

## TANZİMAT DÖNEMİNDE OSMANLI İMPARATORLUĞUNU KALKINDIRMA DÜŞÜNÇESİNİN BİR ÜRÜNÜ OLARAK MECLİS-İ UMÛR-I NAFİA

Doç. Dr. Emrah ÇETİN\*

Hicran AYDOS\*\*

**Öz:** Tanzimat döneminde yenileşme çabaları, genel olarak yeni oluşturulan meclisler ve danışma kurulları aracılığıyla yürütülmeye çalışıldı. Bu kapsamda oluşturulan kurumlardan birisi de Meclis-i Umûr-ı Nafia idi. 1838 yılında kurulan meclisin amacı; ülkenin ziraat, bayındırlık, sanayi, sanat ve fen alanlarında kalkınmasını sağlamaktı. Meclisin temel kuruluş amacı bayındırlık işlerini yürütmek olsa da eğitim-öğretim gibi ülkenin kalkınmasına hizmet edecek diğer alanlarda da çalışmalar yapması düşünüldü. Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın kurulmasıyla birlikte imparatorluk topraklarında yürütülecek tüm imar faaliyetleri merkezi bir sistem içerisinde başkentten idare edilmeye çalışıldı. Böylelikle Tanzimat öncesinde eyalet ve sancaklar tarafından yürütülen imar faaliyetleri tek bir merkezden idare edilmeye başlandı. Söz konusu meclisin kurulmasıyla imparatorluğun dört bir köşesinde yürütülecek tüm bayındırlık işlerinin çok daha etkin ve hızlı şekilde gerçekleştirilmesi planlandı. Her türlü altyapı sorunlarının giderilmesi, ulaşım ve yerleşim ağlarının yenilenmesi, resmî bina, yol ve köprü inşası, bataklıkların kurutulması, tarım ve ziraatın geliştirilmesi gibi bayındırlık faaliyetlerine giren tüm konular meclisin çalışma alanları içerisindeydi. İmparatorluğu kalkındırma düşüncesinin bir ürünü olarak ortaya çıkan Meclis-i Umûr-ı Nafia'dan oldukça geniş bir sahada ve birbirinden farklı uzmanlık gerektiren alanlarda çalışmalar yürütmesi bekleniyordu. Meclis-i Umûr-ı Nafia, farklı alanlarda daha sonradan kurulacak pek çok meclis için örnek teşkil etmesi bakımından da ayrı bir öneme sahipti. Bu çalışmada söz konusu meclisin hangi gerekçelerle oluşturulduğu, çalışma alanları, karşılaştığı sorunlar ve beklentileri karşılayıp karşılayamadığı açıklanacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Meclis-i Umûr-ı Nafia, Osmanlı İmparatorluğu, bayındırlık, kalkınma, modernleşme, Tanzimat Dönemi.

### MECLİS-İ UMÛR-I NAFİA AS A RESULT OF THE IDEA OF DEVELOPING OTTOMAN EMPIRE IN THE TANZİMAT REFORM ERA

**Abstract:** Renewal efforts in the Tanzimat Reform Era were tried to be carried out through newly created assemblies and advisory boards in generally. One of the institutions established in this context was Meclis-i Umûr-ı Nafia. The aim of this assembly established in 1838 was to ensure the development of the country in the fields of agriculture, public works, industry, art and science. Although the main purpose of the assembly is to carry out public works, it was thought that it would work in other fields that would serve the development of the country such as education and training. When Meclis-i Umûr-ı Nafia was established, all the zoning activities to be carried out in the imperial lands were tried to be managed from the capital within a central system. Thus, the zoning activities carried out by the state and sanjaks before the Tanzimat period were started to be managed from a center. With the establishment of this assembly, it was planned to carry out all the public works to be carried out in all parts of the empire much more effectively and quickly. All issues such as the elimination of all kinds of infrastructure problems, the renewal of transportation and settlement networks, the construction of official buildings, roads and bridges, the drying of swamps, the development of agriculture and agriculture were within the working areas of the assembly. It was expected from Meclis-i Umûr-ı Nafia, which was created as a result of the idea of developing the empire, to carry out studies in a very wide field and in fields that required different expertise. It also had a special importance in terms of setting an example for many assemblies to be established later in different fields. In this study, the reasons why this assembly was formed, its fields of work, the problems it faced and whether it could meet the expectations were explained.

**Keywords:** Meclis-i Umûr-ı Nafia, Ottoman Empire, public works, development, modernization, Tanzimat Reform Era.

\* Bartın Üniversitesi Tarih Bölümü, ORCID ID: 0000-0001-6635-2891 emrahc@bartin.edu.tr

