

## OSMANLI'DA SİYASET VE BÜROKRASI İLİŞKİLERİNİN TARİHİ SEYRİ

### THE HISTORICAL PROCESS OF RELATIONS OF POLITICS AND BUREAUCRACY AT OTTOMAN

Tahsin GÜLER<sup>1</sup>

#### ÖZET

Tarihte olan her şeyin geçmişin izlerini taşıdığı ve Osmanlı'nın kurum, yapı ve değerlerinin belli ölçülerde günümüze intikal ettiği bilinmektedir. Son yıllarda siyasal ve yönetsel söylemlerde Osmanlı'ya yapılan vurguların giderek artması günümüz siyaset- bürokrasi ilişkilerine yansıyan tarihsel akışın Osmanlı'dan getirdiği birikimin değerlendirmesinin yeniden yapılmasını gerekli kılmıştır. Çalışmada bu değerlendirme ışığında Osmanlı Klasik Dönemi'nde olgunlaşan ve kurumsallaşan bürokrasinin, 16. ve 18. yüzyılları kapsayan iki asırlık bozulma ve yozlaşma sürecinde bünyesine olumsuz da olsa yeni nitelikler kattığı belirlenmiştir. Yaşanan bu iki süreç bürokrasinin kendi gücünün farkına varmasına, dönemin siyasal otoritesi olan padişahın bürokrasisi olarak ona bağımlı kalmak yerine devletin bürokrasisi sıfatıyla üstün ve bağımsız olarak yoluna devam edebilme imkânını keşfetmesine yol açmıştır. Tanzimat Dönemi'nde ise belli ölçülerde günümüze de sirayet edecek şekilde bürokrasinin siyaseti etkileyen/belirleyen reformist bir karaktere büründüğü ve elde ettiği başarıyı perçinlediği görülmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Siyaset, Osmanlı, Siyaset- Bürokrasi İlişkileri.

**Jel Kodları:** B15, Z18, H11.

#### ABSTRACT

It is known that the everything happens in history carries the traces of past and Ottoman's associations, systems and values have partly passed to the Republic. Increasing of emphasises to the Ottoman at political and administrative speeches have made it necessary to evaluate the experiences brought from Ottoman reflecting historical flow of today's relations of the politics and bureaucracy. In this study in the light of this evaluation the bureaucracy that has institutionalized and matured in Ottoman Classical Period had added new characteristics even if it is negative to the structure during the degeneration and deterioration process including 16th and 18th centuries. Experiencing this two process caused to recognize the own strength of bureaucracy, and enabled that periods political authority as a padishah's bureaucracy to continue being independent and superior with the name of government's bureaucracy instead of depending it. It is seen that bureaucracy has turned in to a reformist character that effects and forms the politics and it strengthens the success in the Tanzimat Period that partly affects today

**Key Words:** Bureaucracy, Politics, Ottoman, Relations of Politics and Bureaucracy

**Jel Codes:** B15, Z18, H11.

<sup>1</sup> Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, tguler43@mynet.com

## 1. GİRİŞ

Tarihi bürokratik imparatorluk geleneğine sahip olan Osmanlı İmparatorluğu'nun ve mirasçısı Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi ve idari sisteminin yüzyıllar süren bir süreklilik arz ettiği, sistemin bu süreçte dönem dönem yeniden biçimlendiğini söylemek mümkündür. Önemli kırılmaların son iki yüzyılda yoğunlaştığı bu süreçte sistemin bürokrasi kanadının uzun yıllar süren patrimonyal bürokrasi temelli durağanlıktan sıyrılarak yasal- rasyonel bürokrasiye doğru bir akış gerçekleştirmeye çalıştığı görülmüştür.

Osmanlı İmparatorluğunun ilk kurumlaşma aşaması olan klasik dönemde (14- 17. yy başı) bürokrasi, kul sistemi olarak adlandırılan, siyasi sisteme (sultana) tam bağımlı, toplumdan ayrı ve en yüksek mevkilere kadar yükselebilen bir yönetici sınıf modeli görünümündedir.

Klasik dönemi takip eden iki yüz yıllık süre ise bürokrasinin görelî olarak rüşvet ve yolsuzluğun pençesinde olduğu bozulma, gevşeme ve arayış dönemi olarak bilinir.

Kısmen 18. yüzyılın sonunda başlayarak 19. yüzyıl boyunca süren, doruk noktasının bu yüzyılın ikinci ve üçüncü çeyreklerinde yaşandığı dönem ise siyasal iktidarın ve bürokrasinin büyük bir dönüşüm geçirdiği, modernleşme<sup>1</sup> ve Batılılaşma<sup>2</sup> çabalarının anayasa/yasacılık ve temsili meclislerle güçlendirilerek siyasal iktidarın (sultan) sınırlandırıldığı, bir yandan bürokrasiye yasal- rasyonel bir görünüm kazandırılmaya çalışılırken diğer yandan reformların planlayıcısı ve yürütücüsü olan bürokratların yönetimde daha güçlü ve söz sahibi siyasi aktörler olarak ortaya çıktığı dönemdir.

Çalışmada siyaset- bürokrasi ilişkileri tarihsel akışta sebep-sonuç ilişkileriyle değerlendirilecek, bürokrasi olgusu ise Osmanlı'nın ilk dönemlerinden itibaren daha çok siyasal normların etkisinde siyasete tabi iken zaman içinde gücünün farkına varıp gelişerek siyaseti belirleyen olma ideali üzerinden okunacaktır. Siyaset- bürokrasi ilişkileri açısından çalışmanın kapsamı Osmanlı'nın kuruluş dönemi, imparatorluk olma süreci ve önemli kırılmaların yaşandığı Tanzimat Dönemi'ni içerecek şekilde planlanmıştır.

Son yıllarda siyasal ve yönetsel söylemlerde Osmanlı'ya yapılan vurguların giderek artması günümüz siyaset- bürokrasi ilişkilerine yansıyan tarihsel birikimin Osmanlı'dan getirdiklerinin bir değerlendirmesini yapmayı gerekli ve önemli kılmıştır.

