

**İMPARATORLUKTAN BÜROKRATİK DEVLETE: OSMANLI
MODERNLEŞMESİNDE DEVLET KAPASİTESİ, KURUMSAL DÖNÜŞÜM VE
YAPISAL İLİŞKİLER- İKİLİKLER**

Sefa Salih AYDEMİR¹

Sara ŞİŞİK²

Aydemir, S. S. ve Şişik, S. (2026). İmparatorluktan bürokratik devlete: Osmanlı modernleşmesinde devlet kapasitesi, kurumsal dönüşüm ve yapısal ilişkiler- ikilikler, *Diyalektolog Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 38, 63-82

ÖZET: Osmanlı modernleşmesi, Batı Avrupa'daki tabandan yukarıya gelişen dönüşüm deneyimlerinden farklı olarak, devletin varlığını korumayı amaçlayan bürokratik elitler eliyle yukarıdan aşağıya doğru şekillendirilen bir süreçtir. Bu çalışma, Osmanlı modernleşmesini iç ve dış dinamiklerin diyalektik etkileşimi çerçevesinde ele alarak; Tanzimat öncesi köklerden Cumhuriyet'e devredilen kurumsal mirasa kadar uzanan yapısal dönüşümü tarihsel-sosyolojik bir perspektifle incelemektedir. Çalışmada analitik bir araç olarak Michael Mann'ın "despotik güç" ve "altyapısal güç" kavramsal ikilisi kullanılmıştır. Bu bağlamda, II. Mahmud dönemiyle ivme kazanan askeri-idari merkezileşme adımları, Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile somutlaşan hukuki rasyonalizasyon ve taşrada Muhassıllık Meclisleri üzerinden yürütülen idari pratikler analiz edilmektedir. Araştırma, Bâb-ı Âli bürokrasisinin geliştirdiği "terakki" vizyonunun ve kurumsal reformların, literatürde Şerif Mardin, Niyazi Berkes, Mümtaz Turhan ve Çağlar Keyder gibi düşünürler tarafından ortaya konan "merkez-çevre gerilimi", "kurumsal-kültürel ikilikler" ve "dünya sistemine çevreleşme" gibi yapısal krizlerle nasıl malul olduğunu tartışmaktadır. Sonuç olarak çalışma, tüm bu idari açmazlara ve toplumsal tabandan kopukluğa rağmen, Tanzimat dönemi kurumsal yapılanmasının modern Türkiye Cumhuriyeti'nin idari, anayasal ve entelektüel altyapısını oluşturan en temel süreklilik zeminini teşkil ettiğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı Modernleşmesi, Tanzimat Dönemi, Devlet Kapasitesi, Altyapısal Güç, Bürokrasi.

**FROM EMPIRE TO BUREAUCRATIC STATE: STATE CAPACITY,
INSTITUTIONAL TRANSFORMATION AND STRUCTURAL RELATION-
DUALITIES IN OTTOMAN MODERNIZATION**

ABSTRACT: Unlike the bottom-up transformation experiences in Western Europe, Ottoman modernization was a top-down process shaped by bureaucratic elites aiming to preserve the existence of the state. By addressing Ottoman modernization within the framework of the dialectical interaction between internal and external dynamics, this study examines the structural transformation from pre-Tanzimat roots to the institutional heritage transferred to the Republic from a historical-sociological perspective. In this study, Michael Mann's conceptual duality of

¹ Doç. Dr., Adıyaman Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümü, e-posta: saydemir@adiyaman.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4665-3598

² Öğrenci Adıyaman Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, e-posta: sarasisik1952@gmail.com, ORCID: 0009-0007-9176-2455

"despotic power" and "infrastructural power" is utilized as an analytical tool. In this context, the military-administrative centralization steps that gained momentum during the reign of Mahmud II, the legal rationalization embodied in the Edict of Gülhane, and the administrative practices carried out in the provinces through the Muhassıllık Councils are analyzed. The research discusses how the vision of "progress" and institutional reforms developed by the Bâb-ı Âli bureaucracy were afflicted with structural crises such as "center-periphery tension", "institutional-cultural dualism", and "peripheralization into the world system", as put forward by scholars such as Şerif Mardin, Niyazi Berkes, Mümtaz Turhan, and Çağlar Keyder in the literature. Consequently, the study reveals that despite all these administrative dilemmas and detachment from the social base, the institutional restructuring of the Tanzimat period constitutes the most fundamental ground of continuity forming the administrative, constitutional, and intellectual infrastructure of the modern Republic of Türkiye.

Keywords: Ottoman Modernization, Tanzimat Period, State Capacity, Infrastructural Power, Bureaucracy.

GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğu'nun XIX. yüzyıl boyunca yaşadığı siyasal, idarî ve kurumsal dönüşüm, modernleşme tarihinin temel tartışma alanlarından birini oluşturmaktadır. Osmanlı modernleşmesini yalnızca Batı'nın siyasal ve ekonomik baskılarının sonucu olarak değerlendirmek, devletin kendi iç dinamiklerini ve reform üretme kapasitesini göz ardı etme riski taşımaktadır. Buna karşılık süreci yalnızca devlet yöneticilerinin tercihleri ve iç reform arayışları üzerinden açıklamak da Osmanlı İmparatorluğu'nun XIX. yüzyılda giderek daha fazla dâhil olduğu uluslararası ekonomik ve siyasal ilişkileri yeterince açıklayamamaktadır. Turan'a (2008:143-145) göre Osmanlı modernleşmesini anlamlandırabilmek için iç ve dış dinamiklerin birbirini etkilediği tarihsel bağlamın birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Osmanlı modernleşmesi, dışarıdan aktarılan kurumların basit biçimde benimsenmesinden ziyade, devletin karşı karşıya kaldığı askerî, malî ve idarî sorunlara yönelik çözüm arayışlarının uluslararası gelişmelerle kesiştiği çok boyutlu bir dönüşüm süreci olarak ele alınmalıdır. XVIII. yüzyılın sonlarından itibaren belirginleşen reform girişimleri, özellikle askerî ve idarî kapasitenin güçlendirilmesine yönelik olmuş; XIX. yüzyılda ise bu arayışlar daha kapsamlı bir bürokratik ve kurumsal yeniden yapılanmaya dönüşmüştür. Osmanlı modernleşmesinin bu yönü, reformların yalnızca Batı'ya uyum sağlama amacı taşımadığını, aynı zamanda devletin siyasal varlığını ve idarî kapasitesini koruma çabasının bir parçası olduğunu göstermektedir. Nitekim Fidan, Şahin ve Çelik (2011:115), Osmanlı modernleşmesinde bürokrasinin etkinliğine dikkat çekerek dönüşümün önemli ölçüde devlet merkezli bir karakter taşıdığını belirtmektedir.

Osmanlı bürokrasisinin konumu da giderek güçlenmiştir. Modernleşme politikalarının uygulanması, merkezî yönetimin idarî kapasitesinin genişletilmesini ve yeni uzmanlaşmış kadroların oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Kurttaş (2019:401), özellikle XIX. yüzyılda Osmanlı devlet adamlarının Batı karşısındaki askerî ve siyasal sorunlara çözüm üretmek amacıyla yeni bilgi ve kurumlara yöneldiğini ve bunun yeni bir bürokratik-entelektüel elitin

oluşumuna katkıda bulunduğunu belirtmektedir. Böylece modernleşme, yalnızca kurumların değiştirilmesiyle sınırlı kalmamış; devletin yönetim anlayışında, bürokratik örgütlenmesinde ve reformları taşıyan seçkinler grubunda da dönüşüm yaratmıştır.

Çalışmanın analitik çerçevesi devlet kapasitesi, bürokratik kurumsallaşma ve yapısal ikilikler ekseninde oluşturulmuştur. Çalışmanın temel hareket noktası, Osmanlı modernleşmesinin geleneksel kurumların bütünüyle ortadan kaldırıldığı doğrusal bir Batılılaşma süreci olmadığı; aksine eski ve yeni kurumların, geleneksel ve rasyonel-yasal yönetim biçimlerinin uzun süre aynı siyasal yapı içerisinde birlikte var olduğu karmaşık bir dönüşüm olduğudur. Bu nedenle çalışma, Tanzimat Fermanı öncesindeki reform arayışlarından başlayarak bürokratik seçkinlerin yükselişini, Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile ortaya çıkan hukukî dönüşümü ve taşrada Muhassıllık Meclisleri üzerinden gerçekleştirilen idarî merkezileşme girişimlerini incelemektedir. Bu tarihsel çizgi üzerinden Osmanlı modernleşmesinin hem devlet kapasitesini artıran kurumsal sonuçları hem de merkez-taşra ilişkileri, eski-yeni kurumların birlikteliği ve toplumsal bütünleşme bakımından ortaya çıkan sınırları değerlendirilmektedir.

1.Kavramsal Çerçeve: Devlet Kapasitesi, Despotik Güç ve Altyapısal Güç

Osmanlı modernleşmesini yalnızca “yükselme-duraklama-gerileme” çizgisinde değerlendirmek, XIX. yüzyıldaki kurumsal ve bürokratik dönüşümü açıklamak açısından yetersizdir. Bu nedenle çalışmada devlet kapasitesi kavramı temel analitik araçlardan biri olarak kullanılmaktadır. Devlet kapasitesi; devletin askerî ve idarî kaynakları örgütleme, vergilendirme, bürokratik yapıları kurumsallaştırma ve toplumsal alana nüfuz etme yeteneğini ifade etmektedir. (Turan, 2008:145–146).