\*\* ORCID ID: 0000-0002-3685-7044 cetin\_71hicran@hotmail.com

## Giriş

Osmanlı İmparatorluğu'nda idari, askeri, mali vb. pek çok alanda yenilikler yapmayı planlayan III. Selim döneminde ülke meselelerini görüşmek üzere meşveret meclisleri kuruldu. Bu uygulama kendisinden sonra tahta çıkan II. Mahmut tarafından da sürdürüldü. Ancak meşveret meclisinin düzenli bir hiyerarşisi, üyeleri, merkezi ve bürokrasisinin bulunmaması yeni bir meclisi gerekli kılmaktaydı. Devlet teşkilatında önemli değişiklikler yapmayı düşünen II. Mahmut, bu amaçla yeni kurumlar ve meclisler oluşturdu (Akyıldız, 1993; Ortaylı, 2008). Osmanlı İmparatorluğu, 19. yüzyılda merkezîyetçi bir devlet modeline geçiş sürecini yaşamaktaydı. II. Mahmut, merkezde ve taşrada idareyi merkezîyetçi bir modele göre ele almıştı (Ortaylı, 2005; Lewis, 2009). Bu merkezîyetçilik; devlet bürokrasisini şubelere ayırmak, memurlara maaş vermek ve hazinenin gelir ve giderlerini bir elden yürüterek mali kontrolü kurmak şeklinde özetlenebilir (Ortaylı, 2005). II. Mahmut döneminde başlatılan ve Tanzimat döneminde de sürdürülen merkezîleşme çabalarının başında yeni oluşturulan nezaretler ve meclisler geliyordu (Akyıldız, 2009). II. Mahmut'tan sonra tahta geçen Abdülmecid'in çabalarıyla gerek nezaretlerin üzerinde gerekse nezaretlerin altında yeni meclisler oluşturularak yetkinin daha alt kademelere doğru yaygınlaştırılması ve alt kadrolarda bulunan uzmanların sınırlı da olsa devlet yönetimine katılmaları sağlanmıştı (Akyıldız, 1993; Ortaylı, 2008).

Tanzimat Fermanı ile birlikte Osmanlı İmparatorluğu, geleneksel yönetim yapısından sıyrılarak yeni bir hukuk ve devlet anlayışına yönelmekteydi. Modern ve hızlı işleyen merkezi bir yönetim oluşturmayı amaçlayan fermana göre devlet üç temel esas üzerine inşa edilecekti. Bunlardan birincisi; halkın can, mal ve namus dokunulmazlıklarının sağlanması ve bunun devletin garantisi altına alınmasıydı. İkincisi; vergi adaletsizliklerinin giderilmesi ve halkın şikayetlerinin önlenmesi amacıyla herkesin geliriyle orantılı vergi vermesini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasıydı. Üçüncüsü ise sosyal ve ekonomik problemlere yol açan askerlik yükümlülüğünün adil ve belirli bir süre için yapılmasını sağlayacak önlemlerin alınmasıydı. Bu üç temel esasın hayata geçirilebilmesi imparatorluğun bütün kurumlarının yeni baştan dizayn edilmesine bağlıydı. Tüm bu değişikliklerin arkasındaki ideolojik hedef ise farklı dil, din ve milletten oluşan imparatorluğu, Osmanlılık fikri etrafında birleştirebilecek Osmanlılık düşüncesi idi (İnalçık, 2006). Fermanla birlikte gerçekleştirilmesi tasarlanan değişimin Müslim ve gayrimüslim tebaaya eşit ve adil olarak yansımalarının sorunlara çare olması beklenmekteydi. Bunun için de yeni oluşturulacak meclislerde Müslüman üyelerin yanı sıra gayrimüslim üyelerin de bulunması zorunluluktaki.

II. Mahmut döneminden itibaren ülke yönetiminde işlerin daha etkin ve merkezi bir yapıda yürütülebilmesi için nezaretler oluşturulmaya başlanmıştı. Bunun yanı sıra merkezdeki bir diğer önemli yenilik de danışma meclisleri ve kurulların oluşturulmasıydı. Birçok nezarete bayındırlık, tarım ve ticaret gibi öncelikli sorunlarla meşgul olan kurullar oluşturulmuştu. Bunların görevi; mali, idari, eğitim, bayındırlık vb. alanlarda ülke sorunlarına çözüm önerileri getirmek ve yeni yasaların hazırlanmasına yardımcı olmaktı (Zürcher, 2000; Lewis, 2009). Bu dönemde yenileşme çabaları, yeni oluşturulan meclisler ve danışma kurulları yoluyla yapılmaya çalışılmıştı. Bu doğrultuda oluşturulan meclislerden biri de Meclis-i Umûr-ı Nafia idi.

### I. Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın Kuruluşu

Geleneksel Osmanlı sisteminde ülkenin imar faaliyetleri genellikle merkezi olmayan bir sistemle yürütülürdü. Eyalet ve sancaklar, sınırları dahilindeki yol, köprü, kanal vb. tüm imar faaliyetlerini kendileri yapar, bakım ve onarımlarını yürütürlerdi (Akyıldız, 1993). Tanzimat devrinde bu işlerin merkezi bir yapıda, daha etkin ve hızlı şekilde yürütülmesi amaçlandı. Bu kapsamda ilk olarak Haziran 1838'de Hariciye Nezareti bünyesinde Meclis-i Ziraat ve Sanayi adıyla yeni bir meclis oluşturuldu. Meclisin başına daha önceden Londra ve Paris elçiliklerinde bulunmuş ve ekonomik konular üzerine çalışmalar yapmış olan Hariciye Nezareti Müsteşarı Nuri Bey getirildi (*Türk Ziraat Tarihine Bir Bakış*, 1938). Nuri Bey başkanlığındaki meclisin beş üyesi bulunuyordu. Mecliste görüşülen konulara dair hazırlanan lâyhalar Hariciye Nazırına takdim ediliyor, o da irâdesi çıkmak üzere Mâbeyn'e arz ediyordu. Meclis ele aldığı konularla ilgili uzman kişilerle haberleşip bilgi alışverişinde bulunacaktı. Bunun için yabancı uzmanlar da yüksek maaşlarla mecliste üye olarak görevlendirilmişlerdi. Ayrıca meclise, bir müftü, bir kâtip ve bir de tercüman atanmıştı (Akyıldız, 1993).