Üç kısımdan oluşan ve eleştirel literatür taramasıyla gerçekleştirilen çalışmanın birinci kısmında Osmanlı Klasik Dönemi'nde (14-17 yy. başı) geleneksel yönetim yapısının ortaya çıkması ve olgunlaşarak kurumlaşması, ikinci kısımda 16. ve 18. yüzyılları kapsayan ekonomik, sosyal, askeri ve siyasal değişimlerle bürokratik yapının bozulması, bir düzen arayışı ve ıslahat düşüncesinin uyanması, üçüncü kısımda ise Tanzimatla birlikte

<sup>1</sup> Ögün, Türk modernleşmesinin iki yüzyıllık serüvenini kısmi modernleşmeden radikal modernleşmeye yönelik bir seyir izlediğini belirtir. Ona göre Tanzimat'tan beri modern bir devlet olmanın çabaları ve birikimi trajik olarak aşılamaayan "tarihsel tortulara" çarpmıştır. Eski, kendisini yeni biçimlerde yeniden üretmiştir. Ya da kurumsal değişimler toplumsal değişimlerle beslenmediği için eksik kalmış, yabancılaşmış ve işlevsizleşmiştir (Ögün, 2002: 195). Modernleşme kavramının Türkiye'de Batı ve özellikle Avrupa ile ilişkilendirilmesi ve Tanzimat dönemi modernite arayışlarının Ziya Gökalp'in bakış açısıyla bir çözümlemesi için bakınız. Davison, Andrew (2013). Laiklik ve Türkiye'nin "Kültürel" Modernitesi: Türkiye'yi Avrupa'nın Belirlediği Kavramsal Mekana Yerleştirmek, *Türkiye'nin Yeniden İnşası: Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* içinde, E. F. Keyman (der.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

<sup>2</sup> Batılılaşma Türkiye'de çok zaman modernleşme ve Avrupalılaşma ile iç içe geçmiş bir kavram olarak kullanılmıştır. Batılılaşmanın, Türk modernleşmesinde bir düşünce akımı olmaktan bir ideolojinin uzantısı olmaya varan gel gitlerinin bir çözümlemesi için bakınız Kahraman, H. Bülent (2002). Avrupa: Türk Modernleşmesinin Xanadusu Türk Modernleşmesi Kurucu İradesine Yeni Bir Bakış Denemesi, *Liberalizm, Devlet, Hegemonya* içinde, E. F. Keyman (der.), İstanbul: Everest Yayınları.

bürokrasinin siyaseti belirleyecek şekilde reformist bir karaktere bürünmesi incelenmektedir.

## 2. KLASİK DÖNEM: BÜROKRASİNİN KURUMSALLAŞMASI

Tarih boyunca, devlet kurmada, kurulan devletin gelişimi ve sürekliliğinin sağlanmasında en temel gereksinimlerden birinin bürokratik mekanizmalar olduğunu gösteren Eski Mısır, Çin, Roma, İran, Selçuklu ve Osmanlı İmparatorlukları gibi çok sayıda örnekle karşılaşmıştır.

Osmanlının, bir uç beyliğinden imparatorluğa dönüşmesi süreci ve tarih sahnesinde kaldığı altı asırlık süre büyük ölçüde devlet geleneğiyle ve bürokratik yönetim yapısının kurumlaşma süreci ile açıklanabilir.

Söz konusu yapının oluşumunda Türk ve Müslüman devletlerin yanı sıra Bizans ve Sasaniler gibi Türk ve Müslüman olmayan devletlerinde belirli ölçülerde etkisi olmuştur.<sup>3</sup> Osmanlı Devletini kuranların başlangıçta var olan Oğuz geleneklerine dayalı yönetim anlayışları, Selçuklular yoluyla alınan İslam- Abbasi kurumlarından, Moğolların ve Timur'un önünden kaçarak batıya göç eden Türk boylarının getirdiği askeri, idari ve diğer bürokratik kurumlardan ve nihayet Bizans toplumsal yapısı ve davranış biçimlerinden etkilenmiş, bu etki önceki Türk devletlerinin siyasi ve idari kurumlarından daha farklı ve özgün bir devlet örgütlenmesinin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Karatepe, 1999: 35, Tortop ve diğ. 2007: 372) Osmanlının kuruluş ve gelişmesinde önemli olan bu etkileri, kendine özgü bir yapının ortaya çıkmasına hizmet eden bir sentez ve özümseme olarak yorumlamak gerekir.

Osmanlı yönetim sistemi dinselikten daha çok gelenekselliği yansıtmaktadır. Bu geleneksellik kavramı, bir yandan düzenin, (Osmanlı deyişiyle nizam- ı alem) Tanrı tarafından olduğu gibi konulan, değişmez ve değiştirilemez olmasını, diğer yandan da kanun-u kadim denilen ve meşruiyetini, konulan düzeni ve İslamı korumak ve İslam hukukunu uygulamaktan alan bir devlet anlayışını içermektedir. Bu anlayışta Tanrı, alemin düzenini kurmakla kalmayıp o düzeni tutmak ve

<sup>3</sup> Brown'a göre Osmanlı İmparatorluğu, Emevi, Abbasi, Fatımi, ve Memluk hanedanları gibi daha eski Müslüman devletlerin yanı sıra Moğolların da mirasına dayanan İslam imparatorluklarının en son ve en gelişmiş örneğidir. Diğer yandan birçok Batılı tarihçiye göre Osmanlı, Bizans'ın halefi olarak kabul edilir, tıpkı Bizans İmparatorluğunun Roma'nın halefi olması gibi (Brown, 2000: 16). Beldiceanu ise Osmanlının dayandığı kurumsal yapının menşei konusunda son dönemleri esas alarak Osmanlının Müslüman ve Türk olarak, Küçük Asya Selçuklularının ve onlara mirasçı olan beyliklerin yerleştiği kuruluşlara mirasçı olduğunu belirtir (Beldiceanu, 2011: 145). Vittek, Fekete, Gibbons ve Kramer gibi oryantalistlerin Osmanlının, kurulan yeni bir devletten ziyade Bizansın, İslam rengine boyanmış iktidarının devamı olduğu iddiasına karşı Köprülü, gerek *Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri* adlı çalışmasında gerekse 1932'de Paris Sorbonne'da verdiği bir dizi konferans ve *Les Origines de l'Ottoman* (1935) adlı eserinde Osmanlı üzerinde her türlü Bizans etkisini reddeder (Köprülü, 1935'ten aktaran; İnalçık, 2013: 99). Osmanlı üzerinde Bizans etkisinin fazla abartılmamasını savunan Dursun, Osmanlı toplumunun oluşumunda başta Selçuklar ve Anadolu beylikleri ile İlhanlıların yanı sıra Memlüklerin de büyük etkisi olduğunu belirtir (Dursun, 2007: 21) Osmanlı üzerindeki Bizans etkisinin sınırlı olduğunu belirten ve Dursun'la benzer görüşte olan Lybyer'e göre, Bizansın Osmanlıya katkısı özellikle yönetim kurumu alanında görülür. Bu katkı tamamlayıcı bir vergi sistemi, saray teşrifatı ve görkemi, yabancıların ikametini özel bir yasaya bağlama planı gibi usullerdir. Hatta Lybyer, Osmanlıların rüşvet ve armağanlara olan düşkünlüğünü de büyük bir olasılıkla Bizans'tan aldıklarını iddia eder (Lybyer, 2000: 30).

yürütmek için padişahı seçerek onu yeryüzünde kendisinin gölgesi, vekili ve halifesi yapmıştır. (Berkes, 2009: 176- 177).