Michael Mann’ın despotik güç ve altyapısal güç ayrımı önem taşımaktadır. Despotik güç, devlet seçkinlerinin toplumsal aktörlerle sürekli bir müzakereye ihtiyaç duymadan kararlarını uygulayabilme kapasitesini; altyapısal güç ise devletin toplumsal alana nüfuz ederek kaynakları, bilgiyi ve idarî süreçleri merkezî amaçlar doğrultusunda örgütleyebilmesini ifade etmektedir (Mann, 1993; Turan, 2008:146–147). Osmanlı modernleşmesi açısından bu ayrım, merkezî otoritenin güçlenmesi ile devletin taşra ve toplum üzerindeki idarî kapasitesinin genişlemesini birlikte değerlendirmeye imkân vermektedir.

XIX. yüzyılda Osmanlı Devleti’nin reform girişimleri, bu iki güç biçiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde değerlendirilebilir. Askerî ve idarî merkezileşme despotik kapasitenin güçlendirilmesiyle, bürokrasinin genişlemesi, eğitim reformları, mali düzenlemeler ve taşra yönetiminin yeniden örgütlenmesi ise altyapısal kapasitenin geliştirilmesiyle ilişkilidir (Turan, 2008:147–148). Sonraki bölümlerde ele alınacak Tanzimat Fermanı öncesi reformlar, bürokratik seçkinler, hukukî rasyonalizasyon ve Muhassıllık Meclisleri, devlet kapasitesinin yeniden yapılandırılması bağlamında değerlendirilecektir.

2. Tanzimat Öncesi Yapısal Dönüşümün Toplumsal ve Siyasal Temelleri

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı ile görünürlük kazanan bürokratik ve merkeziyetçi dönüşüm, 1839 yılında aniden ortaya çıkan bir değişimden ziyade, XVIII. yüzyılın sonlarından itibaren biriken siyasal, toplumsal ve ekonomik sorunlara karşı geliştirilen reform arayışlarının sonucudur. Osmanlı siyasal yapısının patrimonyal özellikler taşıyan klasik düzeni, değişen uluslararası koşullar ve devletin karşı karşıya kaldığı askerî ve mali sorunlar karşısında giderek daha fazla sorgulanmaya başlanmıştır. Tanzimat öncesi dönem, geleneksel yönetim anlayışının bütünüyle ortadan kalktığı bir süreçten çok, mevcut kurumların yeniden düzenlenmeye ve merkezi devlet kapasitesinin güçlendirilmeye çalışıldığı bir geçiş dönemi olarak değerlendirilmelidir (Işık, 2011:223).

Dönüşümün siyasal arka planında, Osmanlı Devleti'nin değişen dünya koşullarına uyum sağlama zorunluluğu önemli bir yer tutmaktadır. XVIII. yüzyılda başlayan yenilik girişimleri, III. Selim döneminde daha sistematik bir nitelik kazanmış; özellikle askerî alanda Nizam-ı Cedid adı altında yürütülen reformlarla devletin mevcut kapasitesinin artırılması hedeflenmiştir. III. Selim döneminde Avrupa'daki gelişmelerin daha yakından izlenmesi, Avrupa'ya öğrencilerin gönderilmesi ve modern eğitim kurumlarının oluşturulması, Osmanlı yönetici kadrolarının Batı'daki siyasal ve teknik gelişmelerle daha doğrudan temas kurmasını sağlamıştır (Aytekin, 2013).

Ancak reform girişimleri yalnızca devlet merkezinden gelen düzenlemelerden ibaret değildir. Mevcut siyasal ve toplumsal güç dengeleriyle de karşı karşıya gelmiştir. III. Selim'in reformlarına yönelik tepkiler, Osmanlı toplumunda geleneksel kurumlar ile yeni reformcu anlayış arasında ortaya çıkan gerilimi görünür hâle getirmiş ve Nizam-ı Cedid deneyiminin sona ermesine neden olmuştur. Böylece reformların yalnızca teknik veya askerî bir mesele olmadığı, devletin mevcut siyasal ve toplumsal yapısının yeniden düzenlenmesini gerektiren daha kapsamlı bir dönüşüm olduğu ortaya konmuştur.

III. Selim dönemindeki reformların yarattığı deneyim, II. Mahmud döneminde daha kapsamlı bir merkezileşme politikasının geliştirilmesine zemin hazırlamıştır. II. Mahmud döneminde geleneksel siyasal ve kurumsal yapıların yeniden düzenlenmesi hız kazanmış; merkezî yönetimin taşra üzerindeki denetimini artırmaya yönelik girişimler genişletilmiştir. Bürokrasi, yalnızca devletin kararlarını uygulayan bir memur grubu olmaktan çıkarak modernleşme ve merkezileşme politikalarının temel taşıyıcılarından biri hâline gelmiştir. Osmanlı-Türk modernleşmesi üzerine yapılan değerlendirmelerde, siyasal merkezileşmenin güçlü bir bürokratik yapının ortaya çıkışını desteklediği ve zamanla bürokrasinin modernleşme sürecinin başat aktörlerinden biri hâline geldiği belirtilmektedir (Aytekin, 2013).

Tanzimat Fermanı öncesi dönüşümün önemli bir diğer boyutunu merkez ile taşra arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi oluşturmuştur. Klasik Osmanlı düzeninde merkezî otorite ile yerel güç odakları arasındaki ilişkiler, devletin yönetim kapasitesinin sınırlarını belirleyen önemli unsurlardan biriydi. XIX. yüzyıla gelindiğinde ise merkezî yönetimin taşra üzerindeki denetimini artırma çabası, geleneksel yerel güçlerle yeni bürokratik yapı arasında gerilim yaratmıştır. Tanzimat Fermanı öncesi dönüşüm, yalnızca devlet kurumlarının yenilenmesi değil, aynı zamanda merkezî otoritenin toplumsal ve siyasal alandaki nüfuzunun genişletilmesi süreci

olarak değerlendirilmelidir. Bu durum, daha sonraki dönemde belirginleşecek olan merkez-çevre geriliminin tarihsel zeminlerinden birini oluşturmuştur (Mardin, 2017:32).

Dönüşüm aynı zamanda yeni bir bürokratik seçkinler grubunun ortaya çıkmasına imkân sağlamıştır. Özellikle III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde oluşturulan yeni eğitim kurumları ve bürokratik kanallar, geleneksel yönetici kadroların yanında Batı'daki idari ve teknik gelişmelere aşina yeni bir devlet seçkinleri grubunun yetişmesine katkıda bulunmuştur. Bu gelişme, Tanzimat Fermanı döneminde reformların uygulanmasını sağlayacak bürokratik kadronun oluşması açısından önemlidir (Işık, 2011:226; Zürcher, 2000:45-47).

Tanzimat Fermanı öncesi yapısal dönüşümün bir başka önemli yönü, Osmanlı yönetim anlayışının merkezî koordinasyon kapasitesinin artırılmasına yönelik arayışlardır. Mann'ın devlet gücü yaklaşımından hareketle değerlendirildiğinde, modern devletin yalnızca yöneticilerin toplumsal alan üzerindeki doğrudan iktidarından değil, aynı zamanda toplumun farklı alanlarına ulaşabilme, kaynakları koordine edebilme ve düzenli bir idari ağ oluşturabilme kapasitesinden güç aldığı görülmektedir. Osmanlı modernleşmesi açısından bu durum, merkezî yönetimin haberleşme, eğitim, maliye, ulaşım ve bürokratik örgütlenme gibi alanlarda daha düzenli ve sürekli bir kapasite oluşturma çabasıyla ilişkilendirilebilir (Mann, 1993; Turan, 2008:146-148).

Tanzimat Fermanı öncesi dönem, Osmanlı Devleti'nin geleneksel patrimonial yapısından modern bürokratik devlete geçişin hazırlık aşaması olarak değerlendirilebilir. Gerçekleştirilen reformlar her ne kadar Batı'daki modernleşme deneyiminin doğrudan bir kopyası niteliğinde olmasa da, devletin askerî, mali ve idari kapasitesini güçlendirme amacı etrafında şekillenmiştir. Tanzimat Fermanı'nın ortaya çıkışı da bu birikimin üzerine kurulmuştur. Nitekim Tanzimat Fermanı'nı III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde başlatılan reformların devamı ve tamamlayıcısı niteliğinde değerlendirilmesi, 1839 sonrasında gerçekleşen dönüşümün tarihsel sürekliliğini ortaya koymaktadır (Evcı, 2025).

Tanzimat Fermanı öncesi dönüşümün temel toplumsal ve siyasal sonucu, devlet ile toplum arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanmaya başlanması ve merkezî bürokrasinin giderek daha fazla öne çıkmasıdır. Ancak bu dönüşüm aynı zamanda geleneksel kurumlarla yeni kurumların birlikte var olduğu ikili bir yapının oluşmasına da zemin hazırlamıştır. Daha sonraki Tanzimat Fermanı reformlarında hukuk, eğitim, yönetim ve maliye alanlarında ortaya çıkacak olan eski-yeni kurumların birlikteliği, Osmanlı modernleşmesinin temel gerilimlerinden biri hâline gelecektir (Turhan, 2014:78).

Tanzimat Fermanı öncesi reform girişimleri, Osmanlı Devleti'nin askerî ve idarî alandaki sorunlara çözüm üretme çabasının ürünüdür. Bununla birlikte bu girişimler kurumsal süreklilik sağlayabilecek düzeyde bir devlet kapasitesi oluşturmamıştır. Tanzimat Fermanı reformları, önceki reform denemelerinden farklı olarak daha kapsamlı bir bürokratik ve hukukî dönüşüm sürecinin başlangıcını temsil etmektedir.

