

VALİLİK

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E VİLAYET İDARESİ

MEHMET GÜNEŞ

VakıfBank Kültür Yayınları: 0378
Tarih: 0101

VALİLİK
OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E
VİLAYET İDARESİ
MEHMET GÜNEŞ

Yayın Danışmanı
Ekrem Demirli

Proje Editörü
Ömer Uzunagaç

Kitap Editörü
Prof. Dr. Yüksel Çelik

Kapak ve Sayfa Uygulama
Faruk Özcan

Son Okuma
Ozan Ali İhsan Çelik

VakıfBank Kültür Yayınları
İnkılap Mahallesi
Dr. Adnan Büyükdüz Caddesi
No: 7/A1 – Kat 13
34768 Ümraniye / İstanbul
Telefon: 0 216 285 9571
www.vbky.com.tr – info@vbky.com.tr
Sertifika No: 40141

© Vakıf Pazarlama San. ve Tic. A.Ş., 2025

ISBN 978-625-6647-98-5

Kitabın tüm yayın hakları VakıfBank Kültür Yayınları'na aittir. Tanıtım amacıyla, kaynak göstermek şartıyla yapılacak sınırlı alıntılar dışında, yayıncının yazılı izni olmaksızın hiçbir elektronik veya mekanik araçla çoğaltılamaz. Eser sahiplerinin manevi ve mali hakları saklıdır.

Baskı
Mega Basım Yayın San. ve Tic. A.Ş.
Cihangir Mah. Güvercin Cad. No: 3/1
Baha İş Merkezi A Blok Kat: 2
34310 Haramidere, Avcılar / İstanbul
Tel: 0 212 412 1700
www.mega.com.tr - info@mega.com.tr
Sertifika No: 44452

1. Baskı: Temmuz 2025

VALİLİK

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E
VİLAYET İDARESİ

MEHMET GÜNEŞ



MEHMET GÜNEŞ

İğdir'da dünyaya gelen yazar, ilk ve ortaokulu İğdir'da, liseyi İstanbul'da okudu. 2006 yılında Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi Tarih Öğretmenliği Bölümünden mezun olduktan sonra aynı üniversitenin Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Yakınçağ Bilim Dalı'nda eğitimini devam ettirdi. 2008 yılının sonunda Osmanlı Arşivi'nde personel olarak çalışmaya başladı. Bunun yanında Marmara Üniversitesinde 2009 yılında yüksek lisans tezini ve 2013 yılında doktora tezini tamamladı. 2015 yılında İğdir Üniversitesine öğretim üyesi olarak geçtikten sonra burada 2017 yılında doçent, 2022 yılında profesör oldu. Osmanlı Devleti'nin modernleşme dönemindeki taşra idaresi üzerine muhtelif kitap ve makaleleri bulunan yazar, evli ve iki çocuk babasıdır.

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar	7
Önsöz	9

GİRİŞ

Vilayet Tarihi Çalışmalarında Yöntem ve Kaynaklar	13
Osmanlı Devleti'nin Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı	25
Osmanlı Geleneksel Taşra İdaresinin Yapısı	34

1. BÖLÜM

Tanzimat Döneminde Eyalet İdaresi (1839-1864)	49
Taşra İdaresinde Bir Dönüm Noktası: 1842 Yılı Düzenlemesi	55
İdari Kademeler Hakkında 1849, 1852 ve 1858 Yılı Düzenlemeleri	64

2. BÖLÜM

Osmanlı'da Vilayet İdaresinin Teşekkülü ve Gelişimi (1864-1876)	89
1864 Vilayet Nizamnamelerine Göre Vilayet İdaresi	99
1871 Tarihli Nizamnameyle Birlikte Vilayet İdaresi	127
Meşrutiyet Arifesinde Yeni Vilayet Düzenlemeleri	176

3. BÖLÜM

Meşrutiyet Devrinde Vilayet İdaresi (1876-1923)	187
Merkezden Ve Yerinden Yönetim Yaklaşımları Açısından	
Anayasa ve II. Abdülhamid	187
Payitaht İstanbul'da Vilayet İdaresi	196
Hususi Bir Teşkilatlanma: Şarki Rumeli Vilayeti	217

Umumi Müfettişlik Meselesi	223
Müstakil Livalar Meselesi	227
1913 Tarihli Geçici Kanunda Vilayet İdaresi	233