Meclisin kuruluş amacı; ziraat, ticaret ve sanayinin geliştirilmesi için çalışmalar yürütmek, yerli ve yabancı uzmanlardan yararlanarak yapılması planlanan işlerle ilgili raporlar hazırlamaktı (Takvim-i Vekayi, def'a 167). Ziraat ve Sanayi Meclisi'nden bir taraftan ülkenin ziraat, ticaret ve sanayi alanlarında kalkındırılması için çalışmalar yürütmesi beklenirken diğer yandan da eğitim-öğretim alanında çalışması istendi. Eğitim işleri ülkenin kalkınması için öncelikli hususlardan olduğu için meclisin çalışma alanları içerisinde olması gerektiği düşünülmüştü. Meclis toplantılarının birinde üyeler arasında meclisin isminin çalışma alanlarını tam olarak yansıtmadığı noktasında tartışma çıktı. Bu konu, Takvim-i Vekayi'nin 170. sayısında çıkan yazıda şu şekilde dile getiriliyordu;

Meclis-i Zirâ'at ve Sanâyi'de a'zâ-yı meclis beyninde cem'i akl ile müzâkere olunan hususâtın cümlesi fevâid-i mülkiye ve menâfi-i umumiyye dair olduğundan Meclis-i

Zirâ'at ve Sanâyi Meclisi denilmekten ise münâsib bir isim ile mevsûm olması murâd-ı maâlî-i i'tiyâd-ı hazret-i cihânbanû buyrulurak Meclis-i Umûr-ı Nâfi'a tesmiye olunması

...

Meclisin ele aldığı konular kamu hizmeti ve kamu menfaati türünden olduğundan isminin Meclis-i Umûr-ı Nafia olarak değiştirilmesinin daha uygun olacağı kararlaştırıldı (Takvim-i Vekayi, def'a 170). Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın başkanlığını, Hariciye Nazırı adına Hariciye Müsteşarı yapıyordu. Mecliste hazırlanan mazbatalar Dâr-ı Şûrâ-yı Bâb-ı Âlî ve Meclis-i Vâlâ'da görüşüldükten sonra Padişaha arz ediliyordu. Ancak meclislere takdim edilen mazbataların görüşülmesi, işlerin yoğunluğu nedeniyle gecikebiliyordu. Bu yüzden meclisin hazırladığı lâyihanın meclis başkanı tarafından doğrudan Padişaha arz edilmesine karar verilmişti. Bu durum, ilk zamanlarda bu meclise verilen önemi açıkça göstermekteydi (Akyıldız, 1993).

Meclis-i Umûr-ı Nafia, ziraat, ticaret ve sanatın geliştirilmesi, ülkenin imarı gibi konularla ilgilenirken aynı zamanda eğitim öğretim faaliyetlerinin de geliştirilmesine çalışıyordu. Bu doğrultuda yapılan çalışmalar neticesinde 1839 yılında, "Meclis-i Umûr-ı Nâfi'a Lâyihası" adı altında bir karar yayımlanmıştı. Söz konusu layihada; sanayi, ticaret, ziraat ve sanatın gelişmesi için eğitimin çok önemli olduğu belirtiliyordu. Ülkedeki okulların düzensizliği ve dağınıklığına dikkat çekiliyor, yeni açılan okulların da istenilen seviyeye ulaşamadığına vurgu yapılıyordu. Gerekli eğitimin sağlanamaması halinde ülkenin belirtilen alanlarda kalkınmasının mümkün olamayacağı ifade ediliyordu. Mahalle mekteplerinin ıslah edilmesi, öğretmenlerin denetlenmesi, kimsesiz ve muhtaç çocukların okutulması, eğitim müfredatının elden geçirilmesi vb. konuların meclisin görevleri arasında olduğu zikrediliyordu (Takvim-i Vekayi, def'a 176). Kısacası ülkenin iktisadi açıdan kalkınabilmesi için iyi bir eğitim politikası izlemesi gerektiğine dikkat çekiliyordu. Ülkenin hem sanayi, ticaret, ziraat ve sanat alanlarında kalkındırılmasında hem de eğitimin geliştirilmesinde Meclis-i Umûr-ı Nafia'ya büyük iş düşüyordu. Ancak meclis müstakil olarak varlığını devam ettiremedi. Kuruluşunun üzerinden henüz bir yıl geçmişken 1839'da kurulan Ticaret Nezareti'ne bağlandı (BOA, C.İKTS, 37/1827).