3. Bürokrasi Seçkinlerinin Rolü ve Batılılaşma İdeolojisi

Osmanlı Devleti'nin modernleşmesinde bürokrasi seçkinlerinin ortaya çıkışı, devletin mevcut idarî yapısının karşılaştığı sorunlara çözüm arayışlarıyla yakından ilişkilidir. Osmanlı Devleti'nde idarî yapının bozulmasına yönelik ilk çözüm arayışları, özellikle devlet adamlarının hazırladıkları layihalar aracılığıyla yürütülmüş; başlangıçta mevcut düzenin temel ilkeleri içerisinde ıslahat yapılması amaçlanmıştır. Ancak askerî yapının zayıflaması, merkezî otoritenin sorunlarla karşılaşması ve mevcut kurumların değişen ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalması, daha kapsamlı düzenlemelerin gündeme gelmesine neden olmuştur (Aslan, 2009:1).

İdari yapılanma, bürokrasinin devlet yönetimindeki ağırlığının artmasıyla birlikte ilerlemiştir. AYTEKİN'e (2013:324) göre Osmanlı-Türk modernleşmesinde askerî ve sivil bürokrasi ile aydınlardan oluşan devlet seçkinlerinin rolü, modernleşme çabalarının yaygınlaşması ve kurumsallaşmasına paralel olarak güçlenmiş; bürokrasi zaman içerisinde modernleşme ve Batılılaşma sürecinin başat aktörlerinden biri hâline gelmiştir. Bürokrasinin bu dönüşümü, Osmanlı bürokrasisinin yalnızca devlet kararlarını uygulayan bir idarî mekanizma olmadığını, aynı zamanda devletin dönüşüm yönünü etkileyen bir seçkinler grubu hâline geldiğini göstermektedir.

Osmanlı bürokrasisinin kurumsal niteliği modern dönemde birdenbire ortaya çıkmış değildir. İNALCIK'ın (1980) Osmanlı bürokrasisindeki arz ve muamelat süreçlerine ilişkin incelemesi, devlet yönetiminde yazılı belgelerin, belirli işlem prosedürlerinin ve görevlerin uygun kişilere verilmesine yönelik denetim mekanizmalarının oldukça erken dönemlerden itibaren mevcut olduğunu göstermektedir. Tayin işlemlerinin bir arz ile başlatılması, adayın göreve uygunluğunun araştırılması ve bazı görevlerde adayın bilgi ve yeterliliğinin sınanması, Osmanlı idarî düzeninde belirli bir usul ve yeterlilik anlayışının bulunduğu işaret etmektedir (İNALCIK, 1980:1-2).

İNALCIK'ın (1980) ortaya koyduğu bu yapı, modern bürokrasinin temel özelliklerinden bazılarıyla karşılaştırılabilir bir idarî düzeni göstermektedir. Nitekim ÇALIŞKAN ve EĞMİR'in (2020:860-861) Weberci bürokrasi yaklaşımına ilişkin değerlendirmesinde modern bürokrasinin yazılı belgelere, hiyerarşik örgütlenmeye, uzmanlaşmaya ve genel kurallara dayandığı belirtilmektedir. Osmanlı idarî uygulamalarında defterlerin işlemler açısından kesin başvuru kaynağı olarak kullanılması ve idarî işlemlerin kayıtlar üzerinden yürütülmesi, bu açıdan Osmanlı bürokratik pratiğinin yazılı ve kayıt temelli niteliğini ortaya koymaktadır (İNALCIK, 1980:8).

Tanzimat Fermanı'na doğru ilerleyen süreçte bürokrasinin niteliğinde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Osmanlı'nın Batı karşısındaki askerî ve siyasal üstünlüğünü kaybetmesi, devlet adamlarını Avrupa'daki gelişmeleri daha yakından izlemeye yöneltmiştir. Başlangıçta Batı'nın özellikle askerî teknoloji ve kurumlarından yararlanılması düşünülmüşken, XIX. yüzyılın başlarında Batı'nın üstünlüğünün yalnızca askerî alanla açıklanamayacağı düşüncesi güçlenmiştir. Böylece Batı'nın siyasal, toplumsal ve düşünsel gelişmelerinin de Osmanlı Devleti'nin sorunlarının çözümünde kullanılabileceği fikri ortaya çıkmıştır (Aslan, 2009:2-3; AYTEKİN, 2013:317-318).

Batılılaşmanın bu şekilde genişleyen anlamı, yeni bir Osmanlı aydın tipinin ortaya çıkmasına da zemin hazırlamıştır. Avrupa'ya gönderilen elçiler ve onların beraberlerinde götürdükleri gençler aracılığıyla Avrupa'nın dili, bilimi, kültürü ve siyasal düşüncesi Osmanlı aydınları tarafından daha yakından tanınmaya başlanmıştır. Aslan'a (2009:3-4) göre bu süreç, geleneksel ilmiye sınıfının yanında devlet himayesinde gelişen yeni bir aydın tipinin ortaya çıkmasını sağlamış; bu aydınlar Batı'nın yalnızca teknik gelişmelerini değil, siyasal ve düşünsel birikimini de Osmanlı toplumuna taşımada etkili olmuşlardır.

Batılılaşma, Osmanlı bürokratik seçkinleri açısından yalnızca teknik bir yenilenme programı olarak kalmamıştır. Osmanlı aydınlarının Batı'daki siyasî ve toplumsal kurumlara yönelik ilgisinin artması, mevcut idarî yapının ve geleneksel devlet anlayışının da sorgulanmasına neden olmuştur. Aslan'a (2009:3) göre Tanzimat Fermanı dönemi, Batı düşüncesinin geleneksel Osmanlı düşüncesi üzerindeki etkisinin belirginleştiği ve modern bir idare tarzının tartışılmaya başlandığı bir dönemdir. Batılılaşma düşüncesi, devlet yönetiminin ve hukukî yapının yeniden düzenlenmesi tartışmalarını da beraberinde getirmiştir.

Düşünsel dönüşümün siyasal boyutu, özellikle devlet ve din ilişkisine yönelik tartışmalarda görülmektedir. Aslan'ın (2009:4-5) aktardığı üzere Batılılaşma düşüncesinin gelişmesiyle birlikte Osmanlı Devleti'nin geleneksel idarî anlayışı sorgulanmış ve din ile devlet işlerinin birbirinden ayrılması konusunda fikirler ortaya çıkmıştır. Sadık Rifat Paşa'nın idarenin dinî unsurlardan arındırılarak daha dünyevî bir karakter kazanmasına yönelik düşünceleri, bu değişimin bürokratik ve düşünsel boyutunu göstermektedir.

Osmanlı aydınları arasında Batılılaşmanın nasıl gerçekleştirileceği konusunda bir görüş birliği bulunmamıştır. Osmanlı aydınlarının Batılılaşma konusunda farklı yaklaşımlar geliştirdiği; bir kesimin Batı'nın bilim ve tekniğinin alınmasını yeterli gördüğü, diğerlerinin ise Batı'nın maddî unsurlarının yanında manevî ve kültürel unsurlarının da benimsenmesi gerektiğini savunduğu belirtilmektedir.(Aslan, 2009:24-25) Dolayısıyla Batılılaşma, Osmanlı aydınları açısından tek biçimli bir ideoloji olmaktan ziyade, devletin kurtuluşu ve yeniden yapılandırılması konusunda farklı önerilerin üretildiği tartışmalı bir düşünsel alan oluşturmıştır.

Bürokratik seçkinlerin modernleşme sürecindeki rolünü Weber'in bürokrasi anlayışı üzerinden değerlendirmek de mümkündür. Weberci yaklaşımda bürokrasi; yazılı kurallar, hiyerarşik örgütlenme, uzmanlaşma, görevlerin belirli esaslara göre dağıtılması ve rasyonel-yasal otorite temelinde işleyen bir örgütlenme biçimidir (Çalışkan & Eğmir, 2020: 855–856). Ayrıca rasyonel-yasal otoritede yetkinin kişisel özelliklerden veya geleneklerden ziyade hukukî kurallara dayanması ve görevlilerin yetenekleri doğrultusunda seçilmesi önem taşımaktadır (Çalışkan & Eğmir, 2020:858).

Osmanlı Devleti bürokratik uygulamalarına ilişkin İnalçık'ın (1980:1-2) ortaya koyduğu örnekler bu çerçevede dikkat çekicidir. Tayin işlemlerinde adayın uygunluğunun araştırılması, bazı görevlerde bilgi ve becerisinin sınanması ve görevlendirmelerin belirli yazılı prosedürler aracılığıyla gerçekleştirilmesi, idarî düzen içerisinde yeterlilik ve kayıt ilkelerinin önem taşıdığını göstermektedir. Bununla birlikte bu uygulamaları doğrudan Weber'in ideal tip

bürokrasisiyle özdeşleştirmek doğru olmayacaktır; burada daha çok Osmanlı bürokratik pratiğinin bazı unsurlarının modern bürokrasi kavramıyla karşılaştırılabileceği söylenebilir.

Bürokrasi ile Batılılaşma arasındaki ilişkinin önemli bir diğer boyutu ise merkezileşmedir. Osmanlı modernleşmesinin siyasal merkezileşmeyle ilerlemesi, güçlü bir bürokrasinin ortaya çıkmasına yol açmış ve bu bürokrasi modernleşme ile Batılılaşmanın başat aktörlerinden biri hâline gelmiştir (Aytekin, 2013:325). Tanzimat Fermanı'ndan Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar geçen dönemi, padişahın yetkilerindeki değişimle birlikte bürokratik yapının yükseldiği ve merkeziyetçi devlet yapılanmasının güçlendiği bir dönem olarak değerlendirilmektedir (Çalışkan & Eğmir, 2020:869).