Zıllullah (Tanrı'nın dünya yüzündeki gölgesi) olarak ifade edilen bu egemenlik anlayışı (İnalcık, 2011: 49) padişahın mutlak gücüne önemli bir katkı yaparken siyasi gücün tek temsilcisi olarak onun kişiliğini devlet ile özdeşleştirmiştir. Her ne kadar Osmanlı'nın son dönemlerinde padişahın kişiliği ile devlet arasındaki başlangıçtaki özdeşliği görmek güçleşmiş, devlet yönetiminde hâkim olan zümreler giderek padişahın değil devletin hizmetkârı olmuşsa da (Heper, 2011: 20) padişah, imparatorluk yıkılana kadar en önemli aktörlerden biri olma özelliğini sürdürmüştür.

Osmanlı yönetim kurumu geniş anlamda padişah ve ailesini, saray erkânını, yönetici kadroları, süvariler ve piyadeden oluşan düzenli ordu ve hizmet için yetiştirilen kalabalık bir kapıkulu örgütünü içermekteyse de (Lybyer, 2000: 43) Osmanlı Klasik döneminde yönetim yapılarının bu sayılanlar içerisinde merkezde padişah ve saray bürokrasisi etrafında şekillendiği görülmektedir.

## 2.1. Padişah

Yerli ve yabancı tarihçilerin<sup>4</sup> yapmış olduğu Osmanlı araştırmalarının hemen hepsinde padişah otoritesinin yönetimdeki ağırlığına vurgu yapıldığı görülür. Söz konusu araştırmalar göstermektedir ki padişahın tanrısal bir egemenliği kullanmasına ve tebasının canı, malı üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak tasarruf hakkı bulunmasına rağmen bunları keyfi olarak değil kanun, nizam ve geleneklere göre yapması gerektiğine ilişkin bir anlayış bulunmaktadır. Dolayısıyla padişahın gücünün bir takım kanun ve kuralların<sup>5</sup> etkisiyle (Uzunçarşılı, 2003: 495) aslında sanıldığından daha sınırlı olduğu görülür (Başkaya, 2004: 113).

Padişahın gücünü sınırlayan bu kanun ve kurallardan şer-i hukuk dışındakilerin kaynağını oluşturmada Osmanlı öncesi Türk dünyası düşünür ve bilim adamlarının eserleri ile türe geleneği<sup>6</sup> önemli rol oynamıştır. Bu düşünürlerin yazdıkları 'risale'

<sup>4</sup> Yerli ve yabancı tarihçiler ile İnalcık, Velidedeoğlu, Köprülü, Uzunçarşılı gibi yerli, Hammer, Findley ve Mantran gibi yabancı tarihçiler kastedilmiştir.

<sup>5</sup> Osmanlıda şer-i hukuk ve örf-i hukuk olmak üzere ikili bir hukuk sistemi uygulanmaktadır. İslam dünyasında Osmanlılardan önce kodifiye edilmiş bir kanun mecellesi bize ulaşmamışsa da temel kuralları formüle eden sultani emirler, Şeriat ile yan yana bir sivil hukuk alanı oluşturmuştur. Nitekim büyük bir fakih olan Al Maverdi ve Ziyaeddin Barni eserlerinde İslam devletinde hükümdarın bağımsız olarak kanun yapma yetkisine sahip olma gereğini açıklarken, bunu düzenli dini bir toplum hayatının önkoşulu olarak kabul etmiş, kadir-i mutlak bir devlet teorisinden hareket etmiştir. Müslüman halkın bekası, düzeni ve bizzat Şeriatın uygulanabilmesi için mutlak güce sahip bir yöneticinin zorunlu olduğu savunulmuştur (İnalcık, 2011: 48). Benzer görüş Tursun Bey tarafından da Hace Nasıruddin Tusi (öl. 1273)'nin *Ahlak-ı Nasri* ve Farabi (öl. 950)'nin *el Medinetü'l Fadıla* adlı eserlerinden yararlanarak ifade edilmiştir. Tursun Bey'in fikirleri her toplumda mutlak otoriteye sahip bir yöneticinin varlığı gereğini ispata yöneliktir. Ve bu yönüyle klasik İslam düşünürlerinin görüşleri doğrultusundadır (Öz, 2005: 59). Bu konuda Farabi'nin *Kitabü'l Mille* adlı eserinde de yönetime başkanlık eden ve kanun yapma ve uygulama gücüne sahip olan başkanın gerekliliği vurgulanır (Farabi, 2002: 258-261; Arkan, 2005: 391-392).

<sup>6</sup> *Türe, töre* ya da *törü* Eski Türk toplumlarında devletin ve siyasi hayatın işleyişini düzenleyen, toplumda genel kabul gören ve yöneticileri bağlayan kurallardır. Kutadgu Bilig'de, hükümdarın hâkimiyetinin töründen ve kuttan ayrılmaması ile mümkün olduğu belirtilir (İnalcık, 2012: 228). Örneğin, Aşıkpaşaoğlu Tarihi'nde Osman Gazi'nin pazar *bac*'ı alınması hakkındaki kanunu "kadı konuldu, subaşı konuldu, pazar kuruldu. Bu halk kanun ister oldu. Germiyan'dan birisi Osman Han'a giderek pazarın vergisini istedi. Bu teklif karşısında

ve 'name'ler ile verdikleri öğütler devlet yönetiminde yol gösterici olmuştur. Yönetim konusunun daha çok kurumsal ve örgütsel öğelerle açıklandığı bu eserler, toplumda düzeni, güvenliği ve adaleti sağlamakla yükümlü olan yöneticilerin halka karşı görevlerini ve davranışlarını belirten ya da hatırlatan birer ahlaki öğütler ve ilkeler dizisi olarak ele alınmıştır (Eryılmaz, 2009:28- 29; İnalçık, 2011: 38).

Osmanlı'nın kuruluşundan son dönemlerine kadar, adalet, dünya görüşünün ve kendini meşrulaştırmasının en etkili argümanıdır (Belge, 2005: 220). Hükümdara büyük sorumluluk yükleyen tebasını koruma, kollama ve adaleti sağlama sorumluluğu Osmanlı padişahlarına yüce bir misyon kazandırmış, bu misyonu yerine getirmek için çıkardıkları kanunname, adaletname<sup>7</sup> ve fermanlar da nüfuzlarını artıran bir etki yaratmıştır (İnalçık, 2012: 228). Şeriatın düzenlemediği, ancak bir hükmünde verilmesi gereken alanlarda en üstün otorite olarak padişahın buna yetkili olması doğal karşılanmıştır.<sup>8</sup> Tüm bu gelişmeler bir bakıma Türk-İslam tarihinde '*adalet dairesi*'<sup>9</sup> olarak bilinen ve yüzyıllar boyunca yönetim kültürüne egemen olmuş bir anlayışın yansımasıdır.