## II. Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın Feshi ve Nezaretlere Bağlanması

Ticaret, sanayi ve ziraatın geliştirilmesi amacıyla 1839'da Ticaret Nezareti kuruldu. Gördükleri işlerin birbiriyle ilişkisi göz önüne alınarak 20 Temmuz 1839'da Meclis-i Nafia lağvedilerek Ticaret Nezareti'ne bağlandı. Meclisin Ticaret Nezareti'ne naklinden sonra yeni bir düzenleme yapıldı. Üye sayısı artırılarak görüşmelerde uyulacak kurallar belirlendi. Buna göre;

görüülecek konu hakkındaki lâyhalar meclis toplantısından önce üyelere dağıtılacak, üyeler de fikirlerini çekinmeden söyleyeceklerdi. Pazartesi, Salı ve Cumartesi olmak üzere haftada üç gün toplanacak olan meclisin aldığı kararlar, Türkçe ve Fransızca olarak kaydedilecekti. Meclisin Ticaret Nezareti'ne nakledilmesi ile meclis başkanlığı da Ticaret Nazırı'na verildi. Meclis, ticaret, ziraat ve sanatın geliştirilmesi için gerekli projeleri hazırlayıp sunmak, Ticaret Nezareti de hazırlanan planları uygulamakla yükümlüydü (Akyıldız, 1993).

Ticaret Nezareti'nde 1841 yılında geniş çaplı bir düzenleme yapıldı. Meclis-i Umûr-ı Nafia da bu düzenlemeden etkilendi. Ticaret Nezareti ile Ticaret Mahkemesi'nin, İstanbul Gümrük Emaneti'ne bağlanmasından sonra varlığına ihtiyaç kalmadığı gerekçesiyle Meclis-i Umûr-ı Nafia da kapatıldı (Akyıldız, 1993). Meclisin kapatılmasının ardından burada görevli memurların önceki memuriyetlerine dönmelerine karar verildi (Çakır, 2000). Bu hususa; “... o halde Meclis-i Nâfi'a'nın lüzûmu kalmayacağından ilgâ ile burada bulunan kâtibler mukaddemki me'mur oldukları kalemlere gönderilmesi...” şeklinde değinilmekteydi (Çakır, 2000). 1841-45 yılları arasında Meclis-i Nafia adına rastlanılamamaktadır. Bu durum Nafia Meclisi'nin 1848 yılında kurulan Nafia Nezareti bünyesinde çalışmalarına başlamasına kadar devam etmektedir (Çakır, 2000).

Nafia Nezareti'nin 1848 yılında kurulmasının ardından meclis bu nezarete bağlanmış, ismi nezarete uygun olarak Nafia Meclisi olarak değiştirilmişti. Nafia Meclisi, köprüler, yollar ve devlete ait binaların yapım ve tamiri işleri ile ilgilenecekti. Mart 1849'da, Ticaret ve Nafia Nezaretleri'nin birleştirilmesinin ardından Meclis-i Nafia da tekrar Ticaret Nezareti'nin bünyesine alınmıştı (Akyıldız, 1993).

Nafia Meclisi'nin başkanlığını Ticaret Nazırı yapıyordu. Nazırdan sonra, “reis-i sâni” sıfatıyla meclise başkanlık eden ikinci bir kişi daha bulunuyordu. Ayrıca bir müftü, birden fazla aza, iki kâtip, bir kayıt memuru, meclise dışarıdan katılan Hayriye Tüccarı Şehbenderi, Avrupa Tüccarı Şehbenderi, Tüccarlar Muhtarı ve Ticaret Tercümanı da Nafia Meclisi'ne katılan diğer üyelerdi. Bu üyelerin büyük çoğunluğu haftanın her günü meclise gelirler, bazı üyeler ise haftada bir iki gün gelir ve maaş almazlardı (Çakır, 2000). 16 üyeden oluşan meclisin üye sayısı artarak 20'ye kadar çıkmıştı. Zamanla ehliyetsiz kişilerin doldurulması sebebiyle meclis iş göremez hale getirmişti (Akyıldız, 1993). Ancak ülkenin imarı, üzerinde önemle durulan bir meseleydi. Sultan Abdülmecid döneminde, demiryolları ve yerleşim yerlerini ana merkezlere bağlayan şose yolların yapımına başlanması üzerine, bu gibi önemli işlerle ilgilenecek ayrı bir birime ihtiyaç duyulmuştu. Bunun üzerine Meclis-i Nafia'nın bir şubesi olmak ve ülkede yol, köprü, kanal, bina vb. imar faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere Meclis-i Maâbir kurulmuştu (Akyıldız, 2009).

### III. Meclisi Nafia'nın Bir Şubesi Olarak Meclis-i Maâbir

Nafia Meclisi'ne ehil olmayan kişilerin toplanması ve meclisin iş göremez bir hale gelmesi yüzünden ülkenin imarına dair konular da Meclis-i Tanzimat'a geliyordu. Ancak bu konular uzmanlık gerektirdiğinden gereğince mecliste incelenemiyor, hem de işleri oldukça yoğun olan Tanzimat Meclisi'nin daha önemli konuları ele almasını engelliyordu. Bunun üzerine yapılan bir düzenleme ile 31 Ekim 1857'de, Nafia Meclisi'nin bir şubesi olmak ve ülkede yol, köprü, kanal, bina vb. imar faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere Meclis-i Maâbir kurulmuştu (BOA. İ.MMS. , 11/452; Akyıldız, 1993).