Osmanlı Devleti'nde bürokrasi seçkinlerinin yükselişi, idarî kurumsallaşma, merkezileşme ve Batılılaşma düşüncesinin birbirini beslediği bir süreç içerisinde gerçekleşmiştir. Geleneksel bürokratik uygulamalarda görülen yazılı kayıt, prosedür ve yeterlilik unsurları zamanla merkezileşen devlet yapısının ihtiyaçları doğrultusunda daha kapsamlı bir bürokratik örgütlenmeye dönüşmüştür; Batı ile kurulan ilişkiler ise bu dönüşüme yeni siyasal ve düşünsel içerikler kazandırmıştır (İnalçık, 1980:1-2; Aytekin, 2013:324-325). Bu süreçte ortaya çıkan bürokratik seçkinler, yalnızca devletin yeniden örgütlenmesinin taşıyıcısı değil, aynı zamanda Batılılaşmanın hangi biçimde gerçekleşeceğine ilişkin tartışmaların da önemli aktörleri olmuştur (Aslan, 2009:3-5).

IV. İdeolojiden Pratiğe: Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve Hukukî Rasyonalizasyonun Sınırları

3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu, Osmanlı Devleti'nin hukuk ve yönetim anlayışında önemli bir dönüşümün başlangıcını oluşturmuştur. Tanzimat Fermanı ile birlikte devlet ile tebaa arasındaki ilişkilerin ve kamu gücünün kullanımının belirli hukukî kurallara bağlanması amaçlanmıştır. Durhan (2001:66), bu dönüşümü doğrudan “bir yasallaşma hareketi” olarak nitelendirmekte ve fermanla birlikte “teb'a-devlet ilişkileri” ile kamu gücünün kullanımına ilişkin kurallar getirildiğini belirtmektedir. Böylece padişahın iktidarı tamamen ortadan kaldırılmamakla birlikte, padişah kendi iradesiyle yetkilerini belirli hukukî ilkeler doğrultusunda sınırlandırmıştır.

Gülhane Hattı Hümayun'un ortaya çıkışı yalnızca Batı'dan aktarılan hukukî ilkelerin uygulanmasıyla açıklanamaz. Ferman aynı zamanda Osmanlı Devleti'nin merkezî otoritesini yeniden güçlendirme ve devlet yönetimini daha düzenli bir yapıya kavuşturma çabasının ürünüdür. İnalçık (1964: 603-604), Sened-i İttifak ile Gülhane Hattı Hümayun arasında önemli bir farklılık bulunduğunu belirtmektedir. Sened-i İttifak taşradaki güçlerin devlet otoritesini sınırlandırma girişimini temsil ederken, Gülhane Hattı Hümayun merkezî devlet otoritesinin ve bürokratik yönetimin güçlendirilmesi yönünde bir dönüşümü ifade etmektedir. Bu nedenle Tanzimat reformları, bir taraftan padişahın keyfî iktidarını sınırlandırırken diğer taraftan merkezî devletin idarî kapasitesini güçlendirmiştir.

Gülhane Hattı Hümayun'un hukuk anlayışındaki en önemli değişimlerden biri, kanunun devlet yönetiminin temel araçlarından biri olarak yeniden tanımlanmasıdır. İnalçık'a (1964:619) göre Gülhane Hattı Hümayun'da kanun, yalnızca padişahın iradesine veya şeriata bağlı bir

düzenleme olarak görülmemiş; halkın refahı ve güvenliğini sağlamak üzere belirli ve değişmez prensiplere dayanması gereken bir araç olarak değerlendirilmiştir. İnalıcık'ın ifadesiyle, “Kanun, halkın iyi idaresi için yapılmalı ve bir takım değişmez prensiplere uygun olmalıdır”. Bu yaklaşım, yönetimin kişisel iradedden uzaklaştırılarak önceden belirlenmiş genel kurallara bağlanması bakımından hukukî rasyonalizasyonun önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır.

Hukukî dönüşümün bir diğer önemli unsuru kanun önünde eşitlik ilkesidir. Gülhane Hattı Hümayun 'da Müslüman ve gayrimüslim tebaa arasında hukukî açıdan ayırım yapılmaması yönünde bir anlayış ortaya konulmuştur. İnalıcık (1964:619), fermanın kanun önünde eşitlik prensibini güçlü biçimde ifade ettiğini ve bu prensibin Müslümanlarla gayrimüslimler arasında hukukî ayırım gözetilmemesini içerdiğini belirtmektedir. Aynı zamanda Reşit Paşa açısından kanun hâkimiyeti, reformların temel dayanaklarından biri olmuştur. Böylece Tanzimat Fermanı ile birlikte devlet yönetiminde keyfiliğin sınırlandırılması ve kişilerin hukukî statülerinin genel kurallar çerçevesinde belirlenmesi yönünde yeni bir anlayış gelişmiştir.

Gülhane Hattı Hümayun'nun hukukî niteliği modern anlamda bir anayasa ile özdeş değildir. Ferman, padişah tarafından tek taraflı olarak ilan edilmiş olması nedeniyle klasik anlamda anayasal bir metin niteliği taşımamaktadır. Bununla birlikte içerdiği temel hak ve güvenceler nedeniyle anayasal bir nitelik taşıdığı yönünde değerlendirmeler bulunmaktadır. Ulu (2022:240), fermanın devlet organlarının kuruluşunu ve birbirleriyle ilişkilerini düzenleyen kapsamlı bir anayasa olmadığını, ancak “modern anayasalardaki en temel ilkeleri (yani can, ırz, mal güvenliğini)” içerdiğini belirtmektedir. Bu nedenle Gülhane Hattı Hümayun, modern anayasal düzenin kendisi olmaktan ziyade, anayasal hukuk anlayışının gelişmesine zemin hazırlayan bir belge olarak değerlendirilebilir.

Gülhane Hattı Hümayun'un ortaya koyduğu ilkelerin uygulamaya geçirilmesi ise yeni hukukî ve idarî kurumların oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin kanun hazırlama sürecindeki rolünün artırılması önemli bir gelişmedir. Ulu'ya (2022:244) göre Tanzimat Fermanı ile birlikte kanunların “Meclis-i Ahkâm-ı Adliye” tarafından hazırlanması ve padişahın onayıyla yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme, kanun yapım sürecinin belirli bir kurumsal mekanizma içerisine alınması bakımından önemlidir. Padişahın onay yetkisinin devam etmesi ve bağımsız bir yasama organının henüz ortaya çıkmamış olması, Tanzimat Fermanı'nın hukukî rasyonalizasyonunun sınırlarını da göstermektedir.

Hukukî ilkelerin pratik uygulamasına ilişkin en önemli örneklerden biri, Tanzimat Fermanı'ndan kısa süre sonra çıkarılan 3 Mayıs 1840 tarihli Ceza Kanunu'dur. Ulu'ya (2022:251) göre bu kanun, Tanzimat Fermanı'nda öngörülen ilkelerin ihlali durumunda uygulanacak yaptırımları belirlemek amacıyla hazırlanmış ve dayanağını doğrudan Ferman'dan almıştır. Kanun Osmanlı tebaasını herhangi bir ayırım yapmadan kapsamına almış; ayrıca kanun önünde eşitlik ilkesine ve yargılama yapılmadan idam cezası verilemeyeceğine ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Böylece Gülhane Hattı Hümayun'da soyut biçimde ortaya konulan hukukî ilkeler, ceza hukuku alanında somut kurallara dönüştürülmeye başlanmıştır.

Ancak Gülhane Hattı Hümayun'un hukukî rasyonalizasyonu, geleneksel hukuk anlayışından tamamen kopuş anlamına gelmemektedir. Ferman bir taraftan yeni hukukî ilkeler getirirken

diğer taraftan şer'i hukukla olan bağıını korumuştur. Ulu (2022:247), Ferman'ın bir yandan şer'i hukuka bağlılığı kabul ederken diğer yandan Batı hukukundan gelen bazı hak ve ilkeleri yeni kanunların temel unsurları hâline getirdiğini belirtmektedir. Bu durum, Tanzimat hukukunun kendi içerisinde bir gerilim taşıdığını göstermektedir. Nitekim Ulu'nun değerlendirmesine göre Gülhane Hattı Hümayun'da "oturmamış yeni kurumlar ve eski geleneklerin çatışmasından doğan bir düalizm vardır" (2022:247).

Gülhane Hattı Hümayun'un hukukî rasyonalizasyonu, yalnızca bireysel hakların güvence altına alınmasıyla sınırlı değildir. Aynı zamanda devlet yönetiminin genel kurallara bağlanması, kanunların kurumsal mekanizmalar aracılığıyla hazırlanması ve kamu gücünün hukukî sınırlar içerisinde kullanılmasının sağlanması hedeflenmiştir. Ancak padişahın onay yetkisinin devam etmesi ve geleneksel hukuk düzeninin varlığını sürdürmesi, bu rasyonalizasyon sürecinin belirli sınırlar içerisinde gerçekleştiğini göstermektedir.

Gülhane Hatt-ı Hümayunu, Osmanlı Devleti'nde hukuk ve yönetim anlayışının dönüşümünde önemli bir eşik oluşturmıştır. Durhan'ın (2001:66) ifadesiyle bir "yasallaşma hareketi" olarak başlayan süreç, kanun önünde eşitlik, kişi güvenliği ve kamu gücünün hukukî kurallara bağlanması gibi ilkeler üzerinden somutlaşmıştır. Bununla birlikte İnalçık'ın (1964:622) belirttiği üzere, geleneksel devlet anlayışı bütünüyle ortadan kaldırılmamış; yeni kurumlarla eski geleneklerin bir arada bulunması hukukî bir düalizm yaratmıştır (Ulu, 2022:247).