Yine bu anlayışın bir sonucu olarak Osmanlıda etkin bir şikâyet mekanizmasının<sup>10</sup> geliştirilmesi padişahın mutlak otoritesine katkı yapan bir işlev olarak görülebilir. Osmanlı yönetim sisteminin merkezinde olan, görünüşte geniş ve sınırsız yetkileri bulunan Osmanlı sultanlarının (Uzunçarşılı, 2003: 496; Veinstein, 2011: 208) çeşitli dönemlerde kullandıkları unvanlarında<sup>11</sup> sultanın otoritesini, hükümdarlık

---

Han öfkelenmiş, Bir kişinin kazandığı başkasının olur mu? Var git sana ziyanım dokunur, dedi. Halkın, Türedir hanım, ezelden kalmıştır, bu pazarı bekleyenlere adettir, bir nesne vereler." sözleri üzerine Han, - madem ki böyle diyorsunuz, öyleyse bir yük getirip satan iki akçe versin, satamayan vermesin. Kim bu kanunumu bozarsa Allah'da dinini de dünyasını da bozsun" sözleriyle *örfi* olan *bac* kanununu kor (Aşıkpaşaoğlu Tarihi, 1970: 23-24).

<sup>7</sup> Devlet otoritesini temsil edenlerin reyaya karşı bu otoriteyi kötüye kullanmalarını, kanun, hak ve adalete aykırı tutumlarını olağanüstü tedbirlerle yasaklayan beyannameler olan adaletnameler kanunnâmelerden farklı olarak varolan şer'î ya da kanuni hükümlerin doğru olarak uygulanmasının gerekliliğine ilişkin çıkarılmaktadır (Köseoğlu, 2009: 156).

<sup>8</sup> Bu uygulama ile ilgili olarak örneğin, Balkanlarda maden işletmelerinin ortaya çıkardığı sorunlarla yüzyüze gelen Osmanlı yönetimi, sorunların sadece şeriatla çözülemeyeceği anlaşıldığında Sırp ve Bosna madenlerinde Sakson maden hukukunu uygulamaktan geri durmamıştır. Osmanlı, Eflak'taki toplulukları kimi vergilerden azat edip de Osmanlı askeri sistemi içine aldığı da benzer uygulamalarda bulunmuştur (Beldiceanu, 2011: 146).

<sup>9</sup> Adalet dairesi kısaca şu formülle özetlenebilir. Ülkeyi elde tutmak için çok asker ve ordu lazımdır. Askerini beslemek için de çok mal ve servete ihtiyaç vardır. Bu malı elde etmek için halkın zengin olması gerekir. Halkın zengin olması için de doğru kanunlar konulmalıdır. Bunlardan biri ihmal edilirse dördü de kalır (Yusuf Has Hacip, 2005: 86). Bu görüş Osmanlı devleti hükümdarlarına raporlar sunan Kâtip Çelebi ve Koçi Bey gibi düşünürler tarafından da paylaşılmaktadır.

<sup>10</sup> Şikâyet mekanizması Osmanlı idaresinde bir takım kurumlar ve onlara bağlı arşivler biçiminde kendini gösterir. Başlangıçta veziriazamı ilgilendiren bütün beylik- siyasi işlere ait emirler ve hükümdar adaletinin yerine getirilmesine ilişkin hükümlerin kopyaları ve tutanakları mühimme defterine kaydolunurken 17. yy dan itibaren ilgili hükümler konularına göre tasnif edilerek sınıflandırılmış, *Şikâyet defterleri*, *Name defterleri* ve *Ahkâm defterleri* gibi ayrı seriler ortaya çıkmıştır. Bu defterler aynı zamanda Osmanlı bürokrasisinin ileri bir uzmanlaşma ve gelişme gösterdiği biçiminde yorumlanabilir (İnalçık, 2011: 124). İşlemlerin yazılı hale getirilmesi gibi, daha sonra modern bürokrasilerin en önemli özelliklerinden biri sayılan "dosyalama" hususu da Osmanlı'da arşivleme olarak çağdaşlarının çok ilerisinde bir nitelik kazanmıştır (Aydın, 2006: 86).

<sup>11</sup> Osmanlıda unvan kullanımı olgusunun Orhan Bey zamanında başladığını belirten çok sayıda örnekler (sikke, kitabe) mevcuttur. Uzunçarşılı'nın Süryanice'den alındığını belirttiği "sultan" kelimesi yanında en yaygın kullanılan unvanlardan birisi olan "padişah" Farsça'dan alınmadır. İbn Kemal'e göre Farsça'da "panzehir" gibi, kötülükleri gideren şeye "pad" denir. Şah ise zaten bilinen bir unvandır. "Hünkar" ve "padişah" çok sık kullanılan unvanlar olmakla birlikte resmi düzeyde "sultan" teriminin yüklü anlamlarını pek taşımamıştır.

kavramının niteliğini ve devletin gelişme dönemini açıkça gösteren semboller olduğu görülmektedir. Öyle ki önem verilen unvanlar *Han*, *Sultan* ve *Padişah* unvanlarıdır. Bu unvanlar sırasıyla Orta Asya Türk devleti, İslam devleti ve İrani devlet geleneğini yansıtmaktadır (Veinstein, 2011: 208). Ancak bu unvanlar arasında Müslüman bir devletin gerçek meşru hükümdarını ifade etmesi bakımından *Sultan* unvanı daima kullanılmıştır (İnalçık, 2013: 115- 118).

Osmanlı Klasik döneminde siyasal iktidarı etkileyen güçler II. Murad'a kadar "Türkmen Aristokrasisi", "Ahi Örgütü"<sup>12</sup> ve "Osmanlı Hanedanı" iken II. Murad zamanından itibaren devlet idaresinde Türk vezir ve beylerin hükmü ve nüfuzu gitmiş, devşirmeden yetişen devlet adamları etkili olmaya başlamışlardır (Uzunçarşılı, 2003: 498).

Osmanlı padişahı bütün devlet yetkilerinin sahibi ve sınıflar düzeninin hâkimidir. Ancak, Fatih Mehmed, Yavuz Selim ve Kanuni Süleyman müstesna, padişah, çok defa gayet karışık bir sistem içinde bu mutlak iktidarın ancak bir sembolünden ibaret kalmakta ve bu otoriteyi fiilen kudretli bir veziriazam elinde tutmaktadır (İnalçık, 2011: 90).