Meclis-i Maâbir'in üyeliklerine Avrupa'dan getirilmiş olan mühendisler ile ülkenin içinde bulunduğu duruma vakıf birkaç kişi seçilmişti. Üyeliğe atanan bu kişiler görevli ve maaşlı olduklarından bu yeni şube ile hazineye yeni bir masraf kapısı açılmamış oluyordu. Maâbir Meclisi'nin öncelikli görevi, hem kendilerinin hem de Meclis-i Nafia'nın görüşeceği konuları ve bağlı olacağı nizamı belirten layihalar hazırlamaktı (BOA. İ.MMS. , 13/540). Bu değişiklikle birlikte Meclis-i Nafia, artık tarım ve sanayi ile ilgili konularla meşgul olmaya başlamıştı. Ancak yeni meclisin kurulmasının üzerinden bir sene bile geçmeden hemen hemen aynı işlerle ilgilenen iki meclisin varlığına ihtiyaç olmadığı belirtilerek Meclis-i Nafia'nın lağvedilmesine karar verilmişti. Nafia Meclisi'nin üyelerinden yaşlı olanların emekliliğine, diğerlerin başka memuriyetlere tayinlerine, kâtiplerin de Ticaret Nezareti'nin maiyeti altına alınmasına karar verilmişti (Akyıldız, 1993).

Meclis-i Maâbir'in teşkilinden kısa bir süre sonra, meclisin çalışma şeklini, yetki ve görevlerini düzenleyen bir nizamname hazırlanmıştı. Hazırlanan bu nizamname, 14 Eylül 1858'de "Meclis-i Maâbir'in Me'mûriyetiyle Vezâif-i Mürettebesini Mutazammın Nizâmname'dir" adıyla yayımlanmıştı. Nizamnamenin birinci maddesinde dokuz başlık altında Meclis-i Maâbir'in bayındırlığa ilişkin vazifeleri açıklanmıştı. Buna göre meclisin vazifeleri; ülkedeki bütün yol, köprü, demiryolu ve geçitlerin inşası ile yolcu ve eşya nakliyatının temini, limanlarda gerekli olan rıhtım, sedd, havuz vb. şeylerin inşası, nehir ve ırmakların temizlenmesi ve bunların taşımacılığa açık hale getirilmesi, kanalların açılması ve bataklıkların kurutulması ziraata elverişli hale getirilmesi, maden ve taş ocaklarının açılması, şehirlere su getirilip dağıtılması, su kemerleri ve lağım kanallarının inşasıyla sokakların aydınlatılması, devlete ait ormanlardan odun kesilmesi. Ayrıca padişaha ait her türlü bina ve inşaat işine bakılacak ve bu işlerle ilgili her çeşit görüşme ve teklif, Meclis-i Maâbir tarafından yürütülecek, burada alınan kararlar da Bab-ı Âlî'ye arz edilecekti (Tozlu, 1999).

Nizamnamenin ikinci maddesinde belirtildiği üzere, her türlü nizamname, mazbata ve lâyiha Meclis-i Maâbir tarafından hazırlanacak ve Ticaret Nezareti vasıtasıyla Bab-ı Âlî'ye sunulacaktı. 3-6. maddelerde ise meclisin teşkilatlanması açıklanmaktaydı. Buna göre, meclis başkanı Ticaret Nazırı idi. Ticaret Muavini de reis vekili olup her müzakerede bulunması gerekiyordu. Üyelerden ikisi kâtib-i evvel ve kâtib-i sanî tayin edilecek, her türlü karar, mazbata vs. evrakı kaleme alacak ve deftere kaydedeceklerdi. İki tercümanla birlikte mazbata, ilan, harita ve resim gibi şeylerin yazım ve çizimi işlerini yürütmek üzere yeterli sayıda memur bulunacaktı. Yapılan işlerin masrafı düzenlenerek bir defterle Ticaret Nezareti'ne gönderilecekti (Tozlu, 1999).

Meclis-i Maâbir'in yürüttüğü çalışmalar ülkenin imarı açısından oldukça önemli idi. Meclis, imar faaliyetlerinin teknik yönü ile ilgilenmekte, gerekli çalışmaları yaparak konu ile ilgili lâyihalar hazırlamaktaydı. Mecliste teknik açıdan uzman yabancı mühendislerin bulundurulması meclisin çalışmalarını kolaylaştırdığı gibi, imar faaliyetlerinde de uzmanlaşmasını sağlamıştı. Zira ülkenin bayındırlığı ile ilgili birçok nizamname ve talimatnamenin Meclis-i Maâbir'de hazırlandığı görülmekteydi (BOA, İ.ŞD. , 2/78). Ayrıca, yol yapımı ile ilgili ihaleler ve imtiyaz talepleri de öncelikle Maâbir Meclisi'nde görüşülüyor, gerekli inceleme yapıldıktan sonra meclis kararını nezarete arz ediyordu. Örneğin; İzmir'den Birunâbâd'a (Bornova) kadar yapılacak yol için imtiyaz talebinde bulunan Mösyo Şarno'nun başvurusu (BOA, İ.MVL. , 439/19467) Meclis-i Maâbir'de incelenmişti. Şarno'ya verilen imtiyaz doğrultusunda tamamlanan inşaat sonrasında yolun kabulüne dair yazı da meclis tarafından nezarete gönderilmişti (BOA, İ.MVL. , 467/21139). İmparatorluğun ilk yol nizamnamesi hükmünde olan, 1861 tarihli "Memâlik-i Mahrûse-i Şâhâne Yollarının Tanzîm ve Tesviyesi Hakkında Nizâmname" başlıklı düzenleme de yine Maâbir Meclisi'nce hazırlanmıştı (BOA, İ.MMM. , no: 1021). Bu nizamnamenin daha sonra yapılacak düzenlemelerin temelini oluşturması meclisin bu konularda ne kadar uzmanlaşmış olduğunu gösteriyordu.