Gülhane Hattı Hümayun'un geleneksel Osmanlı hukukundan modern hukuk devletine ani bir geçiş olarak değil, geleneksel hukukî yapıların korunduğu ancak aynı zamanda yeni hukukî ilkelerin, kurumların ve kanunlaştırma faaliyetlerinin geliştirildiği aşamalı bir rasyonalizasyon süreci olarak değerlendirilmesi daha doğru olacaktır. Tanzimat Fermanı'nın temel önemi de burada ortaya çıkmaktadır: Gülhane Hattı Hümayun, modern hukuk devletini tamamlamamış; ancak onu mümkün kılacak hukukî ve kurumsal dönüşümün önemli temellerinden birini oluşturmıştır.

V. Taşrada Tanzimat Fermanı Pratiği: Muhassıllık Meclisleri ve İdari Merkezileşmenin Sınırları

Tanzimat Fermanı reformlarının taşradaki en önemli hedeflerinden biri, merkezî devlet otoritesinin eyalet ve sancaklara daha etkin biçimde ulaştırılması ve yerel güç odaklarının idarî ve malî alandaki etkilerinin sınırlandırılmasıydı. XIX. yüzyılın başlarında Osmanlı Devleti'nde merkezî otoritenin yeniden güçlendirilmesi, yalnızca merkezî kurumların yeniden düzenlenmesini değil, taşra yönetiminin de yeni bir anlayış doğrultusunda yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Kaya'ya (2021:118) göre Tanzimat Fermanı sonrası yeniden yapılanmanın temel amacı, "merkeziyetçi bir taşra idare anlayışı oluşturmaktır". Bu doğrultuda eyaletlerin yeniden düzenlenmesi, idarî kademelerin belirginleştirilmesi ve taşrada yerel meclislerin oluşturulması, merkezileşme politikasının başlıca araçları hâline gelmiştir.

Torun'un (2016) belirttiği üzere Tanzimat Fermanı sonrasında taşra yönetiminde yapılan düzenlemeler sonucunda eyaletlerin vilayetlere dönüştürülmesi ve vilayet-sancak-kaza-nahiye-köy biçimindeki idarî yapılanmanın oluşturulmasıyla birlikte, yerel sorunların görüşülüp karara

bağlanacağı meclisler de kurulmuştur. Bu meclislerin ilk uygulaması ise muhassıllık meclisleri olmuştur.

Muhassıllık teşkilatının kuruluşu, Tanzimat Fermanı'nın mali merkezileşme hedefiyle doğrudan bağlantılıydı. İltizam sisteminin kaldırılmasıyla vergi toplama yetkisinin taşradaki ayan, mültezim ve diğer yerel güçlerden alınarak merkez tarafından görevlendirilen memurlara aktarılması amaçlanmıştır. Kaya'ya (2021:121) göre iltizam sisteminin kaldırılmasındaki amaçlardan biri halk üzerindeki ağır vergi yükünü azaltmak, diğer ve daha önemli amaç ise “vergi toplama yetkisini valiler ve ayanlardan alarak hazinenin gelirini arttırmaktır”. Bu nedenle muhassıllık, yalnızca yeni bir vergi toplama yöntemi değil, merkezî devletin taşradaki malî ve idarî denetimini artırmaya yönelik daha kapsamlı bir reform olarak ortaya çıkmıştır. Muhassıllara gelirlerin tespit edilmesi, vergilerin toplanması ve merkeze aktarılması gibi malî görevlerin yanında Tanzimat Fermanı'nın taşrada uygulanması ve halka anlatılması gibi idarî görevlerin de verilmesi, onları geleneksel taşra yöneticilerinin karşısında yeni bir merkezî otorite temsilcisi konumuna getirmiştir.

Muhassıllık meclislerinin kuruluşu bu merkezileşme politikasının kurumsal boyutunu oluşturmuştur. 25 Ocak 1840 tarihli düzenlemeyle sancak merkezlerinde muhassıllık meclislerinin kurulması ve Müslüman-gayrimüslim bütün halkın bu meclislerde temsil edilmesi öngörülmüş; ayrıca muhassıl bulunmayan kaza, kasaba ve köylerde daha küçük meclislerin oluşturulması planlanmıştır (Kaya, 2021:122). Böylece vergi tahsilinin yalnızca merkez tarafından atanmış bir memurun kişisel faaliyeti olmaktan çıkarılarak, belirli bir meclis yapısı içerisinde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu durum, Tanzimat Fermanı'nın taşrada idarî karar alma mekanizmalarını kurumsallaştırma çabasını göstermesi bakımından önemlidir. Aynı zamanda muhassıllık meclisleri, merkezî otoritenin taşrada doğrudan temsil edilmesi ile yerel unsurların yönetim sürecine dahil edilmesi arasında bir denge kurma girişimi olarak da değerlendirilebilir. Kaya'nın (2021:127) aktardığı üzere muhassıllık teşkilatı, gelirlerin tek bir elden kontrol edilmesini ve “taşradaki yerel güçlerin toplam gelirden alacakları payların ve dolayısıyla da taşradaki hakimiyetlerinin azaltılmasını” hedeflemekteydi.

Muhassıllara yalnızca vergi toplama görevinin verilmemesi, uygulamanın idarî açıdan önemli sonuçlar doğurmasına neden olmuştur. Muhassılların taşrada kamu işlerinin yürütülmesine ilişkin görevler üstlenmesi, daha önce vali, mültezim ve mutasarrıf gibi aktörlerin sahip olduğu yetkilerin yeniden dağıtılmasına yol açmıştır. Kaya'ya (2021:130) göre muhassıllara verilen idarî görevler, “vali, mültezim ve mutasarrıf gibi daha önce bu işlerde görevli olan kimselerin görev ve yetkilerini sınırlandırıyordu”. Bu durum, Tanzimat Fermanı'nın taşrada merkezileşme politikasının yalnızca merkez ile taşra arasındaki ilişkileri değil, taşra içerisindeki mevcut güç dengelerini de değiştirmeye çalıştığını göstermektedir. Muhassılın merkez tarafından atanması ve doğrudan yerel yöneticilere bağlı olmaması, taşradaki geleneksel otorite ilişkilerinin dönüştürülmesi bakımından önemliydi. Dolayısıyla muhassıllık teşkilatı, merkezî bürokrasinin taşradaki nüfuzunu artırırken aynı zamanda yerel güç odaklarının mevcut idarî konumlarını zayıflatmayı hedefleyen bir mekanizma olarak işlev görmüştür.

Merkezileşme amacıyla oluşturulan bu yapı, uygulamada önemli malî ve idarî sorunlarla karşılaşmıştır. Muhassıllık sisteminin temel çelişkilerinden biri, merkezî hazineye aktarılması amaçlanan gelirlerin önemli bir bölümünün yine taşrada harcanmasıdır. Kaya (2021:126), muhassıllık gelirlerinden muhassıl, naip, müftü, kâtip ve meclis üyeleri gibi görevlilere maaş ödenmesinin yanı sıra askerî personel ve birliklerin giderlerinin de karşılandığını belirtmektedir. Bu nedenle sivil ve askerî görevlilere yapılan ödemelerin toplam harcamaların “%80-90’ına tekabül” ettiğini ifade etmektedir. Sonuç olarak vergi gelirlerinin önemli bir kısmı merkezî hazineye aktarılamamıştır. Bununla birlikte sistemin bütünüyle başarısız olduğu da söylenemez; Kaya’nın (2021:126) verdiği verilere göre muhassıllık gelirlerinin merkezî hazine içerisindeki payı 1840’ta %45,7 iken 1841’de %52,2’ye yükselmiştir. Dolayısıyla başarısızlığın temelinde yalnızca vergi toplama kapasitesinin yetersizliği değil, taşrada oluşan yüksek harcama yükü de bulunmaktadır.

Merkezileşme politikasının taşrada karşılaştığı bir diğer sınır, yerel güçlerin tamamen ortadan kaldırılamamasıdır. Muhassıllık sisteminin amacı, vergi toplama sürecinde ayanların, valilerin ve yerel ileri gelenlerin etkisini azaltarak gelirleri merkezî hazineye yönlendirmektir. Ancak bu güç odakları yeni sistem içerisinde farklı biçimlerde varlıklarını sürdürmeye çalışmışlardır. Kaya’ya (2021:130) göre eski sistemde vergi gelirlerinin kontrolünü elinde bulunduran yerel unsurların yeniden güç kazanma çabaları, halkı yeni sisteme karşı kıskırtmaları, bazı muhassılların kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri ve meclis üyeleri arasındaki anlaşmazlıklar sistemin beklenen sonucu vermemesine neden olmuştur. Merkezî bir idarî modelin kurulması, yalnızca merkezden yeni görevlilerin gönderilmesini değil, taşrada mevcut sosyal ve ekonomik güç ilişkilerinin de dönüştürülmesini gerektirmektedir.

Muhassıllık meclislerinin başarısızlığı, aynı zamanda Tanzimat Fermanı’nın merkezileşme ile yerel katılım arasında kurmaya çalıştığı ilişkinin sınırlarını da ortaya koymaktadır. Torun’un (2016:159) çalışmasında muhassıllık uygulamasından beklenen sonucun alınamaması üzerine bu yapıdan vazgeçilerek eyalet ve sancaklarda yeni meclislerin kurulmasına karar verildiği belirtilmektedir. Daha sonraki sancak meclislerinde merkezî hükümetin yönlendirici konumu korunmuş; askerî, malî, idarî, eğitim ve sağlık gibi konular merkezden gelen talimatlar doğrultusunda görüşülmüştür. Torun’un (2016:159) aktardığı düzenlemeye göre daha önemli konularda yerel meclislerin doğrudan karar vermesi mümkün olmayıp meselelerin üst düzeydeki eyalet meclislerine aktarılması gerekmekteydi. Bu yapı, taşrada meclislerin kurulmasının yerel özerklik anlamına gelmediğini, aksine merkezî yönetimin taşradaki karar süreçlerini daha düzenli biçimde denetlemesine hizmet ettiğini göstermektedir.