## 2.2. Bürokrasi

Osmanlı yönetim sisteminde merkezi temsil eden saray ve saltanat, kapsadığı çok sayıda topluluğun gözünde denge ve meşruluğu sağlayabilmek için mümkün mertebe bunlardan biri ya da birkaçı ile özdeşleşmekten kaçınmak zorunda olmuştur (Öğün, 2009: 326). Söz konusu dengenin sağlanması için bütün sınıf ve zümreler belirli bir statüde tutulmaya çalışılmış,<sup>13</sup> her kurumun ve üretim tarzının (vakıf, medrese, köy, lonca, tımar) kayıt<sup>14</sup> ve kontrolü yapılmaya çalışılmış, bu çabalar ve yapılacak işler ise yardımcı hizmet sınıflarının oluşturulmasını gerektirmiştir (Berkes, 2009: 177).

Osmanlıda toplumun iki ana sınıfa ayrılmış olduğu görülür. Bunlardan birincisi yönetici sınıf olarak nitelendirilen, en özgün ve genel unvanları *Askeri*<sup>15</sup> veya *Osmanlı* olan sosyal sınıftır (Findley, 1994: 11). Bu bakımdan askerler – asıl anlamıyla askerleri ancak daha genel anlamıyla hizmetleri karşılığı vergiden bağışık- padişahın verdiği özel bir beratla herhangi bir devlet hizmetine tayin

"Sultan"ın uluslararası diplomaside edindiği önemi edinmemiş daha çok iç dolaşımda kullanılmıştır (Belge, 2005: 79).

<sup>12</sup> Osmanlıda çırak, kalfa ve işçilerin ahlaki- sosyal ve iş disiplini *fütüvvetnameler* ve ahi zaviyelerince sağlanırken, şehrin üretim koşulları, esnaf teşkilatları ve devletin işbirliği ile ayarlanırdı (İnalçık, 2012: 40-41). Ahiler, lonca üyeleri olarak, Osmanlıların özellikle kuruluş döneminde bir sosyal ve yardımlaşma topluluğu fonksiyonuyla Müslümanların yeni fethedilmiş kentlere yerleşmelerine önemli katkılarda bulunmuştur (Beldiceanu, 2011: 37). Bu dönem Osmanlı halkının Müslüman ya da gayrimüslim reayanın yanı sıra kentli esnaf ve sanatkârların örgütlenmemiş de olsalar siyasal iktidara ortak oldukları bir dönemdir (Ateş, 1995: 171).

<sup>13</sup> Osmanlı'da sıkı şekilde uygulanan toplumsal değişmezlik kavramı "raiyyet oğlu raiyyettir" sloganıyla sembolize edilmektedir (Karpat, 2002: 28).

<sup>14</sup> Osmanlı İmparatorluğu, yönetim dairelerinin örgütlenmesi sayesinde günümüze emsalsiz bir belge bütünü bırakmış olan yegâne İslam devletidir. Osmanlı kayıt düzeni hakkında bkz. Mantran, R. (1995). XVI- XVIII. Yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu, Ankara: İmge Yayınevi.

<sup>15</sup> Osmanlıda "asker" bugünkü gibi *military* anlamına gelmiyordu. Çok daha geniş bir alanı kapsıyor, bütün devlet görevlilerini içerisine alıyordu. Asker terimi Osmanlıda bütün devleti anlatıyordu. Günümüz kullanımıdaki askerin karşılığı ise Osmanlıda *seyfiyye* (kılıç ehli) dir (Belge, 2005: 176).

edilen ve ehl-i berat olanlar bu yönetici takımını oluşturmaktadır. Toplumu oluşturan ikinci ana sınıf ise *reâya* olup emekleri üzerine konulan bir vergi ile devleti destekleyen Müslüman ve Müslüman olmayan bütün uyrukları içine almaktadır (Veinstein, 2011: 200).

Genel anlamda Osmanlı bürokrasisini oluşturan *Askeri* olarak nitelendirilen yönetici sınıfın ise kendi içinde *Seyfiye* (yönetici kadronun asker kanadı), *İlmiye* (şer'i hukuk uzmanları, kadı, müderris ve diğer din adamları yani ulema), *Kalemiyye* (devletin bürokratik işlemlerini ve kâtiplik hizmetlerini yerine getiren sınıf) olarak ayrılmaktadır (Fleischer, 1996: 5).

Osmanlı bürokrasisinin en tepesinde, üst düzey idari fonksiyonların yanında siyasal olanları da yerine getiren ve bu özelliğiyle Osmanlı için tarihi bürokratik imparatorluk<sup>16</sup> nitelendirmesinin yapılmasında katkıları bulunan Divan- ı Humayun<sup>17</sup> bulunmaktadır. Devlete ve halka ait idari, mali, hukuki ve örfi işlerle ilgili kararların alındığı Divan- ı Humayun'da padişahın dışında bürokrasinin en üst düzey temsilcileri olarak veziriazam ve diğer vezirlerden başka Anadolu ve Rumeli kazaskeri, defterdar, nişancı ve reisü'l- küttab bulunmaktadır (Uzunçarşılı, 2003: 324; Belge, 2005: 161).

Osmanlıda tüm yönetim ve bürokratik iktidar ilişkileri yönetici sınıf içerisinde cereyan etmektedir. Bu anlamda yönetici sınıf ile toplumun diğer sınıfları arasında belirgin bir ayrımın olduğu görülür. Ulema dışında yönetici sınıfı oluşturan tüm gruplar kul kökenli olup toplumda herhangi bir sınıfla ilişkilendirilmemesine özen gösterilmiştir (Aslan ve Yılmaz, 2001: 289; Güler, 2011: 102).

Osmanlı Klasik döneminde bürokrasinin gelişerek kurumlaşması bir bakıma Osmanlı'nın kuruluş ve imparatorluğa geçiş süreçleriyle paralel bir seyir izlemiştir. Bu seyir, birçok tarihinin kabul ettiği gibi, fütihat üzerine kurulmuş bir imparatorlukta mevcut ve yeni fetihlerle büyüyen coğrafyayı yönetebilmenin, devletin bekasını sağlamanın ancak muazzam bir bürokratik sistemle mümkün olabileceğini gösteren doğal bir gerçekleşme olarak görülebilir.

Tarihsel olarak devletin kendisini yeniden üretebilmesi için merkezden kenara doğru, nüfusları geniş bir ticari- tarımsal örgütlenme temelinde örgütlemesi (Öğün, 2002: 179) Osmanlıda, Batı Avrupa'daki gibi merkantilist bir yapıda olmayıp ekseriyetle vergi toplama ve iâşe temini temelli olmuştur (Issawi, 2000: 351). Osmanlıda bürokrasinin daima önemini ve önceliğini koruması (Durgun ve Yayman, 2005: 94) söz konusu örgütlenmenin gerekliliğinin bilincinde olduğunu göstermektedir. Osmanlıda bürokrasinin bu mertebeye ulaşmasının altında süreci besleyen faktörler ise alemin nizamını ve devletin önceliğini esas alan egemenlik anlayışı, bir yandan şer'i hukukun gücünü kullanırken diğer taraftan yönetime örfi

<sup>16</sup> Heper'e göre bürokratik imparatorluğun iki temel karakteristiği bürokrasinin siyasal sistem içinde aşırı bağımsızlık kazanması ve sadece üst düzey idari fonksiyonları değil aynı zamanda siyasi olanları da yerine getirmesidir. Osmanlı imparatorluğu bu özelliklerin ikisine de sahiptir (Heper, 1974: 2).