4. BÖLÜM

Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Vilayetler ve Valiler	253
Vilayetlerdeki Daire ve Memurlar	273
Vilayetlerin Gelir ve Giderleri (Bütçeler)	292
Valilerin Tayin, Terfi ve Taltifleri	310
Valilerin Azil ve Muhakemeleri	351
Valilerin Maaş ve Özlük Hakları	370
Valilerin Görev ve Sorumlulukları	381
Millî Mücadele Döneminde Vilayet İdaresi	399
Sonuç	407

EKLER

Ek. 1: Osmanlı Devleti'nin Vilayetleri (1864-1918)	413
Ek. 2: Osmanlı Dönemi Valileri (1864-1918)	429
Kaynakça	451
Dizin	471

KISALTMALAR

a.g.e: Adı geçen eser

a.g.m: Adı geçen makale

a.g.t: Adı geçen tez

AÜ.DTCF: Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi

B: Receb

BOA: Başkanlık Osmanlı Arşivi

bkz: Bakınız

C: Cemaziyelâhir

Ca: Cemaziyelevvel

Çev: Çeviren

H: Hicri

Haz.: Hazırlayan

L: Şevval

M: Muharrem

N: Ramazan

no: Numara

OTAM: Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve
Uygulama Merkezi Dergisi

R: Rebiülâhir

Ra: Rebiülevvel

S: Safer

s: Sayfa

Ş: Şaban

TDV.İA: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi

TTK: Türk Tarih Kurumu

yay.: Yayımlayan

Z: Zilhicce.

Za: Zilkâde

ÖNSÖZ

Türkiye Cumhuriyeti'nin temelini oluşturan Osmanlı Devleti'nin uzun tarihi, öteden beri çeşitli yönleriyle pek çok akademik ve popüler esere konu olmuştur. İlk zamanlar genel ve siyasi tarih ağırlıklı olarak yürütülen çalışmaların ardından literatürün ve birinci el kaynaklara ulaşım imkânlarının artması sayesinde son yıllarda idari, iktisadi ve sosyal sahalara incelenmek suretiyle daha spesifik konulara değinen çalışmalar neşredilmiştir. Muhtevası gereği nispeten geride kalmış bazı konuları, geniş perspektifle ve temel dönüşüm noktalarını etraflıca ele alarak izah eden ve müteakip araştırmalara yol gösteren çalışmaların yapılması da önem arz etmektedir. Zira bir meselenin hem anlaşılması hem de mikro konu alanlarına kaynak olması adına genel ve kapsamlı eserlerin meydana getirilmesi elzemdir. Bu düşünceyle, kamu yönetimi ve tarih disiplinlerinin konusu olan vilayet yönetiminin oluşum ve gelişim süreçlerine mütevazı bir katkı bağlamında, Osmanlı mülki idaresinin taşradaki en üst kademesi olup, varlığını günümüze kadar etkin biçimde sürdüren bir kurumun tarihini, detaylarda kaybolmadan ve içerikten ödün vermeden, anlaşılır bir üslupla ortaya koymayı hedefleyen bu kitapta; Osmanlı'nın klasik eyalet idaresinden Tanzimat'a gelinceye kadar yaşanan süreç ana hatlarıyla verilmiş ve idari ıslahatlar, dönüm noktaları itibarıyla izah edilmiş; eserin odağını oluşturan vilayet yönetimi ise 1864 vilayet nizamnamesinin ilanıyla birlikte tesis edilen taşra yapılanması doğrultusunda ele alınmıştır.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e taşra idaresinin ele alındığı muhtarlık, kaymakamlık, valilik ve belediye başlıklı dört kitaplık serinin üçüncüsü olan ve ülke idaresinin temel birimlerinin başında gelen vilayetleri ve başındaki valileri inceleyen bu kitap, dört bölümden oluşmaktadır. Konu hakkında, daha önce tarafımca yayımlanmış *Osmanlı Döneminde Vilâyet İdaresinin Esasları* adlı çalışmadan yola çıkılmakla birlikte, büyük ölçüde genişletilip geliştirilen bu kitabın giriş kısmında, merkezî idarenin taşradaki birinci temsilcileri olan valiliklerin konumuna ve Osmanlı'nın klasik eyalet sistemine genel olarak temas edilmiştir. Birinci bölümde, Tanzimat döneminde başlayan kapsamlı reform programıyla beraber taşra idaresi alanında yürütülen çalışmalar, dönüm noktaları ekseninde açıklanmış; ikinci bölümde, 1864 Vilayet Nizamnamesi ve bu düzenleme gereğince eyaletlerin isim değişikliği geçirerek vilayet şeklinde ifade edilmesi hususu irdelenmiş; üçüncü bölümde, meşrutî idarenin birinci aşaması olan Sultan II. Abdülhamid'in uzun saltanat döneminde taşra idaresine dair yapılan düzenlemeler ve II. Meşrutîyet döneminden devletin sonuna kadar katedilen aşamalar ile özel konuma sahip bazı şehir ve bölgelerin idari yapıları açıklanmıştır. Bu bölümde, Osmanlı başkenti ve saltanat merkezi olması hasebiyle idarede hususi bir yeri bulunan İstanbul'da vilayet idaresinin tesis süreci irdelenirken daha önce tarafımca yayımlanmış bir makaleden de istifade edilmiştir. Son olarak kitabın dördüncü bölümünde, meşrutî yönetimden Cumhuriyet rejimine geçişi kapsayan yaklaşık kırk beş senelik bir süreçte vilayetler ile valiler hakkında yaşanan gelişmeler, yöneticilerin özlük hakları ile görev ve sorumlulukları, ülkenin farklı coğrafyalarından örnekler verilmek suretiyle izah edilmiştir.