Nitekim sonraki dönemde taşra meclislerinin işleyişinde de merkezileşme ile yerel uygulama arasındaki gerilim devam etmiştir. Torun’un (2016) aktardığı 1849 düzenlemesine göre kaymakamların valilerin memuru olduğu ve belirli istisnalar dışında merkezî hükümetle doğrudan yazışmalarının yasaklandığı görülmektedir. Ancak aynı çalışmada, uygulamada kaymakamların bağlı oldukları eyaletlere danışmadan İstanbul’a yazılar gönderdiklerine ilişkin belgelerin bulunduğu ve bu durumun merkezî idarî hiyerarşinin pratikte her zaman düzenlemelere uygun işlemediğini gösterdiği belirtilmektedir (Torun, 2016:161). Böylece Tanzimat Fermanı’nın taşrada kurmaya çalıştığı idarî hiyerarşi ile yerel uygulama arasındaki

mesafenin yalnızca muhassıllık dönemine özgü olmadığı, sonraki meclis ve idarî düzenlemelerde de devam ettiği görülmektedir.

Muhassıllık teşkilatının 1842 yılında kaldırılması, Tanzimat Fermanı'nın taşrada merkezileşme projesinin ilk aşamasının önemli sınırlarından birini ortaya koymuştur. Kaya'ya (2021:130) göre sistemin beklenen sonucu verememesinde etkin bir tahsilat mekanizmasının kurulamaması, gelirlerin merkezî hazineye tam olarak aktarılamaması ve yerel güçlerin yeniden etkinlik kazanma çabaları etkili olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda muhassıllık teşkilatı kaldırılmış; eyaletlere valiler, sancaklara kaymakamlar ve kazalara müdürler atanırken, valilerin idarî ve malî görevleri de birbirinden ayrılmıştır.

Torun (2016:159) da muhassıllık uygulamasından beklenen sonucun alınamaması üzerine yeni meclis yapılanmalarına geçildiğini belirtmektedir. Dolayısıyla 1842'deki değişim, Tanzimat Fermanı'nın merkezileşme hedefinden vazgeçildiğini değil, bu hedefe ulaşmak için kullanılan ilk kurumsal modelin değiştirilmek zorunda kaldığını göstermektedir.

Sonuç olarak muhassıllık meclisleri, Tanzimat Fermanı'nın taşrada merkezî devlet kapasitesini güçlendirme girişiminin hem en somut hem de en sorunlu örneklerinden biridir. Reform, vergi toplama yetkisinin yerel güçlerden alınarak merkezî memurlara devredilmesini, taşrada yeni idarî meclislerin kurulmasını ve merkezî bürokrasinin taşraya nüfuzunun artırılmasını hedeflemiştir. Ancak uygulamada yüksek idarî ve askerî harcamalar, nitelikli personel ve koordinasyon sorunları, yerel güçlerin direnci ve muhassılların kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmesi gibi faktörler reformun sınırlarını ortaya çıkarmıştır (Kaya, 2021:126–130). Bu nedenle muhassıllık deneyimi, Tanzimat Fermanı'nın taşrada merkezileşmeyi gerçekleştirme arzusuyla yerel toplumsal ve ekonomik güçlerin sürekliliği arasındaki gerilimi görünür kılmıştır. Bununla birlikte bu deneyim bütünüyle başarısız bir girişim olarak değerlendirilmemelidir. Torun'un (2016:159) belirttiği üzere muhassıllık uygulaması sonrasında ortaya çıkan yerel meclisler, daha sonraki sancak ve vilayet idare meclislerinin oluşumuna zemin hazırlamış; böylece kısa süreli muhassıllık deneyimi Osmanlı taşra yönetiminin kurumsal dönüşümünde bir geçiş aşaması oluşturmuştur.

VI. Osmanlı Modernleşmesinde Kurumsal ve Entelektüel Dönüşümün Değerlendirilmesi

Osmanlı modernleşmesi, Batı Avrupa'daki modernleşme deneyimlerinden farklı olarak, toplumsal ve ekonomik dönüşümlerin kendiliğinden ortaya çıkardığı bir süreçten ziyade devletin siyasal varlığını ve bütünlüğünü koruma amacı etrafında gelişen bir dönüşüm niteliği taşımıştır. Modernleşme hareketlerinin temelinde devlet kapasitesini artırma, merkezî otoriteyi güçlendirme ve Avrupa karşısında ortaya çıkan askerî ve idarî sorunlara çözüm üretme arayışı bulunmaktadır. Fidan, Şahin ve Çelik (2011:115), Osmanlı modernleşmesinde bürokrasinin etkinliğini değerlendirirken sürecin devlet merkezli niteliğine dikkat çekerken, Kurttaş (2019:401) da Osmanlı modernleşmesinin özellikle XIX. yüzyılda devletin karşı karşıya kaldığı yapısal sorunlara çözüm üretme arayışı içerisinde şekillendiğini belirtmektedir. Böylece modernleşme, yalnızca Batı'nın kurumlarının alınması değil, devletin kendi varlığını sürdürebilmek amacıyla idarî kapasitesini yeniden düzenlemesi olarak ortaya çıkmıştır.

Dönüşümün kurumsal boyutunda merkezileşme ve bürokratik uzmanlaşma belirleyici olmuştur. II. Mahmud döneminde sadrazamın geleneksel yetkilerinin nazırlıklara dağıtılmasıyla gelişen bakanlık sistemi, Tanzimat Fermanı döneminde merkez ve taşra teşkilatlarının daha bütünlüklü bir idarî yapı içerisinde düzenlenmesine doğru ilerlemiştir. Koçak ve Sancaktutan'a (2021:1937-1940) göre Tanzimat Fermanı sonrasında gerçekleştirilen reformlar askerî ve teknik alanların ötesine geçerek idarî, hukukî ve toplumsal alanları kapsayan geniş bir yeniden yapılanmaya dönüşmüş; merkezî yapının güçlendirilmesi ve bürokrasinin uzmanlaşması bu dönüşümün temel unsurlarından olmuştur. Tanzimat Fermanı, önceki reform girişimlerinin devamı olmakla birlikte, devlet örgütlenmesinin daha kapsamlı biçimde yeniden yapılandırıldığı bir aşamayı ifade etmektedir.

Kurumsal dönüşümün kapsamı, yeni idarî kurumların oluşturulmasıyla sınırlı kalmamıştır. Tanzimat Fermanı döneminde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve daha sonra Şûrâ-yı Devlet gibi kurumların oluşturulması, devlet yönetiminde karar alma ve düzenleme süreçlerinin daha kurumsal mekanizmalar aracılığıyla yürütülmesine zemin hazırlamıştır. Koçak ve Sancaktutan (2021:19139-1941), Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile Şûrâ-yı Devlet'in idarî, malî ve hukukî meselelerin görüşülmesinde önemli işlevler üstlendiğini ve modern devlet yapılanmasının gelişimine katkı sağladığını belirtmektedir. Bunun yanında nizamî ve ticaret mahkemelerinin kurulması, eğitim alanında rüştiyeler ile Dârülmuaallimîn ve Dârülmuaallimât gibi kurumların oluşturulması, devletin hukuk ve eğitim alanlarında yeni kurumsal kapasite geliştirme çabasını göstermektedir (Koçak & Sancaktutan, 2021:1943–1945).

Kurumsal dönüşümün önemli bir sonucu, bürokrasinin devlet yönetimindeki konumunun güçlenmesidir. Tanzimat Fermanı döneminde reformların uygulanması, yalnızca yeni kurumların kurulmasını değil, bu kurumları işletecek uzmanlaşmış bir memur kadrosunun yetiştirilmesini de gerekli kılmıştır. Kurttaş'a (2019:402) göre Batı karşısında yaşanan gerilemenin geleneksel bilgi birikimiyle giderilemeyeceğinin anlaşılması, devlet adamlarının Batı'daki bilgi ve kurumlara yönelmesine neden olmuş; böylece yeni bir bürokratik ve entelektüel elit ortaya çıkmıştır. Tercüme Odası ve elçilikler aracılığıyla Batı dillerine, kurumlarına ve düşünce dünyasına aşina olan bu yeni kadro, Tanzimat reformlarının hem düşünsel hem de idarî taşıyıcısı hâline gelmiştir (Kurttaş, 2019:403–405).

Bürokratik dönüşümün düşünsel boyutunda “terakki” anlayışının ortaya çıkışı özellikle önemlidir. Kurttaş'ın (2019:404-405) değerlendirmesine göre Tanzimat Fermanı dönemindeki bürokratik elitin zihniyet dünyasında geleneksel “nizam” anlayışının yanında ilerlemeyi ifade eden “terakki” düşüncesi belirginleşmiş ve rasyonel, seküler ve Batılı normlarla uyumlu bir devlet mekanizması oluşturma hedefi güçlenmiştir. Bu dönüşüm, modernleşmenin yalnızca idarî tekniklerin değiştirilmesi olmadığını; aynı zamanda devletin nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin yeni bir bilgi ve meşruiyet anlayışının oluştuğunu göstermektedir. Düşünsel dönüşümün toplumun bütün kesimlerine aynı ölçüde yayıldığı söylenemez. Aksine reformların büyük ölçüde bürokratik merkez tarafından şekillendirilmesi, modernleşmenin toplumsal tabanıyla ilgili önemli sorunlar yaratmıştır.

