİRİŞ

XIX. yüzyıl, tüm dünyada iktisadî, toplumsal, hukukî, kültürel ve dinî konularda önemli dönüşümlerin yoğun ve derin bir şekilde yaşandığı yüzyıldır. Bu sırada, sosyal ve beşerî alanlarda yaşanan dönüşümleri anlama ve açıklama amacıyla yeni bilimsel metotlar ve yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. XIX. yüzyılda sosyal ve beşerî bilimler alanında gelişme kaydeden en önemli bilimsel disiplin, sosyolojidir. Sosyoloji disiplini, zaman olarak XIX. yüzyıla, mekân olarak Fransa'ya aittir. Bu disiplin, düşünsel kökleri yönünden Saint-Simon'a (1760 – 1825) kadar geriye götürülebilmekle birlikte sosyolojinin bir bilimsel disiplin olarak kabul edilmesi Auguste Comte (1798 – 1857) ile önemli bir gelişim kaydetmesi ise Émile Durkheim (1858 – 1917) ile ortaya çıkmıştır.

XIX. yüzyılda sosyoloji disiplininin ortaya çıkışı ve gelişimi hem Fransa'da hem de Fransa ile yakın temas halinde olan Osmanlı İmparatorluğu'nda önemli yankılar uyandırmıştır. Sosyoloji disiplinin ortaya çıkışı ve gelişiminin, Fransa'daki yankısını iki açıdan değerlendirmek mümkündür: Birincisi, XIX. yüzyılda Fransız sosyologlar, sosyoloji disiplininin inceleme nesnesini ve yöntemini tayin ederek disiplinin nesne ve yöntem yönünden diğer disiplinlerden farklılığını açık hale getirmişlerdir. İkincisi ise Fransa'da sosyoloji, farklı bilimsel disiplinler ile konu yönünden yakın temas hâlinde olmuştur. Bu temasların en zorunun, önemli ölçüde tekniğe ve yazılı kurallara bağlı hukuk disiplini ile gerçekleştiği söylenebilir. Fransa'da XIX. yüzyılda hukuk ile sosyoloji arasındaki ilişkiyi kendine özgü bir bilimsel yaklaşım ile sentezleyen Maurice Hauriou'dur (1856 – 1929). Bu sentezin en somut çıktısı, *Kurum Teorisi*'nde (La Théorie de l'Institution) görülmektedir. Sosyoloji disiplinin, Osmanlı İmparatorluğu'nda bulunduğu en önemli yankı ise Ziya Gökalp'in (1875 / 1876 – 1924)<sup>1</sup> düşünceleri ve eserleridir.

Bu çalışma, Hauriou'nun *Kurum Teorisi*'nde yer alan “Fikir Unsuru” ile Gökalp'in “Mefkûre” kavramını, sosyoloji ve hukuk disiplinleri bağlamında karşılaştırmaktadır. Çalışmanın amacı, Hauriou'nun *Kurum Teorisi*'nde yer alan “Fikir Unsuru” ile Gökalp'in “Mefkûre” kavramını karşılaştırarak sosyoloji ve hukuk disiplinlerini ortak kesen çağdaş iki yaklaşımı analiz etmektir. Çalışmanın birinci bölümünde, Hauriou'nun *Kurum Teorisi*'nin Türkiye'ye girişi ve bu girişte önemli rol oynayan İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin rolü ele alınmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde, Hauriou'nun *Kurum Teorisi* ve teorisinin tanımlayıcı unsurlarından olan “Fikir Unsuru” incelenmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, Ziya Gökalp'in “Mefkûre” kavramı incelenmektedir. Gökalp'in “Mefkûre” kavramını oluştururken yararlandığı ve takip ettiği Fransız filozoflar ve sosyologlar ile irtibatı gösterilmektedir. Bu bağlamda, Gökalp'in düşüncesinde “Mefkûre” kavramına, felsefî ve sosyolojik düşünsel temel oluşturan ana bağlantı noktalarını ve bu kavramın şekillenmesinde rol oynayan etkileşim düğümlerini keşfetmek önem taşımaktadır. Çalışmanın sonuç bölümünde ise Hauriou'nun *Kurum Teorisi*'nde yer alan “Fikir Unsuru” ile Gökalp'in “Mefkûre” kavramı karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Bu karşılaştırma, Hauriou'nun ve Gökalp'in düşünsel serüvenlerinde kavram setleri ve açıklama biçimleri yönünden benzerlik ve farklılık gösterdiği noktaları ortaya çıkarma amacını taşımaktadır.

<sup>1</sup> Gökalp'in doğum yılı, 1875 ya da 1876 yılı olarak geçmektedir. Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu'nun 1935 tarihli doktora tezinde doğum yılı 1875 olarak verilmektedir. Fındıkoğlu'nun farklı yazılarında da Gökalp'in doğum yılı 1935 olarak geçmektedir. Enver Behnan Şapolyo da benzer bir biçimde Gökalp'in doğum yılını 1875 yılı olarak işaretlemektedir. O. Tuna tarafından yayımlanan bir makalede de Gökalp'in doğum yılı, 1875'tir. Fakat Cavit Orhan Tütengil, Gökalp'in doğum yılının, 1876 yılı olduğunu belirtmektedir. Tütengil, “Gökalp'in doğum tarihinin bilgisini Ahmet Cemil'e borçlu olduğumuzu” belirttikten sonra yazar, “1944 yılı önceki yayımlarda Gökalp'in doğum gününe dair bilgiler yer almadığı gibi, doğum yılının da genel olarak 1875 olarak kabul edildiğine” dikkat çekmektedir.

Bkz. Ziyaeddin Fahri, *Ziya Gökalp: Sa Vie et Sa Sociologie: Essai Sur l'Influence de la Sociologie Française en Turquie*, (Thèse Principale pour Le Doctorat Ès Lettres), Imprimerie Berger-Levrault, 1935, s.3; Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, *Ziya Gökalp için Yazdıklarım ve Söylediklerim*, Türkiye Muallim Birliği Neşriyatı, İstanbul, 1955, s.114; Enver Behnan Şapolyo, *Ziya Gökalp: İtibat ve Terakki ve Meşrutiyet Tarihi*, Güven Basımevi, İstanbul, 1943, s.9; O. Tuna, “Ziya Gökalp et Sa Personnalité”, *İş: Aylık Felsefe, Ahlak ve İktisadiyat Mecmuası*, Cilt:9, Sayı: 39-40, 1944, s.52; Cavit Orhan Tütengil, *Ziya Gökalp Üzerine Notlar*, Türk Sosyoloji Cemiyeti Yayınları, İstanbul, 1956, s.3.

## 1. HAURIU’NUN KURUM TEORİSİ’NİN TÜRKİYE’YE GİRİŞİ: İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ

Fransa’da XIX. yüzyılda hukuk bilimleri alanında (özellikle *kamu hukuku ve genel kamu hukuku*) üç önemli ekol mevcuttur: Maurice Hauriou (Toulouse Ekolü), Léon Duguit (Bordeaux Ekolü) ve Carré de Malberg (Strasbourg Ekolü). Bu üç önemli ismin ortak özelliğini, Hauriou’nun oğlu olan André Hauriou (1897 – 1973) şu şekilde açıklamaktadır: “Malberg, Duguit ve Hauriou gibi hukukçular her şeyden evvel, genel fikirlerin mühendisleriydi (Hauriou, 1966, Av. Pro: V).” Bu genel fikirlerin mühendisleri, hukuk ile sosyal ve beşerî bilimler alanında büyük sentez çalışmaları ortaya koymuşlardır. Hauriou, *kurumların kökeniyle, oluşumuyla ve evrimiyle* ilgilenerek hukuk bilimi ile sosyoloji ve felsefe arasında bir köprü kurmuştur. Hauriou’nun sentez çalışmalarının en önemlisi, *Kurum Teorisi (Müessese Nazariyesi)*’dir.

Hauriou, *Kurum Teorisi*’ni oluşturduğu temel makalesini 1925 yılında yayımlamıştır.<sup>2</sup> Bu makale, Türkçeye 1944 yılında tercüme edildi. Bununla birlikte, Hauriou’nun ismi ve yaklaşımı 1920’li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye’de ve özellikle İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından tanınmaya ve bilinmeye başlamıştı. Bu bağlamda, Kamu Hukuku (Amme Hukuku) alanında Hauriou’nun teorisinden yararlanarak Batı Avrupa’da *Devlet Teorisi* üzerine yoğunlaşan ve eserler üreten Charles Crozat (1897 - ?) önemli ve taşıyıcı bir figür olarak görülebilir.<sup>3</sup> Dönmezer, “Crozat’ın 1926 – 1969 yılları arasında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde görevlendirildiğini belirterek bu görevlendirme süresi boyunca Crozat’ın 1926 – 1944 yılları arasında Amme Hukuku kürsüsünü, 1944 – 1969 yılları arasında ise Devletler Hukuku kürsüsünü idare ettiğini ifade etmektedir<sup>4</sup> (Dönmezer, 1979, XXIII).” Crozat, *Kamu Hukuku*’nu *Devlet Teorisi* ekseninde incelerken Hauriou’nun yaklaşımından önemli ölçüde etkilenmiştir. Çünkü Hauriou, “*Kamu Hukuku*’nun *Devlet Teorisi*’nden başka bir şey olmadığını belirtmektedir (Hauriou, 1916: Pré. V.).” *Kamu Hukuku (Amme Hukuku)* ile *Devlet Teorisi* arasında kurulan bağlantının, Hauriou’nun yaklaşımından etkilenen Crozat’ın dersleri aracılığıyla İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde geçerlilik kazandığı söylenebilir.

Hauriou’nun teorisi, Crozat aracılığıyla İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde bilinir hâle geldiği sıralarda Dâr’ül-fünûn Hukuk Fakültesi Mecmuası’nın 1927 tarihli 29. sayısında hem Hauriou’nun *Précis de Droit Administratif* adlı kitabına yapılan bir inceleme yazısına hem de yazarın dergiye gönderdiği *Hukuk Fakülteleri ve Gayeleri* adlı makaleye yer verilmiştir.<sup>5</sup> Bu gelişmeler, Hauriou’nun 1920’li yılların ikinci

<sup>2</sup> Bu makale, *La Théorie de l’Institution et de la Fondation (1): Essai du Vitalisme Social* adını taşımaktadır. Ayrıca bkz. Maurice Hauriou, “La Théorie de l’Institution et de la Fondation (1): Essai du Vitalisme Social”, *Aux Sources du Droit: Le Pouvoir, L’Ordre et la Liberté*, (Supplé: Paul Archambault vd.), Librairie Bloud & Gay, Paris, 1933, ss. 89 – 128.

<sup>3</sup> Ayrıca Crozat’ın ilgili konu hakkındaki eserleri ve bazı makaleleri için bkz. Ch. Crozat, *Amme Hukuku Dersleri: I. Cilt (Devlet Teorisinin Tarihi)*, (Çev. Orhan Arsal), İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1938; Charles Crozat, *Amme Hukuku Dersleri: II. Cilt I. Kısım (Orta Zamanlar)*, (Çev. Recai G. Okandan), İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1944; Charles Crozat, *Amme Hukuku Dersleri: II. Cilt, II. Kısım (Orta Zamanlar)*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1946; Charles Crozat, “Jean de Salisbury’nin Devlet Nazariyesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 5, 1939, ss.17-32; Charles Crozat, “Ortaçağda Dört Devlet Nazariyesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 9, Sayı: 1-2, 1943, ss.61-84.

<sup>4</sup> Crozat’ın 1933 Üniversite Reformu’ndan önce İstanbul Üniversitesi’nde görevlendirildiği anlaşılmaktadır. Widmann, Türkiye’ye çağrılan ve “Yurtdışındaki Alman Bilim Adamları Yardım Cemiyeti” aracılığıyla Türkiye’ye gelen Alman bilim insanlarının dışında başka yabancı profesörlerin de görevlendirildiğine dikkat çekmektedir. Widmann, bu grupta Charles Crozat’ın da ismini zikretmektedir. Dönmezer’in verdiği bilgi, 1926 yılından itibaren Crozat’ın İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde bulunduğu yönündedir. Bu durum, Crozat’ın 1933 Üniversite Reformu öncesi Türkiye’de bulunduğu ve ders verdiği çıkarımını güçlendirmektedir.

Ayrıca bkz. Horst Widmann, *Atatürk ve Üniversite Reformu*, (Çev. Aykut Kazancıgil – Serpil Bozkurt), Kabalcı Yayınevi, 1. Baskı, 2000, İstanbul, s.98.

<sup>5</sup> Hauriou’nun *Précis de Droit Administratif* adlı kitabına dair yapılan inceleme yazısı kitabın adını *Muhtasar Hukuk-ı İdare* şeklinde tercüme etmiştir. Bu inceleme yazısında hem Hauriou’nun kısa bir şekilde tanıtılmasına hem de Hauriou’nun yaklaşımını özellikle Léon Duguit’in ve Gaston Jèze’in yaklaşımlarından farklılıklarına yer verilmiştir. Bkz. *Dâr’ül-fünûn Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Sayı: 29, 1927, ss.798-799.

yarısından itibaren Türkiye’de bilinir ve tanınır hâle geldiğinin önemli göstergeleridir. Sıddık Sami Onar’ın (1897 – 1972) 1933 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde verdiği İdare Hukuku dersinin notlarında “Hauriou” adı, *tüzel kişilik* tartışmalarında görülmektedir. Onar’ın ders notlarında Hauriou’nun *kurum teorisine* (*müessese nazariyesi*) de değindiği görülmektedir. Fakat, bu ders notlarında *kurum teorisi* doğrudan inceleme konusu yapılmamış, yalnızca *kurum teorisinin* tanımına ve unsurlarına yer verilmiştir. (Onar, 1933: 18-24) Onar, 1934 tarihli İdare Hukuku ders notlarında da Hauriou’nun *Kurum Teorisi*’ne yer vermiştir. (Onar, 1934: 103-109) Her iki ders döneminde de Onar, Hauriou’yu bir başlık içerisinde ele almış, fakat Hauriou’nun *Kurum Teorisi* üzerine doğrudan bir inceleme yapmamıştır. Onar’ın Hukuk İlmini Yayma Kurumu etkinliği kapsamında yaptığı ve 1941 yılında yayımlanan sunum metni ise doğrudan *Hauriou’nun Kurum Teorisi* üzerinedir.<sup>6</sup> Bu çerçevede, Onar’ın Hauriou’nun teorisi üzerine yaptığı doğrudan incelemenin tarihini 1941 yılı olarak belirlemek mümkündür. Onar’ın 1942 yılında yayımlanan İdare Hukuku adlı kitabının birinci cildinde Hauriou’ya ve *Kurum Teorisi*’ne ayrı bir başlık açarak daha detaylı bir şekilde yer verdiği görülmektedir. (Onar, 1942: 426 – 438)

1943 yılında Hüseyin Nail Kubalı’nın (1903 – 1981) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde vermiş olduğu Esas Teşkilat Hukuku Dersleri’nin birinci cildinde yer alan “Devletin Şahsiyeti ve Hâkimiyeti” adlı bölümünde Hauriou’ya kısa bir şekilde yer verildiği görülmektedir. (Kubalı, 1943: 151 – 154) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğrencilerine *Sosyoloji* dersleri veren Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu (1901 – 1974) *İktimaiyat Dersleri*’nin<sup>7</sup> ikinci cildinde (*Hukuk Sosyolojisi*) bir metni muhtasar şekilde çevirerek eserin sonuna eklemiştir: Bu metin, Celestin Bouglé’ye (1870 – 1940) aittir. Metin, Bouglé’nin 1935 yılında yayımlanan *Bilan de la Sociologie Française Contemporaine* adlı eserinin beşinci bölüm olan *Sociologie Juridique* adlı kısmıdır.<sup>8</sup> Bu metni, muhtasar şekilde *Fransa’da Hukuk Sosyolojisi* şeklinde tercüme ederek *İktimaiyat Dersleri*’nin ikinci cildinin sonuna ekleyen Fındıkoğlu, çeviri metinde altıncı bölüme *M. Hauriou’da Hukukî İktimaiyat* adını, yedinci bölüme ise *Hauriou ve Ma’serî Vicdan Fikri* adını vermiştir. (Fındıkoğlu, 1944: IX-XII)

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nin öğretim üyelerinden olan Tark Zafer Tunaya (1916 – 1991), Hauriou’nun *Kurum Teorisi*’nin Türkiye’deki serüveni açısından önemli bir isimdir. Tunaya, 1944 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası’nda Hauriou’nun 1925 yılında yayımlanan *Kurum Teorisi*’ni inşa ettiği makalesini çevirerek *Müessese ve Tesis Teorisi (İktimaiyat Vitalizm Denemesi)* adıyla yayımladı.<sup>9</sup> Tunaya, 1946 yılında Charles Crozat’nın danışmanlığında hazırladığı *Müessese Teorisinde Fikir Unsuru ve Bazı Hususiyetleri* adlı doktora tezini tamamladı. (Hanioğlu, 2012: 377) Tunaya, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası’nın farklı sayılarında Hauriou’nun *Kurum Teorisi*’ni (*Müessese Nazariyesi*) detaylı bir şekilde irdeleyen makaleler yayımladı.<sup>10</sup> Tunaya’nın araştırmaları ve çalışmalarıyla birlikte Hauriou’nun *Kurum Teorisi*’nin Türkiye’de derinlemesine bir biçimde bilinir hâle geldiği söylenebilir.

Hauriou’nun makalesi, *Hukuk Fakülteleri ve Gayeleri* adıyla M. Kemalettin tarafından tercüme edilerek yayımlanmıştır. Bkz. *Dâr’ül-İlmin Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Sayı: 29, 1927, ss.909 – 913.

Hauriou’nun adı geçen makalesinin günümüz Türkçesiyle de yayımlanmıştır. Bkz. Maurice Hauriou, “Hukuk Fakülteleri ve Gayeleri”, *İç: Aylık Felsefe, Ahlak ve İktimaiyat Mecmuası*, Cilt: 16, Sayı: 78, 1948, ss. 29-32.

<sup>6</sup> Sunum metni, *Hauriou’nun Müessese Nazariyesinin İzahı ve Bazı Müesseselerin Tatbiki* adını taşımaktadır.

Ayrıca bkz. Sıddık Sami Onar, *Hauriou’nun Müessese Nazariyesinin İzahı ve Bazı Müesseselerin Tatbiki*, Hukuk İlmini Yayma Kurumu Konferanslar Serisi: 66, Ankara, 1941.

<sup>7</sup> Fındıkoğlu’nun *İktimaiyat Dersleri* adlı metinleri iki cilt halinde 1943 ve 1944 yıllarında yayımlanmıştır. Fakat, *İktimaiyat Dersleri*’nin ilk cildinde yayınevi şu şekilde bir not düşmüştür: “Profesör, bu dersleri bundan altı sene evvel dağınık olarak neşretmişti. Bu kitap, Profesörün müsaadesiyle bir araya getirilmiş olarak aynı derslerden mürekkeptir.” Dolayısıyla Fındıkoğlu’nun dersleri dağınık olarak neşri, takriben 1937 yılına denk düşmektedir.

Bkz. Prof. Fındıkoğlu, *İktimaiyat Dersleri: Birinci Cilt (İktimaiyata Giriş)*, Gençlik Kitabevi, İstanbul, 1943.

<sup>8</sup> Ayrıca bkz. C. Bouglé, *Bilan de la Sociologie Française Contemporaine*, Librairie Félix Alcan, Paris, 1935, ss.95-120.

<sup>9</sup> Bkz. Maurice Hauriou, “Müessese ve Tesis Teorisi (İktimaiyat Vitalizm Denemesi)”, (Çev. Tark Zafer Tunaya), *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 9, Sayı: 3-4, ss.639 – 671.

<sup>10</sup> Bkz. Tark Zafer Tunaya, “Müessese Teorisinde Fikir Unsuru ve Bazı Hususiyetleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 12, Sayı: 2-3, 1946a, ss.537-56; Tark Zafer Tunaya, “Müessese Teorisinde Fikir, Şahıs, Kuvvet Unsurları Arasındaki Münasebetler ve İşleme Ameliyesi” *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 12, Sayı: 4, 1946b, 1073 – 1099; Tark Zafer

Bu bağlamda, Türkiye’de İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nin üç önemli öğretim üyesi aracılığıyla Hauriou’nun *Kurum Teorisi*’nin Türkiye’ye giriş yaptığı söylenebilir: Charles Crozat, Sıddık Sami Onar ve Tarık Zafer Tunaya. Bu isimlere ek olarak İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğrencilerine *sosyoloji dersleri* veren Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu’nun da Bouglé’den yaptığı çeviri metin aracılığıyla Hauriou’nun *Hukukî İctimaiyat* ve *Ma’şerî Vicdan* ile ilgili yaklaşımları yönünden katkı sağladığı söylenebilir. Bu isimlerin haricinde Hauriou’nun *Kurum Teorisi*’ni süreklilik arz etmeyen bir şekilde ele alan veya eserlerinde yer veren bilim insanları da mevcuttur. Bu bilim insanlarına, Ethem Menemencioğlu<sup>11</sup> (1878 – 1965), Recai Galip Okandan<sup>12</sup> (1908 – 1986) ve Muvaffak Akbay<sup>13</sup> (1913 – 1957) örnek olarak gösterilebilir.

## 2. HAURIOU’NUN KURUM TEORİSİ<sup>14</sup>

Çalışmanın ikinci kısmında Hauriou’nun *Kurum Teorisi* ve teorisinin tanımlayıcı bileşenlerinden olan “Fikir Unsuru” incelenmektedir. Bu teoriyi incelerken iki temel kaynaktan yararlanılmaktadır: Birincisi, Hauriou’nun *La Théorie de l’Institution (Essai du Vitalisme Social)* adlı makalesini Türkçeye tercüme eden Tunaya’nın çeviri metninden ve Tunaya tarafından kaleme alınan makalelerden yararlanılmaktadır. İkincisi, Onar’ın 1933 – 1934 tarihli dersleri ile 1941 tarihinde yayımlanan *Müessese Nazariyesinin İzahı ve Bazı Müesseselerin Tatbiki* adlı metin ve 1942 tarihli *İdare Hukuku* kitabından yararlanılmaktadır. Bu iki hukukçunun yaklaşımlarından aynı anda yararlanmanın gerekçesi, Hauriou’nun *Kurum Teorisi*’ne dair açıklamalarında bazı nüans farklılıkları bulunmasıdır. Bu çerçevede, çalışmada tespit edilen nüans farklılıkları, Hauriou’nun metninin orijinaline başvurularak aydınlatılmaktadır.

Hauriou, *Kurum’u* (Müessese) şu şekilde tanımlamaktadır:

“İçtimai bir muhitte gerçekleşen ve hukukan devam eden bir iş veya teşebbüs fikridir; bu fikrin gerçekleşmesi için lüzumlu unsurları temin eden bir kudret teşekkül eder; diğer taraftan, fikrin tahakkuku ile alâkadar içtimai birliğin azâları arasında kudret uzuvlarıyla birtakım usuller tanzim edilen iştirak tezahürleri vücuda gelir. (Hauriou, 1944: 642 – 643).”

Onar, Hauriou’nun müessese tanımını şu şekilde vermektedir:

“Müessese; bir içtimai muhitte tahakkuk eden ve hukukan devam eyleyen bir iş veya teşebbüs fikridir ki bu fikrin tahakkuku için bir kuvvet teşekkül eder ve bu kuvvet, bu fikir ve teşebbüsü tahakkuk ettirecek uzuvları temin eyler; diğer taraftan bu fikir ve teşebbüsün tahakkuku için alâkadar içtimai grup mensupları arasında iştirak şuuru ve tezahürleri husule gelir; bu tezahürler kuvvetin uzuvları tarafından ve bir usul dairesinde idare olunur. (Onar, 1933: 18; Onar, 1934: 103; Onar, 1942: 430).”