<sup>17</sup> Divan-ı Humayun ilk zamanlarda her gün toplanırken 16. asırdan itibaren Cumartesi, Pazar, Pazartesi ve Salı olmak üzere haftada dört gün toplanmıştır. 17. asırda divan toplantısı ikiye inmiştir. Ayrıca ikinci divanı olarak adlandırılan ve ikinci derece işlerin görüldüğü, veziriazam tarafından tertiplenen bir divan da bulunmaktadır (Uzunçarşılı, 2003: 327).

hukuk alanında geniş yetki tanıyan düalist hukuk sistemi, tüm üretim faktörlerinin yanında özellikle toprağa dayalı üretim ekonomisinin sıkı ve merkezîyetçi şekilde kontrolü<sup>18</sup> ile tüm bu sistemin işlemesi için gerekli olan bürokratik kadroların sistemli ve özenli bir şekilde yetiştirilmesi (kul sistemi) olarak nitelendirilebilir.

### 2.3. Osmanlı Bürokrasisinin İnsan Kaynağı: Kul (Gulam) Sistemi

Sarayda ve devlet hizmetlerinde kullanılmak üzere kölelerin eğitilmesi yöntemi Osmanlılara Ortadoğu İslam devletlerinden gelen eski bir gelenektir (İnalçık, 2012: 205). Dokuzuncu yüzyıl başlarından itibaren Ortadoğu İslam devletlerinin halifelerinin ve yöneticilerinin saraylarında kul sistemiyle yetiştirilmiş Türk gençlerinin bulunması daha sonraki Osmanlı yöntemlerinin bir izdüşümüdür<sup>19</sup> (Lybyer, 2000: 29).

Başlangıçta menşei en çok savaş esirleri olan kullar I. Bayezid devrinden itibaren *devşirme*<sup>20</sup> den gelen çocuklarla desteklenmiştir. Saraya ya da padişaha bağlı yönetici ve savaşçı grup olması dolayısıyla *kapıkulu* olarak da adlandırılan bu grup (Ateş, 1995: 155) “devletin hizmetkârları”dır (Beldiceanu, 2011: 65). 16. yüzyılda her menşeden toplanan kulların sayısı yedi- sekiz bin civarında iken bunların ortalama üç bin kadarı devşirmeden gelenlerdir.

Sistem gereği kapıkulları yetkiyi yalnız devlet adına kullanmaları ve herhangi bir toplumsal kesimin bu yetkiden yararlanmasını önlemek için toplumsal kökenlerinden kopararak yetiştirilmektedir.<sup>21</sup> (Belge, 2005: 179- 181). Sultan’ın bürokratik örgütünü oluşturmada ideal bir örüntü olan kul sisteminde (Mardin, 2009: 125) hükümdar iradesine kayıtsız şartsız bağlı olan kapıkulu, o iradeyi uygulamada da kayıtsız şartsız güç sahibidir hatta reaya karşısında neredeyse padişahın kendisidir (Berkes, 2009: 179).

<sup>18</sup> Osmanlı’nın, toprağı ve köylü emeğini mutlak devlet kontrolü altında tutması klasik dönemde Osmanlı toprak rejiminin temeli ve ana karakteridir. Yalnızca hububat (arpa- buğday vb.) ziraatı yapılan miri araziler imparatorluk bürokrasisi için aynı zamanda ana bir vergi ünitesidir (İnalçık, 2011: 247- 250). Nitekim Kanuni’ nin son dönemlerinden itibaren toprak sisteminin bozulması, miri arazilerin vakıf hâline getirilmesi ve reyanın toprağı terk ederek azalması devletin gelir gider dengesini önemli ölçüde bozmuştur. Bozulma döneminde reyanın durumu için bkz. Defterdar Sarı Mehmet Paşa, (1969). *Nesayih’ul-Vüzera V’el-Ümerâ Veya Kitab-I Güldeste*, H. R. Uğural (çev. ve der.), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, Osmanlı’nın toprak politikası hakkında ayrıca bkz. Barkan, Ömer Lütfi (1999). *Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi, Tanzimat* içinde, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, s. 321- 421; İslamoğlu, Huricihan (2010). *Osmanlı Devletinde Toprak ve Köylü*, İstanbul: İletişim Yayıncılık

<sup>19</sup> Ortadoğu İslam devletlerinde, köle olarak satın alınan ve askerlik eğitimi alan Türk gençleri zamanla general olmuş yerel yöneticilik makamına gelmiş, çok geçmeden merkezi yönetimi de ele geçirmişlerdir (Lybyer, 2000: 28). Mısır’da ve Suriye’de Memluk rejimlerinde en aşırı biçimini alan sistemde sultanın kendisi ve bütün bir egemen tabaka dışardan getirilmiş kölelerden oluşuyordu (Veinstein, 2011: 212). Osmanlı’daki biçimlendirme Mısır Memluklar’ında olduğu gibi çok aşırı değildir (Ortaylı, 2012: 171).

<sup>20</sup> Savaş ganimetinin beşte birinin padişahın olması anlayışından yola çıkılarak Çandarlı Halil Hayrettin Paşa tarafından uygulaması başlatılan devşirme sisteminin kuralları için bkz. Belge, Murat (2005). *Osmanlı’da Kurumlar ve Kültür*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

<sup>21</sup> Ancak uygulamada bu durumun istisnalarına da rastlanmıştır. Örneğin, devşirme kökenli Sokollu gibi bir sadrazamın, kardeşinin Sırp Ortodoks Kilisesi’nin başına geçmesine yardımcı olduğu bilinmektedir. Ancak bu, kardeşine bir iltimas yapmaktan çok, bir devlet politikasının uygulanması örneği olarak yorumlanabilir (Belge, 2005: 181). Mimar Sinan, Kıbrıs’ın fethinden sonra adaya gönderilecek halktan- Kayseri yöresi Rumlarından olan- kendi ailesi üyelerinin başışık tutulmasını sağlamak üzere, II. Selim nezdinde girişimde bulunmuştur (Veinstein, 2011: 215).