Osmanlı modernleşmesinde merkezileşme ile toplumsal bütünleşme arasındaki gerilim özellikle dikkat çekmektedir. Fidan vd. (2011:114), modernleşme reformlarının toplumun iç

dinamiklerinden ve taleplerinden yeterince beslenmemesinin bürokratik elit ile toplum arasındaki mesafeyi artırdığını belirtmektedir. Kurdaş (2019:399) da bürokratik elitlerin merkezî devletin güçlendirilmesine yönelik politikalarının toplumun geniş kesimleriyle aynı zihinsel zeminde buluşmadığına dikkat çekmektedir. Mardin'in (2017:32) yaklaşımında ise Osmanlı siyasal yapısında bürokratik-askerî merkez ile yerel ve dinsel bağları güçlü olan çevre arasında tarihsel bir mesafe bulunmaktadır. Tanzimat Fermanı reformlarının merkezî bürokrasi tarafından yürütülmesi bu mesafeyi bütünüyle ortadan kaldırmamış; bazı durumlarda merkezî otoritenin çevre üzerindeki nüfuzunun artması biçiminde sonuçlanmıştır. Bu nedenle modernleşmenin başarısını yalnızca yeni kurumların oluşturulmasıyla değil, bu kurumların toplum tarafından benimsenmesi ve merkez-taşra ilişkilerinin yeniden kurulmasıyla birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

Kurumsal dönüşümün bir diğer sınırı ise geleneksel ve modern kurumların uzun süre birlikte varlığını sürdürmesidir. Berkes'in (2018:165) modernleşme analizinde vurgulanan bu durum, Osmanlı reformcularının geleneksel kurumları bütünüyle ortadan kaldırmak yerine bunların yanına yeni kurumlar eklemesiyle ilişkilendirilmektedir. Eğitim alanında medrese ve mektep, hukuk alanında ise şer'iyye ve nizamî mahkemeler gibi farklı kurumsal mantıklara dayanan yapılar aynı dönemde varlığını sürdürmüştür (Berkes, 2018:202–204). Hukuk alanındaki bu ikili yapı, Tanzimat sonrasında yeni hukuk düzenlemeleri ile geleneksel hukuk kurumlarının karşı karşıya gelmesiyle daha belirgin hâle gelmiştir. Telli ve Yılmaz (2020:22-23), bu durumun hukuk sisteminde düalizme yol açtığını belirtmektedir. Turhan'ın (2014:78) kültür değişimleri açısından yaptığı değerlendirmeler de kurumsal ikiliklerin toplumsal bütünleşme üzerinde sorunlar oluşturabileceğine işaret etmektedir. Dolayısıyla Tanzimat Fermanı modernleşmesi, eski kurumların tamamen tasfiye edildiği doğrusal bir dönüşümden ziyade, geleneksel ve modern yapıların uzun süre birlikte var olduğu bir geçiş süreci olarak değerlendirilmelidir.

Tanzimat Fermanı'nın merkezileşme hedefinin sınırları taşra yönetiminde daha açık biçimde görülmektedir. Merkezî devletin taşra üzerindeki denetimini artırmak amacıyla yeni idarî yapılar oluşturulmuş olsa da imparatorluğun geniş coğrafyası, yetişmiş personel eksikliği ve yerel güç ilişkilerinin devamlılığı reformların bütün bölgelerde aynı ölçüde uygulanmasını zorlaştırmıştır. Telli ve Yılmaz (2020:2021), Tanzimat Fermanı döneminde uzmanlaşmış sivil bürokratların yer aldığı bir taşra teşkilatının temellerinin atıldığını; ancak reformları uygulayacak yetişmiş personelin yetersizliği nedeniyle bu düzenlemelerin imparatorluğun bütün bölgelerinde aynı ölçüde hayata geçirilemediğini belirtmektedir. Merkezileşmenin gerçekleşmesi, yalnızca yeni idarî kurumların oluşturulmasına değil, aynı zamanda insan kaynağı ve yerel toplumsal ilişkiler üzerinde etkili olunmasına da bağlıdır.

Tanzimat Fermanı reformlarının uygulanmasındaki bu sınırlılıklar, modernleşme sürecinin başarısız olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine reformların bir bölümü kısa vadede beklenen sonuçları vermese de sonraki devlet yapılanmaları açısından önemli bir kurumsal miras oluşturmuştur. Koçak ve Sancaktutan'a (2021:1939-1947) göre Tanzimat Fermanı döneminde oluşturulan bakanlıklar, yeni memuriyet düzenlemeleri, hukuk kurumları ve eğitim kuruluşları daha sonraki devlet yapılanmasının kurumsal zeminini hazırlamıştır. Bu nedenle Tanzimat

Fermanı reformlarının tarihsel etkisini yalnızca kendi dönemindeki başarıları üzerinden değerlendirmek yerine, oluşturduğu kurumsal süreklilik üzerinden de ele almak gerekir.

Turan'ın (2008:145-147) “devlet kapasitesi” yaklaşımı, Osmanlı modernleşmesinin çelişkilerini birlikte değerlendirmek açısından işlevsel bir çerçeve sunmaktadır. Turan, devlet kapasitesini vergilendirme, rasyonel bürokratik yapılanma, idarî-askerî denetim ve devletin toplumsal alana nüfuz edebilme kapasitesiyle ilişkilendirmektedir. Bu yaklaşım açısından Tanzimat Fermanı reformlarının anlamı yalnızca Batılı kurumların aktarılması değil, devletin toplumsal kaynakları daha düzenli biçimde koordine edebilme kapasitesini artırma çabasıdır. Nitekim Turan'a (2008:145) göre Osmanlı bürokrasisi, dış baskılar karşısında tamamen edilgen bir aktör değil, mevcut kısıtları devletin devamlılığını sağlamak ve devlet kapasitesini yeniden üretmek amacıyla değerlendiren siyasal bir özne olarak ele alınmalıdır.

Devlet kapasitesindeki artış ile toplumsal bütünleşme aynı şey değildir. Tanzimat Fermanı döneminde merkezî devletin idarî ve hukukî kapasitesi genişlerken, merkez ile çevre arasındaki kültürel ve siyasal mesafe tamamen ortadan kalkmamıştır. Fidan vd. (2011:114), bürokratik reformların toplumun taleplerinden yeterince beslenmemesinin bu kopukluğu güçlendirdiğini belirtirken, Kurttaş (2019:399) modernleşme sürecinin bürokratik elitlerin kendi zihniyet dünyaları doğrultusunda şekillenmesinin toplumsal düzeyde sorunlara yol açtığını vurgulamaktadır. Bu nedenle Tanzimat Fermanı'nın kurumsal başarısı ile toplumsal meşruiyeti arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Devletin kurumlaşma kapasitesi artmış, ancak bu kurumların toplumla bütünleşmesi aynı ölçüde gerçekleşmemiştir.

Modernleşmenin ekonomi-politik boyutu da bu değerlendirmeye dahil edilmelidir. Keyder'in (2016:49) yaklaşımında Tanzimat Fermanı dönemindeki idarî ve hukukî düzenlemeler, Osmanlı Devleti'nin dünya kapitalist sistemiyle bütünleşme sürecinden bağımsız değildir. Bu perspektiften bakıldığında merkezî devletin hukukî ve idarî kapasitesinin güçlendirilmesi, aynı zamanda yeni ekonomik ilişkilerin ve dış ticaretin ihtiyaç duyduğu kurumsal zeminin oluşmasına katkıda bulunmuştur. Böylece Tanzimat Fermanı'nın kurumsal dönüşümü yalnızca iç siyasetin ihtiyaçlarıyla açıklanamayacak; Osmanlı Devleti'nin değişen dünya ekonomisi içerisindeki konumu da dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak Osmanlı modernleşmesinde kurumsal ve entelektüel dönüşüm, birbirini tamamlayan fakat aynı zamanda gerilimler üreten süreçlerden oluşmuştur. Merkezileşme, bürokratik uzmanlaşma, kanunlaştırma, yeni eğitim kurumları ve idarî meclisler devlet kapasitesinin gelişmesine katkıda bulunurken; geleneksel ve modern kurumların birlikte varlığı, merkez-çevre mesafesi ve reformların toplumsal tabandan yeterince beslenmemesi modernleşmenin sınırlarını oluşturmuştur. Bu nedenle Tanzimat Fermanı'nı yalnızca başarısız bir Batılılaşma girişimi olarak değerlendirmek de yalnızca başarılı bir modern devletleşme projesi olarak görmek de eksik kalacaktır. Daha isabetli olan, Tanzimat Fermanı'nı devletin kurumsal ve bürokratik kapasitesini önemli ölçüde artıran, fakat bu kapasite artışını toplumsal bütünleşme ve kurumsal uyumla aynı ölçüde gerçekleştiremeyen bir modernleşme süreci olarak değerlendirmektir. Koçak ve Sancaktutan'ın (2021:1943-1947) belirttiği kurumsal süreklilik dikkate alındığında, Tanzimat döneminde oluşturulan idarî, hukukî ve eğitimsel yapıların daha sonraki devlet yapılanmasına önemli bir miras bıraktığı görülmektedir.

SONUÇ

Osmanlı modernleşmesi, XVIII. yüzyılın sonlarından itibaren devletin askerî, malî ve idarî sorunlarına çözüm üretme arayışlarıyla başlayan ve Tanzimat Fermanı döneminde kapsamlı bir kurumsal dönüşüme ulaşan çok boyutlu bir süreçtir. Batı Avrupa'daki modernleşme deneyimlerinden farklı olarak dönüşüm büyük ölçüde devlet merkezli ve yukarıdan aşağıya gerçekleşmiş; merkezîleşme, bürokratik uzmanlaşma, hukukî rasyonalizasyon ve taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesi yoluyla devlet kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile yönetimin hukukî kurallara bağlanması, muhassıllık uygulamasıyla merkezî idarî ve malî denetimin taşraya taşınması ve yeni bürokratik kurumların oluşturulması, bu dönüşümün temel göstergelerini oluşturmuştur. Reformların uygulanması ise yerel güçlerin varlığı, merkez-taşra ilişkileri ve idarî kapasitenin sınırlılıkları nedeniyle çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır.