Onar’ın 1933 – 1934 tarihli ders notlarında ve Tunaya’nın makalesinde Hauriou’nun *Kurum / Müessese* tanımı üç ayrı unsura ayrılarak incelenmektedir:

- İçtimai muhitte tahakkuk ettirilecek bir iş veya teşebbüs fikri,
- Bu fikrin tahakkukuna hizmet edecek uzuvları temin eden ve bu fikre bağlı muntazam bir kuvvet,

Tunaya, “Müessese Teorisinde Fikir Unsurunun Amme ve Devletler Hukuku Sahalarındaki Değeri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 13, Sayı: 2, 1947, ss.529 – 560.

<sup>11</sup> Bkz. Etem Menemencioğlu, *Amme Hukuku Ders Notları*, Alaeddin Kırıl Basımevi, Ankara, 1939, ss. 27-28.

<sup>12</sup> Bkz. Recai G. Okandan, “Devletin Şahsiyetinin Müessese Fikriyle İzahı”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 16, Sayı: 1-2, ss.88-96.

<sup>13</sup> Bkz. Muvaffak Akbay, *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1948, ss.339 – 365.

<sup>14</sup> Hauriou’nun “Kurum Teorisi” ve “Kurum Teorisi” nin *modern ulus-devletin* kurumsal inşası sürecindeki açıklayıcı rolü için ayrıca bkz. Soner Kavuncuoğlu, *Fransa’da Merkezleşme Süreci (XI.- XIV. Yüzyıllar)*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 93-107.

- c) Bu fikir ve bu fikrin tahakkuku için grup içinde müşterek bir şuurun ve iştirak tezahürlerinin husulü ve bir muvazenenin meydana gelmesi (Onar, 1933:18; Onar, 1934: 103; Tunaya, 1946a: 540).”

Onar, 1942 tarihinde yayımlanan İdare Hukuku kitabında ise müessese tanımını dört unsura ayırarak tarif etmiştir: “a) Bir iş veya teşebbüs fikri; b) Bu fikrin tahakkuk edeceği içtimâî muhit, c) Bu fikrin tahakkukuna hizmet edecek taazzuv etmiş ve muvazeneli bir kudret ve d) Bu fikir ve onun tahakkuku için içtimâî grup, muhit içinde husule gelen müşterek bir şuurun devamlı tezahürü (Onar, 1942: 430).” Hauriou’nun orijinal metninde de müessese tanımının üç temel unsuru olduğu ifade edilmektedir: “a) İçtimâî muhitte gerçekleştirilecek iş fikri, b) Bu fikrin gerçekleştirilmesi için hizmete sunulan örgütlenmiş (taazzuv etmiş) güç ve c) Fikir ve onun gerçekleştirilmesi ile ilgili olarak toplumsal grupta ortaya çıkan birliktelik tezahürleri. (Hauriou, 1933: 98).”

Onar, müessesenin nüvesi olarak *fikir unsuru*nu görmektedir: “Müessesenin nüvesi bir fikirdir. Bu fikir aynı zamanda müessesenin mevzuunu teşkil eder. Çünkü müessese bu fikrin tahakkuku için doğacak, büyüyecek ve yaşayacaktır (Onar, 1942: 430).” Bu çerçevede, *Kurum Teorisinde* “Fikir Unsuru” nun önemli bir yere sahip olduğu ifade edilebilir. Onar, fikrin *objektif ve sübjektif* olmak üzere iki türlü hayatı olduğunu belirtmektedir:

“Fikir bizatihi kendisi nazara alındığı zaman objektif bir surette mevcuttur. Bu takdirde fikir, hafızanın tahteşşuurunda (bilinçaltında) daha doğrusu hafızanın şuur ile adem-i şuur arasındaki sahasında yani şuurun eşiğinde, hafızanın *subconscient* nında yer almıştır. Fikir zihinler tarafından kavrandığı yani zihnin fikri idrak ettiği zaman fikir sübjektif bir mahiyet iktisap etmiş, hayatının ikinci safhasına girmiştir (Onar, 1942: 430-431).”

“Hauriou’ya göre, fikrin yaratıcısı yoktur, kâşifi vardır (Hauriou, 1933: 101; Onar, 1942: 431).” Dolayısıyla, fikirler herhangi bir kimsenin yarattığı sonucu ortaya çıkmadığına göre, fikirlerin objektif bir doğası vardır. Tunaya, “fikrin muayyen bir şuurun ibdaı olmadığı, objektif bir mevcudiyete sahip olduğu ve fikri şuurdan şuura geçirenin bu objektif mevcudiyet olduğunu vurgulamaktadır (Tunaya, 1946a: 545).” Onar’ın da belirttiği gibi, “zihin fikri idrak ettiği zaman fikir objektif halden sübjektif hâle geçer. Onar’a göre, fikrin sübjektif hale gelerek şuurdan şuura geçişinin (iştirak tezahürleri) sürekli niteliğe sahip olması gerekir. Özellikle müessesenin kuruluş aşamasında fikrin istikrarlı bir şekilde şuurdan şuura geçişinin olması önem arz etmektedir (Onar, 1942: 432).” Müesseseyi sürekli kılan, fikrin şuurdan şuura geçişinin canlı ve sürekli oluşudur.

Hauriou, “*iştirak tezahürlerinin* hiçbir şekilde *kolektif bir bilincin tezahürleri* olarak analiz edilemeyeceğini ifade ederek iştirak tezahürlerinin, ortak bir fikirle temas ederek hareket eden ve bir interpsikoloji fenomeni aracılığıyla ortak duyguları hisseden bireysel bilinçler olduğunu belirtmektedir (Hauriou, 1933: 105-106).” Hauriou’ya göre, “bu hareketin merkezi, binlerce bilinçte benzer kavramlara dönüşen ve eylem eğilimlerini kıskırtan fikirdir. Fikir, kendisinde birleşen binlerce bireysel bilinçte anlık olarak öznel duruma geçer (Hauriou, 1933: 106).” Bu noktada Onar ve Tunaya önemli bir ayrıma dikkat çekmektedir. Onar, Hauriou’nun müessesenin doğumu için gösterdiği müşterek şuurun, Durkheim’in “kolektif şuur” olarak adlandırdığı şey olmadığını belirtmektedir. Yani “ferdî şuurların bir muhassalası mahiyetinde olmayıp sadece onların toplanmasından ibarettir (Onar, 1942: 433).” Tunaya da benzer bir biçimde şu ifadeleri kullanır:

“Umumun hasıl edeceği bir maşerî şuur, fikrin kendisi değildir, onun hakkında edinilen vasat bir intiba, tamamîyetinden kaybetmiş bir tefsirden başka bir şey değildir (Tunaya, 1946a: 550).” Dolayısıyla, Hauriou’da bir fikrin intişarı, şuurlara yayılması olayının, Durkheim Ekolü’nün “ma’şerî şuur” anlayışından farklılık taşıdığı görülmektedir.

Tunaya, *fikir unsuru* ile bağlantılı olarak müessesenin *şahıs unsurunun* tarih boyunca iki şekilde görüldüğünü vurgulamaktadır: “Birincisi, müessesenin kurucusu (fikri keşfeden ve bulan), ikincisi ise alâkadarlar grubudur: “Müessese kurucusu bir bahçivandır. Bağban toprağa nasıl bir tohum ekerse, kurucu

da içtimâî muhite bir fikir ekecektir ve tohum toprağın inbat kabiliyetine göre yeşerecektir (Tunaya, 1946b: 1075).” Tunaya’ya göre, “alâkadarlar grubu ise fikrin hâmilidir. Alâkadarlar grubu, fikrin gerçekleşmesi için fikre gönül rızasıyla iltihak edenlerdir. Alâkadarlar grubu, her halde ekalliyettir, mahduttur (Tunaya, 1946b: 1076).” Dolayısıyla, fikrin kâşifi ve fikrin taşıyıcıları müessesenin şahıs unsurunu oluşturmaktadır.

Onar, müessesenin nüvesi ve mevzuu olan *fikir unsuruna* yer verdikten sonra *içtimâî muhit* ve *fikrin tahakkukuna hizmet edecek örgütlenmiş (taazzuv etmiş) bir kudret* ele almaktadır. Onar’a göre, teşebbüs veya iş fikri tahakkuk edebilmek için içtimâî bir muhite muhtaçtır. Ayrıca, Onar fikrin tahakkuku için lâzım gelen uzuvları temin edecek maddî veya manevî bir kudret mevcut olmayan bir topluluğun müessese sayılamayacağını belirtir. “Kudretin alelâde bir kuvvet olması yeterli değildir, bu kudret, kişiye değil fikre bağlı olmalı ve taazzuv etmiş (örgütlenmiş) olmalıdır (Onar, 1942: 431).” Tunaya, fikrin gerçekleşmek için kuvvete muhtaç olduğuna şu şekilde vurgu yapmaktadır:

“Fikir gerçekleşmek için kuvvete muhtaçtır. Aksi halde bir tahakkuktan, müesseseleşmeden bahsetmeye imkân tasavvur olunamaz. Fakat, fikir kuvvetin değil, kuvvet fikrin emrinde olmalıdır. Kuvvetin emrinde bir fikir, müessese için hayırlı neticeler vermeyecektir. Kuvvet fikrin kadrosu dahiline girmelidir. Kuvvet, fikri tahakkuk ettirmekle mükellef kılınmalıdır (Tunaya, 1946b: 1079).”

Bu kısma kadar Hauriou’nun müessese teorisinin tanımında yer alan üç önemli unsur açıklandı. Hauriou müessesenin oluşu ve gelişimi için iki aşamadan bahsetmektedir. “Müessesenin oluşu ve tekemmül etmesi iki önemli aşama aracılığıyla olur: Bunlar, *kaynaşma (incorporation)* ve *şahıslanma (personnification)* safhalarıdır (Hauriou, 1933: 113).” Tunaya *içleşme ameliyesi (intériorisation)* olarak müessesenin ömrünü izah eden ameliyeden bahsetmektedir. Tunaya’ya göre, “içleşme öyle bir ameliyedir ki bununla müesseseleşme hâdisesi tekemmül eder. Bu içleşme ameliyesi iki safhada olur: *Kaynaşma* ve *Şahıslanma* (Tunaya, 1946b: 1084).”

Kaynaşma ve Şahıslanma safhalarına dair Onar’ın ve Tunaya’nın tariflerinin ikisine de yer verilebilir. Tunaya kaynaşma safhasını şu şekilde tanımlamaktadır: “Kuvvet, nazım fikrin bekçisi halinde emrine girer. Bu kaynaşma (incorporation) safhasıdır (Tunaya, 1946b: 1084).” Onar ise kaynaşma safhasını şu şekilde tanımlamaktadır:

“Kaynaşma safhası, idare edenlerle idare edilenler arasında bir fikir birliğinin husule gelmesidir. Hükûmet halkın mümessili değil bir fikrin mümessilidir. Yani evvelce halkla kuvvet arasında bir fikir iştiraki yokken, bu iki kitle birbirine karşı fikir ve his itibarıyla lakayt bulunuyorken artık bu ayrılık kalkmış, hükûmet de halkın taşıdığı fikrin mümessili haline gelmiştir. Artık halk ve hükûmet kaynaşmıştır. Bu kaynaşmaya rağmen, bütün iktidar yine hükümdarın elindedir ve şahsına bağlıdır. Sadece fikirler aşamasında bir kaynaşma mevcuttur (Onar, 1942: 435).”

Kaynaşma safhasında fikrin emrinde bulunan örgütlenmiş kuvvet (hükûmet) ile halk arasında bir kaynaşma gerçekleşmektedir. Bu aşama, fikrin alâkadarlar grubundan daha geniş bir kitleye yayılması açısından önem taşımaktadır. Alâkadarlar grubu, ekaliyetti. Kaynaşma safhasında fikir daha geniş bir kitle tarafından benimsenmiştir. Bununla birlikte, bu safhada fikre iştirak eden halk henüz aktif bir halde bulunmamaktadır.

Şahıslanma safhası, müessesenin tam hâle gelmesini izah eder. Hauriou’ya göre, şahıslanma sürecinin esas özelliği, “halkın aktif hâle gelerek hükûmete iştirakleriyle beraber siyasî hürriyet sahasına erişmeleridir (Hauriou, 1944: 657).” Onar da şahıslanma safhasını şu şekilde tanımlamaktadır:

“Bu safhada pasif vaziyette olan halk aktif bir vaziyet alır: devlet müessesesine esas olan fikirlerin tahakkuk ettirilmesi için lâzım olan vasıtalarla sahip olur ve faaliyetlere iştirak eder. Bu safhada artık şahsî bir kuvvetten ibaret basit bir hükûmet yoktur, taazzuv etmiş bir hükûmet mevcuttur. Ve müessese artık şahsiyetini de iktisap etmek suretiyle kemale ermiştir. (Onar, 1941: 12; Onar, 1942: 436).”

Tunaya şahıslanma safhasını şu şekilde izah etmektedir:

“Bu safhada hükümet ekalliyete değil, ekseriyete müsteniddir. Müzakerecilik ve teşrilik vasfı kuvvetlidir. Kuvvet artık ekalliyete ait değildir ve millet hesabına çalışmaktadır. Kuvvet müzakereci bir iktidar olmuştur ve otolimitasyon daha iyi tahakkuk edecektir. Kaynaşma safhasının fırtınalı denizi durulmuştur, ortalık “süt liman”dır. Kudret, tezahürlerin canlılığında istenilenleri idame ettirmekte, siyasî ve içtimâî hürriyete hiçbir nakısa verilmeyerek o asırlık mücadelelerden sonra elde edilen bir hak halinde tahttan daha üstün bir yerde, gönüllerde yaşamaktadır (Tunaya, 1946b: 1090).”

Hauriou’nun kurum teorisinin genel görünümüne bakıldığında bu teoriyi, modern ulus-devletin oluşum ve inşa süreçlerini açıklayıcı bir yaklaşım olarak görmek mümkündür. İçtimâî bir muhitte, objektif bir iş veya teşebbüs fikrinin varlığı, bu fikrin zihinlerde idrak edilerek sübjektif hâle geçmesi, ekalliyeti temsil eden alâkadarlar grubu tarafından fikrin taşınması ve yayılması, fikir yayıldıkça iştirak edenlerin artması (iştirak tezahürleri) ve fikri tahakkuk ettirmek üzere ve fikre bağlı örgütlenmiş bir kuvvetin bulunması müesseseyi tanımlayan unsurlardır. Müessesenin oluş ve kemale erişme aşaması ise iki safhada gerçekleşmektedir: Kaynaşma ve Şahıslanma safhaları. Kaynaşma safhasında fikre bağlı örgütlenmiş kuvvet ile halk arasında fikir üzerinde bir kaynaşma olur. Bu safhada halk fikri benimsemekle birlikte henüz aktif bir durumda değildir. Dolayısıyla örgütlenmiş kuvveti sınırlandıran bir konumda değildir. Şahıslanma safhasıyla halk aktif bir hale geçer ve örgütlenmiş kuvveti sınırlandırma gücüne sahip olur. Bu aşamada, halk fikirlerin tahakkuk ettirilmesi için gereken araçlara sahip olur ve faaliyetlere katılır. Sonuç olarak, Hauriou’nun kurum teorisi, tarihsel olarak modern ulus-devletin oluşum ve inşa süreçlerini açıklamak için kullanılması mümkün bir teoridir.

### 3. GÖKALP’İN MEFKÛRE KAVRAMI

Çalışmanın üçüncü kısmında Gökalp’in *mefkûre* kavramı ele alınmaktadır.<sup>15</sup> Mefkûre kavramını, Gökalp’in tefekkür hayatında etkili olan Fransız düşünür ve sosyologların etkileriyle birlikte ele almak önem taşımaktadır. Çünkü, Gökalp mefkûre kavramının içeriğini şekillendirirken tek bir Fransız düşünürü veya yazarı takip etmemiştir. Bu bağlamda Gökalp’in düşünce ve fikir hayatındaki kritik dönüm noktalarını ve yararlandığı düşünürleri ele alarak mefkûre kavramını açıklamanın daha faydalı bir yol olduğu söylenebilir.

Gökalp’in fikir ve düşünce hayatında 1908 / 1909 yılları önemli bir dönüm noktasının başlangıç yıllarıdır. Gökalp, 1908 yılında Meşrutiyet’in yeniden yürürlüğe konulmasından sonra (1908 Jön Türk Devrimi) Selanik’te yapılan İttihat ve Terakki kurultayına mümessil olarak davet edildi (Fındıkoğlu, 1955: 103-104, 114 – 115; Şapolyo, 1943: 71; Duru, 1949: 3).<sup>16</sup> Gökalp, Selanik’te gördüğü manzara karşısında fikrî bir başkalaşım geçiriyordu. Fındıkoğlu, Selanik’in millet müzesi gibi bir düzineye yakın ırk ve kavimden

<sup>15</sup> Gökalp’in yaşamı, şahsiyeti, fikirleri ve düşünceleri için ayrıca bkz. Ziyaeddin Fahri, *Ziya Gökalp: Sa Vie et Sa Sociologie: Essai Sur l’Influence de la Sociologie Française en Turquie*, (Thèse Principale Pour le Doctorat Ès Lettres) Imprimerie Berger-Levrault, 1935; “Ziya Gökalp’in Onuncu Ölüm Yıldönümü” *İş: Üç Aylık Ahlak ve İçtimaiyat Mecmuası*, Yıl: 1, Sayı: 3-4, 1934; “Ziya Gökalp’in XV. Ölüm Yıldönümü”, *İş: Üç Aylık Ahlak ve İçtimaiyat Mecmuası*, Cilt: 5, Sayı: 19, Defer 3, 1939; “Ziya Gökalp’in XX. Ölüm Yıldönümü”, *İş: Aylık Felsefe, Ahlak ve İçtimaiyat Mecmuası*, Cilt 9, Sayı: 39/40, 1944; Ziya Gökalp’in XXV. Ölüm Yıldönümü, *Bilgi*, Cilt: III, Sayı: 31, 1 Kasım 1949; Ziyaeddin Fahri Fındıkoğlu, *Ziya Gökalp için Yazdıklarım ve Söylediklerim*, Türkiye Muallimler Birliği Yayınları, İstanbul, 1955; Hilmi Ziya Ülken, “Durkheim et l’Enseignement des Sciences Sociales en Turquie”, *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 15, 1960, 7-29; Kâzım Nami Duru, *Ziya Gökalp*, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1949; Enver Behnan Şapolyo, *Ziya Gökalp: İttihat ve Terakki ve Meşrutiyet Tarihi*, Güven Basımevi, İstanbul, 1943; Osman Tolga, *Ziya Gökalp ve İktisadî Fikirleri*, İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul, 1949; Cavit Orhan Tütengil, *Ziya Gökalp Hakkında Bir Bibliyografya Denemesi*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul, 1949; Cavit Orhan Tütengil, *Ziya Gökalp Üzerine Notlar*, Türk Sosyoloji Cemiyeti Yayınları, İstanbul, 1956.

<sup>16</sup> Fındıkoğlu, Gökalp’in doğrudan Diyarbakır mümessili olarak Selanik’e geldiği ve 1909 yılında Selanik’te faaliyette bulunmaya başladığını belirtmektedir. Şapolyo da “İttihat ve Terakki Cemiyeti Selânik merkezi 1909 senesi sonlarında Ziya Beyi, Selânik’e murahhas olarak çağırıldıklarını ve Ziya Bey’in derhal Diyarbakır’dan Selanik’e gittiğini” ifade etmektedir. Duru ise Gökalp’in Selanik’e Diyarbakır’dan değil İstanbul’dan gelmiş olabileceğini yazıyor ve şu şekilde devam ediyor: “Çünkü Gökalp’in 1908 – 1910 ders yılında İstanbul Darülfünunu’nda Emrullah Efendi’nin Maarif Nazırı olması dolayısıyla boşalan felsefe kürsüsünde birkaç ders vermiş olduğunu Reşat Nuri Güntekin’den öğrendim.”

oluşturduğunu gören Gökalp'in şuur istihalesi geçirdiğini ve fikir parolası aradığını ifade etmekte ve şöyle devam etmektedir: "Bu fikir parolasını yakından tanıdığı İslâm felsefesinde bulamadı ve Fransız felsefesinde aramaya başladı (Fındıkoğlu, 1955: 104)." Bu dönemde Gökalp, Alfred Fouillée (1838 – 1912), Gabriel Tarde (1843 – 1904) ve Émile Durkheim (1858 – 1917) ile yakından alâkadar olmaya başladı.<sup>17</sup> Gökalp, Durkheim'in fikirlerinin etkisine girmeden evvel Fouillée'nin ve Tarde'in yaklaşımlarını yakından incelemiştir (Fındıkoğlu, 1935: 33; Fındıkoğlu, 1955: 104, 114; Ülken, 1960: 20). "Fouillée, bazı fikirlerin duygu ve hislerle sarmalanmış Fikir-Güçler olduğuna işaret etmektedir. Yani bir ideal sadece bir fikir değil, bir Fikir-Güç olduğunu belirtmiştir (Fındıkoğlu, 1935: 33)."

Fouillée, Fikir-Güç yaklaşımına 1872 yılında yayımlanan *La Liberté et Le Déterminisme* adlı eserinde ve 1878 yılında yayımlanan *L'Idée Moderne du Droit* adlı eserinde değinerek yer vermiştir. Fakat Fouillée konu üzerine doğrudan incelemeyi 1879 yılında *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger* dergisinde yazdığı iki yazı ile açıklamıştır. Fouillée, insanın kendisi tarafından tasarlanan her fikrin, yine insan üzerine etkisi olduğunu ve bu fikrin gerçekleşme eğilimi olduğunu belirtmektedir. Bu durumu Fouillée şu şekilde örneklendirmektedir:

"Descartes öyle demiştir: Düşünüyorum, öyleyse varım; Tanrı'yı düşünüyorum, öyleyse Tanrı vardır; diğer nesneleri düşünüyorum, öyleyse onlar vardır. Düşüncenin nesnelleşmesi olarak adlandırılabilir. Şeyi göstermek için deneysel doğrulamaya, psikolojik ve fizyolojik gözlem gerçeklerine başvuruyoruz. Fikirler, kendilerini gerçekleştirerek doğrulanırlar. İdeal, bilincin olgularından biridir. Düşüncemiz, arzumuz ve irademiz üzerinde gerçek bir etki yaratır. Eğer idealin harekete geçirdiği eylemin, birey için, insanlık için, dünya için yararlı ve gerekli olduğunu gösterirsek, idealin, bilincin yol gösterici yasalarından biri olduğu sonucu çıkar (Fouillée, 1879: 674 – 676; Fouillée, 1883: 247 – 249)."

Dolayısıyla Fouillée, bazı fikirlerin harekete geçirici güçlere sahip olduğunu ve fikirlerin kendilerini gerçekleştirme potansiyeline sahip olduğunu ileri sürmüştür.