Muhtevası itibarıyla kitapta, vilayet idaresinin geçirdiği değişim ve dönüşümü bütüncül olarak gösterebilmek adına özel-

likle belirli dönemlerde yapılan hukuki metinler temel alınmış, doğası gereği karmaşık ve kapsamlı bu metinler olabildiğince anlaşılır bir çerçevede sunulmuştur. Bu esnada söz konusu metinlerin hazırlanma süreci ile bu süreci tetikleyen iç ve dış unsurlar üzerinde durulduğu gibi, vilayetin üst yönetimi ele alınırken tabii olarak sancak ve kaza gibi bağlı alt birimler de kısaca izah edilmiştir. Kanun metinlerinin yanı sıra mevzuatta belirtilen esasların icrasını ortaya koymak amacıyla araştırma eserlerine başvurulmuş, dönemin resmî kaynakları olan devlet ve vilayet salnameleri incelenerek vilayetlerin teşkilat yapısı, görev yapan meclis ve daireleri ile memurları da listeler hâlinde sunulmuştur. Vilayetlerin idari yapısı, kanun ve salnamelerdeki statik, teorik ve pratikleriyle izah edildiği gibi, uygulamanın dinamik yönünü ortaya koymak amacıyla icap ettikçe Osmanlı Arşivi vesikaları ve bu kaynağa dayanılarak hazırlanmış akademik çalışmalar da kullanılmıştır.

Yazım usulü olarak kitapta yer ve şahıs isimleri, genel itibarıyla (özellikle de ekler bölümünde) dönemin telaffuzuyla verilmekle beraber, tam bir transkripsiyon mantığıyla hareket edilmeyerek yeri geldiğinde ve gerektiği ölçüde günümüzdeki telaffuz şekli de kullanılmıştır. Kanun metinlerinde geçen ve günümüzde pek kullanılmayan Arapça/Farsça kökenli kavramlar ya çevrilmiş ya da parantez içinde verilmiş; bu hususta Pakalın, Şemseddin Sami, Ayverdi ve Devellioğlu'nun eserlerinden istifade edilmiştir. Konu alanı çok geniş tutulan bu kitap hazırlanırken yapılan araştırma esnasında çok fazla eser incelenmiş, aralarından metin akışına uygun görülenler tercih edilerek alınmıştır. Ülke idaresinin temel birimi ve merkezin çevredeki birinci muhatabı olarak vilayet ve valiler hakkında muhakkak ki pek çok çalışma yapılmış ve yapılacaktır. Dolayısıyla bu kitap, Türkiye'de vilayet idaresinin tarihi hakkında akla gelebilecek sorulara yanıt

vermek ve idari sistemde geçmişten günümüze akseden uygulamaları ortaya koymak anlamında mtevez bir katkı olarak değerlendirilmelidir. Son olarak, kaynak temini aşamasında istifade ettiğim arşiv ve kütüphane personeline, Osmanlı dönemine ait özel yer ve şahıs isimlerinin tespiti hususunda fikirlerinden faydalandığım Osmanlı Arşivi'nin uzmanlarına, eserin yayımlanma sürecinde emeği geçen tüm Vakıfbank Kültür Yayınları çalışanlarına; şahsımı taşra yönetim tarihine sevk eden Prof. Dr. Ali Akyıldız'a, çalışmalarım boyunca tenkit ve teşvikleriyle bana yol gösteren Prof. Dr. Yüksel elik'e ve benden anlayışlarını esirgemeyen aileme teşekkür eder, Türkiye'nin idari geçmişini ana hatlarıyla ortaya koyan bu eserin tüm okurlara faydalı olmasını dilerim.