Kul sistemi içerisinde, yönetici sınıfın yetiştirildiği bir okul işlevini gören Enderun önemli bir kurum olarak nitelendirilmektedir. Bu okul Osmanlıda hemen her alana bilhassa yönetim kademesine önemli kişiler yetiştirmiştir. Lybyer, Enderun'un işleyişiyle ilgili olarak sistemin en başından en sonuna kadar mükemmel kurgulandığını, liyakatin ödüllendirildiği, yetenek, çaba ve yeterli donanım ile beslenen her türlü hırs ve özlemin doyurulduğu, en yetenekli ve uygun koşullarda olanların sultana en yakın mevki Has Oda'ya ve bunun yanında diğer önemli yönetim görevine terfi ettirildiğini belirtir (Lybyer, 2000: 83). Bu sistemde kulların yönetim kademelerindeki genel yükselişi istisnalar hariç<sup>22</sup> başkentte ve eyaletlerde mülki ve askeri mevkilerin kademe kademe geçildiği bir kariyer sistemini barındırmaktadır (Veinstein, 2011: 214).

Ortaylı, Osmanlıda devlet yönetiminin, sahip olduğu bir takım meziyetler yanında önemli kusurları da bulunan liyakatli bir sınıfa terk edilmesinin, bir aristokrasinin var olamayışı bakımından demokratik bir gelenek olarak görünse de toplumdaki kurumlaşmalar açısından mahzurlu olduğunu belirtmektedir (Ortaylı, 2012: 173).

16. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren kul sisteminin doruk noktaya ulaştığı ve kapıkulu mevcudunun 80.000'i aştığı dönemde padişahın otoritesi zayıflamış, kapıkulları yönetim kademelerinde mutlak bir hâkimiyet kurmuşlardır.<sup>23</sup> Dirlikleri, devletin ve toplumun gelir kaynaklarını tekelleri altına geçirmeye çalışan bürokratik çekirdeğin (İnalçık, 2011: 215) pek de haklı olmayarak ekonomiyi ve toplumu büyük ölçüde denetim altına alma iddiası aynı zamanda devlet otoritesini toplum katmanlarının en üstünde tutma iddiasıyla da desteklenmektedir (Mardin, 2009: 127).

### 3. ARAYIŞ DÖNEMİ: BÜROKRATİK YAPIDA BOZULMA VE YOZLAŞMA

Ekonomik gücünü ve mali olanaklarını, büyük ölçüde toprak rantı, ganimet, vergi ile rüsumla bağlayan ve sınırlı teknolojik olanakları dolayısıyla gelişmek için askeri fetihlere gerek duyan Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik dönem boyunca aksaksız sayılabilecek bir şekilde işleyen politik ve ekonomik yapısı 16. ve 17. yüzyıllardan itibaren aksamaya başlamıştır (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 2).

#### 3.1. Ekonomik, Sosyal ve Yönetimsel Yapının Sorunları

Eski gücünden uzaklaşmaya başlayan Osmanlı İmparatorluğu'nda yönetim sistemindeki bozulmanın çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Ana hatlarıyla ekonomik, sosyal, askeri ve yönetimsel olan bu sebepler Osmanlı'nın, dönemin iç ve dış ekonomik değişimlerini okuyamaması, sosyal tabakaların klasik düzendeki

<sup>22</sup> Enderun'da yetişen gençlerden, en yüksek mevkilerden olan *has odabaşı* unvanından doğrudan veziriazamlığa geçen İbrahim Paşa örneği olağanüstü bir yükselişi temsil etmektedir (Veinstein, 2011: 14).

<sup>23</sup> 1529 yılı Mart'ında seraskerlik berati alan İbrahim Paşa, Ferdinand'ın elçileri ile yaptığı bir görüşmede söylediği "Bu büyük devleti idare eden benim, her ne yaparsam yapılmış olarak kalır; zira bütün kudret benim elimdedir, memuriyetleri ben veririm; eyaletleri ben tevzi ederim; verdiğim verilmiş ve reddettiğim reddedilmiştir. Büyük padişah bir şey ihsan etmek istediği veya ihsan ettiği zaman bile eğer ben onun kararını tasdik etmeyecek olursam gayr-i vaki gibi kalır" (Uzunçarşılı, 2003: 356- 357) sözleri, Kanuni gibi dirayetli bir padişah döneminde bile saray bürokrasisinin sahip olduğu gücü göstermektedir.

ahenginin bozulması, askeri başarısızlıklar ve askeri harcamaların hazineye getirdiği yük ile yönetim yapı ve görevlerinde giderek artan gevşeme ve bozulmalar şeklinde somutlaşmaktadır.

Halkı koruyan devlet anlayışının yerini halkı ezen, soyan ve hor gören devlet anlayışına bıraktığı bu dönemde ekonomik kaynaklara olan ihtiyacın artması (Göküş, 2010: 231)<sup>24</sup> ve gelişen ticari yolların dışında kalınması nedeniyle transit mal geçişlerinden sağlanan vergi gelirlerinin azalması, bu dönemde Osmanlı Devleti'ni büyük bir mali bunalıma sürüklemiş (Kopar ve Yolun, 2012: 336; Yılmaz, 2002: 188; Pamuk, 1993: 88), ekonomik bozulmayla birlikte önemli değişimlere neden olan bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalınmıştır (Karta, 2014: 150).<sup>25</sup>

Osmanlıda bütçe açıklarının bir sebebi de maliyenin kronik problemi haline gelen vergi tahsilindeki sorunlardır. Vergi çeşitliliği tahsilatı zorlaştırmakta, reayadan tahsil edilen vergilerin merkeze ulaşması gecikmekte, çoğu zaman vali, mültezim, defterdar gibi görevlilerin uhdesinde uzun süre beklemektedir (Akyıldız, 2012: 28). Geçmişte tımar düzeni içerisinde köylü reaya, zirai aktivasyonunu güvenli bir şekilde ve gelecek kaygısı yaşamadan gerçekleştirmekte iken (Karaboğa, 2012: 320) vergi toplama hakkının peşin para ve ihale sistemiyle özel kişilere satıldığı iltizam sisteminde köylü, ihaleyi alan mültezimlerin insafına bırakılmıştır.

Tımar sisteminden iltizam sistemine geçiş ayanların güçlenmesine, reaya ve toplum üzerinde ezici bir hâkimiyet kurmalarına yol açmış, toprak üzerinde yeni siyasi ve ekonomik güç unsurları yaratarak halkı bir sömürü ilişkisi içerisine sürüklemiştir. Bu durum aynı zamanda devletin azalan hâkimiyetinin de bir ifadesi olmuştur (Zürcher, 2004: 34; Şahin, 2012: 452). Diğer yandan iltizam sistemi sarraflar, aracı ve tacirler burjuvazisinin doğmasına yol açmış, bu kesimler zaman zaman bürokrasiyi de avuçları içine alarak devlete ve padişaha kafa tutar, direnir olmuşlardır (Kabaklı, 2002: 48).

16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkarak Tanzimat'a kadar devam eden<sup>26</sup> *mütesellimlik kurumu*<sup>27</sup> ise işlerin vekâletle, uzaktan ve savsaklanarak idare edilmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bozuk düzen, mütesellimlerin çoğunlukla taşradaki düzene uyarak haksız vergiler toplamalarına ve zimmetlerine para geçirmelerine uygun ortam sağlamıştır (Oğuzoğlu, 2000: 43).