Gökalp, Tarde'in fikirleriyle de kısa bir süre yakından alâkadar olmasına rağmen Gökalp'in aradığı fikir parola hem düşünsel hem de siyasal ihtiyaca karşılık veren bir parola olmalıydı. Bu sebeple, Tarde'dan sonra Durkheim'in fikirlerine yakın ilgi duydu. Gökalp'in, Durkheim'in fikirlerine ilgi duymasının Osmanlı İmparatorluğu'nun içinde bulunduğu siyasal ve toplumsal koşullarla yakın ilgisi vardı. Fındıkoğlu bu ilişkiyi şu şekilde izah etmektedir:

"1908 Devrimi'nden sonra gazeteler Osmanlıların ayrılıkçı derneklerinden yani Ermenilerden, Bulgarlardan vs. acı bir şekilde şikâyet etmeye başladı. Herkes kendine şu soruyu sordu: Nasıl oluyor da Ermeniler, Rumlar, Arnavutlar, Araplar gerçek Osmanlı olduklarını iddia ederken isyanlara, örgütlü ayaklanmalara karışıyorlar? Gökalp, tarihi geçmişe uzanan bir topluluğa ait olma duygusunu bireysel bir kararla ortadan kaldırmanın mümkün olmadığına kesin olarak inanıyordu. Tam da bu belirleyici anda Durkheim yardımına koşuyor ve ona toplumsal bir gerçekliğin, bireylerden oluşsa da kendi başına bir varlığı olan *kolektif bir bilincin* açıklamasını sunuyor. *Kolektif Bilinç* (Ma'serî Şuur) Gökalp için yepyeni ve mutlu bir yol açtı (Fındıkoğlu, 1935: 34-35)."

<sup>17</sup> Fındıkoğlu, 24.10.1934 tarihinde Berlin Türk Kulübü'nde yaptığı konuşmada Gökalp'in Selanik'te bulunduğu dönemde Fouillée, Tarde, Bergson ve Durkheim ile yakından alâkadar olduğunu belirtmektedir. M. Nermi de Fouillée'yi ve Henri Bergson'u (1859 – 1941) Ziya Gökalp'in tesiri ile karıştırmaya başladığını belirtmektedir.

M. Nermi Merkez Umumi tarafından Paris'e tahsile gönderildiğini ve Durkheim'in ve H. Bergson'un (1859 – 1941) derslerini takip ettiğini belirtmektedir. M. Nermi, Bergson'un derslerinden birini hulasa ederek Gökalp'e gönderdiğinde Gökalp'in kendisine "böyle eski mütefekkirlerle uğraşmaması gerektiğini tavsiye ettiğini" anlatmaktadır. Fakat, M. Nermi Bergson'un Spinoza üzerine verdiği derslerini not aldığını, Ethica'nın yeni tahlil imkânları vermesi bakımından önemli olduğunu, bu sebeple Bergson'un derslerini takip etmenin ehemmiyeti üzerinde durduğuna dair bilgi verince Gökalp ile bu konuda anlaştıklarını da ifade etmiştir.

Ayrıca bkz. M. Nermi, "Ziya Gökalp Etrafında Hatıralar", *İş: Üç Aylık Ahlak ve İctimaiyat Mecmuası (Ziya Gökalp'in Onuncu Ölüm Yıldönümü)*, Cilt: 1, Sayı: 3-4, 1934, ss. 179-182.

Durkheim, *kolektif bilinci* şu şekilde tanımlamaktadır: “Aynı toplumun ortalama bir üyesi tarafından paylaşılan inançlar ve duygular bütünü, kendine ait bir yaşamı olan belirli bir sistem oluşturur. Buna, kolektif bilinç denebilir (Durkheim, 1973: 46).”<sup>18</sup> Gökalp, bir yandan siyasi bir birim oluşturacak unsurların heterojenliğini, diğer yandan İmparatorluğun Müslümanları arasında dayanışma yaratmak için dini duyguları güçlendirmenin imkânsızlığını göz önüne aldığı anda, ona tek bir yol kalıyordu: Türkler arasında kolektif bir bilinç yaratmaya çalışmak (Fındıkoğlu, 1935: 36). “Gökalp, bireysel gerçekliklerden farklı bir kolektivite fikrini ve Durkheim sosyolojisinden kolektif bilinç kavramını öyle bir şekle dönüştürdü ki, toplumsal gerçeklik ve kolektif bilinç kavramlarının yerini ulus ve ulusal bilinç kavramları aldı (Fındıkoğlu, 1935: 36).” İşte kısa bir şekilde yer verilen tarihsel ve düşünsel arka plan, Gökalp’in mefkûre kavramını şekillendirirken ve içeriğini inşa ederken yararlandığı yaklaşımları göstermesi açısından önemlidir. Gökalp, mefkûre kavramını bahsedilen tarihsel arka planın eşliğinde geliştirmiş ve şekillendirmiştir.

Gökalp, 24 Temmuz 1922 tarihinde Küçük Mecmua’da *Musababe: Mefkûre Nedir?* başlıklı bir yazı yayımlamıştır. Gökalp yazısında mefkûrenin çeşitli zamanlarda farklı farklı suretlerde tarif edildiğini belirtmektedir:

“Mefkûre, muhtelif zamanlarda metafizikçiler, ideologlar, sosyologlar tarafından farklı farklı suretlerde izah edilmiştir. Mefkûre, metafizikçilere göre, öteki âleme mensup bir gerçekliktir. Metafizikçilere göre, hakikî varlıklar mefkûrelerdir, maddî varlıklar, onların gölgelerinden ibarettir. Mefkûre, ideologlara göre, hiçbir gerçekliğe yaslanmaz. Bu ancak ferdin muhayyilesinde tasavvur edilen bir “kemâl numunesi”nden ibarettir. Sosyoloji ilmine göre, mefkûre istikbalde vasil olacağımız gaye, bir hedef demek değildir. Mefkûre, müstesna anlarda yaşanılmış ve yine o anlarda yaşanabilen bir hayat tarzıdır. Bu müstesna anlar, cemiyetin buhranlı dakikalarıdır (Gökalp, 2018: 62-66).”

Bu tanımlardan üçüncüsü, yani mefkûrenin sosyoloji ilmine göre tanımlanışı Gökalp’te esas manasını bulmaktadır.

Gökalp adî zamanlar ile buhranlı (galeyanlı) zamanların fert ve cemiyet hayatı üzerine etkisi yönünden bir ayırım yapar:

“Adî zamanlarda, fertler ferdî hayatlarıyla meşgul olduklarından cemiyetin hayatı gayet zayıftır. Fakat milletin hayatı büyük bir tehlike ile tehdit olunduğu, cemiyet büyük bir hamle ile kendini kurtarmaya azmettiği galeyanlı “dakikalar” da cemiyet bu derin uykudan birdenbire uyanır. Fertler bu esnada kendi menfaatlerini, şahsî arzularını, gailelerini unuturlar. Bu galeyanlı dakikalarda, fertler ferdî şahsiyetlerini kaybetmişlerdi. Hepsinin ruhunda hüküm süren yalnız maşerî (kolektif) şahsiyetti. İşte, insanların bu galeyanlı anlarda yaşadığı bu tatlı saadet hayatına mefkûre adı veriliyor. (Gökalp, 2018: 66-67).”

Gökalp, 1924 yılında yayımlanan yazısında ise mefkûreyi şu şekilde izah etmektedir: “Mefkûre, galeyanlı içtimalardan doğar. Hususiyetle, milletin büyük bir tehlikeye duçar olduğu yahut büyük bir zafer kazandığı zamanlarda, milletteki bütün ruhları istilası altına alır (Gökalp, 2016: 32).” Gökalp, mefkûreyi ferdî şahsiyetlerin ve menfaatlerin bir kenara bırakılarak tüm fertlerin ruhunda hüküm süren kolektif bilinç ve şahsiyetle izah etmektedir. Gökalp’e göre, mefkûre milletin hayatının tehlike altına girdiği, buhranlı ve galeyanlı anlarda ortaya çıkmaktadır.

Gökalp, mefkûre ile hedef arasındaki farka fert ve cemiyet hayatı bağlamında dikkat çekerek farklılıkları şu şekilde belirtmektedir:

“Hedef, istikbale, mefkûre maziye aittir. Hedef, şuurlu bir fikir, mefkûre şuursuz bir duygudur. Hedef, zihindeki bir tasavvurdan ibarettir; mefkûre ise bizi arkadan iten, gizli bir kuvvettir. Bu gizli kuvvetten yalnız, şuur sahnesine çıktıktan sonra haberdar oluruz. Hedef bir gerçeklik olmadığı halde, mefkûre bir

<sup>18</sup> Durkheim’in farklı eserlerinde *Kolektif Bilinç* kavramına dair yaklaşımları için ayrıca bkz. Georges Gurvitch, *Essais de Sociologie*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1938, ss. 115 – 171.

hakikî bir gerçekliktir. Mefkûre, yaratıcı bir hız, yaratıcı bir hamledir. Hedef, düşünülmüş bir gaye, yaratılmış bir maksattır. Bu gayeyi düşünen ve bu maksadı yaratan da cemiyet değil, ferttir. O halde mefkûre maşerî (kolektif / ortak), hedef, ferdîdir. (Gökalp, 2016: 93).”

Bu noktada, Gökalp’ın mefkûrenin toplumları harekete geçirici gücünden, sadece şuur sahnesine çıktıktan sonra haberdar olabileceğimizi ifade etmesi önem taşımaktadır. Dolayısıyla mefkûre, bir toplumsal gerçeklikte, bir cemiyette objektif olarak mevcuttur. Fakat, buhranlı yahut galeyanlı anlar olmadıkça mefkûrenin şuur sahnesine gerçeklik olarak çıkmadığı ve toplumu kolektif bir şuur altında birleştirdiğinden söz edilemez. Bu açıdan buhranlı yahut galeyanlı bir olayın, objektif olarak mevcut olan mefkûrenin şuur sahnesine çıkmasında önemli bir rolü olduğu söylenebilir.

Gökalp, 31 Temmuz 1922 tarihinde yayımlanan bir yazısında mefkûre ile gerçeklik (şeniyet) arasındaki bağlantıya dikkat çekerek mefkûrenin bir fikir hâlinen başlayarak gerçeklik haline dönüştüğü fikrine katılmadığını ileri sürmektedir. (Gökalp, 2018: 69) Bu yaklaşım, Gökalp’i Fouillée’den ayıran önemli bir farklılık noktasıdır. Gökalp mefkûre ile gerçeklik arasındaki ilişkiye şu şekilde dikkat çekmektedir:

“Belki mefkûre ta ilk menşesinde bir gerçeklik olarak doğar. Büyük bir buhran zamanında, cemiyette yalnız müşterek vicdan hâkim olur. Ferdî vicdanlar kaybolur. Bu müşterek vicdan ruhlarla vectler sağan, bütün fertleri kutsiyetine karşı hürmetkâr ve fedakâr kılan canlı bir gerçekliktir. Mefkûre dediğimiz şey bu maşerî (kolektif) vicdanın (şuurun) şiddetli ve yoğun bir hayat yaşamasıdır. Demek ki mefkûre, yeni doğduğu zaman canlı bir gerçeklik, hakikî bir hayat halindedir (Gökalp, 2018: 69-70).”

Gökalp ve Fouillée arasında bu konu hakkında bir farklılık görmekle birlikte Gökalp’ın 11 Mayıs 1924 tarihli bir yazısında şu ifadelerle rastlanmaktadır: “Milletin büyük bir tehlikeye duçar olduğu yahut büyük bir zafer kazandığı zamanlarda, milletteki bütün ruhları istilası altına alan mefkûredir. Böyle zamanlarda herkes mefkûrelidir. Çünkü mefkûre, gerçeklik halini almıştır (Gökalp, 2016: 32).” Bu yazısında, Gökalp mefkûrenin gerçeklik haline dönüşmesinden söz etmektedir. Dolayısıyla mefkûre ve şeniyet arasındaki ilişkide iki farklı yorumu da görmek mümkündür. Gökalp, mefkûrenin içtimaî mahiyeti hakkında şu saptamaları yapmaktadır:

“Mefkûre, ferdî bir fikir değil, içtimaî bir gerçekliktir. Mefkûre içtimaî bir gerçeklik olduğu için fertler tarafından yaratılamaz. O, içtimaî sebeplerle kendi kendine doğar. Mefkûre mevcut olduğu için, fertler tarafından yalnız keşfedilebilir. Bundan başka, mefkûre bir gerçeklik olduğu için, her gerçeklik gibi onun da ilmi yapılabilir. Onun ilmi, sosyoloji ilmi aracılığıyla yapılabilir (Gökalp, 2018: 73).”

Gökalp’ın mefkûrenin içtimaî mahiyeti olduğunu vurgularken Fouillée’nin yaklaşımından bir ayrılık noktası daha belirgin olmaktadır. Çünkü Fouillée’ye göre, Fikir-Güç önemli ölçüde ferdî özelliğe dayanmaktadır. Bu noktada, Gökalp ile Fouillée’nin yaklaşımı arasındaki farklılıklar tespit edilebilir.

Gökalp, mefkûrenin birçok kıymetler ve müesseseler yaratabilen özelliğine de dikkat çekmektedir. Gökalp’e göre;

“Mefkûre, birçok kıymetleri yarattığı gibi, kıymetler de birçok müesseseleri vücuda getirir. Yeni mefkûre zuhur eder etmez, eski kıymet hükümleri yok olmaya, bunların yerine yeni mefkûreden doğan yeni kıymet hükümleri meydana çıkmaya başlar. Bu kıymet hükümlerinden de ahlâkî, hukukî, siyasî, bedîî, iktisadî, lisanî ilh. mahiyette birçok yeni müesseseler, yeni kaideler doğar. İşte bu saydığımız hadiselerin mecmuuna “millî hars” namı verilir. Demek ki milletin hem istikbalini haber veren hem de istikbaldeki millî harsını yaratan mefkûredir. (Gökalp, 2018: 77).”

Bu yönüyle mefkûrenin yaratıcı bir özelliğe sahip olduğu anlaşılmaktadır. Eski kıymet hükümlerini ve müesseseleri inşa eden fikirler, yeni tarihsel ve toplumsal koşullara uyum sağlayamadığı ve hatta tarihsel ilerlemenin önünde engel oluşturmaya başladığında buhranlara veya krizlere sebep olabilir. Bu buhranlı veya kriz dönemlerini aşmak üzere yeni mefkûrenin yönlendirici gücü sayesinde yeni kıymet hükümleri ve müesseseler oluşturulabilir. Bu yönüyle, mefkûre gerçekten de yaratıcı bir hamledir.

## SONUÇ

Çalışmanın bölümlerinden yararlanarak Hauriou'nun *Kurum Teorisi*'nde yer alan "Fikir Unsuru" ile Gökalp'in "Mefkûre" kavramını karşılaştırmak mümkün hale gelmektedir. Hauriou'ya göre, müessesenin en önemli unsuru "içtimâî muhitte gerçekleştirilecek olan iş veya teşebbüs fikri"dir. Hauriou, "fikir unsurunun objektif olarak içtimâî muhitte bulunduğunu, fikrin herhangi bir kimsenin yarattığı olmadığını ve fikrin sadece kâşifi olabileceğini" belirtmiştir. Gökalp de "mefkûrenin, ferdi bir fikir değil, içtimâî bir gerçeklik olduğunu, bu sebeple fertler tarafından yaratılamayacağını" belirtmiştir. Ayrıca Gökalp, "mefkûrenin içtimâî sebeplerle kendi kendine doğduğunu ve fertler tarafından yalnızca keşfedilebileceğini" belirtmektedir. Bu konuda, Hauriou'nun "Fikir Unsuru" ile Gökalp'in "Mefkûre" kavramı birbirine benzer özelliğe sahiptir.

Gökalp, "mefkûrenin galeyanlı veya buhranlı zamanlarda ortaya çıktığını" belirtmekte ve bu dönemlerde fertlerin ruhunda "kolektif şuur" un hüküm sürdüğünü ifade etmektedir. Hauriou'nun "Fikir Unsuru" ise sadece belirli zamanlarda ortaya çıkan bir gerçeklik şeklinde tezahür etmemektedir. Ayrıca, Hauriou içtimâî muhite ekilen fikir unsurunun fertlerin zihninde sübjektif hâle geldiğini belirtmekte, fakat bu sübjektif hâle gelme durumunun "kolektif bir şuur" olarak görülmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla bu hususlarda Gökalp ile Hauriou'nun yaklaşımları farklılıklar olduğu görülmektedir.

Gökalp mefkûrenin "şuursuz bir duygu olduğunu, bizi arkadan iten bir kuvvet olduğunu ve bu mefkûreden şuur sahnesine çıktıktan sonra haberdar olacağımızı" ifade etmektedir. Hauriou'nun teorisinde *Fikir Unsuru*'nun içtimâî muhitte objektif olarak bulunması, zihinler bu fikri idrak edince fikrin sübjektif hâle geldiği belirtilmişti. Hauriou, fikrin "şuurdan şuura yayılması" hususunun önemli bir aşama olduğuna dikkat çekmişti. Hauriou'ya göre, fikrin taşıyıcıları olan âlakadarlar grubu aracılığıyla fikir şuurdan şuura intişar eder. Kaynaşma safhasında ise fikir yalnızca ekaliyette olan âlakadarlar grubuna değil, ekseriyette olan halkın şuuruna da nüfuz eder. Bu hususta, mefkûrenin ve fikrin *şuur sahnesine çıkmadan önce de mevcut olması* açısından her iki yazarın yaklaşımında da benzerlik vardır. Fakat, mefkûrenin "*ma'şerî mahiyette*" olması, Gökalp'in yaklaşımını, Hauriou'dan farklılaştıran bir özelliktir.

Son olarak, Gökalp "mefkûrenin birçok kıymetler ve müesseseler yaratabildiğine" dikkat çekmektedir. Bu yönüyle Gökalp'e göre, mefkûre hem "milletin istikbalini" hem de "millî harsı" yaratma kudretine sahiptir. Hauriou'nun teorisinde "fikir unsuru" da müessesenin mevzuunu teşkil etmesi yönünden önem taşımaktadır. Müessesenin doğumu, gelişimi ve olgunlaşması, fikir unsuru merkezinde şekillenmektedir. Bu yönden, Gökalp'in "mefkûre" kavramının ve Hauriou'nun teorisinde yer alan "Fikir Unsuru" nun yeni kaideler, kıymetler ve müesseseler ortaya çıkarma kudretine sahip olmaları yönünden benzerlik taşıdığı söylenebilir.

Sonuç olarak, Gökalp'in "Mefkûre" kavramını, modern ulus-devlet inşasını analiz ederken kullanılabilen bir analiz birimi olarak ele almak mümkündür. Gökalp'in "Mefkûre" kavramının, Hauriou'nun "Kurum Teorisi" nin tanımlayıcı unsurlarından "Fikir Unsuru" ile benzeştiği noktalar olduğu gibi ayrıştığı noktalar da mevcuttur. Bu karşılaştırmada ortaya çıkan en önemli bulgu, Gökalp'in "Mefkûre" kavramının, modern ulus-devletin oluşum ve inşa sürecini hukuksal ve yönetsel bir şekilde açıklarken önemli bir analiz birimi olarak kullanılmaya elverişli olmasıdır. Bu çalışmanın, Gökalp'in "Mefkûre" kavramını da somut tarihsel koşulları analiz etmek üzere kullanarak Türkiye Cumhuriyeti'nin modern ulus-devlet olarak inşa edilme sürecini açıklama amacını taşıyan araştırmalara katkı sağlayacağı umulmaktadır.

## KAYNAKLAR

- Akbay, M. (1948), *Umumî Âmmî Hukuku Dersleri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.  
Bouglé, C. (1935), *Bilan de la Sociologie Française Contemporaine*, Paris: Librairie Félix Alcan.

- Crozat, C. (1944), *Amme Hukuku Dersleri: Cilt II – Kısım I (Orta Zamanlar)*, (Çev. Recai Galip Okandan), İstanbul: Kenan Matbaası.
- Durkheim, É. (1973), *De la Division du Travail Social*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Duru, K. N. (1949), *Ziya Gökalp*, İstanbul: Millî Eğitim Basımevi.
- Fındıkoğlu, Z.F. (1935), *Ziya Gökalp: Sa Vie et Sa Sociologie: Essai Sur L'Influence de la Sociologie Française en Turquie*, Strasbourg: Imprimerie Berger-Levrault.
- Fındıkoğlu, Z.F. (1944), *İçtimaiyat Dersleri: İkinci Cilt (Hukuk Sosyolojisi)*, İstanbul: Gençlik Kitabevi Neşriyatı.
- Fındıkoğlu, Z. F. (1955), *Ziya Gökalp İçin Yazdıklarım ve Söylediklerim*, İstanbul: Türkiye Muallimler Birliği Neşriyatı
- Fouillée, A. (1879), “La Philosophie des Idées – Forces comme Conciliation du Naturalisme et de l'Idéalisme”, *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger*, Quatrième Année, VIII, 1-32.
- Gökalp, Z. (2016), *Çınaraltı Yazıları*, İstanbul: Ötüken Neşriyat
- Gökalp, Z. (2018), *Küçük Mecmua Yazıları*, İstanbul: Ötüken Neşriyat
- Gurvitch, G. (1938), *Essais de Sociologie*, Paris: Libraire du Recueil Sirey.
- Hanıoğlu, Ş. (2012), “Tarık Zafer Tunaya (1916 – 1991)”, İstanbul: *TDV İslâm Ansiklopedisi*, Cilt: 41, 377-378.
- Hauriou, M. (1916), *Principes de Droit Public*, 2<sup>e</sup> Éditions, Paris: Libraire Recueil Sirey.
- Hauriou, M. (1927), “Hukuk Fakülteleri ve Gayeleri”, (Ter. M. Kemalettin), *Darülfünun Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 909 – 913.
- Hauriou, M. (1933), *Aux Sources du Droit: Le Pouvoir, L'Ordre et la Liberté*, Paris: Libraire Bloud & Gay
- Hauriou, M. (1944), “Müessese ve Tesis Teorisi” (Çev. Tarık Zafer Tunaya), *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 9, Sayı: 3-4, 639 – 671
- Kavuncuoğlu, S. (2023), *Fransa'da Merkezileşme Süreci (XI. – XIV. Yüzyıllar)*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kubalı, H.N. (1943), *Esas Teşkilat Hukuku Dersleri: Birinci Cilt (Nazariyeler ve Prensipler)*, İstanbul: Arkadaş Matbaası.
- Menemencioglu E. (1939), *Amme Hukuku Ders Notları*, Ankara: Alaeddin Kırıl Basımevi
- Okandan, R.G. (1950), “Devletin Şahsiyetinin Müessese Fikriyle İzahı”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 16, Sayı: 1-2, 88-96.
- Onar, S.S. (1933), *İdare Hukuku: Sömestre 3-4*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Talebe Cemiyeti Neşriyatı
- Onar, S.S. (1934), *İdare Hukuku*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Talebesi Neşriyatı.
- Onar, S.S. (1941), *Hauriou'nun Müessese Nazariyesinin İzahı ve Bazı Müesseselerin Tatbiki*, Ankara: Hukuk İlmini Yayma Kurumu Konferanslar Serisi.
- Onar, S.S. (1942), *İdare Hukuku: Birinci Cilt*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Şapolyo, E. B. (1943), *Ziya Gökalp: İttihat ve Terakki ve Meşrutiyet Tarihi*, İstanbul: Güven Basımevi
- Tolga, O. (1949), *Ziya Gökalp ve İktisadî Fikirleri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı
- Tuna, O. (1944), “Ziya Gökalp et Sa Personnalité”, *İş: Aylık Felsefe, Ahlak ve İçtimaiyat Mecmuası*, Cilt: 9-11, Sayı: 39-40, 52-54.