İstanbul, 2025

GİRİŞ

VİLAYET TARİHİ ÇALIŞMALARINDA YÖNTEM VE KAYNAKLAR

Toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere organize edilen siyasi yapılar, öncelikle yönetimin çok yönlü işlerini yürütecekleri merkezleri meydana getirip buralarda gerekli kurumları teşkil eder, zamanla çevreye doğru genişledikçe hem yönetimin harcamalarını karşılayacak gelirleri elde etmenin hem de buralarda yaşayan insanların ihtiyaçlarını gidermenin meşakkatli bir süreç hâline gelmesi ve bütün işleri tek merkezden kontrol etmenin zorlaşması nedeniyle merkez dışında merkezi temsil edecek alt kademede yeni yapılar oluşturma yoluna giderler. Devleti ortaya çıkaran kurucu güçlerin bulundukları ve ilk olarak teşekkül ettikleri yerler olmaları açısından hükûmetin ve temel idari kurumların yer aldığı başkent yönetimi, merkez olarak nitelendirilirken onun dışındaki yönetimler ise çevre ya da Osmanlı devri tabiriyle taşra olarak tanımlanırlar.

Osmanlı Devleti, kuruluş aşamasında küçük bir yönetim biriminden zamanla fetihler yoluyla sınırları geniş büyük bir siyasi yapıya dönüştükçe, çevrede merkezin numuneleri olan idari ve hukuki yapılar tesis etmeye başlamıştır. Önceleri az olan birimlerin sayıları, zamanla büyümeye paralel olarak arttırılmıştır. Geniş çevrenin tek merkezden yeterince kontrol edilemediği ve hizmetlerin hızlı götürülemediği ortamda çevre birimler, üst

ve alt kademe biçiminde organize edilip en üstte padişaha ve ondan aşağıda beylerbeyine bağlı sıralanan bir teşkilatlanmaya tabi tutulmuşlardır. Bu olgu ne Osmanlı'ya ne de herhangi başka bir devlete mahsustur, tarih boyunca farklı koşullar altında çeşitlilik gösterse de temelde benzerlik gösteren doğal bir evrilme sürecidir. Antik olandan moderne doğru ilerleyen devlet yapıları içinde siyasi rejimler değişse de hep bir merkez ve çevre olgusu var olagelmıştır. Orta, yeni ve yakın çağları yaşamış uzun ömürlü bir devlet olan Osmanlı'da da zamanın ve coğrafyanın şartlarına göre merkez ve çevre yönetiminde çeşitli değişiklikler meydana gelmiştir. İlk zamanların kısıtlı ulaşım, haberleşme ve mali koşulları içerisinde idari, mali ve askerî açıdan dolaylı veya doğrudan vergilendirme yöntemiyle çevreden istifade eden ve bunları kendisine bağlayan Osmanlı merkezi, koşulların değişmesiyle birlikte farklı uygulamaları devreye koymaya başlayacak, en büyük değişimi ise 19. yüzyılda gerçekleştirecektir. İlgili bölümlerde tafsilatıyla açıklandığı üzere 1830'lardaki ilk yenilikleri takiben Tanzimat döneminde merkezden yönetimi ve kontrolü taşraya daha fazla yerleştirmek adına bir dizi çalışma yapılacaktır, devamında yeni düzenlemelerle taşra idaresi gelişip 1864'ten itibaren vilayet nizamnamelerinin yayımlanmasıyla birlikte hukuki alt yapısı detaylı ve net olarak belirlenen vilayet ile alt birimleri şeklinde organize edilecektir.¹

Osmanlı döneminin Türkiye sınırları içinde vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy olarak yukarıdan aşağıya doğru sıralanan birimler, merkeziyetçi anlayışın sürmesi koşuluyla temel niteliklerini koruyup evrilerek 21. yüzyıla kadar geldikleri için

1. Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, Okutman Yayın, Ankara 2009, s. 70, 71. Mehmet Ali Ünal, "Osmanlı Devleti'nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı", *Osmanlı*, Cilt 6, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s. 112, 113.