#### **IV. Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın Karşılaştığı Sorunlar**

Osmanlı İmparatorluğu'nun sanayi, ticaret, bayındırlık, ilim ve fen alanlarında kalkınmasına hizmet etmek için büyük umutlarla 1838'de kurulmuş olan Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın yeterince etkin bir şekilde çalışma imkânı bulamadığı görülmektedir. Meclisin karşılaştığı bazı sorunların çalışma etkinliğini sınırlandırdığı söylenebilir. Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın karşılaştığı başlıca sorunlar; teşkilatlanma sürecinin tamamlanamaması, mali yetersizlikler, eğitilmiş ve bilgili eleman yetersizliği gibi sebeplerdir.



Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın karşılaştığı sorunların başında teşkilatlanma sürecinin bir türlü tamamlanamaması gelmekteydi. Haziran 1838'de Hariciye Nazırlığına bağlı olarak kurulan Meclis-i Ziraat ve Sanayi'nin üzerinde çalıştığı alanlar düşünülerek ismi 3 Eylül 1838'de Meclis-i Umûr-ı Nafia olarak değiştirildi. 1839 yılında Ticaret Nezareti'nin kurulmasıyla Meclis-i Umûr-ı Nafia lağvedilerek bu nezarete bağlandı. Ancak 13 Aralık 1841'de kaldırılan meclis, Şubat 1843'te Meclis-i Ziraat adıyla yeniden kurulmuş olup, sırayla Maliye, Ticaret, Ziraat ve tekrar Ticaret nezaretlerine bağlandı (Mutlu, 2012). 1848 yılında Nafia Nezareti bünyesinde çalışmalarına başlayan meclis, bu tarihten 1860 yılına kadar faaliyetlerini kesintisiz sürdürdü. 1860'dan 1872'ye kadar kaynaklarda adı geçmeyen meclis, 1872 yılında Ticaret Nezareti'nin adı, "Ticaret ve Nâfia Nezareti" olarak değiştirilince yeniden çalışmalarına başladı (Çakır, 2000). Ülkenin ziraat, bayındırlık, sanayi, sanat ve fen alanlarında kalkınmasını sağlamak amacıyla büyük umutlarla kurulan Meclis-i Umûr-ı Nafia bir türlü teşkilatlanmasını tamamlama fırsatı elde edemedi. Kuruluşunun ardından sürekli olarak farklı farklı bakanlıkların bünyesine alınan meclis bu nedenle çalışmalarını etkili bir şekilde sürdüremedi.

Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın en önemli sorunlarından birisi de mali yetersizliklerdi. Ziraattan sanayiye, bayındırlıktan eğitime oldukça geniş bir alanda ülkenin kalkındırılması için gerekli çalışmaları yürütmesi beklenen Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın kendine ait bir bütçesi yoktu. Ancak yürütülmesi planlanan işler oldukça büyük harcamalar gerektiriyordu. Bu yüzden ülkenin imarı için gerekli parayı tahsis edebilmek amacıyla Nafia hazinesi oluşturulması kararlaştırıldı. 1845 yılında Meclis-i Vâlâ Başkanı Rıfat Paşa ile Maliye Nazırı Nâfiz Paşa'nın çabalarıyla Meclis-i Vâlâ'ya bağlı bir Nafia Hazinesi oluşturuldu. Rıfat Paşa ile Nâfiz Paşa'nın ortaklaşa hazırlayarak Sadaret'e sundukları tezkerede ülkenin imarı için Nafia Hazinesi'nin önemi açıklanmıştı. Bu husus şu şekilde dile getiriliyordu (Ahmed Lütü, 1999):

İ'mâr-ı mülk ahâlden kabiliyeti olup da bî-vâye olanların akdârı için bir nev'-i sermâyeye ve bu sermâye dahi hüsn-i idareye mevkufl olduğundan müşârünileyhâ reîs paşa ve maliye nazırı hazerâtı taraflarından bu dekeyka lâyıkiyla sarf-ı efkâr olunarak buna lâzım gelen sermâye akçesinin muâmelât-ı hazîne-i celîleye dokunmayacak sûretde tahsis ve idare-i mütemadiyyesinin dahi hazîne-i mahsusa ittihazıyla usûl-i kavîyyeye rabt u tensîs olunması ve'l-hâsıl nezd-i âlî-i şâhânedede ziyâdesiyle mültezem olan böyle bir madde-i nâfi'anın sûret-i teshîliyyesi bulunması müstelzim-i mahzûziyyet-i seniyye olarak ber-vech-i istîzân icrâsı hususuna emr ü irâde buyurulmuşdur.



Yeni hazineye gelir kaynağı olmak üzere, Rumeli ve Anadolu halkına borç olarak önceki sene verilen paradan tahsil olunamayan ve bütçeye dâhil edilmeyen 22.000 kûsur kesenin (yaklaşık 11.000.000 kuruş) tahsil edildikçe Nafia Hazinesi'ne aktarılmasına karar verilmişti. Ayrıca bütçe gelirlerinin dışında kalan evrak-ı sahîha vâridâtı da yeni hazineye tahsis edilmişti. İmparatorluğun imar edilmesinde kullanılmak üzere oluşturulan bu hazinenin müdürlüğüne ise Meclis-i Vâlâ azasından Necîb Paşazâde Ahmed Bey atanmıştı (Ahmed Lütfi, 1999; Akyıldız, 1993).