- Tunaya, T.Z. (1946a) “Müessese Teorisinde Fikir Unsuru ve Bazı Hususiyetleri”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 9, Sayı: 2-3, 537 – 560.
- Tunaya, T.Z. (1946b), “Müessese Teorisinde Fikir, Şahıs, Kuvvet Unsurları Arasında Münasebetler ve İşleşme Ameliyesi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 12, Sayı: 4, 1073-1099.
- Tütengil, C.O. (1949), *Ziya Gökalp Hakkında Bir Bibliyografya Denemesi*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi – İktisaiyat Enstitüsü Neşriyatı
- Tütengil, C.O. (1956), *Ziya Gökalp Üzerine Notlar*, İstanbul: Türk Sosyoloji Cemiyeti Yayınları
- Ülken, H.Z. (1960), “Durkheim et l’Enseignement des Sciences Sociales en Turquie”, *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 2 (15), 7-29.
- Widmann, H. (2000), *Atatürk ve Üniversite Reformu*, (Çev. Aykut Kazancıgil – Serpil Bozkurt), İstanbul: Kabalcı Yayınları.

## Tanzimat Dönemi Osmanlı Mülkileşmesinde Sivilleşme Olgusu

### The Phenomenon of Civilianization in Ottoman Civil Administration during the Tanzimat Period

Kaan Akman, Dr., Eposta: kaanakman94@gmail.com, ORCID: 0009-0006-9719-3364

#### Öz

Mülki idare ve askeri idarenin birlikte yönetimi modern öncesi devletlerde yaygın biçimde görülen bir uygulamadır. Osmanlı idare tarihi açısından bu durum değerlendirildiğinde sivil ve askeri idarenin 19'uncu yüzyıla kadar taşrada aynı yöneticilerin sorumluluğunda olduğu görülmektedir. Tanzimat reformları sonrasında bu iki yönetim alanını birbirinden ayırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde mülki idarenin şekillenmesinin ardındaki yönetim anlayışını ifade eden mülkileşme sivilleşme olarak nitelendirilmiştir. Sivilleşme olgusu yalnızca mülki yönetimin askeri yönetimden ayrılmasıyla sınırlı kalmamış; bürokrasinin sivilleşmesi ile sosyal ve siyasal hakların gelişimi konuları da içermiştir. Makalede Tanzimat dönemi Osmanlı mülkileşmesinde sivilleşmeye yönelik gelişmelerin dayandığı maddi zemin araştırılmıştır. Öncelikle sivilleşme ve mülkileşme arasındaki ilişki değerlendirilmiş daha sonra 1839-1864 yılları arasındaki dönemdeki sivilleşmeye yönelik gelişmeler saptanmıştır. Araştırmada, 1839-1864 yılları arasında Tarkan Zafer Tunaya'nın mülkileşme, İlber Ortaylı'nın ise bürokrasi olguları bağlamında ele aldığı sivilleşme adımlarından zaman zaman geri dönüşlerin yaşandığı ve bu nedenle sivilleşmenin sürekli ilerleyen bir seyir izlemediği sonucuna ulaşılmıştır. Fakat Tanzimat dönemindeki mülkileşme sürecini açıklamada sivilleşme olgusunun önemli bir rolünün olduğu görülmüştür.

**Anahtar sözcükler:** Mülkileşme, Sivilleşme, Osmanlı, Tanzimat, Reform

#### ABSTRACT

The combined administration of civil and military administrations was a common practice in pre-modern states. When considered from the perspective of Ottoman administrative history, it is seen that civil and military administration were under the responsibility of the same administrators in the provinces until the 19th century. Following the Tanzimat reforms, regulations were introduced to separate these two administrative spheres. During this period, the concept of civilianization, which refers to the administrative approach behind the formation of the civil administration, has been described as civilianization. The phenomenon of civilianization was not limited to the separation of civil administration from military administration; it also encompassed issues such as the civilianization of the bureaucracy and the development of social and political rights. This article explores the material basis underlying the developments towards civilianization in Ottoman territorialization during the Tanzimat period. First, the relationship between civilianization and territorialization is evaluated, and then the developments towards civilianization in the period between 1839 and 1864 are identified. The research concludes that the steps taken towards civilianization, which Tarkan Zafer Tunaya evaluated in terms of provincialization and İlber Ortaylı in terms of bureaucracy between 1839 and 1864, experienced occasional reversals, and therefore civilianization did not follow a continuously progressive course. However, it has been observed that the phenomenon of civilianization played a significant role in explaining the process of provincialization during the Tanzimat period.

**Keywords:** Territorialization, Civilization, Ottoman, Tanzimat, Reform

## GİRİŞ

Ülke topraklarını ordu bölgelerine ayırarak yönetme geleneği, Ortadoğu-Akdeniz coğrafyasındaki imparatorluklarda sıkça görülen bir uygulamadır. Nitekim Sasaniler’de eyalet yönetiminde askeri sistem esas alınmış, I. Hüsrev döneminde ülke *padhgos* adı verilen dört ordu bölgesine ayrılmıştır. Bizans’ta ise *thema* uygulaması benzer bir içeriğe sahiptir. Bizans İmparatorluğu, topraklarını küçük parçalara bölerek başlarına *strategos* denilen askeri valiler atamıştır (Ortaylı, 2017: 28-39). Osmanlı’da ise sınırlarının genişlemesi sonucunda oluşturulan sancaklara ve eyaletlere mülki ve askeri yetkilere sahip olan beylerbeyi ve sancakbeyleri tayin edilmiştir (Başar, 2015: 17). Sancakbeyleri üzerinde denetim yetkisi bulunan beylerbeyi aynı zamanda sipahilerin birinci derecede yöneticisi ve komutanı olarak görevlendirilmiştir (Çadırcı, 2013: 10). Dolayısıyla Osmanlı yönetim düzeninde toprakta askeri ve mülki işlevler bir arada örgütlenmiştir.

Osmanlı klasik dönemindeki mülki ve askeri alanın birlikte yönetimi Tanzimat reformları sonrasında değişmeye başlamıştır. Ülke yönetimindeki bu değişim Tarık Zafer Tunaya’nın ifadesiyle “*mülkileştirilme (sivilleştirilme) niteliğine*” dönüşmüştür (Tunaya, 1975: 226). Ortaylı ise Tanzimat dönemini “*yönetimin modernleşmesi*” olarak açıklamıştır (Ortaylı, 2017). Tanzimat sonrası dönemi nitelendiren sivilleşme ve modernleşme olgularının birbiri ile ilişkili olduğu Karasu (2015: 355) tarafından “*Tunaya’nın sivilleşme anlamında kullandığı mülkileşme aslında “mülk”ün bir modernleşmesi olup mülkileşme sürecini olarak ele aldığımız sürecin çok önemli bir ayağını oluşturmaktadır*” şeklinde ifade edilmiştir.

Makalede Tanzimat dönemi sivilleşmesinin üç alanda incelenebileceği öne sürülmektedir. Birincisi, askeri ve mülki idarenin görevlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Bu ayrım; valilerin yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesini, meclislerin oluşturulmasını, yönetsel kademelenmenin belirlenmesinde yeni ölçütlerin kullanılmasını ve iç güvenlik sistemindeki değişimleri kapsamaktadır. Sivilleşmenin incelenebileceği ikinci alan taşrada bürokratların sayısının artırılması yoluyla merkezileşmenin sağlanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda taşra yönetiminde yetkili yöneticiler arasındaki dengeyi kurmak amacıyla yeni yönetsel makamlar oluşturulmuştur. Siyasal ve sosyal hakların gelişimi yani medenileşme yolundaki reformlar sivilleşmenin görüldüğü üçüncü alandır. Bu süreçte modernleşme düşüncesi öncelikle kurumların ıslahı ve kanunlaştırma reformları ile başlamış, daha sonra toplumsal yaşamın diğer alanlarına yayılmıştır. Çalışmada, 1839-1864 yılları arasında mülki idarenin sivilleşme sürecine odaklanılmıştır. 1839 yılı, mülki idarede sivilleşmeye yönelik reformların başlangıcı olarak kabul edilirken; 1864 yılı bu reformların taşrada türdeş bir biçimde uygulanmasını dikkate alarak sınır olarak belirlenmiştir.

Makalede mülki idarenin sivilleşme sürecini de etkilediği için sivilleşmenin merkezileşme ve modernleşme boyutlarına genel hatlarıyla yer verilmiştir. Bürokrasideki sivilleşmeyi döneme ilişkin bürokrat sayılarının çıkartılması ve çeşitli alanlarda sivil bürokratların hâkimiyetinin açıklanması ile ele almak mümkündür. Siyasal ve sosyal hakların gelişimini ise Batılılaşma yolunda gündelik hayatın değişiminden, yönetsel süreçlerin modernleşmesine kadar kapsamlı bir şekilde incelemek gerekmektedir. Her iki alandaki derinlemesine incelemeler de çalışmanın kapsamı dışında bırakılmış, doğrudan mülki ve askeri idarenin ayrımı konusu araştırılmıştır. Mülki idarenin sivilleşmesi sürecini açıklamak için valilerin yetkilerinin düzenlenmesi, meclislerin oluşumu ve temsil anlayışının gelişimi, yönetsel bölünüş ve kademelenmede değişimler, iç güvenlik sisteminde sivilleşme ve tüm bu süreçlerin devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinde ortak uygulama imkânı sağlayan 1864 Vilayet Nizamnamesi inceleme aracı olarak seçilmiştir.

### 1. SİVİLLEŞME VE MÜLKİLEŞME İLİŞKİSİ

Sivil, *askerliğe ait olmayan*; mülki ise *askeri sınıf dışında kalan* (Ayverdi, 2005: 2848; Ağakay, 1956: 567, 691) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu nedenle mülkileşme ve sivilleşme olguları birbiriyle yakından ilişkilidir. Sivilleşme alanyazında iki anlamda kullanılmaktadır. Sivilleşmenin ilk anlamı siyasetin askeri etkilerden

uzaklaşması ve seçilmiş kişilerin sivillerden oluşmasıdır. İkinci anlamı ise sivil toplumun güçlendirilmesidir (Erdoğan, 2006). Bu çalışmada ele alınan sivilleşme olgusu sivilleşmenin birinci anlamını kapsamaktadır.

19. yüzyılda mülki idarenin sivilleşmesi sürecini anlayabilmek için bu döneme kadarki Osmanlı yönetim sisteminde devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin temel özelliklerini çözümlemek gerekmektedir. Tunaya'nın da belirttiği gibi Osmanlı 16. yüzyıla kadar askeri toprak devletidir. Bu nedenle toprak yöneticiliği askeri ve siyasal bir güç niteliğindedir (Tunaya, 1975: 223, 226). Merkezi yönetim gibi taşra örgütünde de benzer bir durum görülmektedir. Nitekim taşra yönetimi askeri hiyerarşiye göre örgütlenmiştir. İmparatorluğun ilk dönemlerinde askeri örgütlenmeye bağlı olarak ülke, liva ya da sancak adı verilen bölümlere ayrılmış ve başlarına askeri komutan olarak sancakbeyleri atanmıştır (Sencer, 1984a: 27). Eyaletlerde ise beylerbeyi bölgenin en büyük mali-mülki ve askeri yöneticisi konumunda olmuştur (Çadırcı, 2017: 97). Böylece Osmanlı toprak örgütlenmesinde sancaktan eyalette doğru yöneticiler komuta zinciriyle birbirine bağlanmıştır (Ortaylı, 2017: 499).

Osmanlı Devleti'nin toprak üzerinde örgütlenmesinde bazı değişiklikler yapılsa da Tanzimat dönemine kadar mevcut yapı geçerliliğini büyük ölçüde korumuştur. Merkezi yönetimde olduğu gibi taşrada da farklı alanların yönetimi bir yöneticinin sorumluluğuna verilmiştir. Bu yöneticilerin temel görevi ise vergi toplamak, savaş için asker sağlamak ve iç güvenliği temin etmek olarak belirlenmiştir (Apan, 2015: 61-65). Taşra yöneticisinin askeri, mali ve idari yetkilere sahip olması gücünü pekiştirmiş ve bölgesindeki hâkimiyetini genişletmiştir. Tanzimat bürokratu ve aydını bu durumun farkına vararak görevlerin paylaştırılması yoluyla merkezi yönetimin otoritesinin artırılmasını hedeflemiştir. Tanzimat reformları hukuktan eğitime hemen hemen bütün alanlarda ikili bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde eski ve yeni kurumların birbirlerini tasfiye etmeden bir arada bulunması durumu taşra yönetimi için de geçerli olmuştur. Tanzimat dönemi bürokratları ikili yapı arasında taşrada valilerin ve askeri komutanların gücünü dengeleme amacını taşımışlardır (Ergut, 2004: 141). Tanzimat dönemi sivilleşmesini bu amaçları sağlamaya yönelik reformlar dizisi olarak görmek mümkündür.

19. yüzyıl reformları, Osmanlı mülkileşmesine yönelik zengin bir inceleme alanı sunmaktadır. Çünkü mali, mülki ve askeri yönetimin asırlar boyunca birlikte yönetildiği bir dönemden görevlerin ayrılmasına giden süreç hem siyasi hem idari tarih açısından köklü bir yeniliktir. Bu sürecin nedenleri 17. ve 18. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin yaşadığı gelişmelere odaklanılarak anlaşılabilmektedir. Tanzimat reformlarını etkileyen başlıca iki faktör bulunmaktadır. Bunlardan ilki Avrupalı devletlerin klasik Osmanlı yapısı içerisinde ikinci sınıf tebaa olan cemaatlerin konumunun iyileşmesi için uyguladığı baskılardır (Zürcher, 2002: 87). İkincisi ise Tanzimat dönemi bürokratlarının değişimi ve bu değişim ile birlikte gelen yönetim zihniyetinin dönüşümüdür. Tunaya'nın da belirttiği gibi askeri toprak rejiminden sivil bir düzene geçişte Tanzimatçıların büyük rolü olmuştur (Tunaya, 1975: 242). Abou-El Haj'da benzer şekilde Tanzimat reformlarının dış sebeplerden ziyade ülkedeki gelişmelerin etkisi ile ortaya çıktığını, reformların uygulamaya geçirilmesinde Osmanlı yönetici sınıfının ve aydının büyük katkısı bulunduğunu ifade etmiştir (Abou- El Haj, 2018: 146-148). Abou-El Haj (2018:142-145) Tanzimat dönemindeki reformların 17. yüzyıldan itibaren yaşanan gelişmelerin bir sonucu olduğunu vurgulamış, bu durumu "*Tanzimat reformları iki yüzyıllık bir deneyimden ve ah hoc çözümler zincirinin bir sentezi olarak görülebilir*" şeklinde açıklamıştır. Bu nedenle askeri yönetimin devlet düzeninin temeli olduğu bir yapıdan mali, askeri ve mülki yönetimin farklı örgütler ile sağlanmasına giden süreç tek bir değişken ile açıklanamamaktadır.

19. yüzyıl Osmanlı mülkileşmesini inceleyen Karasu (2015: 347-355) mülkileşme biçiminin siyasal, toplumsal ve ekonomik boyutlarına dikkat çekmiştir. Karasu'ya göre 19. yüzyıl mülkileşmesi merkezileşme politikalarının ve uygulamalarının arttığı bir dönem olmakla birlikte taşradaki ekonomik ve toplumsal yapıların etkisi ile de gelişen bir süreçtir. Ayrıca bu dönemin mülkileşme anlayışının kavranması için ulus devletleşme, modernleşme, merkezi kapitalist devletin oluşumu, idare hukukun gelişimi gibi birbiri ile ilişkili

birçok boyutun birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Mülkileşmeyi biçimlendiren tüm bu gelişmelerin ortak özelliklerinden ön plana çıkan sivilleşmedir.

Tanzimat reformları ile siyasal sistemde askeri unsurların etkileri azaltılmaya çalışılmış, sivilleşme süreci merkezileşme ve modernleşme reformları ile birlikte ilerlemiştir. Modernleşme reformları toplum hayatını yeni bir anlayışla şekillendirirken, askeri yönetim dışındaki alanlarda yoğunlaşmıştır. Kanunlaştırma yolu ile de bireylerin siyasal ve sosyal hakları düzenlenerek, modernleşmenin getirdiği yeni toplumsal düzenin kuralları belirlenmiştir. Tanzimat reformlarının mülkileşme açısından öne çıkan bir diğer özelliği devlet gücünün tek bir merkezden yönetilmesi düşüncesidir (Ortaylı, 2017: 495). Fakat bu merkezîyetçilik yarı sömürge koşullarında oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu dönemki reformların gerekçeleri arasında Batı kapitalizmin ihtiyaç duyduğu açık pazar düzeninin idari ve mali yapıda yenilikleri zorunlu kılması da yer almaktadır (Keskin, 2009: 154-156). Bu nedenle sivilleşme olgusunu merkezileşmeye, kapitalistleşmeye ve modernleşmeye yönelik reformların bir sonucu olarak ele almak gerekmektedir.

Tanzimat dönemi reformlarının merkezileşme, modernleşme ve kapitalistleşme boyutlarını hem Osmanlı dışındaki dünyadaki değişimler hem de Osmanlı memleketindeki siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmeler şekillendirmiştir. Nitekim Tanzimat Fermanı'nda Osmanlı uyruklarının can ve mal güvenliğini korumak, iltizam sistemini kaldırmak, düzenli bir vergi sistemi kurmak, müslim ve gayrimüslimlerin eşitliğini sağlamak gibi konuların yer alması iç ve dış gelişmelerin bir sonucudur. Bu gelişmelere 1838 İngiliz-Osmanlı Ticaret Antlaşması ve Mehmet Ali Paşa ile yaşanan sorunlar örnek olarak verilebilir. Fakat tüm bu gelişmelerle birlikte Tanzimat dönemi aydını ve bürokratinin düşünce yapısı çözümlenmelidir. Çünkü Tanzimat reformları belirli toplumsal dinamiklerin ve tarihsel birikimin sonucudur. Bu dönemin yönetim düzenini şekillendiren yöneticilerin düşünce sisteminde kanunlaştırma, hak ve özgürlükleri genişletme yer almaktadır (Aytekin, 2015: 63)

Çadircı, 19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda ülke yönetiminin iki ana kuruma dayalı olduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki ordu, ikincisi adliyedir. 1839'dan itibaren mülki idare bu iki kuruluştan bağımsız bir şekilde üçüncü bir kurum olarak ortaya çıkmıştır (Çadircı: 2017: 225). Tunaya, Tanzimat dönemin mülkileşmesine sivilleşme açısından yaklaşırken, Ortaylı bürokrasideki sivilleşmeyi incelemektedir. Ortaylı, Tanzimat dönemi sivilleşmesini "*Tanzimat dönemi, yönetimin sivilleştiği bir aşamayı oluşturur. Sivilleşmenin en önemli sonucu, bürokrasinin yeni grubunun egemenliği*" ifadeleriyle açıklamaktadır (Ortaylı, 1985: 1546). Böylece Tunaya mülki idareyi ordudan ayırırken, Çadircı mülki idarenin görevleri arasından adli konuların da çıkarılmasını dâhil etmiş, Ortaylı ise modernleşmeye vurgu yapmıştır. Bu üç yaklaşım Tanzimat sonrası Osmanlı mülkileşmesinin nasıl kavranabileceğine yönelik farklı bir bakış açısı sağlamaktadır.

Tanzimat dönemini Osmanlı mülkileşmesi sivilleşmenin yanında *örgütlenmelerin örgütlenmesi, kurallara bağlı yönetime geçiş, doğrudan idarenin oluşturulması için çeşitli yapıların kurulması, merkezileşme amacı doğrultusunda idari sağlamlaştırmaya yönelik değişiklikler* ve daire-i adalet düşüncesi yerine modern-liberal hukuk sistemin yerleştirilmesi doğrultusundaki *kanunlaştırma çalışmaları* gibi farklı değişkenler ile kavranabilir. Bu değişkenlerin incelenen dönemdeki seçilen tarihsel örnekler ile açıklanması ve sivilleşme ile olan ilişkisi Tablo.1'de yer almaktadır.

Tablo.1. Tanzimat Dönemi Mülkileşmesinin Özellikleri

| Olgu                                            | Örnek Düzenleme                                              | Açıklama                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Örgütlenmelerin Örgütlenmesi<sup>1</sup></b> | 1840 Muhassıllık Meclisleri                                  | Beş kademede kurulan meclisler birbirleri üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Örneğin, küçük meclisler ancak muhassılın onayı ile kendilerine sunulan konuları karara bağlayabilmiştir. Bu durum farklı örgütlerin birbirleriyle ilişkisinin kurulması açısından örgütlenmelerin örgütlenmesi özelliği taşımaktadır. |
| <b>Kurala Bağlı Yönetim<sup>2</sup></b>         | 1864 Tenkisiatı Mülkiye                                      | Taşrada görevli memurların görevlerinin netleştirilmesi ve kanunlara göre iş yapma zorunluluğunun getirilmesi uygulaması olurluna göre yönetimden kurallara bağlı yönetime geçişin bir örneğidir.                                                                                                                     |
| <b>Doğrudan İdareye Geçiş<sup>3</sup></b>       | 1849 Düzenlemesi                                             | Taşrada oluşturulan meclislerin başkanları ve iki kâtip üyesi doğrudan merkezce atanmıştır. Bu değişiklik ile merkezi yönetimin gücünün artırılması için doğrudan idareye geçilmiştir.                                                                                                                                |
| <b>İdari Sağlamaştırma<sup>4</sup></b>          | 1864 Vilayet Nizamnamesi                                     | 1864 Nizamnamesi getirdiği düzenlemeler ile idari sağlamaştırmanın araçlarını oluşturmuştur. Örneğin kazaların seçilmiş müdürler yerine atanmış kaymakamlar ile yönetilmesi idari sağlamaştırma amacı taşımaktadır.                                                                                                   |
| <b>Daire-i Adalet<sup>5</sup></b>               | 1840 Tarihli Ceza Kanunu<br>1850 Tarihli Kanunname-i Ticaret | Daire-i adalete dayanan hükmetme biçiminden liberal-modern özellikler gösteren mülkileşme tarzına geçilmiştir.                                                                                                                                                                                                        |

<sup>1</sup> *Örgütlenmelerin örgütlenmesi*, Salzmann tarafından parçalı şekilde örgütlenmiş olan farklı unsurların tek bir formda bir araya getirmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Salzmann, 2011: 45).

<sup>2</sup> Mülkileşme açısından *kurallara bağlı yönetim*, kurumsal yapıların belirli ilkeler doğrultusunda belirlenmesi ve bu ilkelerin tüm yönetsel süreçlerde benzer şekilde uygulanmasıdır. 19. yüzyılda Osmanlı yönetim düzenindeki kanunlaştırma çalışmalarının amacı kurallara bağlı bir yönetim sistemi kurmaktır (Çadircı, 2000: 44).

<sup>3</sup> Tilly, *dolaylı idareden doğrudan idareye geçişi*, ülkelerin aracı gruplar yerine merkezi yönetimin kendi kurumları ve personelleri tarafından yönetilmesi şeklinde açıklamıştır (Tilly, 2007: 18-19). Dolaylı idarenin hüküm sürdüğü devletlerde altyapısal iktidar kurulamadığından merkezi yönetim halkı yönetirken aracı güçlere ihtiyaç duymuştur (Ergut, 2004: 84).

<sup>4</sup> Kamu örgütlerinin ve hizmetlerinin toprak ile bağının güçlendirilmesine yönelik süreci anlatan *idari sağlamaştırma*, özellikle taşrada devlet gücünün artırılması yolu ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Merkezi yönetimin taşradaki farklı uzantılarının birbirleri ile hiyerarşik olarak ilişkilendirilmesi, yeni idari yapıların oluşturulması, memurların sayılarının artması vb. gelişmeler idari sağlamaştırma amacı doğrultusundaki düzenlemelere örnektir (Karasu, 2015).