Tanzimat Fermanı modernleşmesi, geleneksel yapıdan bütünüyle kopuş ya da tamamlanmış bir modern devletleşme projesi olarak değerlendirilmemelidir. Geleneksel ve modern kurumların birlikte varlığı, merkez ile çevre arasındaki mesafe ve reformların toplumsal tabanla sınırlı bütünleşmesi, dönüşümün temel yapısal sınırlarını oluşturmuştur. Tanzimat Fermanı döneminde gelişen merkezî bürokrasi, kanunlaştırma faaliyetleri, idarî meclisler, eğitim kurumları ve yeni devlet örgütlenmesi ise Osmanlı son döneminden Cumhuriyet'e uzanan önemli bir kurumsal süreklilik yaratmıştır. Osmanlı modernleşmesi, tüm çelişkilerine rağmen devlet kapasitesini ve kurumsal örgütlenmeyi dönüştüren; aynı zamanda modern Türkiye'nin idarî, hukukî ve entelektüel zeminini hazırlayan özgün bir modernleşme deneyimi olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

- Aslan, T. (2009). Osmanlı aydınlarının gözüyle Batılılaşma. *Erdem*, (55), 1–32.
- Aytekin, A. (2013). Osmanlı-Türk modernleşmesinin düşünsel, ekonomik ve bürokratik kodları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 313–329.
- Berkes, N. (2018). Türkiye'de çağdaşlaşma (25. Baskı). Yapı Kredi Yayınları.
- Çalışkan, A., & Eğmir, R. T. (2020). Max Weber ve Niskanen'in bürokrasi yaklaşımlarının Türk bürokrasi yapısı bağlamında değerlendirilmesi. *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(4), 853–877
- Durhan, İ. (2001). Tanzimat dönemini hazırlayan temel etkenler üzerine bir inceleme. *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1–4), 65–82.
- Evci, T. (2025). Tanzimat'ın malî reformlarının uygulanması: Edirne muhassıllığı ve muhassıllık meclisi. *Akademik Tarih ve Düşünce Dergisi*, 12(2), 103–127.
- Fidan, S., Şahin, K., & Çelik, F. (2011). Osmanlı modernleşmesinin temel olgularından biri: Bürokrasi—Osmanlı modernleşmesinde bürokrasinin etkinliği ve önemi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 113–128.

- Işık, Z. (2011). Osmanlı modernleşmesi sürecinde İngiltere'nin rolü (1789–1876). Hitit Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 10(20), 221–239.
- İnalcık, H. (1964). Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu. Belleten, 28(112), 603–622.
- İnalcık, H. (1980). Osmanlı bürokrasisinde aklâm ve muamelât. Osmanlı Araştırmaları, 1, 1–14.
- Kaya, P. H. (2021). Tanzimat reformunun Osmanlı Devleti'nin idarî ve malî yapısına etkisi: Muhassıllık teşkilatı örneği. Sayıştay Dergisi, 32(120), 115–132.
- Keyder, Ç. (2016). Türkiye'de devlet ve sınıflar (23. Baskı). İletişim Yayınları.
- Koçak, B., & Sancaktutan, E. (2021). Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemi yenilikleri: Tanzimat Fermanı sonrası yeni kurumlar. Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 56(3), 1936–1948.
- Kurtdaş, M. Ç. (2019). Osmanlı modernleşme sürecinde aydınlar ve bürokrasinin rolü. Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 29(1), 399–411.
- Mann, M. (1993). The sources of social power: Vol. 2. The rise of classes and nation-states, 1760–1914. Cambridge University Press.
- Mardin, Ş. (2017). Türkiye'de toplum ve siyaset: Makaleler 1 (24. Baskı). İletişim Yayınları.
- Telli, R., & Yılmaz, A. (2020). Geç dönem Osmanlı modernleşmesine genel bir bakış. Liberal Düşünce Dergisi, 25(100), 9–35.
- Torun, S. F. (2016). Vilâyet kanunlarına göre sancak (livâ) idare meclisleri. Tarih Araştırmaları Dergisi, 35(60), 157–174.
- Turan, Ö. (2008). “Hasta adam” metaforunu aşmak: Osmanlı modernleşmesi ve devlet kapasitesi. Muhafazakar Düşünce Dergisi, 4(16–17), 143–164.
- Turhan, M. (2014). Kültür değişimleri: Sosyal psikolojik bir tetkik. Çamlıca Yayınları.
- Ulu, G. (2022). Tanzimat dönemi hukukta modernleşme. Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 26(1), 235–265.
- Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye'nin tarihi*. İletişim Yayınları.

SUMMARY

Unlike the modernization experiences in Western Europe—which evolved from the bottom up, driven by social and economic transformations—Ottoman modernization was a top-down process of transformation led by bureaucratic and political elites, shaped largely by the aim of preserving the state's political existence and integrity. The military, financial, administrative, and political challenges facing the Ottoman State from the late 18th century onwards necessitated the reorganization of existing institutions and the strengthening of the central state's capacity. In this context, Ottoman modernization should be viewed not merely as the transfer of institutions and ideas from the West, but as the result of the state's effort to sustain its existence in the face of changing internal and external conditions. This study examines the structural

transformation of Ottoman modernization—spanning from its pre-Tanzimat roots and the institutional and legal reforms of the Tanzimat era to the institutional legacy carried over to the Republic—through a historical-sociological perspective.

The transformation that became visible with the Tanzimat Edict did not emerge suddenly in 1839. Military and financial problems accumulating since the late 18th century, the weakening of central authority, and changing international conditions accelerated the drive for reform. The military reforms implemented under the “Nizam-ı Cedid” (New Order) during the reign of Selim III represented a significant example of the effort to strengthen state capacity. Closely monitoring developments in Europe, sending students abroad, and establishing new educational institutions enabled the Ottoman ruling elite to engage more directly with Western technical, administrative, and intellectual advancements. However, the fact that “Nizam-ı Cedid” reforms encountered resistance from traditional political and social forces demonstrated that modernization was not merely a matter of military and technical adjustments. During the reign of Mahmud II, centralization policies became more comprehensive, and the bureaucracy emerged as a key driver of modernization. One of the key elements of Ottoman modernization is the rise of a new bureaucratic elite. The Ottoman bureaucracy did not emerge suddenly in the modern era; practices such as written record-keeping, administrative procedures, the distribution of duties according to established protocols, and the requirement of competence had already existed in earlier periods. However, in the 19th century, these practices evolved into a more comprehensive and specialized bureaucratic organization to meet the needs of an increasingly centralized state structure. Mounting military and political challenges vis-à-vis the West prompted Ottoman statesmen to look beyond Western military technology and engage with its political institutions, scientific knowledge, and intellectual developments. A new bureaucratic and intellectual elite emerged, familiar with Western languages and thought through embassies, the Translation Office, and new educational institutions. This elite became the driving force—both intellectual and administrative—behind policies of modernization and Westernization. However, there was no consensus among Ottoman intellectuals regarding the scope of Westernization; while some considered the adoption of Western science and technology sufficient, others advocated for the adoption of political, social, and cultural elements as well.

The Edict of Gülhane, proclaimed on November 3, 1839, marked a significant milestone in Ottoman modernization regarding legal and administrative transformation. The edict aimed to establish specific legal rules governing the relationship between the state and its subjects, limit the arbitrary exercise of public authority, ensure the security of life, property, and honor, and foster principles such as equality before the law. In this respect, the Tanzimat Edict represented a crucial stage in the process of legal rationalization and legalization. However, the edict should not be regarded as a constitution in the modern sense; the Sultan's powers were not entirely abolished, nor was the traditional legal order completely dismantled. The coexistence of new legal institutions and principles alongside traditional legal structures gave rise to legal and institutional dualism—a fundamental structural characteristic of Tanzimat modernization.

One of the study's key findings is that the increase in state capacity during Ottoman modernization was not matched by a corresponding level of social integration. During the

Tanzimat era, the central bureaucracy was strengthened, legal and administrative institutions diversified, and new structures were established in the fields of education and finance. Nevertheless, the political and cultural divide between the center and the periphery was not entirely eliminated. The fact that reforms were largely shaped by bureaucratic elites limited the integration of modernization with societal demands. Furthermore, the prolonged coexistence of traditional and modern institutions—such as madrasas and modern schools, as well as Sharia and Nizami courts—demonstrates that Ottoman modernization was not a linear transition from tradition to modernity. These structural dualities gave rise to various tensions across the legal, administrative, educational, and social spheres of the modernization process.

In conclusion, Ottoman modernization is neither a failed Westernization attempt explicable solely by the imitation of Western institutions nor a completed project of modern state-building. The Tanzimat era represents a complex process of transformation in which state capacity was significantly enhanced through centralization, bureaucratic specialization, codification, educational reforms, and new administrative institutions, yet social integration and institutional coherence were not achieved to the same degree. Despite the short-term challenges faced by the reforms, entities such as ministries, bureaucratic structures, legal institutions, educational establishments, and provincial councils created a significant institutional continuity extending from the late Ottoman period to the Republic. Therefore, the historical significance of Tanzimat modernization should be assessed not merely by the success or failure of the reforms within that era, but by the contribution it made to the formation of the administrative, legal, and intellectual infrastructure of the modern Republic of Turkey.