bunların tarihini bilmek, bu idareleri anlayıp anlamlandırmak bakımından elzemdir. Merkez ile çevre ilişkileri ekseninde vilayetlerin gelişim sürecini ortaya koymayı hedefleyen bu kitapta ele alınan taşra idaresine yönelik yapılacak çalışmalarda izlenecek yol ve kaynak kullanım yöntemini bilmek büyük önem arz etmektedir. Bahsedildiği üzere uzun süre geniş bir coğrafyada hüküm süren Osmanlı Devleti'nin tarihi gibi onu açıklayan kaynaklar da zamana ve şartlara göre değişiklik ve çeşitlilik gösterir; klasik dönemi anlatan 15. ve 18. yüzyıllar ile 19. ve 20. yüzyıl kaynakları yapı, dil ve muhteva bakımından büyük farklılıklar taşır. Bu nedenledir ki her dönemin kaynaklarını bilerek ve ona göre bir alt yapı oluşturarak işe başlamak lazımdır. Devletin kuruluş ve gelişim aşamasını çalışacak araştırmacıların kronikleri, çeşitli arşiv defter fonları ile özellikle tahrir defterlerini ve zamanın yönetim dili ve kültürü üzerinde etkili olan Arapça, Farsça ve yerine göre Batı dillerinden bazılarını bilmesi icap eder. Sonraki yüzyıllara gelindiğinde, özellikle 19. yüzyılda Akyıldız'ın "Tanzimat Döneminde Belgelerin Şekil, Dil ve Muhteva Yönünden Geçirdiği Bazı Değişiklikler (1839-1856)" başlıklı makalesinde açıkladığı üzere belge tertibi, yazı türü ve üslubunda yapılan önemli düzenlemeler nedeniyle Osmanlı devri Türkçesinde rik'a yazı türünü, dönemin arşiv belge ve defter fonlarını (burada yeni özellikler ortaya çıkmaktadır), ayrıca Batı ekonomisinin, siyasetinin ve kültürünün dünya siyasetindeki yoğun etkisinden dolayı Fransızca ve İngilizceyi iyi bilmek ve dahası çalışılan alanın gerektirdiği becerileri kazanmak gerekir.

Eyalet ya da en son hâliyle vilayet idaresi, Osmanlı taşrasının hemen her alanını ilgilendirdiği için konu ve olaylara geniş ve bütün birimleri kapsayıcı bir pencereden bakmak icap eder. Akademik çalışmalarda tek vilayetin genel veya belli tarihler arasındaki bir devresi ele alınabileceği gibi, bütün bir vilayet idaresi

belirli bir tarihte veya herhangi bir sınırlama olmaksızın ya da bu kitapta yapıldığı gibi bir dönemin özet hâlinde anlatılıp belirli bir dönem üzerinde odaklanılması şeklinde ele alınabilir. Bu açıdan konu alanını sınırlayabilmek ve kaynak seçimini iyi yapabilmek önemlidir, aksi takdirde yıllar sürecektir çalışmalar sonucunda bile neticeye varılamayabilir. Dahası vilayetlerin bir şekilde ilgili oldukları herhangi bir çalışma her an yapıp literatüre kazandırılabilir ya da araştırma yapılırken yeni bir kaynakla karşılaşılabilir olduğu için problematiği ve çalışma sınırlarını iyi belirleyip ondan sonra yola çıkmak lazımdır.

19. yüzyılın taşra idaresi açısından ilk akla gelen kaynaklara bakıldığında; Osmanlı arşiv evrakı, kadı sicilleri, vekayinameler, dönemin hatırat kabilinden çalışmaları, teftiş raporları, gazeteler, kanun mecmuaları ve nihayet Osmanlı idare tarihinin 19. ve 20. yüzyılına mahsus salnameler ile burada sayılan bütün kaynaklara dayanılarak özellikle de son yıllarda yoğun olarak hazırlanan kitap, makaleler ve tezler yer almaktadır.

İlk elden kaynaklar olarak dönemin resmî tarihçileri olan vakanüvislerin eserleri, merkez ve taşra idareleriyle ilgili bilgileri göstermeleri bakımından dikkat çekicidir. Vilayet idaresinin teşkiline giden süreçte kronolojik bilgiler sunması açısından Vakanüvis Ahmed Lütfi Efendi'nin, *Tarih-i (Ahmed) Lütfi* adlı eseri, bu konuda değerlendirilmesi gereken bir kaynaktır. Bunun yanı sıra Lütfi Efendi'den önce vakanüvislik yapan, dönemin önemli bir devlet ve hukuk adamı olan ve bir dönem valilik görevinde de bulunan Ahmed Cevdet Paşa'nın, Cavid Baysun tarafından yayımlanan *Tezâkir* ile Yusuf Halaçoğlu tarafından hazırlanan *Marûzât* adlı eserleri hem paşanın vilayetlerle ilgili kendi icratlarını hem de genel düzenlemeleri göstermeleri bakımından oldukça önemlidirler. Bunlar dışında özellikle vilayetlerin mali işlemleri hakkında detaylı bilgiler sunan Abdurrahman Vefik'in