<sup>5</sup> Osmanlı klasik döneminin siyaset-yönetim düşüncesini açıklayan *daire-i adalet* kavramı hem İslami hem de Türk yönetim geleneğinin bir ürünü olarak Osmanlı yönetim düzeninin temelini oluşturmuştur. Yılmaz, daire-i adalet sistemin işleyişini “*daire-i adalete göre egemenliğin temeli ordudur; ordunun temeli ise hazinedir. Hazinesin dolu olması için de toplumun üretmesi, üretilen üzerinden verginin toplanması ve verginin Hazineye girmesi gerekir. Verginin toplanabilmesi ise adil bir yönetim ile mümkündür. Daire-i adalet, egemenliğin bir taraftan asker bir taraftan adil yasalar üzerinden yükseldiğini işaret eder*” şeklinde açıklamıştır (Yılmaz, 2009).

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sivilleşme | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Mülki yönetim üzerinde askeri idarenin etkisinin azalması</i></li> <li>2. <i>Taşrada devlet görevlerinin ayrılması ve uzmanlaşma</i></li> <li>3. <i>İç güvenlik sisteminde polisin ordudan ayrılması</i></li> <li>4. <i>Meclislerin kurulması ile temsil sistemi düşüncesinin gelişimi</i></li> <li>5. <i>Merkezileşme düşüncesi kapsamında taşrada artan sivil memur sayısı</i></li> <li>6. <i>Kanunlaştırma çalışmaları ile sosyal ve siyasal hakların gelişimi</i></li> <li>7. <i>Yönetimsel bölünüş ve kademelenmede ekonomik ilişkilerin etkisi</i></li> </ol> |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 1.1. Bürokraside Sivilleşme

Tanzimat dönemi mülkileşmesinin temel amaçlarından biri olan idari sağlamlaştırma yolunda hem taşradaki mevcut örgütler birbirleri ile ilişkilendirilmiş (örgütlenmelerin örgütlenmesi) hem de yeni yönetsel örgütler oluşturulmuştur. Bu örgütler ile birlikte dolaylı idareden doğrudan idareye geçiş hedeflemiş, örgütlerin işleyişi kurallara bağlanmıştır. Tüm bu süreçte mevcut örgütlerde sivil memurların sayısı artmış, askeri-sivil personel arasındaki denge değişmiştir. Tanzimat döneminde sivil yerel memurlar, Babıali'ye bağlayarak taşradaki yerel iktidar güçlerinin etkisinden uzaklaştırmak ve devletin maaşlı memuru konumuna getirilmek istenmiştir (Engelhardt, 2010: 138). Çünkü dolaylı idarenin hâkim olduğu klasik dönem Osmanlı yönetiminde devlet işbirliği yaptığı aracı güçlerle sorunlar yaşamıştır. Tanzimat bürokrati bu aracı yapıların devletin otoritesinin sarsılmasının nedeni olarak yorumlamış, merkezi bir bürokrasinin oluşturulması gerektiğine inanmıştır. Tüm bu gelişmeler Tanzimat dönemi sonunda Osmanlı imparatorluğunda rasyonelleşmiş ve bürokratik devlete doğru giden bir süreci ortaya çıkarmıştır (Ergut, 2004: 125, 133).

Tanzimat bürokrasisinin değişen yapısı dönemin iktidar ilişkileri içerisinde anlaşılmaktadır. Bu dönemde sivil bürokrasi eşraf, ulema ve askeri bürokrasi ile mücadele etmektedir. Diğer yandan reformların öncüsü olan sivil bürokrasi reformlara destek olacak bir toplumsal zemine sahip değildir (Ergut, 2004: 106, 119). Tüm bu zorluklara rağmen Tanzimat döneminde iktidar merkezi saraydan Babıali'ye geçebilmiştir (Zürcher, 2002: 78-80). Tanzimat paşalarının bürokrasideki güç mücadelesini kazanmanın ardından padişahlardan daha önemli siyasi aktörler haline gelmiştir (Aytekin, 2015: 66).

Tanzimat dönemi merkezi hükümette ihtisaslaşmanın başladığı dönemdir (Ortaylı, 2017: 475, 482). Bu dönemde kurulan bakanlık, vilayet, belediye, köy, nahiye vb. yapılar modern mülk anlayışının oluşmasının maddi zeminini sağlamıştır (Karasu, 2015: 354). Zürcher'e göre Tanzimat dönemi bürokrati bu yeni yapılar aracılığıyla yönetimde verimliliğin ve uzmanlaşmanın artırılmasını amaçlamıştır. Bu kapsamda merkezi düzeydeki Hariciye Nezareti reformların merkezi olmuştur. Reşit Paşa ve onun yetiştirdiği Ali ve Fuat Paşalar bu nezarete görev almış idari, adli ve eğitim reformları hazırlamıştır. Bu dönemde nezaretlerin yanında uzmanlık meclislerin de sayısı artmıştır. Danışma kurulu niteliğindeki Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye bu meclisler içerisinde en önemlisidir. Meclisin temel görevi yeni yasaları tartışmak ve idari konularda istinaf mahkemesi görevi görmektir. Verimlilik ve uzmanlaşma amacıyla meclislerin kurulmasının yanında memurların aylığa bağlanması bir diğer önemli gelişmedir. Fakat yeterli personelin bulunmaması nedeniyle vergi tahsilatı yerel eşraf tarafından kontrol edilmeye devam etmiş, yani uzmanlaşma tam olarak sağlanamamıştır. Devletin gelirlerinin düşmesi nedeniyle de maaş sisteminden iltizama geri dönülmüştür (Zürcher, 2002: 89- 92).

Tanzimat bürokrasisi düzen devleti getirmek amacındadır. Bu devlet yapısı sadece merkezi düzeydeki reformlar ile kurulmaya çalışılmamış, kapsamlı taşra reformları da yapılmıştır. Bu reformlarda farklı yönetim alanların ayrı ayrı erklerde örgütlenmesine odaklanmış, böylece klasik Osmanlı dönemindeki

asker yöneticiler yerlerini sivil bürokratlara bırakmıştır. Nitekim vilayet idaresine Bab-ı ali bürokrasisinden gelen valiler atanmış, askeri komutanlar ile valilerin yetkileri ayrılarak mülki ve askeri amir arasında güç dengesi kurulmuştur (Ortaylı: 1983: 87, 106, 154). Değişen yönetici yapısının yanında idarenin düzenli olarak işlemesi için taşrada oluşturulan yeni kurumlar merkeziyetçi esaslara göre düzenlenip, bir hiyerarşi içerisinde birbirine bağlanmıştır (Ortaylı, 2017: 467-469). Tüm bu reformlar neticesinde merkezin taşradaki uzantısı olan memurların sayıları artmıştır. Memurların sayısının artması “kadr-i mutlak vali” dönemini sonlandırmış, valiler farklı birimlerin faaliyetlerini denetleyen üst yönetici durumuna gelmiştir (Ergut, 2004: 109). Tanzimat dönemi bürokrasinin gelişmesi süreci tarihsel olgularla desteklenerek daha kapsamlı ele alınabilir. Fakat bu çalışmanın odağındaki mülki idarenin sivilleşmesinin açıklama gücünü arttırdığı için bürokrasideki değişime yer verilmiştir. Rasyonellik, uzmanlaşma gibi bürokrasinin yapısını etkileyen yeni gelişmeler taşrada mülki idarenin sivilleşmesi sürecini hızlandırmıştır.

## 1.2 Sosyal ve Siyasal Hakların Gelişimi

Sivilleşmenin bir diğer önemli boyutu medenileşmeye/modernleşmeye yönelik gelişmelerdir. Medenileşme boyutunun anlaşılabilmesi için ekonomik ve toplumsal yapının değişimi, dönemin aydınının düşünce yapısında medenileşme olgusunun nasıl algılandığı gibi farklı konuların analiz edilmesi gerekmektedir. Sivilleşme açısından medenileşme, siyasal ve sosyal hakların gelişimi sürecinde kesişmektedir. Çetinsaya’ya göre Tanzimat döneminde medeniyet ve terakki, ulum ve funun, kanun ve nizam, hürriyet ve meşveret kavramları siyasal düşünceye girmiştir. Bu dönemde medeniyet ve ilerleme arasında doğrudan ilişki kurulmuş, medeniyetin kanunlardaki değişiklik ile mümkün olduğu düşünülmüştür. Bu kapsamda medeniyet, 1850’lerde *civilisation* karşılığı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Tanzimat döneminde medenileşmesi yolundaki reformlar kanunlar aracılığıyla bireylerin temel haklarını teminat altına almak ve bu hakların iktidarın keyfiliklerinden korumak amacını taşımaktadır. Bu dönemin aydınları tarafından kanunların hâkim olduğu devlet düzeni *muntazam devlet* olarak nitelendirilmiştir. Muntazam devlet yapısında tebaanın devlete bağlanacağı düşünülmüş ve güçlenen bu bağ sayesinde medeniyet yolunda ilerlemenin sağlanacağı öngörülmüştür (Çetinsaya, 2001: 55-66).

Tanzimat dönemi kanunlarında Osmanlılık akımının getirdiği eşitlik ilkesinin uygulamaya geçirilmesi hedeflenmiştir. Ferman ile negatif statü haklarının yanında amme hizmetlerine katılma hakları da düzenlenmiştir (Ortaylı, 2017: 406). 1856 tarihli Islahat Fermanı ise Müslüman olmayan Osmanlı uyruklarının haklarına ağırlık vermiştir. Bu gelişmeler adalet sisteminin modernleştirilmesi çabaları çerçevesinde Nizamiye Mahkemeleri vb. yeni mahkemelerin kurulmasıyla devam etmiş, hukukun laikleşmesine yönelik adımlar atılmıştır (Aytekin, 2015: 66). Bu yönleriyle Şentop’a göre Osmanlı hukuk tarihi bakımından Tanzimat bir dönüm noktasıdır. Bu dönüm noktasına giden süreçte iç ve dış gelişmelerin etkileri üzerinde önemle durmak gerekmektedir. Nitekim devletin hukuk alanında reformlara ihtiyacının olduğu dönemin bürokrati tarafından kabul edilmiştir. Diğer yandan Batılı devletler hukuk alanında düzenlemelerin yapılmasını talep etmiştir. Çünkü bu devletler artan ticari ilişkilerde gayrimüslim tebaayı aracı olarak kullanmış, bu durum gayrimüslimlerin haklarının korunmasını gerektirmiştir. Böylece gayrimüslim tebaanın faaliyetlerini bir engelle karşılaşmadan sürdürmelerine yönelik kanunlar hazırlanmıştır (Şentop, 2005: 649-653).

Tanzimat dönemi kanunlaştırmalarında iki yöntem izlenmiştir.<sup>6</sup> Bunlardan biri, Ceza Kanunu’nun hazırlanmasında uygulanan mevcut hukuk kurallarının tedvini, diğeri ise Ticaret Kanunu örneğinde olduğu

<sup>6</sup> 1840 Tarihli Ceza Kanunu, 1850 tarihli Ticaret Kanunu, toprak mülkiyeti konusunu kapsamlı biçimde düzenleyen 1858 tarihli Arazi Kanunname-i Hümayunu ve 1860’lardan itibaren çıkarılan ve bir medeni kanun işlevine sahip Mecelle, Tanzimat döneminin kanunları arasında en önemlileridir. Bu kanunlar ile modern devlete geçiş sürecinin hukuki altyapısını oluşturmuştur (Aytekin, 2015: 65).

gibi Avrupa ülkelerinin kanunların iktibas edilmesidir (Şentop, 2005: 670-671). Bu dönemde özellikle ikinci yönetime dayalı kanunların hızla artması nedeniyle hukuk alanında laikleşme başlamıştır (Ortaylı, 2017: 413). Fakat belirtmek gerekir ki Tanzimat döneminde şeriat dayalı kanunlar yürürlükten kaldırılmamış, şeriat hükümleri aile hukuku ile sınırlandırılmıştır (Zürcher, 2002: 94). 19. yüzyıldaki tüm bu kanunlaştırma çalışmalarının sivilleşme açısından iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki pozitif hukukun belli kurallara göre sistemli biçimde düzenlenmesidir (Sencer, 1984b: 47). Böylece daire-i adalete dayanan hükmetme biçiminden liberal-modern özellikler gösteren mülkileşme tarzına geçilmiştir. Hukuk reformlarının mülkileşmeye etkisinin diğer yönü bireyler üzerinde devletin gözetim ve denetimin artmasıdır. Çünkü gelişen yurttaşlık hakları aynı zamanda bireylerin eylemlerini kayıt altına alma, davranışlarını kurallara bağlama gibi içeriğe sahiptir (Karasu, 2015: 354-356).

Tanzimat döneminde hukuk alanında birlik sağlanamamış, fakat siyasal ve sosyal hakların korunmasına yönelik çaba ile medenileşme yolundaki amaçlara ulaşmaya çalışılmıştır. Bu amaç doğrultusunda adli alandaki görevlerin yerine getirilmesinde uzmanlaşmış yargı organları kurulmuştur. Klasik dönemde kadıların sadece adli alanda görevli olmadıkları göz önüne alındığında hukukun modernleştirilmesi ve yargı yetkisinin mülki-askeri yönetimin dışında bir yapı tarafından yürütülmesi sivilleşme sürecine katkı sağlamıştır.

## **2. MÜLKİ İDARENİN SİVİLLEŞMESİ**

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılda egemenliğin kullanış biçiminin değişmesi, merkez-çevre arasındaki gelişmelerin farklılaşması, ekonomik ve sosyal yapıdaki dönüşümler devletin taşradaki uzantısı konumunda bulunan mülki idareyi yakından etkilemiştir. Tanzimat döneminde mülki yapı yeni bir düzene kavuşturmak istenmiştir (Önen ve Reyhan, 2011:122). Bu düzenin oluşturulmasında sivil ve askeri görevlerin bir kişide toplanması uygulamasına son verilmesi, taşrada devlet görevlerinin birbirinden ayrılması ve bu görevlerin kurallara bağlanması reformların odağını oluşturmuştur (Bülent, 1985: 601).

### **2.1. Valilerin Yetkilerinin Düzenlenmesi**

Osmanlı yönetim anlayışı kapsamında taşrada dönemsel olarak farklı uygulamalar yaşanmıştır. Tanzimat dönemi taşra reformları ile valilerin görevlerine ve yönetim alanının sınırlarına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler bazen valinin yetkilerinin artırılması ile bazen de bu yetkilerin merkezin diğer memurlarıyla paylaştırılarak azaltılması yoluyla gerçekleştirilmiştir. Sivilleşme açısından asıl önemli konu valilerin askeri yönetime ilişkin yetkilerin daraltılmasıdır.

Tanzimat öncesi dönemde eyaletlerin yöneticilerinin geniş askeri ve sivil yetkilerinin bulunması zaman içerisinde merkezi yönetimin taşrada kontrolünü kaybetmesine neden olmuştur. Bu nedenle Tanzimat dönemi reformlarında valilerin yetkilerine yönelik değişiklikler sıkça gündeme gelmiştir. Merkezi yönetimin taşrada otoritesinin sarsılmasına yönelik önemli olaylardan biri Mısır Valisi Mehmet Ali Paşa'nın Anadolu içlerine kadar ilerlemesidir. Bu olay valilerin merkezi yönetimle çatışmalarının en belirgin örneğidir. Ayrıca 17. yüzyılın sonlarından itibaren Enderun'dan yetişen valiler yerine valiler yerli güçlü ailelerin etkisi ile atanmış, valilerin niteliğinde bozulmalar olmuştur (Keskin, 2009: 147, 161). 19. yüzyıla kadar taşrada valilerin orduya asker toplaması, vergi düzenini kontrol etmesi, kamu düzenini ve hizmetini sağlamada en üst düzeyde yetkili olması, valilik sisteminde ve valilerin niteliğindeki bozulmalar sonucunda devletin yaşadığı krizlerin etkisini artırmıştır (Çadırcı, 2017: 98).

Valilerin yetkilerine ilişkin düzenlemeler Tanzimat Fermanı'nın öncesinde başlamıştır. Fakat 1836 yılında askeri bir amaç doğrultusunda eyaletlerin oluşturulması ve bu eyaletlere müşirlerin atanması sivilleşmeden ziyade toprak yönetiminde askeri düzeni güçlendiren bir özelliğe sahiptir. Valilik unvanı redif askeri teşkilatının kurulması ile birlikte *müşir* olarak değiştirilmiştir (Çadırcı, 2013: 61). Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasının ardından kurulan Asakir-i Muhammediye'nin başarılı subayları eyaletlerde müşir unvanı ile vali olarak görevlendirilmiştir. Bu durum beylerbeylerinin görevlerine benzerlik göstermekte birlikte bu dönemin valisi klasik dönemin valisine göre daha güçlü bir yetkiye kavuşmuştur (Apan, 2015: 68). Tanzimat Fermanı sonrası bu durum değişmiş, merkezi yönetimin taşradaki en büyük temsilci olan valilerin gücünün dengelenmesi amaçlanmıştır (İnalcık, 1985: 1536).

Tanzimatçılar bütün yetkiyi elinde tutan valilerin mutlak otoritesini nasıl sınırlayacaklarını odaklanmıştır (Ortaylı: 1983: 122). Tanzimat döneminde valinin görevlerine ilişkin ilk düzenleme mali alanda olmuştur. Bu kapsamda vergi toplama görevi merkezi yönetimin atamayla belirlediği muhassıllara verilmiştir. Muhassıllar ile birlikte askeri işlerden sorumlu müşirler ve mali işleri yürüten muhassıllar merkezi yönetimin taşradaki memurları haline gelmiştir (Keskin, 2009: 167).

Valilerin yetkilerinin sınırlandırılmasına yönelik ikinci yöntem meclislerin oluşturulmasıdır. Sadrazam Reşit Paşa'nın muhassıllık meclislerini kurmasındaki amaç valilerin yetkilerini sınırlandırmaktır (Apan, 2015: 73-74). Kazalarda muhassıllar, sancaklarda ferikler, eyaletlerde müşirler başkanlığında toplanan bu meclisler arasında dikey bir şekilde bağlantı kurulmuş, idari yapı en alttan üstte doğru örgütlenmiştir. Ayrıca muhassıllık meclisleri temsili demokrasiye giden sürecin ilk adımını oluşturmuştur (Önen ve Reyhan, 2011:125, 132). Fakat valilerin güçlerini dengelemek amacıyla kurulan bu meclisler kendisinden beklenen işlevi yerine getirememiştir (Sencer, 1984b: 52). 1840 yılında uygulanmaya başlayan muhassıllık sistemi 1841'de Reşit Paşa'nın azli ile yönetime gelen Rıza Paşa döneminde kaldırılmış, valiler eyaletin veya sancağın yalnız asayiş işlerinde değil, mali işlerinde de eskisi gibi yetkili olmuştur (İnalcık, 1964: 636).

1844 tarihli bir düzenleme ile taşrada meclisler zorunlu hale getirilmiş, meclislere seçilecek üyelerin İstanbul tarafından onaylanması koşulu öngörülmüştür. Bu düzenleme ile eyalet meclislerinin yetkileri genişlerken, merkezi yönetimin taşra meclislerini kontrol etmesi mümkün olmuştur. Bu durum sonucunda yerel güçlerin nüfuzları artmış, valilerin taşradaki yetkileri silikleşmiştir. 1846 yılında Tenkiset-ı Mülkiye düzenlemesi ile de eyalet yönetiminde bulunanların görev tanımlarının netleştirilmesi ve kanunlara göre iş yapma usulünün yerleştirilmesi hedeflenmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 137).

1849 yönetmeliği taşra meclislerinin yetki ve sorumluluğunu ön plana çıkarılmıştır. Bu yönetmelikte valilerin görevi gözetim ve denetim, iç güvenliği sağlama, vergilerin toplanmasına yardımcı olma şeklinde belirlenmiştir (Bülent, 1985: 599). 1849 düzenlemesinin bir diğer önemli özelliği meclis başkanı, iki kâtip ve birer üyenin doğrudan doğruya hükümetçe atanmasıdır. Eyalet meclislerinde dört üye dışında vali, defterdar, hâkim, müftü ve dört Müslüman ve gayrimüslim halklardan birer temsilci yer almıştır. Merkezi bürokrasi, valiler ve yerel egemenler arasında kurmaya çalıştığı dengede valileri devre dışı bırakarak merkezileşmeyi amaçlamıştır. Tanzimat dönemi öncesinde taşranın en güçlü yönetici olan valilerin meclisteki durumu sıradan üyelik haline gelmiş, valiler meclis faaliyetlerini izleyen ve alınan kararları yürüten bir devlet temsilcisine dönüşmüştür (Keskin, 2009: 177).

Tanzimat reformlarının uygulanmasında meclislerdeki yerel egemenlerin valilerden daha güçlü hale gelmesi merkezi bürokrasi için tehdit olarak görülmüştür. Doğrudan Babıali'ye karşı sorumlu olan memurların atanması, sancak meclisleri ile eyalet meclislerinin kurulması yoluyla valilerin yetkileri azaltılmasının taşranın etkin yönetimine engel olduğu fark edilmiştir (Zürcher, 2002: 89, 93). 1852'de Sadrazam Mehmet Ali Paşa zamanında Babıali'ye bağlı bir memur konumunda ona valilere yoksun kaldıkları eski yetkilerin geri verilmesi düşüncesi hâkim olmuştur. 1852 Fermanı ile valilere meclis üyelerini ve

memurları görevden alma yetkisini tanımıştır (Engelhardt, 2010: 139). Böylece 1852 Fermanı ile birlikte tekrar tüm askeri ve sivil memurlar valiye bağlanmış, eyaletlerin maliye işleri defterdara bırakılmıştır (Alada, 1995: 14-15; Çadircı, 2013: 225). Valilerin meclisteki memurları azletmesi, asayiş ve düzenin korunmasındaki yetkilerinin genişletilmesi, meclis başkanının merkezden atanması yönteminden vazgeçilmesi yenilikleri valileri merkezin memuru konumundaki bir görünüme kavuşmuştur (Apan, 2015: 77-78).

Islahat Fermanı'nın ardından yapılan 1858 düzenlemesi ile valiler gayrimüslim ve Müslüman tebaanın aynı haklardan yararlanmasını sağlamakla yükümlendirilmiştir. Valilere mahkeme ve meclislerin hakkaniyet çerçevesinde iş görmeleri, asayişin sağlanması gibi görevler verilmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 147). 1858 talimatnamesi 1852'deki anlayışı korumakta birlikte vali yalnızca Dâhiliye Nezareti'nin memuru değil, hükümetin bütün dairelerinin temsilcisi konuma getirilmiştir (Keskin, 2009:176-178). 1836-1864 arasındaki düzenlemeler ile valilerin konumundaki değişimler Tablo. 2'de açıklanmıştır.