Nafia Hazinesi'nin geliri arttıkça imar faaliyetlerinin de artacağı düşünüldüğünden hazineye her ay için 1.000 kese tahsisat verilmesi kararlaştırılmıştı. Ayrıca köprü tamirleri için de 2.500 kese tahsisat ayrılmış, böylelikle hazinenin yıllık geliri 14.500 keseye yükselmişti. Nafia Hazinesi'nin de Maliye Hazinesi gibi bütçesi hazırlanarak gelir ve giderlerinin hesap edilerek harcamaların ona göre yapılması kararlaştırılmıştı. Hazinenin parasının sadece kendine ait işlerde kullanılması, imar faaliyetleri dışında hiçbir yere harcama yapılmaması gerektiği belirtilmişti. Böylece ülkenin imar edilmesi için özel bir fon oluşturulmuştu (Tekdemir, 2011; Akyıldız, 1993).

Her ne kadar nafia işleri için özel bir fon oluşturulmuş olsa da bu hususta ayrılan bütçe oldukça yetersizdi. Abdülaziz döneminin ilk bütçesi olarak gösterilen 1863-1864 bütçesine bakıldığında bütçe giderleri 327.678.000 olarak hesaplanmıştı. Bu giderler içerisinde Maarif ve Nafia tahsisatı olarak ayrılan miktar ise ancak 1.084.000 idi (Karal, 2003). Nafia ve eğitime ayrılan bu para büyük bir imparatorluğun imarı ve eğitimi için çok azdı. Ülkenin imarı için ayrılan tahsisatın yok hükmünde olması bayındırlık faaliyetlerinin gelişimini de engelliyordu.

Hazineden nafia işleri için ayrılan tahsisat yıllara göre değişiklik göstermekle birlikte çoğunlukla ülkenin imarı için yeterli miktarda değildi. 1855/56 bütçesinden ticaret ve nafia işleri için ayrılan tahsisat 7.656.500 kuruş idi. 1857/58 bütçesinde ticaret ve nafia işleri için ayrılan tahsisat az da olsa artmış 10.027.500 kuruş olmuştu. Ancak bu miktarlar koca bir imparatorluğun imarı için kâfi değildi. Buna rağmen sonraki yıllarda ticaret ve nafia işleri için ayrılan tahsisat daha da azalmıştı. 1859/60 bütçesinden 4.074.823, 1860/61 bütçesinden ise 4.609.061 kuruş tahsisat yapılmıştı (Güran, 1989). Görüldüğü üzere ülkenin her alanda imar ve kalkınması planlanmış ancak bunun için yeterli bütçe hiçbir zaman oluşturulamamıştı. Dolayısıyla imparatorluğun kalkınması için ziraattan sanayiye, bayındırlıktan eğitime oldukça geniş bir alanda yürütülmesi gerekli ıslahatlar da istenildiği ölçüde gerçekleştirilememişti.

Meclis-i Umûr-ı Nafia'nın etkin şekilde çalışmamasının bir başka nedeni de yeteri düzeyde eğitilmiş ve bilgili eleman bulunamaması idi. Meclis, ziraat, sanayi, bayındırlık, eğitim vb.

alanlarda çeşitli projelerin hayata geçirilmesi için çalışmalar yürütüyordu. Ancak bunların uygulanabilmesi için yeteri kadar bilgili ve eğitilmiş elemana sahip değildi. Üstelik zamanla Nafia Meclisi'ne ehil olmayan kişiler toplanmış ve meclis iş göremez hale gelmişti (Akyıldız 1993). Bilgili ve kalifiye eleman yetersizliği bu dönemde pek çok alanda gerçekleştirilmeye çalışılan ıslahatların önündeki en önemli sorunlardan birisiydi. Eleman yetersizliği problemi, Tanzimat reformlarının ve ıslahat girişimlerinin hayata geçirilememesinin başlıca sebeplerindendi (İnalçık, 1964; Quataert, 2006; Seyitdanlıoğlu, 2009).