**Tablo.2. Tanzimat Dönemi Valilerin Yetkilerine İlişkin Düzenlemeler**

| Düzenleme                                 | Açıklama                                                                                                                                                                                           | Valilerin Konumu                   |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| <b>1836 Redif Teşkilatı'nın Kurulması</b> | Valilerin müşir olarak adlandırılmasıyla askeri ve mülki görevler tek bir yöneticinin sorumluluğunda olmuştur.                                                                                     | Valilerin yetkileri güçlenmiştir.  |
| <b>1840 Muhasıllık Sistemi</b>            | Valilerin taşrada mali yetkilerini muhassıllara devretmiştir.                                                                                                                                      | Valilerin yetkileri zayıflamıştır. |
| <b>1842 Usul-ü Tadiliye</b>               | Eyaletlerin yönetiminde yeniden vali yetkili kılınmıştır.                                                                                                                                          | Valilerin yetkileri güçlenmiştir.  |
| <b>1846 Zaptiye Askerine Dair Nizam</b>   | Her eyaletin ihtiyacına göre vali gözetiminde zaptiye birlikleri kurmuş, iç güvenliği bu birlikler sağlamıştır.                                                                                    | Valilerin yetkileri güçlenmiştir.  |
| <b>1849 Talimatı</b>                      | Valinin yetkilerinde kaza müdürünü seçmesi dışında azalması, meclisin mali, adli, askeri, beledi konularda yetki ve sorumluluğun ön plana çıkması valilerin gücünü zayıflatmıştır.                 | Valilerin yetkileri zayıflamıştır. |
| <b>1852 Fermanı</b>                       | Meclisleri güçlendirmenin merkezileşme yoluna katkı sağlamaması nedeniyle valilerin yetkileri yeniden artırılmıştır.                                                                               | Valilerin yetkileri güçlenmiştir.  |
| <b>1858 Fermanı</b>                       | Valiler eyaletlerde hükümetin tam bir temsilci konumuna gelmiş, vali tüm konularda yetkili hale gelirken; ordu komutanlarıyla İstanbul'dan gönderilen maliye memurları ona karşı sorumlu olmuştur. | Valilerin yetkileri güçlenmiştir.  |
| <b>1864 Vilayet Nizamnamesi</b>           | Vali en üst düzeyde hükümet temsilcisi ve taşrada denetleyici konuma gelmiştir.                                                                                                                    | Valilerin yetkileri güçlenmiştir.  |

Tanzimat döneminde amaçlanan merkezileşmeye yönelik reformlarda valilerin yetkileri doğrusal bir şekilde artma veya azalma eğiliminde olmayıp dönemin ihtiyaçlarına göre yeniden şekillenmiştir. 1839 Tanzimat Fermanı ile valilerin mali yetkileri ve yargısal yetkileri azalmış, 1842'de valiler mali yetkilerine

yeniden kavuşmuştur. 1849 Eyalet Meclisleri Talimatnamesi ise valilerin hem mali hem de iç güvenlik yetkileri zayıflatmış, 1852 yılındaki yönetmelik ile bu yetkilerin yeniden artırılmıştır (Ortaylı: 1983: 121). 1856 Islahat Fermanı ise eyaletlere atanacak valilerin çok önemli konularda merkeze danışmak dışındaki yerel işlerde bağımsız hareket etmesi öngörülmüştür. 1858'de *Vulat-ı İzzam ve Mutasarrıf-ı Kiram ile Kaymakamların Vezâifini Şamil Talimat* ile valilerin mali yetkileri güçlendirilmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesinde ise valilerin merkezden atanan bir görevli olması sistemi benimsenmiştir (Apan, 2015: 80; Sencer, 1984b: 54).

## 2.2. Meclislerin Oluşumu ve Temsil Anlayışının Gelişimi

Tanzimat dönemini sivilleşmesinin gelişiminde taşra meclislerinin sayılarının artması oldukça önemlidir. Tanzimat öncesinde genellikle ayan ve eşrafın katıldığı meclislerin başkanlığını kadılar yapmıştır. Tanzimat sonrası meclislerde bu durum değişmiş ve meclis başkanları vali, muhassıl, kaza müdür gibi idare adamlarına verilmiştir. Merkezileşme politikaları doğrultusunda yapılan bu değişiklik ile meclis başkanlarının dinsel otoriteleri kaldırılarak, meclisler modern bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır. Ancak, meclislerde dini önderlerin üye olarak yer almasının devam etmesi bu değişimin tam olarak gerçekleşmediğini göstermektedir. Ayrıca meclislerde dini liderler dışındaki üyeleri valiye tabii idari memurlardır. Bu nedenle meclislerde gerçek bir temsil anlayışı yoktur (İnalçık, 1964: 633; Önen ve Reyhan, 2011:124). Engelhardt göre Tanzimat bürokrasisi Avrupa liberalizmini etkilemek için bu meclisleri bir araç olarak görmüştür. Fakat istenilen amaçlara ulaşamamış, bu meclisler "*kötüyü gideremeyen fakat iyiyi köstekleyen birer engel*" yapılar haline gelmiştir (Engelhardt, 2010: 139).

Tanzimat sonrasındaki meclisler merkezileşmenin bir aracı olarak kurulmuştur. Bu kapsamda ilk olarak temel amacı mali açıdan merkezileşmeyi sağlamak olan muhassıllık meclisleri oluşturulmuştur (Keskin, 2009: 164). Tanzimat bürokrasinin taşraya müdahalesinin bir yöntemi olarak görülen muhassıllık meclisleri, valinin karşında bir güç dengesi haline gelememiştir (Efe, 2015: 45). Tanzimat dönemi kurulan meclisler mali merkezileşmenin yanında idari sağlamlaştırmaya yönelik de bir amaca sahiptir. Kaza, sancak ve vilayet düzeyinde oluşturulan yerel meclisler ile merkezi yönetim toprak üzerinde her birimde örgütlenmeye çalışmıştır. Bu meclislerin ayırt edici bir diğer yönü sadece danışma niteliğinde olmayıp idari ve hukuki özelliğinin de bulunmasıdır. Nitekim sancak ve eyalet merkezlerinde kurulan meclisler çalışmalarını 1849 yılına kadar muhassıllık meclisleri için çıkarılan yönetmeliğe göre sürdürmüşler; 1849'da ise yeni bir yönetmelik hazırlanarak yürürlüğe girmiştir (Çadırcı, 1985: 215).

Tanzimat sonrası kurulan meclislere taşradaki yerel iktidarlar otoriteleri kaybetme korkusuyla engel olmaya çalışmış fakat daha sonra meclislere üye olarak yeni sisteme eklemlenmişlerdir (Efe, 2015: 37; Ortaylı, 2017: 430). Keskin'e göre (2009:165) bu eklemlenme ile birlikte yerel meclisler feodal rantın merkezi feodal beyler ile yerel feodal beyler arasında yeniden bölüştürülmesini sağlamıştır. Her ne kadar meclisler yerel halkı yönetime dâhil etmek gibi bir demokratik yaklaşımla kurulmasa da bu meclislerin yönetim geleneğine temel katkısı temsil sistemine dair bir tecrübe oluşturmalarıdır. Nitekim 1876'da toplanan parlamentodaki seçim ve temsil fıkri taşra deneyimi sayesinde daha kolay anlaşılmıştır (Aytekin, 2015: 64).

Tanzimat dönemindeki meclislerin taşranın her kademesinde yaygınlaşmasının sivilleşme açısından iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki valilinin yetkilerini dengeleyerek taşrada sivil yapıların sayılarının artırılmasıdır. Bir diğeri ise meclisler aracılığıyla temsil sisteminin geliştirilmesidir. Meclislerin detaylı bir şekilde düzenlendiği 1864 Nizamnamesi merkezileşme amacının bir ürünü olduğu için meclisleri modern anlamda bir temsil kurumu olarak düzenlenmemiştir. Tüzel kişiliği ve kendine özgü mali kaynakları bulunmayan meclislerde voyvoda, mültezim gibi tek tek egemen görevliler meclisler içinde sınıf bloku haline gelmiştir (Çakan, 2006: 46-49). Meclislerde bu sınıfların güçlerin kırılması cumhuriyet dönemi sonrasında yapılan vilayet idaresi kanunları ile mümkün olmuştur.

### 2.3. Yönetmel Bölünüş ve Kademelenmede Değişimler

Tanzimat dönemi mülkileşmesini etkileyen bir diğer önemli gelişme yönetmel bölünüş ve kademelenmedeki değişimlerdir. Türkiye sınırları içinde kalan topraklarda 1836'ya kadar idari bölünüşte bir değişikliği gidilmemiştir (Çadırcı, 2013: 14). Fakat Tanzimat döneminde sancaklarda yeni taksimat yapılmıştır (İnalçık, 1985: 1536). Diğer yandan eyaletlerin sınırlarının daraltılması yoluyla merkezi yönetimin gücü artırılmaya çalışılmıştır (Ortaylı, 2017: 495).

Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra ülkede düzenli ve eğitimli askeri birliklerin oluşturulması amacıyla 1834 yılında eyaletlerde redif adı verilen bölükler kurularak valilerin emrine verilmiştir. 1836'da ise dağınık redif birliklerini tek merkezden yönetmeyi amaçlayan düzenleme ile redif taburları toplatılarak yönetimlerine müşirler getirilmiştir. Böylece yönetmel bölünüşteki değişimler 1836'da müşirliklerin kurulması ile başlamıştır. Redif askerlerinin örgütlenmesi nedeniyle vilayet ve sancaklarda yeni bir düzen oluşturulmuştur. Örneğin Hüdavendigar Müşirliği, Bursa, Kocaeli, Bolu, Karesi, Eskişehir sancakları birleştirilerek kurulmuştur (Çadırcı, 2013: 14- 16). 1836'daki bu düzenleme ile birlikte taşrada sivil ve askeri yapı birleştirilmiştir (Önen ve Reyhan, 2011:122). Bu dönemde askeri-idari örgütlenmede en büyük yönetmel kademe müşirlik olmuştur. Müşirin sancaktaki karşılığı ise ferikliklerdir (Keskin, 2009: 161-162). Askeri amaçlarla toprak üzerinde örgütlenme Tanzimat döneminde de devam etmiş, 1848'de benzer şekilde altı ordu bölgesine ayrılmıştır (Çadırcı, 2017: 67).

Tanzimat döneminde merkezileşme stratejisi kapsamında yeni eyaletler kurulmuştur. Örneğin 1840'da Ankara ve Çankırı sancaklarından oluşan Ankara eyaletine Bozok, Kastamonu, Kayseri sancakları da bağlanmıştır (Keskin, 2009: 171-172). Yönetmel bölünüşteki değişimlerin bir diğer nedeni üretim ve dağıtım ilişkilerinin değişimidir. 19. yüzyılda ülkenin ulaşım ağı ve dış ticaretin kapsamı farklılaştığından yeni üretim ve kontrol merkezleri ortaya çıkmıştır. Örneğin, Klasik Osmanlı döneminde Aydın Vilayeti toplayıcı ve dağıtıcı fonksiyonlara sahipken, üretim ve kontrol merkezinin İzmir'e kaymasıyla bu şehir eyalet merkezi haline gelmiştir. Üretim ve dağıtım sistemindeki değişimler nedeniyle imparatorluğun son yıllarına kadar idari taksimatta düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla Tanzimat'tan sonra vilayetlerin idari teşkilatı kadar mekânsal organizasyonunda da yenilikler gerçekleştirilmiştir (Ortaylı, 2017: 427-428).

Yönetmel kademelenmedeki değişimde 1842'de kazaların kurulması büyük önem taşımaktadır. 1842'den önce kaza yalnızca adli birim olarak düzenlenmiştir. Fakat 1842 sonrası eyaletler sancaklara, sancaklarda kazalara bölünmüştür. Böylece kaza bir idari birim olma özelliğine kavuşmuştur. Bu uygulama ile taşradan merkeze doğru gelir akışı güvence altına alınmak istenmiştir (Keskin, 2009: 168). Kazaların idari birimler haline dönüştürülmesi ve bu idari birimin başına yörenin ileri gelenleri tarafından seçilecek müdürün olması ile birlikte idari kademelendirmenin en altındaki birimlerde yerel güçlere ayrıcalık verilmiştir (Önen ve Reyhan, 2011:136). Diğer yandan imparatorlukta yaygın bir uygulama olarak görülmeyen nahiyeler bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır. Balkanlarda ulusalcı hareketlerin kırsal alanda yayılmasına uygun ortam hazırladığı düşünülen bu idari birim doğudaki aşiretlerin kontrolü için uygulanmıştır (Ortaylı, 2017: 432-433). 1864 Nizamnamesi ile Osmanlı mülki teşkilat yapısı içerisinde nahiye idari birim olarak ilk kez tanımlanmış, fakat kapsamlı bir şekilde düzenlenmemiştir (Önen ve Reyhan, 2011:161).

Tanzimat döneminde yönetmel bölünüşte ve kademelenmedeki bu değişimlerin sivilleşme açısından önemi devletin toprak üzerinden örgütlenmesinde askeri düzenin belirleyiciliğinin dışında farklı unsurların etkili olmasıdır. 19. yüzyılda toprak üzerindeki örgütlenmelerde redif sisteminin kuruluşu, merkezileşmenin sağlanması, üretim ilişkilerinin değişmesi etkili olmuştur. Her ne kadar bazı dönemlerde tekrar askeri ihtiyaçlara göre toprak örgütlenmesinde değişimler olsa da özellikle üretim ilişkilerindeki değişimin yönetmel bölünüşte yeni anlayışların ön plana çıktığını göstermektedir. Dolayısıyla Tanzimat döneminde mülki taksimat ekonomik ilişkiler, merkezileşme ve idari sağlamlaştırma gibi farklı amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.

#### 2.4. İç Güvenlik Sisteminde Sivilleşme

Klasik Osmanlı yönetim düzeninde merkezileşmiş bir polis kuvvetinin yokluğunda şehirlerde asayiş kadı, subaşı, mahalle imamları vb. görevliler tarafından sağlanmıştır. Kırsal alanda ise denetim daha çok yerel halkın sorumluluğuna bırakılmıştır (Ergut, 2004: 119; Ortaylı, 283-290). 17. ve 18. yüzyıl ıslahatları iç güvenlik sistemini de etkilemiş, 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasında sonra kurulan Asakir-i Muntazama-i Hassa asayiş hizmetlerini de yürütmüştür. İç güvenlik sistemindeki bir diğer gelişme şehirlerde 1826'da İhtisap Nezareti'nin kurulmasıdır. Böylece İstanbul'da İhtisap Nezaretiyle, eyaletlerde ise sipahiler tarafından yürütülen iç güvenlik sisteminde bir bütünlük sağlanamamıştır (Dündar, 1993: 218). Tanzimat dönemi ise adli ve askeri konuların yanında polisliğin de mülki idareden ayrılmasının başlangıcı olmuştur (Apan, 2015: 72).

Osmanlı Devlet'inde ülkenin tamamında türdeş halde bir polis örgütün kurulmasına yönelik çalışmalar 1845 yılında başlamıştır. Bu dönemde polisin ordudan ayrılmasına yönelik reformlar sivilleşme olgusu açısından oldukça önemlidir. Ergut sivilleşme sürecini *bürokrasinin modernleşme kanadının öncülüğünde başlatılan devletin genel bürokratikleşmesi sürecinde polis ilk kez ordudan özerkleşip sivilleşme yolunda önemli adımlar atılmıştır* şeklinde açıklamıştır. Sivil bürokrasinin polisi ordudan ayırıştırma girişimi aynı zamanda geleneksel askeri bürokrasi ve padişah karşısında kendi otoritesini arttırma amacı da taşımaktadır. Ergut, bir ülkedeki polisin örgütlenmesinin dolaylı idareden doğrudan idareye geçiş dönemlerinde ortaya çıktığını belirtmekte; Tanzimat reformları ile polis teşkilatının kurulmasını da bu kapsamda değerlendirmektedir. O'na göre dolaylı idarenin hâkim olduğu yapıda polislik ordunun elinde tuttuğu hizmet alanı olmakla birlikte farklı güç odakları birbirleriyle çatışarak polislik işini üstlenmiştir (Ergut, 2004 85-106).

Tanzimat dönemi iç güvenliğin sivilleşmesi aynı zamanda şehirlerde güvenlik problemlerine bir çözüm bulma amacı da taşımaktadır. Tanzimat Fermanı'nda yer alan mal, can ve namus güvenliğinin sağlanması ve taşradaki kapsamlı köklü değişikliklere karşı oluşacak tepkileri önleyebilmek için iç güvenlik ile doğrudan ilgili birimler kurulmasını gündeme getirmiştir. Dolayısıyla Tanzimat dönemi iç güvenlik sistemindeki gelişmeler hem merkezileşmenin hem de fermana yer alan teminatların bir sonucudur (Sönmez, 2006: 200)

10 Nisan 1845 tarihli Polis Nizamı, kolluk işlerinin örgütlenmesi ve yürütülmesi alanında yeniçerilerin kaldırılmasından sonra ortaya çıkan anarşiyi sona erdirmek amacı ile hazırlanmıştır. Bu örgütün temel görevi halkın ve beldede oturanların güvenliğine ilişkin işleri yerine getirmektir. İstanbul'da 1845 yılında kurulan kolluk Tophane Müşirliği'ne bağlanmıştır. Polis örgütünün bu müşirliğe bağlanmasının nedeni Tophane'nin hem yoğun güvenlik sorunlarının yaşandığı bölge hem de yabancıların başkentte giriş noktası olmasıdır (Gülmez, 1983: 4-5). 1845'de kurulan bu polis örgütü 16 Şubat 1846'da Zaptiye Müşirliği ile birlikte kaldırılmış, kolluk teşkilatı müşirliğe devredilmiştir. 1846 yılında yayımlanan bir genelge ile polis hizmetlerinin serasker tarafından yönetilmesinin askerlerin görevlerini aksattığı belirtilerek polis hizmetlerini yürütmek için Zaptiye Müdürlüğü ve polisle ilgili yasaları hazırlamak için Zaptiye Meclisi kurulmuştur (Gülmez, 1983: 3).

1846'da kurulan Zaptiye Müşiriyeti'yle güvenlik sorunlarının ordudan ayrı ve idari işlerin bir parçası olarak görülmeye başlanmıştır. Zaptiye Müşirlikleri'ne atananlar genellikle sivil valiler arasından seçilmiştir. Bu müşiriyetin temel görevi iç güvenliğin sağlanması için gerekli olan düzenlemeleri görüşmek, nizamname ve tasarıları hazırlamaktır (Sönmez, 2006:202). 1881'e gelindiğinde ise İstanbul'da güvenliği sağlayan Asakir-i Zaptiye teşkilatı kaldırılmış ve yerine Polis Teşkilatı kurulmuştur. Böylece polis ve jandarma bir daha birleşmemek üzere ayrılmışlardır (Dündar, 1993: 222- 223).

Tanzimat döneminin kanunlaştırma ve kurallara bağlı bir yönetim kurma hedefinde Batı kanunlarından yararlanma uygulamasına Polis Nizamnamesinin hazırlanmasında da başvurulmuştur. Nitekim 17 maddeden oluşan bu nizamname 1800 tarihli Fransız kararnamesi ile benzerlik göstermektedir. Fransız kararnamesinden alınan polis teriminden bu nizamnamede *usul-i cedide-i zaptiye* olarak söz edilmiştir. Bu nizamnamede polise verilen görevler, ülkenin iç güvenlik ve asayişine ilişkin yasaları ve gerekli nizamları çıkarmak, ülke içinde dolaşan ve gezen yolcuların geçmelerini gözetlemek, yabancılara oturma tezkiresi verilmesini sağlamak, dilencilik önlemek, işsiz kalıp memleketine dönmek isteyen yoksul kişilere yardım etmek, genel ahlakın korunmasına yönelik tedbirler almak şeklinde sıralanmıştır (Gülmez, 1983: 6-9).

İç güvenlik sisteminde polis ve mülki idare arasındaki ilişkiler sivilleşme açısından incelenmesi gereken bir diğer boyuttur. Zaptiye Askerine Dair Nizam ve Zaptiye Müşriyeti'nin kurulmasının ardından iç güvenlik ayrı bir yönetim örgütünde ve valilerin denetiminde faaliyet göstermiş, böylece valilerin doğrudan iç güvenliği sağlama yetkileri kalmamıştır (Çadırcı, 2017: 68; Çadırcı, 2013: 225). Dolayısıyla Tanzimat sonrasında taşrada oluşturulan meclislere birlikte valilerin üst düzeyde bir denetleyici görevli konumuna getirilmesi iç güvenlik alanında da devam etmiştir.

Zaptiye birliklerinin görevlerini ve yetkilerini düzenleyen nizamnamelerde bu birliklerin mülki idare memurları ile olan ilişkileri düzenlenmiştir. Örneğin, 1861 tarihinde hazırlanan nizamname ile zaptiye birliklerinde iç güvenliğe ilişkin sivil anlayış korunarak, bu kuvvet özel ve bağımsız bir meslek haline getirilmeye çalışılmıştır. Nizamname hükümlerine göre her sancakta ve her kazada ne kadar zaptiye askerinin görev yapacağı mülkiye memurları tarafından belirlenmiştir. 1864 tarihli yönetmelikte ise zaptiye askerinin görevleri mülki ve askeri olmak üzere ikiye ayırmıştı. Zaptiye askerinin mülki vazifeleri arasında ahalinin emniyetini sağlamak devlet mallarını muhafaza etmek yer almaktadır. Bunların dışında zaptiye zabıtları, bölgelerinde meydana gelen olaylara müdahale etmeden önce mülkiye memurlarına bildirmek ve onlardan onay almakta yükümlendirilmiştir (Sönmez, 2006: 208-215).

Sonuç olarak Tanzimat döneminde polisin sivil bir otorite altında merkezileşmeye başlamasıyla birlikte ordudan ayrılması çalışmada incelenen sivilleşme sürecinin çok önemli bir parçasıdır. Bu dönemde sivil bürokrasi geleneği geleneksel askeri bürokrasiye karşı polis kuvvetinin denetimini ele geçirse de örgütsel alandaki bu başarı polisin topluma nüfuz etme kapasitesi bağlamında mümkün olmamıştır (Ergut, 2004: 368). Fakat mülki idare-polis arasındaki ilişkinin düzenlendiği nizamnameler sivil bir mülki idare kurma yolunda önemli bir adımdır.

## 2.5. 1864 Vilayet Nizamnamesi

1864 Nizamnamesi, *örgütlenmelerin örgütlenmesi* açısından Tanzimat döneminin en önemli reformudur. Diğer yandan 19. yüzyıl sivilleşmenin tüm gelişmelerinin tüm ülkede geçerli olan bir belgede düzenlenmesi 1864 Vilayet Nizamnamesi ile mümkün olmuştur. Nizamname ile mülki yöneticilerin ve meclislerin görev ve yetkilerini modern yönetimin gerekleri kapsamında düzenlenmeye çalışılmıştır. Nizamname, 19. Osmanlı düzeninin taşrada hukuksal ve yönetsel altyapısını sağlamıştır (Karasu, 2015: 363- 364).

1864 Nizamnamesi ülkenin mülki idare sisteminde önemli değişiklikler getirmiş; toprak üzerinde örgütlenmede vilayet, liva, kaza, nahiye, karye şeklinde bir hiyerarşi tanımlanmıştır. Ortaylı'nın tanımlamasıyla bu sistem Osmanlı yönetimi *ete-kemiğe* büründürmüştür (Ortaylı, 2017: 497). Güler'e göre 1863 yılında hazırlıklarına başlanan bu nizamname iç ve dış siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmelerin bir sonucudur. 19. yüzyıl boyunca Batı'nın Osmanlı yönetiminden yönetsel kademelenmede değişiklikler ve yerinden yönetim uygulamalarına geçilmesi talepleri eyalet sisteminin terk edilip vilayet sistemine geçilmesi ile karşılık bulmuştur (Güler, 2000: 17, 19).