### **Sonuç**

Tanzimat döneminin ülke yönetimindeki uygulamalarından birisi de oluşturulan meclisler ve danışma kurulları aracılığıyla işlerin yürütülmesi idi. Bu doğrultuda Tanzimat döneminde, Meclis-i Umûr-ı Nâfia, Meclis-i Karantina, Meclis-i Muhasebe-i Maliye, Meclis-i Ziraat, Meclis-i Ticaret vb. çeşitli adlar altında çok sayıda meclis oluşturulmuştu. Bu uygulamada amaç belirli alanlarda uzman kişileri bir araya getirmek ve yapılması planlanan işleri daha hızlı ve etkin bir şekilde yürütebilmektir. Bu kapsamda oluşturulan meclislerden biri de Meclis-i Umûr-ı Nâfia idi. Meclisin kuruluş amacı; ülkenin ziraat, bayındırlık, sanayi, sanat ve fen alanlarında kalkınmasını sağlamaktır. Bu alanlarda uzman kişilerden de yararlanarak gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılacak, hazırlanan projeler incelenerek hayata geçirilmesi sağlanacaktı. Dolayısıyla meclisin amacı, sanayiden ziraata, bayındırlıktan sanat ve fennin geliştirilmesine kadar oldukça geniş bir sahada imparatorluğun kalkınmasına hizmet etmektir. Böylesi bir çalışmayı kurumsallaşmasını tamamlamış, çok sayıda uzman elemana sahip ve yeterli düzeyde sermayeyi bulundurabilen bir örgüt yürütebilirdi. Ancak Meclis-i Umûr-ı Nâfia bu yeterliliklerin çoğundan yoksundu. Meclis kurulduktan kısa süre sonra lağvedilerek önce Ticaret Nezareti bünyesine alınmış daha sonra da pek çok değişikliğe maruz kalarak farklı bakanlıkların himayesine verilmişti. Dolayısıyla kurumsallaşmasını tamamlayıp örgütlenme fırsatı bulamamıştı. Bu dönemde ülkenin imar ve kalkınması için pek çok alanda projeler hazırlanıp yenilikler yapılması planlanıyordu. Ancak tüm bunlar için bütçeden ayrılan para neredeyse yok denecek hükmündeydi. Bu yüzden imparatorluğun kalkındırılması için hayata geçirilmesi planlanan girişimler de mali yetersizlikler nedeniyle sonuçsuz kalıyordu. Ayrıca Meclis-i Umûr-ı Nâfia'nın birbirinden farklı uzmanlık alanları gerektiren alanlarda çalışmalar yürütmesi planlanıyordu. Ancak tüm bunlar için yeterli sayıda eğitilmiş ve bilgili uzman bulunamadığından dolayı işlerin istenilen düzeyde yürütülmesi de mümkün olamıyordu. Sonuç olarak, Meclis-i Umûr-ı Nâfia, Tanzimat devrinde imparatorluğu kalkındırma düşüncesinin bir ürünü olarak ortaya çıkmış olsa da yukarıda belirttiğimiz sebeplerden dolayı kendisinden beklenen etkiyi yaratamadı.

## KAYNAKÇA

Ahmed Lûtfî. *Vak'anüvîs Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*. Sadeleştiren: Yücel Demirel, 8. Cilt, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1999.

Akyıldız, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*. İstanbul: Eren Yayıncılık, 1993.

Akyıldız, Ali. *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2009.

BOA, C.İKTS, 37/1827, 25 Cemazielahir 1255 (5 Eylül 1839).

BOA, İMM, no: 1021, 8 Cemazielevvel 1278 (11.11.1861).

BOA. İ.MMS. , 11/452, 12 Rebiülevvel 1274 (31 Ekim 1857).

BOA. İ.MMS. , 13/540, 24 Muharrem 1275 (3 Eylül 1858).

BOA, İ.MVL. 439/19467, 8 Rebiülahir 1277 (24.10.1860).

BOA, İ.MVL. 467/21139, 27 Zilhicce 1278 (25 Haziran 1862).

BOA, İ.ŞD. 2/78, 30 Zilhicce 1284 (23.04.1868).

Çakır, Coşkun, "Tanzimat Döneminde Ticaret Alanında Yapılan Bir Kurumsal Düzenleme Örneği Olarak Ticaret Nezareti". *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası* 50/1-4 (2000): 141-166.

Çakır, Coşkun, "Tanzimat Döneminde Ticaret Alanında Yapılan Bir Kurumsal Düzenlemeler: Meclisler". *Sosyal Siyaset Konferansları*, 43-44. Kitap. 363-379. İstanbul: 2000.

Güran, Tevfik, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)*. Ankara: TTK Yayınları, 1989.

İnalcık, Halil, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri". *BELLETTEN* XXVIII/112 (1964): 623-690.

İnalcık, Halil, "Tanzimat Nedir?", *Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. ed. Halil İnalcık-Mehmet Seyitdanlıoğlu. 13-35. İstanbul: Phoenix Yayınevi, 2006.

Karal, Enver Ziya, *Osmanlı Tarihi*. VII. Cilt, Ankara: TTK Yayınları, 2003.

Lewis, Bernard, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, Ankara: Arkadaş Yayınevi, 2009.

Mutlu, N. Yücel, "Osmanlı Devleti Nâfi'a Nezareti'nin İlk Nizâmname" *Belgeler* XXXIII/37. 117-129. Ankara: 2012.

Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2005.

Ortaylı, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat, 2008.

Seyitdanlıoğlu, Mehmet, "Tanzimat Dönemi Osmanlı Sanayii (1839-1876)". *Tarih Araştırmaları Dergisi* 28/46. 53-69. Ankara: 2009.

Takvim-i Vekayi, Def'a 167, 14 Rebiülahir 1254 (7 Temmuz1838).

Takvim-i Vekayi, Def'a 170, 13 Cemazielahir 1254 (3 Eylül 1838).

Takvim-i Vekayi, Def'a 176, 21 Zilkade 1254 (5 Şubat 1839)

Tekdemir, Aziz, "Tanzimat Dönemi Nafia Nezareti", *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 1/1. 121-144. Edirne: 2011.

Tozlu, Selahattin, "Osmanlı Yol Düzenlemeleri (1839-1908)". *Osmanlı*. 3: 644-662. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.

*Türk Ziraat Tarihine Bir Bakış*, İstanbul: Devlet Basımevi, 1938.

Quataert, Donald, "Tanzimat Döneminde Ekonominin Temel Problemleri". Çev. Fatma Acun. *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*. ed. Halil İnalçık-Mehmet Seyitdanlıoğlu. 447-455. İstanbul: Phoenix Yayınevi, 2006.

Zürcher, Erik Jan, *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları, 2000.