1871 İdare-i Umumiyye-i Vilayet Nizamnamesine kadar yürürlükte kalan Nizamname, birçok farklı açıdan incelenebilecek özelliği sahiptir. Örneğin, kazaların başına en yüksek idari otorite olarak daha önce seçimle belirlenen müdürler yerine atama ile gelen kaymakamların gelmesi kazalar açısından bir yönetim anlayışının değişikliğini göstermektedir. Bu durum idari kademedeki en alttaki birimden itibaren merkezi denetimin kurulması isteğini yansıtmaktadır. Diğer yandan Tanzimat dönemi yoğun bir modernleşme amacına dönüktür. Bu nizamnamede idari ve adli organlar arasında bir ayrımı yapılmış; idareden bağımsız yargı kurulması sürecinde Nizamname önemli bir eşik olmuştur (Önen ve Reyhan, 2011:171).

Tanzimat öncesi neredeyse sınırsız olan valilerin yetkileri 1864 Nizamnamesi ile işlevsel bir uzmanlaşmanın sağlanması yoluyla kısıtlanmaya çalışılmıştır. İş bölümü valiler üzerinde bir denetleme ve denge sistemi olarak işlev görmüştür (Ergut, 2004: 109). Valinin yanı sıra vali muavinliğini, defterdar, mektupçu, ziraat ve ticaret müdürü, maarif müdürü, emlak ve nüfus memurları, evkaf müdürü, alay beyi gibi vilâyet üst düzey yöneticilerinin görevleri belirlenmiştir (Çadırcı, 1985: 222).

Nizamnamedeki meclis sistemine incelendiğinde vilayetlerde kurulan meclis-i umum-i vilayet (il genel meclisi) ile meclis-i idarenin (idare meclisi) günümüzde il ve ilçelerde idare kurulu ve il genel meclisinin temeli olması bakımından oldukça önemlidir. 1864 ve 1781 Vilayet Nizamnameleri ile uygulanmaya başlayan vilayet, kaza ve liva idare meclisleri imparatorluk idaresinin tam olarak sağlanmasına yönelik gelişmelerdir. Bu meclislerin her ne kadar tüzel kişiliği olmayıp kendilerine özgü mali kaynakları ve bütçeleri bulunmasa da mülki yapının temelini oluşturmuştur. Nitekim nizamname ile kurulan vilayet umumi meclisleri il özel idaresi sıfatını kazanması 1913’de gerçekleşmiştir (Çakan, 2006: 47-50). Nizamnamenin meclis ve temsil geleneğinin yerleşmesinde katkısının yanında bu çalışmanın temelini oluşturan sivilleşme olgusu için de önemli büyüktür. Çünkü 1864 Nizamnamesi Tanzimat reformlarındaki sivilleşmenin en üst düzeyde somutlaştığı belge niteliğindedir.

## SONUÇ

Osmanlı Devleti’nin 17. ve 18. yüzyıldaki yöneticileri devletin karşılaştığı sorunları çözmenin merkezi düzeyde ve özellikle askeri alanın ıslahı ile mümkün olduğunu düşünmüştür. 19. yüzyıla gelindiğinde ise değişen yönetici yapısı ile birlikte reformlar taşraya da uzanmış, askeri alanı aşarak kapsamlı değişimler yaşanmıştır. Osmanlı tarihi açısından 19.yüzyıl; modernleşmenin, kapitalistleşmenin ve merkezileşmenin her alanda yarattığı dönüşümler dönemidir. Bu nedenle dönemin mülkileşmesini kavramak kapsamlı ve çok boyutlu araştırmaları gerektirmektedir.

Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan itibaren askeri yapının devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde temel belirleyici olduğu bir düzen Tanzimat reformları sonrasında değişmeye başlamıştır. Bu amaca yönelik olarak dönem içerisinde çeşitli yönetim stratejileri uygulanmıştır. Bu stratejiler devletin taşradaki yöneticileri ile yaşadığı çatışmaları giderme amacı taşıdığı gibi Batı ülkelerinin etkisi ile de şekillenmiştir. Makalede tüm bu gelişmeler göz önüne alınarak dönemin mülkileşmesini açıklama gücü olduğu varsayılan sivilleşme konusu ele alınmış, 1839 sonrası Tanzimat reformları ve 1864 Vilayet Nizamnamesi arasındaki dönemin mülkileşme açısından sivilleşmeyi içeren özelliklere sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmada sivilleşme konusunun çok boyutlu olduğu vurgulanmış, bu boyutlardan askeri-mülki idarenin ayrılması yönüne odaklanılmakta birlikte sivilleşmeyi içeren diğer gelişmelerde ele alınmıştır.

*İkilikler çağı* olarak nitelendirilen Tanzimat döneminde taşra yönetimindeki reformların iyi analiz edilmesi Cumhuriyete miras kalan mülki idare yapısının anlaşılması için oldukça önemlidir. 19. yüzyıldaki tüm bu gelişmeler ülke yönetiminde askeri ve mülki idarenin ilişkilerinin düzenlenmesine yönelik sürecin başlangıcını oluşturmaktadır. Tanzimat döneminde başlayan mülki idare ve askeri idare arasındaki ilişkinin düzenlenmesine yönelik reformlar geçmişten günümüze mülki idare tartışmalarının önemli konularından biri

olmuştur. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüzde kadar yaşanan tartışmalar ve yapılan kanun değişiklikleri dikkate alındığında sivilleşme konusunun farklı dönemlerde mülkileşme tartışmalarında tekrar tekrar gündeme geldiği görülmektedir. Çalışmada bu tartışmaların ilk ortaya çıktığı dönem analiz edilmiş ve sivilleşme sürecinin 19. yüzyıl Osmanlı mülkileşmesini kavramda oldukça güçlü bir maddi zemine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Cumhuriyetin kuruluş sürecinde mülki yapının şekillenmesi, 1980 darbesinin ardından yaşanan gelişmeler ve 2000’li yıllarda Avrupa Birliği’ne uyum süreci sivilleşme konusunun yeniden gündeme geldiği diğer tarihsel dönemlerdir. Çiner ve Karakaya (2013: 70) 2000’li yıllar sonrasında özellikle Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde sivilleşmenin önem kazandığını vurgulamışlardır. Bu dönemin sivilleşmesi; mülki idare-asker, mülki idare-jandarma ilişkilerini, kolluk kuvvetlerinin sivil gözetimini ve denetimini ve ulusal sınır yönetimini kapsamaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada ele alınan konu mülki idarenin sivilleşmesine yönelik tartışmalara tarihsel bir bakış açısı getirmektedir.

## **KAYNAKLAR**

- Abou-El-Haj, Rifa’at (2018). Modern Devletin Doğası 16. yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu, Çev. O. Özel ve C. Şahin, İmge Kitapevi, Ankara.
- Ağakay, Mehmet Ali (1959). Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, 175, Ankara.
- Alada, Adalet Bayramoğlu (1995). “Tarihsel Gelişim Süreci İçinde İl İdaresi Düzenlemeleri ve Demokratikleşme Üzerine”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 10, s. 13-20.
- Apan, Ahmet (2015). Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm, Türk İdari Araştırma Vakfı, Ankara.
- Aytekin, Atilla (2015). “Kapitalistleşme ve Merkezileşme Kavşağında”. Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Siyasal Hayat, Yayına Hazırlayan: Gökhan Atılğan, Cenk Saraçoğlu, Ateş Uslu, Yordam Kitap, İstanbul, s. 39-89.
- Ayverdi, İlhan (2005). Misali Büyük Türkçe Sözlük. C.3, Kubbealtı Neşriyat, İstanbul.
- Başar, Fahameddin (2015). “Osmanlı Devleti’nin Kuruluş Döneminde Mülki İdare”. E. Tural ve S. Çapar (Ed.). 1864 Vilayet Nizamnamesi, TODAİE, Ankara, s.10-17.
- Çadırcı, Musa (1985). “Tanzimat’tan Sonra Kanunlaştırma Hareketleri”. Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi, C.1, İletişim Yayınları, İstanbul, s.210-230.
- Çadırcı, Musa (2013). Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı, Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Kurumu Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Çadırcı, M. (2017). Ülke Yönetimi: Tanzimat Sürecinde Türkiye, İmge Yayınevi, Ankara.
- Çakan, Işıl (2006). “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”. Amme İdaresi Dergisi, 39(4), s. 45-73.
- Çetinsaya, Gökhan (2001). “Kalemiyeden Mülkiye’ye Tanzimat Zihniyeti”. Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce, (Der. M.Ö. Alkan), İletişim Yayınları, C.1, İstanbul, s. 54-71.
- Çiner, Can Umut ve Karakaya, Oral (2013). “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68(2), s. 63-93.
- Dündar, Nihat (1993). “Osmanlı Yönetiminde 78. Cumhuriyet Döneminde 70 Yılı Geride Bırakan Bir Teşkilat: Polis Teşkilatı”, Türk İdare Dergisi, 401, s.212-311.
- Efe, Ayla (2015). “Taşra Meclislerinde Muhassıltan Açılan Kapı”, E. Tural ve S. Çapar (Ed.). 1864 Vilayet Nizamnamesi, Ankara: TODAİE, s.31-45.

- Engelhardt, Eduard Philippe (2010). Türkiye’de Çağdaşlaşma Hareketleri: Tanzimat. Çev. Ö. Uğurlu ve N. Uğurlu, Örgün Yayınevi, İstanbul.
- Erdoğan, M. (2006). “Türkiye İçin Bir Demokratikleşme ve Sivilleşme Perspektifi”. Erişim Adresi: <http://www.liberal.org.tr/sayfa/turkiye-icin-bir-demokratiklesme-ve-sivillesme-perspektifi-mustafa-erdogan,348.php>, Erişim Tarihi: 21.10.2025.
- Ergut, Ferdan (2004). Modern Devlet ve Polis: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Toplumsal Denetimin Diyalektiği. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Güler, Birgül Ayman (2000). “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?”. Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(2), s. 14-29.
- Gülmez, Mesut (1983). “Polis Örgütünün Kuruluş Belgesi ve Kaynağı”, Amme İdaresi Dergisi, 16(4), s. 4-15.
- İnalcık, Halil (1964). “Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler”, Belleten, C. XXVIII, s.623-690.
- İnalcık, Halil (1985). “Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler”. Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi, C. 6, İletişim Yayınları, İstanbul, , s. 1536-1545.
- Karasu, Koray (2015). “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”. E. Tural ve S. Çapar (Ed.) 1864 Vilayet Nizamnamesi, TODAİE, 345-370.
- Keskin, Nuray Ertürk. (2009). Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi, Tan Kitapevi, Ankara.
- Ortaylı, İlber (1983). İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Hil Yayın, İstanbul.
- Ortaylı, İlber (1985). “Tanzimat”. Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi, C.6, İletişim Yayınları, İstanbul, cs. 1545- 1547.
- Ortaylı, İlber (2017). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Cedit Neşriyat, İstanbul.
- Önen, Nizam ve Reyhan, Cenk (2011). Mülkten Ülkeye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929), İmge Yayınları, Ankara.
- Salzmann, Ariel (2011). Osmanlı Ancien Régime’i: Modern Devleti Yeniden Düşünmek, (Çev. Ayşe Özdemir), İletişim Yayınları, İstanbul:
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2015). “Tuna Vilayeti Nizamnamesi”, E. Tural ve S. Çapar (Ed.). 1864 Vilayet Nizamnamesi, Ankara: TODAİE, s. 47-50.
- Sönmez, Ali (2006). “Zaptiye Teşkilatı’nın Düzenlenmesi (1840-1869)”, Tarih Araştırmaları Dergisi, 25(39), s. 199-219.
- Şentop, Mustafa (2005). “Tanzimat Dönemi Kanunlaştırma Faaliyetleri Literatürü”, Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi, 3(5), 647-672
- Tahiroğlu, Bülent (1985). “Tanzimat’tan Sonra Kanunlaştırma Hareketleri”, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi, C.3, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 588-601
- Tilly, Charles (2007). Democracy. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tunaya, Tarık Zafer (1960). Türkiye’nin Siyasî Hayatında Batılılaşma Hareketleri. Yedigün Matbaası, İstanbul.
- Tunaya, Tarık Zafer (1975). Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku. İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Yılmaz, Aslı (2009). Daire-i Adalet Kavramı Bağlamında Osmanlı Siyaset-Yönetim Düşün Geleneği, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 2, Eylül 2009, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/ayilmaz.pdf>, Erişim Tarihi: 21.10. 2025.
- Zürcher, Erik-Jan (2002). Modernleşen Türkiye’nin Tarihi, Çev. Y. Soner Gönen, İletişim Yayınları, Ankara.

BOŞ BIRAKILMIŞTIR

## Göçebe Devlet Çalıştayı Ardından...

### Following the Nomadic State Scientific Meeting

#### *Bilimsel Toplantı Notu<sup>1</sup>*

**H. Duygu Bankoğlu, Dr.,** Eposta: h.duygubankoglu@gmail.com, ORCID: 0000-0002-7261-8315

Devlete dair elimizdeki tanımlamalar devletin yerleşik toplumlara özgü bir olgu kabul edildiği akademik üretim ortamının ağırlıklı etkisindedir. Bu düşünce çerçevesi göçebe toplumlarda devletin varlığı söz konusu olduğunda meseleyi yokluk-eksiklik-türev olarak görmektedir. Ancak, göçebe devlet gerçekten de sadece bu kuramsal çerçevelerle değil, kendine has tarihsel, siyasal, iktisadi nitelikleri çerçevesinde yeniden ele alınmayı gerektirmiyor mu? Böyle bir bilimsel uğraş oldukça yakın bir zamanda 24 Ekim, 21 Kasım ve 26 Aralık 2025 tarihlerinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler fakültesi ev sahipliğinde düzenlenen Göçebe Devlet Çalıştayı'nda yürütülmüştür.

Göçebe devlet çalıştayı, göçebe devlet üzerine birçok disipline ait tarihsel olguları ve kuramsal kavrayışları içeren bilimsel birikimi hem tartışma hem de değerlendirme amacına dayanmaktadır. Öyle ki, bu amaç çalıştay kapsamında gerek Türkiye'nin yönetim geleneğinin izini sürmek gerekse de günümüz dünyasındaki görüşleri değerlendirmeye tabi tutmak adına yararlı görülmüştür.<sup>2</sup>

*Ulusal düzeyde* düzenlenen çalıştay, kamu yönetimi, tarih, hukuk başta olmak üzere *disiplinler arası nitelikte*, konunun uzmanı akademisyenlerin, alana ilgi duyan araştırmacıların ve dinleyicilerin katılımlarıyla gerçekleştirilmiştir. Çalıştay süresince oluşturulan çevrim içi iletişim ağı aracılığıyla oturumlar sonrasında da katılımcılar toplantılarda ele alınan konular üzerine tartışma ve bilgi alışverişini sürdürme imkanı bulmuşlardır. Ayrıca çalıştayın amacına ve kapsamına, toplantılara dair genel bilgilere web sitesinde detaylı şekilde yer verilmiştir.<sup>3</sup>

Çalıştayın kapsamı *yaklaşımlar- oluş- tipoloji* olmak üzere üç boyutta temellendirilmiş ve bozkır coğrafyası, göçebe devlet alanyazını, yaklaşımlar ve tarihsel örnekler ekseninde 21 sözlü bildiriye yer verilmiştir. Çalıştay çağrı metninde de detaylı açıklandığı üzere bu boyutlar, göçebe devletin temel kavramlarının ve göçebe devleti analiz eden kuramların görünümü ortaya koymak ve tartışmak, göçebe devletin ne'liğini başka bir deyişle göçebe devleti ortaya çıkan iktisadi, sosyal, siyasal ve kültürel nedenlerle anlamaya ve açıklamaya çalışmak, göçebe devletlerin nasıllığı üzerinden yapı ve işleyiş mekanizmalarını keşfetmek üzere somut örnekler üzerinden ilerlemeyi hedeflemiştir. Bu kapsamda *yaklaşımlar- oluş- tipoloji* boyutlarına özgülenen *bir ay ara ile üç toplantı* gerçekleştirilmiştir. Çalıştayın üç ayrı toplantı olarak planlanması, konuların derinlemesine tartışılması amacını taşımaktadır. Bilimsel toplantıların genellikle ardışık günlerde, peşi sıra birbirini takip eden oturumlar biçiminde düzenlenmesini göz önüne aldığımızda bu amaç dikkate değerdir. Toplantılarda çok boyutlu analitik analizler gerek tarihsel gerekse iktisadi ve siyasal çok boyutlu yapı ve örnekler üzerinden incelenmiş; tartışma zemini etkili biçimde sağlanmıştır. Tartışmaların eksenini ve derinliğini sunulan bildirilerin kapsamı ve ele alış çerçeveleri göstermektedir.

Birinci toplantı *yaklaşımlar* başlığı ile göçebe devlete dair kuram ve tanımlamaları anlamaya yönelmiştir. Bu toplantının ilk oturumdaki çalışmalarda bozkır medeniyet daireleri ekseninde göçebe devletin kendine özgü farklılıklarına ve belirleyici unsurlarına dikkat çekilmiştir. Göçebe devlet yaklaşımlarına Rus Şarkiyat ve Sovyetler Dönemi, Batı Avrupa ve ABD merkezli, Türk Tarih yazını, Macar ve Japon tarih yazını eksenli bakış sunulmuştur. Ayrıca Rus alanyazını Sovyet öncesinden günümüze dek göçebe devlete dair temel kuramsal tartışmalar ekseninde analiz edilmiştir. İkinci oturumda nomadoloji kavramının izi Deleuze ve Guattari'nin eserleri üzerinden sürülmüş; bu anlamda devlet ve göçebe

<sup>1</sup> Yazarın sözlü bildiri sunumu ile katıldığı ve takip ettiği bilimsel toplantıya dair notlardır.

<sup>2</sup> Çalıştayın amaç ve kapsamına ilişkin ayrıntı için bkz. <https://gocebedevlet.ankara.edu.tr/amac-ve-kapsam/>

<sup>3</sup> Çalıştay web sitesi için bkz. <https://gocebedevlet.ankara.edu.tr/>.

savaş makinesi ilişkileri çerçevesinde göçebe devletin açıklanmasına farklı boyutlar getirebileceğine dikkat çekilmiştir. Bunun yanında bir başka analiz de bozkır halklarının siyasi oluşumları Gumilyov'un etnogenezi ve passionarlık kuramları, Shils'in merkez çevre ilişkisi kuramı, İbn Haldun'un bedevilik ve hadarilik açıklamaları çerçevesinde yapılmıştır. Ayrıca göçebe devletin devletleşme potansiyeli ekseninde N. Kradin'in analizleri ksenokrasi, süper karmaşık şefflik, politogenezi kavramları merkeze alınarak tartışılmıştır. Ayrıca bu oturum kapsamında bir çalışma Kazak bilim insanı Kişibekov'un göçebe devletin iktisadi biçimini ve yapısını, yerleşiklerle ilişkisini kendine özgü kabul eden bütüncül yaklaşımına övgülenmiştir. Birinci toplantının önemli bir boyutu da göçebe devletin farklı disiplinlerde nasıl kavrandığını düşünmeye yönlendirmesi olmuştur. Bu anlamda "göçebe" ve "konar-göçer" ifadelerinin içerdiği anlam ve kullanımlarının tartışılması örneğinde temel kavramların önce tanımlanması sonra adlandırılmasına yönelik bir uzlaşının sağlanması gerekliliğine varılmıştır. Ayrıca göçebe devlet alanyazınına dair çalışma gerekliliğine işaret edilerek, bu çalışmayı gerçekleştirme imkanı istişare edilmiştir.

İkinci toplantı göçebe devletin ne olduğu üzerine yoğunlaşmıştır. İlk oturum üretim tarzı ve göçebe devlette feodalizm tartışmalarına ayrılmıştır. Bu anlamda üretim tarzı kavramı yerleşik ve göçebe devletler açısından analiz edilmiş, yapının kendine has özellikleri göçebe feodalitesi ekseninde açıklanmıştır. Göçer üretim tarzı ve ak budun-kara budun temelinde ikili sınıf yapısının ortaya çıkması artı emeğe el konulması durumunu ve mülkiyet biçimi etkileyen soy bağı hiyerarşisi temelinde incelenmiştir. Ayrıca Sovyet alanyazınında 19. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan ve göçebe devlette feodalizmin varlığına dair bir açıklama çerçevesi sunan göçebe feodalizmi yaklaşımı, temel eserler ve tartışma düzlemleri ekseninde ele alınmıştır. İkinci oturumda farklı bir açıdan bozkırda devlet olgusu siyasi ve askeri işbirliği temelinde kendi egemenliklerini koruyarak komşu boyların oluşturduğu boylar birliği ekseninde incelenmiştir. Bu çalışmada boylar birliğinin ayırt edici yönleri ile bozkırda kurulan devlet örnekleri arasındaki tarihsel geçiş bütünlüklü şekilde açıklanmıştır. Türkiye üzerine analizler içeren çalışmaların yer aldığı bu oturumda üretim tarzı boyutu Türkiye'de 1965-1985 döneminde Asya tipi üretim tarzı ekseninde göçebelik- ATÜT ilişkisinin izi M. Sencer, İ. Küçükömer, A. S. Akat, B. Sezer ve D. Avcıoğlu'nun görüşleri temel alınarak benzerliklerin ve farklılıkların tespiti üzerinden sürülmüştür. Ayrıca bir başka çalışmada İ. Kafesoğlu'nun Bozkır Uygurluğu Tezi dikkatle incelenmiş ve ayrıntılı bir analize ulaşmak için F. Köprülü, Z. V. Togan, O. Turan ve M.A. Köymen'in tezleri ile karşılaştırılmıştır. Bu oturuma bir katkı ise göçebe devlete dair Marksizm ekseninde antropolojik yaklaşım sunan N. Kradin'in açıklama çerçevesinin analitik-eleştirel bir bakış açısı ile analiz edilmesi olmuştur.

Çalıştayın tipoloji başlıklı üçüncü toplantısında göçebe devletin somut görünümüne, belli başlı örneklerine odaklanılmıştır. İlk oturumda *devlet*, *memleket* anlamına gelen *guo* ve göçebe-yürüyen devlet anlamında *Xing Guo* sözcüklerinin Çince terminolojideki anlamlarının aydınlatıcılığında Sima Qian'ın Shi-ji adlı eseri merkeze alınarak Hunlar ve Orta Asya halklarına dair açıklama çerçevesi analiz edilmiştir. Bu oturumda başka bir çalışma ile göçebe devlete dair temel kuramsal tartışmalar analitik gözle İpekyolu bozkır imparatorluğu olarak varlık gösteren Rou-ran Kağanlığı örneğinde somutlaştırılmıştır. Bir başka ele alış ise Hunlardan itibaren ortaya çıkan göçebe örgütlenme biçiminin sürekliliğini Göktürkler üzerinden gözler önüne sermektedir. İkinci oturumda ise Büyük Selçuklu Devletinde göçebe ve feodal özelliklerin eklemlenmesi, İlhanlılar dönemi Gazan Han reformlarının maliye düzeni, 19. yy. başı 20.yy. ortaları Kazak bozkırında göçebe üretim sisteminin ve yaşam tarzının kontrolü olmak üzere üç çalışmada dönüşüm sürecinde göçebe devlet tipolojileri mercek altına alınmıştır. Ayrıca yine bu oturum kapsamında Türk devlet geleneğinde müzik olgusu üzerinden göçebe devlete dair bilimizi genişletme yolunda geleneğin sürekliliğine yer verilerek farklı bir bakış açısı da sunulmuştur.

Üçüncü oturumun akabinde çalıştayı düşünsel mimarları olan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler ve Prof. Dr. Ali Murat Özdemir'in değerlendirmeleri ile sonuç oturumu düzenlenmiştir. Güler, göçebe devlet alanına ilgi duyanlar ya da bu alanda derinleşmek isteyenler bir araya gelse nasıl olur fikrinden yola çıkarak çalıştayı doğduğuna ve bu fikrin gelişiminde ve gerçekleştirilmesinde katkı sağlayanlarla gerçekleştirildiğine dikkat çekmiştir. Dahası, çalıştay katılımcılarının yoluna *Göçebe Devlet Çalışma Grubu* olarak devam edeceğini, buradan elde edilen birikimi uluslararası akademik çalışmaya dönüştürme konusunda faaliyetler yapılmasıyla devlet tanımının sorunlu kavranışının daha geniş olarak tartışmaya açılabilme imkanını dile getirmiştir.

Özdemir ise, göçebe devlet konusunun geleceği olduğuna, çalışma alanı olarak yeniliğine, yeni bakış açıları ile yeni çalışmalar oluşturma potansiyeline göndermede bulunarak çalıştayı "katkıya davet için bir başlangıç" olarak adlandırmıştır. Bu çalışma alanının genç bilim insanlarının katkısıyla ilerleyebileceğine yer vermiştir. Bu anlamda Özdemir, göçebe devletin "geleceğe yönelik bir hareketin geçmişten iz arama noktası" olduğunu, Türk devletlerinin birliği konusunda da önemli role sahip olduğuna dikkat çekmiştir.

Çalıştay katılımcıları tartışmalar sürecinde akademik katkısı yüksek bilimsel çıktılar üretmeye yönelmiştir. Birinci oturumun sonunda göçebe devletle ilgili bir alanyazın araştırması yapılması ihtiyacı gündeme getirilmiş; Çince ve Japonca, Fransızca, Rusça, Almanca göçebe devlet alanyazınının dökümü üzerine çalışmalar yürütülmesi düşünülmüştür. Bildiri özetlerinin Düzenleme Kurulu üyesi Dr. İlkey Tosun'un yayına hazırladığında ve bildiri tam

metinlerinin de çalıştay düzenleme kurulunca kitaplaştırılacak olması çalıştay katılımcılarının emeğinin basılı çıktıları arasındadır.

Çalıştayda yürütülen ortak akademik emeğin sonucuna dair ilk yazılı çıktı, bu bilimsel toplantı notunun sonunda yer verilen *Göçebe Devlet Çalıştayı Sonuç Bildirisi*<sup>4</sup>'dir. Bu bildirinin önemi, göçebe devlet olgusu yeterince kavranmadan, Türkiye'nin tarihsel devlet ve yönetim geleneğinin de yeterince anlaşılamayacağını ortaya koyması ve kuramsal olarak göçebe devlet fikrini bugünün uluslararası düzeninde olguları anlamlandırabilmek ve derinleştirmek adına bir yeni bir çalışma alanı olarak vurgulaması olmuştur. Dahası, göçebe devlet çalıştay sonucunda oluşturulacak göçebe devlet çalışma grubu, gelecek dönemde faaliyetlerini uluslararası düzeyde katılımcılarla genişleterek göçebe devleti anlamaya ve tartışmaya devam etme amacını taşımaktadır. Bu anlamda bir paylaşım platformu olma yolunda çok boyutlu çalışmalara ev sahipliği yapacak görünmektedir.

## GÖÇEBE DEVLET ÇALIŞTAYI SONUÇ BİLDİRİSİ<sup>4</sup>

Toplumların kendilerini nasıl yönetebilecekleri, sınırlı Batı deneyimine sıkıştırılmış görünüyor. Oysa toplumsal tarih, görülmez hale getirilmiş olan kısımlar aydınlığa kavuşturulsa büyük bir zenginlik içeriyor. Görülmez kılınmış olan büyük kısım, Asya toplumlarının göçebe devlet deneyimidir. Dünya tarihinin yarısını oluşturan bu kısmı gün ışığına çıkarmak, kendi geçmişimizi de oluşturduğu için, genel tarihsel merakların ötesinde güncel sorunlarımıza çözüm üretmek için ayrıca önem taşır.

### 1. TARİH DÜŞÜNCESİNDE ÜÇ DURAK

Kamu yönetimi, devlet yönetimi demektir. Nitekim kamu kurumu, kamu personeli, kamu alımları, kamu maliyesi... dediğinizde devlet kurumu, devlet personeli, devlet alımları dendiği herkes için açıktır. Ya da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu demek, devlet kurumu niteliğine sahip sayılan kuruluşlardan söz etmek anlamına gelir. Ancak devlet sözcüğü yerine kamu ifadesi koyulduğunda anlam her zaman bu kadar açık olmaz. Örneğin *kamuoyu* sözcüğü devletin görüşü anlamına gelmez, *kamusal alan* devletin alanı değildir. *Taksiler, özel okullar, özel hastaneler kamu hizmeti görürler* dendiğinde burada kamu ifadesi devlet değil toplum anlamına gelir. Bunlar gibi devlet hizmeti olmayan toplumsal nitelikli hizmetlerde gerçekleştirilen etkinliklerin hukuku, personeli, bütçesi, kısacası her bir unsuru devletin dışındadır. O yüzden, örneğin tümü toplumsal iş gören hastanelere topluca 'kamu hastanesi' denmez; bunlar devlet hastanesi-özel hastane sıfatları verilerek birbirinden ayrı tutulurlar. Ya da *hepsi kamu hizmeti verir* denen yüksek okullar için topluca 'kamu üniversiteleri' denmez, aksine bunlar devlet üniversitesi-vakıf üniversitesi sıfatlarıyla birbirlerinden ayrılırlar.

Göçebe toplumların ve göçebe devletlerin kabulü, uzun ve zorlu bir entelektüel süreçten geçmiştir. Bu süreçte üç büyük durak vardır. Bunların ilki göçebe toplumların reddi, ikincisi tarihte aktör değil "rol" olarak tanınması, sonuncu durak ise varlarsa da devlet öncesi devletsizlik aşamalarına yerleştirilmeleridir.

**Tarih-dışılık savı.** Tarih çağı, bugünden geriye doğru 5000 yıllık bir zaman dilini anlatır. Tarih, insan toplumlarının tarım üretimli, kentli, yazılı ve devletli oldukları için uygarlık çağı ile aynı anlamda kabul edilir. Tarım, kent, yazı, devlet sahibi olmayan toplumlar uygar değil ilkel kabul edilirler. İlkeliğin kendi içinde farklı gelişme aşamaları olduğu kabul edilmekle birlikte, dikkatlerin asıl olarak ilkelden uygarla atlama aşamasında yoğunlaştığı tahmin edilebilir. Bu şema, öncülleri olmakla birlikte, en derli toplu ve etkili biçimde Hegel'in Tarih Felsefesi'nde dile getirilmiştir. Tarih'in mekânı yaşlı Asya kıtasıdır; Asya'nın güneyindeki yerleşik "uygarlık"ların toplamıdır. Asya'nın kuzey yarısında kalan topraklarda "tarih" in ilk devirlerinden beri başka topluluklar yok değil, vardır. Ancak bunlar tarımla değil avcılık, hayvancılık ve savaşçılıkla karakterize, yazısız, kentsiz -göçebe-, devletsiz topluluklardır; bu nedenle "tarihsel özne" niteliği taşımazlar. Tarih-dışı sayılmışlardır.

<sup>4</sup> Göçebe Devlet Çalıştayı Düzenleme Kurulu'nun izniyle orijinal haliyle vurgulamalar korunarak metne eklenmiştir.

Hegel'in Tarih Felsefesi, 19 ve 20. yüzyılın tarih, hukuk, antropoloji, sosyoloji, etnoloji, siyaset gibi toplum bilimleri tarafından sürekli olarak yeniden üretilmiştir. 19. yüzyıl antropolojisi, tarih çağını beşeri (antropolojik) çağa doğru daha gerilere taşıyınca ilkel toplumu sürü halinden “kan bağı soy toplumları”na ve oradan da bu bağları kıran “siyasal toplum”lar olarak uygarlık eşiğine taşımıştır. Morgan antropolojisi bu süreci Hegel'in hiç bakmadığı Amerikan kıtasına bakarak üçleyip yabani – barbar – uygar diye aşamalandırdığında, başkaları benzer bir manzarayı Afrika ve Avustralya yerlilerinden çekip çıkardıklarını ilan ettiklerinde, eldeki şemanın evrensel bir genellik taşıdığından neredeyse kuşku duyulmaz olmuştur.

**Tarihte Rol Arayışı.** Uygarlığı “Eski Yunan ile başlar” sayan felsefe, arkeolojinin “hayır, Babil ile başlar” ilanıyla yerinden edildiğinde bilim dalları arasındaki savaş ve işbirliği farklı sonuçlar vermeye başlamıştır. Arkeoloji kısa bir süre sonra Babil başlangıç noktasını Sümerler ile düzeltmiş, bazıları uygarlığın pınarına Mısır'ı yerleştirirken, gözler Uzak Asya'nın Çin ve Hindistan'ına dönmüştür. Bu gezintilerin hepsinde ortak nokta, “kuzeyden gelen atlı yabancılar” etkeniyle karşılaşılmasıdır. Bu yabancılar Sümer'de Amorri, Mısır'da Hiksos, Çin'de Xiongnu, Hindistan-İran'da Saka, Eski Yunan'da İskit'tir. Böylece Hegel'in gezegen üzerinde var ama tarih sahnesinde yok saydığı kuzeyliler, 19. yüzyılda “Tarih'teki rolleri” bakımından kısmen var sayılmaya başlanmışlardır. Asya'nın kuzeylileri -barbarlar, göçebeliler, atlılar-, uygarlığın diğer adı olarak kabul edilmiş Tarih'te “yıkım” ya da “aşıcılık” ile sınırlı acı bir rol oynamışlardır. Kendi özlerinden üretilip çoğalttıkları herhangi bir uygarlık ürünü (ve devletleri de) yoktur; yalnızca yerleşik-tarımcı-üretken-kentli-uygar toplumları yıkarak yarattıkları “etkiler”e sahiplerdir: Barbar aşısı. Alman coğrafyacı Ratzel'in açtığı bu “tanıma” şeklini çok farklı ağızlardan duymak mümkündür. Ratzel'in varsayımını alıp tarihin/devletin kökenine (ortaya çıkma nedeni) yerleştiren Gumpłowicz - Oppenheimer'ın “fetih teorisi” bunlardan biridir. Bizde, Eski Türkler kuzeyli atlılardan oldukları için bu açıklamaları kendi üzerine alınanlardan bazılarının dile getirdikleri “devlet kuran millet” deyişinin arkasında da bu kuram vardır.

**Rolün Öznesine Merak.** 20. yüzyılda tarihçi, sosyolog, siyaset bilimci, vb çeşitli kollardan uzmanlar, “tarihin aşıcısı”nı merak ettiklerinde, ortaya çelişkili bir manzara çıkarmıştır. Asya'nın bozkırındaki kandaş toplumlar, ilkel toplum kalıbı içindeyken uygar dünyayı nasıl olup da fethetmiş olabilirler? İlk ulaşılan sonuç bunların ilkel toplumun kan/soy (clan) bağlarını aştıkları, ama buradan da kopamadıkları gibi arafta kalmışlıktır. Araştırmalar bozkır toplumlarında “tarih” boyunca çok sayıda siyasal özne olduğunu ortaya çıkarmışsa da, eldeki şema bunların devlet olarak kabul edilmesine izin vermediği için olsa gerek, ortaya çok sayıda niteleme çıkmıştır: Kabileler birliği (Golden), haraççı devlet (Amin), gölge imparatorluk (Barfield), göçebe imparatorluk (Di Cosmo), erken devlet (Claessen), örgüt – yönetim – siyaset (Hassan), stepokrasi (Divitçioğlu), başsız devlet (Sneath), alternatif devlet ya da karmaşık şeflik (Kradin)... Ama adı her ne koyulursa koyulsun her durumda devlet değil.

## 2. GÜNÜMÜZDEKİ İLGİNİN BAŞLICA GÜDÜLERİ

Günümüzde, “yıkıcı ve barbar” göçebe kabulünün “uygar dünya”nın tarihsel endişesinden ibaret olduğu yeterince anlaşılmıştır. Araştırmacılar, Asya bozkırının göçebe dünyasını “rolüyle sınırlı” olmadan bir siyasal özne olarak görüp incelemek gerektiği konusunda hemen hemen hemfikirdir. Ne var ki tarih-dışına atmanın, özneye olumsuzluk ya da eksiklik yüklemenin ağırlığı, konu üzerinde başka ve güncel gölgeler düşmesinin de güvencesi olmuştur. Buna ilişkin üç örnek verilebilir.

Bilindiği gibi Avrupa Birliği “özkimlik” ilanını (1) Eski Yunan felsefesi, (2) Roma hukuku, (3) Hristiyanlık inancı üçlemesi olarak ilan etti. Polonyalı Karol Modzelewski, *Barbarların Avrupası* (2004) başlıklı kitabında üçlemenin eksik olduğunu, dördüncü bir kök bulunduğunu, bunun da barbarlık (Cermenlik-Slavlık) olduğunu ileri sürdü. Yazar Avrupa'da Mussolini ve Hitler rejimlerinin ortaya çıkışının sorumluluğunu Cermen-Slav köklerin üzerine atmıştır. (İş Bankası Yayını, 2011)

Öte yandan, Norveçli iki araştırmacı Neumann-Wigen *Bozkır Geleneği* (2018) kitaplarında Avrupa, Rusya, Türkiye için MÖ 4000'den başlattıkları kitaplarında bugünü altıbin yıl öncesine giderek göçebelikle birleştirip açıklama iddiasıyla ortaya çıktılar. Onların bozkır toplumları Türk ve Moğol halklardan, “bozkır geleneği”nde gördükleri karakteristikler ise kan bağlarına dayalı aidiyet, babaerkil örgüt yapısı, yağmacılık, haraç, lidercilik, sadakat, hamilik.. gibi özelliklerden oluşmaktadır. Yazarlar Rusya ve Türkiye’nin yapısal saydıkları “otoriter yapı”sını göçebe gelenekten geldiğini iddia ediyorlar. (Selenge Yayını 2023)

Nihayet, postmodern felsefeciler Deleuze-Guattari’nin Bin Yayla kitabı (1980), ilk bakışta, binlerce yıldır yok sayılıp kötülen büyük bir halklar kütlesini tarih sahnesine övgülerle davet ettikleri izlenimi verir. Kendi toplumlarını ve modern zamanları eleştirmek üzere yola çıkan bu felsefeciler, bozkırın göçebe varlığını eleştirileri için gerçekten çarpıcı bir araç olarak kullanmışlardır. Dahası, göçebe toplum örgütlenmesini soy/kan bağı yerine siyasi temelde ele alarak hakim görüşten ayrılırlar. Ne var ki, bozkır olgusundan özne olarak söz ettiklerinde sınırlı ve ikincil tarihsel veriler kullanırken daha çok mitolojik kaynaklardan esinlenirler. Nitekim göçebe toplumun siyasal organizasyonuna “devlet” değil “savaş makinası” adını verirler; göçebeliliğin onlar için modernizmi olumsuzlamak yolunda işlerine yaradığı ölçüde dikkate değer görüldüğü anlaşılr. (Norgunk Yayını 2023)

Kısacası günümüzde Asyanın kuzeyli halkları artık görülmekte ve tarihsel özne sayılmaktadır. Ne var ki bu karşılamının sevindirici olduğu söylenemez. Güncel ilgi, genel olarak uygar dünya üzerindeki “bozucu kökler”i keşif amacına yönelik iş görmektedir. O halde konunun incelenmesi bakımından “uygar” cephenin güdülerinde anlamlı bir değişiklik olmamıştır diyebiliriz.

Dahası, bugünkü incelemeler bir adım öteye gitmiş ve göçebe devlet konusuna yeni yükler bindirmişlerdir. Önceden tarih-dışı ve devletsiz sayılan bu toplumlar, Asyatık Üretim Tarzı ve patrimonyalizm gibi açıklamaların görüş alanı içinde yer almazlardı. Bu elbiseler Doğu’nun kuzeydeki göçebelerine değil yerleşik – uygar olan parçalarına biçilmişti. Donmuşluk, babaerkillik, sultancılık, vb. hep bu doğu yerleşiklerinin karakteriydi. Oysa günümüzde görüyoruz ki tüm olumsuzluklar bunlardan alınıp kuzeydeki göçebe-atlı-barbar halkların kucağına bırakılmaya başlanmıştır. Güncel uluslararası politika, Batı akademisini bir kez daha sıkı sıkı sarmış görünmektedir.

### 3. ENGELSİZ ÇALIŞMAK

**Tarih felsefesi.** Tarih, yaşlı kıta Asya coğrafyasında beşbin yılı aşkın bir zaman dilime oturur. Asya’nın, Avrupa dahil tüm alanında, güney toprakları nehir vadili tarımcı yerleşik toplumlarına ev sahipliği yaparken kuzey kuşağı göçebe toplumlara ev sahipliği yapmıştır. Zaman MÖ 3000’ler diye belirleniyorsa, bu zaman her iki kesim için ortaktır. İki kuşak birbirlerinden ayrı değil, zaman içinde farklı hızlarla etkileşim halinde var olmuşlardır. Tarihi bu bütünlük içinde görmek, bunlardan yalnızca güney kuşağına göre yapılmış ama tüm dünya için yapıldığı varsayılmış temel tanımları gözden geçirip düzeltmek gerekir. Bunun için tarih felsefesi alanını ilk atölye olarak görmekte yarar vardır.

**Kavram eleştirisi.** Batıda baskın tarih felsefesi, göçebe toplumların devletsizliği üzerinde ısrarlıdır. Bu tez karşımıza ‘erken devlet’ ya da ‘imparatorluk’ gibi devletsizlik ilanı yapmıyormuş izlenimi veren farklı terimler olarak çıkar. Literatürde belirmiş olan ilgili terimleri, terimin sahibini nasıl tanımladığını açık ve seçik olarak anlama işlemine tabi tutmak kritik önem taşır.

**Görüş Alanı.** Sahip olduğumuz bilgiler, çalışma konusu bakımından sorun alanlarını yeterince açık biçimde saptamış durumdadır. Birincisi, kuzey kuşağı kendisini yazıp anlatmamıştır; güney kuşağı hem kendisini hem de düşman saydığı kuzeyi yazıp anlatmıştır. Eldekiler, eşitsiz ve taraflı bilgilerdir. İkincisi, kaynaklar birbirlerine aktarımı henüz çok yakın zamanlarda başlamış olan farklı dillerdedir. Bunlara hâkim olmak kurumsal güçte takım çalışmaları yapılmasını gerektirir. Üçüncüsü, burada çok uzun zaman dilimi ve çok büyük bir coğrafya vardır; toplumların etnolojik ve siyasal düzenleri hem belli bir anda başka başkadır

hem de belli bir toplumun serüveni zaman içinde değişmiştir. Dolayısıyla çalışmaların çeşitli güçlüklerle karşı karşıya olduğunu baştan kabul etmek ve bulguları buna göre değerlendirmek gerekir.

**Çalışma örnekleri.** Göçebe devlet üzerine çalışmak, MÖ 3000 yılından günümüze dek Asya'nın – Avrupa parçası dahil kuzeyinde yaşayan tarihi bilmeyi öngörür. Burada doğudan Batıya etnolojik olarak Tunguz/Mançu, Moğol, Türk, Slav ve Cermen halklar yer alır. Çalışmalar belirli bir zaman ve belirli bir toplum üzerine yoğunlaştırıldığında, karşılaştırmalı yöntemin üstünlüklerinden yararlanmak üzere, bu geniş çerçevenin akılda tutulması uygun görünmektedir. Bunun için, ideal olarak tümünün, ilgi odağımızı oluşturması nedeniyle Bozkır göçebe toplumların ve asıl ilgi odağımız olarak Türklerin devlet incelemesini yapmak, tarihsel örneklerin listesine sahip olmayı gerektirir. Doğrusunu söylemek gerekirse, konuya ilişkin çalışmalar, saptamalarını ve genellemelerini hangi tarihsel örnekler üzerinde yaptıklarına ilişkin olarak bilgi vermekte pek özenli ve cömert sayılmazlar. Kaynaklarımızı bu soruyu yönelterek incelemekte yarar olduğu gibi, kendimizin göçebe devlet dediğimizde hangi tarihsel örneklerden söz ettiğimizi bilmemiz ve bunu ilan etmemiz önem taşır.

Göçebe devlet konusunda bilgilerimiz Hun, Türk, Moğol olmak üzere birbirini izleyen üç dönem çevresinde toplanmaktadır.

*Tipik göçebe devlet bilgisi*, mevcut literatüre bakılırsa, MÖ 3. yüzyılda Asya Hunları; MS 5. yüzyılda Avrupa Hunları; MS 6. yüzyılda Göktürkler; MS 8. yüzyılda Hazarlar; MS 9. yüzyılda Karahanlılar, MS 13. yüzyılda Altın Orda devletleri olmak üzere *altı tarihsel örnekten* üretilmiştir. En yoğun incelemenin Cengiz Devleti üzerinden yapıldığı görülmektedir.

*Dönüşen göçebe devlet bilgisi* için tarihsel örnekler MS 11. yüzyıl Selçuklular, 13. yüzyıl Cengiz ardılı olan İlhanlılar (İran), Kubilay (Çin), 15. yüzyıl Timurlu (Orta Asya) devletleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Sonraki yıllarda “hanlıklar” şeklindeki yapılanmaların uzun çözülme sürecini temsil ettiklerini söyleyebiliriz.

Tipik göçebe devlet ile dönüşen göçebe devlet kategorilerinin geçişken olduklarını göz önünde tutmak gerektiğini not düşmekte de yarar vardır.

Tarihsel etken. Tarihin bulunduğumuz aşamasında “göçebe devlet” türünün yaşayan örneği yoktur. Dünyada tüm halklar “yerleşik devlet” türünde bir araya gelmişlerdir. Bu anlamıyla göçebe devlet, yaşayan devletlerin oluşumunda *tarihsel etken* olarak yer alırlar. Başka bir deyişle günümüzde göçebe devlet geleneğini örgütsel kurumlar ve iş görme usulleri bakımından bulmayı beklemek boşuna olur. Tarihsel etken olarak göçebe devlet, karşımıza üç biçimde çıkabilir. Biri, günümüzdeki Orta Asya ülkelerinin devletliklerindeki **kök etken**, diğeri kurucularının göçebelikten geldiğini kabul eden Türkiye'deki gibi **gelenekten etken**, sonuncusu göçebeleri fetih aktörü olarak gören Rusya ve İran'da olduğu gibi **dış etken**. Bu üç biçim, kendilerine özgü araştırma programları geliştirilmesini gerektirir.

## SONUÇ

Göçebe devlet olgusu, Türk akademisinin çalışması gereken araştırma başlıklarından biridir. Göçebe Devlet Çalıştayı'nın katılımcıları hem akademik araştırmanın yüksek kurullarına hem de kamu yönetiminin ilgili kurumlarına bu alanı “araştırma alanı” olarak belirlemelerini ve bilimsel araştırmalar için gerekli fon ve kurumsal desteği sağlamalarını önerir.

Çalıştay bildiri özetleri, E-ISBN numarasıyla AÜSBF yayını olarak internet ortamında erişime açılacak; Çalıştay Bildirileri ise basılı kitap olarak yayımlanacaktır.

Katılımcılar, çalıştayda Güz 2025 dönemi boyunca üretilen sonuçları ve çalışmaları **Göçebe Devlet Çalışma Grubu** çatısı altında genişletmeye, çalıştay ve elde edilen sonuçları İngilizce bir makale aracılığıyla uluslararası akademik çevrelere ulaştırmaya karar vermiş ve bu doğrultuda bir uluslararası çalıştay düzenlenmesi için çalışılmasının yararlı olacağı görüşüne varmışlardır.

BOŞ BIRAKILMIŞTIR