<sup>24</sup> Ekonomik kaynaklara ihtiyacın artmasının en temel sebepleri uzun süren seferler, paranın değerinin düşmesi ve ülke içinde üretilen malların yabancı ülkelerden karşılanmaya başlanmasıdır (Uzunçarşılı, 2003: 575).

<sup>25</sup> Osmanlı dönemi bütçeleri ile ilgili olarak bkz. Ahmet Tabakoğlu. (1985). *Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi*, İstanbul, Dergâh Yayınları; Ömer Lütfi Barkan. (1955). Osmanlı İmparatorluğu Bütçelerine Ait Notlar. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C.17, No: I-4.

<sup>26</sup> Mütesellimlik Kurumu, Tanzimat'ın ilanı ile vergi toplamada yapılan değişikliğin uygulanması için Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kararıyla kaldırılmış ve yerine "muhasıllık" getirilmiştir (Torun, 2012: 86).

<sup>27</sup> Mütesellimlik kurumu, taşraya atanan vali ya da sancakbeylerinin, görevleri başına gidinceye kadar kendilerine vekâleten, atandıkları bölgenin idaresini geçici bir süre için adamlarından birine vermesi olup vekâleten bu görevi yapana da mütesellim denmektedir. Mütesellimlik kurumu konusunda bkz. Çadircı, Musa (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları; Yalman, Mümtaz Talat (1944) Osmanlı İmparatorluğu Teşkilatında Mütesellimlik Müessesesine Dair, *Türk Hukuk Tarihi Dergisi*, Ankara: C. 1, 75-105

Tüm bu gelişmeler göstermektedir ki saltanat ve merkezi bürokrasiden oluşan, kendisini devletle özdeş gören ve kendi otorite ve geleneklerine tabi olan yönetim kademeleri değişimin yol açtığı sorunları doğru okuyabilme ve sorunlarla etkili şekilde başedebilme becerisi gösterememişlerdir (Karpat, 2010: 21).

### 3.2.Yönetimin Islahına İlişkin Risaleler (Hükümdar Aynaları)<sup>28</sup>

Osmanlı kamu yönetiminin çok parlak geçen bir dönemi takiben 17. yüzyıldan itibaren yaşamaya başladığı sorunların ve çözümlerinin tartışıldığı, döneme ışık tutan en somut kaynaklar risale, layiha ve nasihatname şeklindeki yazılı eserlerdir. Bu eserler kaleme alana değil, yüzyılların yönetim geleneği içinden süzülüp gelen toplumsal/kolektif/düşünsel dünyaya aittir (Güler ve Keskin, 2005: 13).

Başlangıcı Emevilerin çöküşüne kadar götürülen (Fodor, 1999: 282) bu eserlerin yazımı ve sultana takdim geleneği Osmanlı Devleti'nde 16. yüzyıla kadar uzanmakta olup, 17. ve 18. yüzyılda da bu gelenek devam etmiştir (Çolak, 2010: 102; Gökbilgin, 1991: 198). Ancak bu eserlerin özellikle 17. yüzyılda içerik ve sayı bakımından daha da yoğunlaşması söz konusu dönemin, sorunların ve çözümlerin yoğun olarak tartışıldığı bir arayış dönemi olduğuna işaretir.

Dönemin şartlarını ve kamu yönetimi sorunlarını inceleyen çok sayıda ve değerli risale arasında yazarı gizlenmiş olan *Kitab-ı Müstetab* (1618-1622), Görüceli Mustafa Koçi Bey'in *Koçi Bey Risalesi* (1631), Katip Çelebi'nin *Düsturu'l-amel li-islahu'l-halel* (1653) ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın *Nesayihü'l Vüzera ve'l-Ümera* (1714-1717) isimli risaleleri özel bir öneme sahiptir.

Kimliğini gizleyen ve muhtemelen sultanın mahiyetinde bulunan *Kitab-ı Müstetab*'ın yazarı, devlet yönetimindeki sorunları, eski kanunlara uyulmama, adaletsizlik, hazinedeki açıklar, askeri düzenin bozulması, hükümdara yakın kişilerin ihanetleri, rüşvetin kadırlara kadar yaygınlaşması, yöneticilerin ehliyetsizliği ve birbirlerine düşmanlıkları, reayanın verimsizliği ve korkusu ile her yerde görülen yolsuzluk ve bozukluklar üzerinden aktarmaktadır (Yücel, 1974: 33).

Koçi Bey de, kendi adıyla anılan risalesinde devlet yönetimindeki sorunları aşağı yukarı aynı konular etrafında toplamıştır. Koçi Bey'e göre Kanuni Sultan Süleyman'a kadar Divan-ı Hümayun'a katılan padişahlar Kanuni'den sonra divan toplantılarına katılmamışlar, memleket ve millet işleriyle ilgilerini kesmeye başlamışlardır. Bu durum padişahların yönetimle doğrudan ilgisini kesmiş, haremın etkisini artırmış, vezir-i azamın siyasi pozisyonunu sarsmıştır. 17. yüzyıldan itibaren vezir-i azamlar tamamen "içerideki insanların" memuru olmuş, onlara atamalara ve dirliklerin tevcihine artan şekilde karışmaya başlamışlardır (Eryılmaz, 2010: 34; Fodor, 1999: 295).

Koçi Bey, eserinde, padişahların reaya ve beraya yani bütün halk ile ilgilenmesi gerektiğini, saray çevresinin yönetime etkilerini, tımar ve zeametın neden bozulduğunu, bilginlerin nasıl bir ahlaka sahip olduklarını, yeniçeride görülen

<sup>28</sup> Fodor, risale, layiha ve nasihatname olarak bilinen bu eserler için "hükümdar aynası" terimini kullanır. Buna gerekçe olarak da bu ifadenin daha kapsamlı oluşu ve bu türün Yakın Doğu'nun gelenek bakımından zengin "hükümdarların aynası" edebiyatıyla yakınlığını daha iyi tanıma fırsatı vermesidir (Fodor, 1999: 281-282).

bozulmaları, ülkede çıkan fitne ve fesadın sebebini, halkın içinde bulunduğu durumu anlatarak çözüm önerilerinde bulunmuştur (Gökçe, 2010: 68). Koçi Bey, “*Giderek her bir maslahata hâtır karışmağile ve her emirde müsâmaha olunmağile ve nâ-müstehaklara hadden ziyâde mansıplar virilmek iktizâ idüp kânûn-i kadîm bozuldu. Kâdiaskerler dahi zemân-ı kâilide bî- veçhe ma'zûl olmağile, içlerinde tammâ haris olanlar zemânı-ı mansıbr fırsat ve fırsatı ganimet bilüp, menâsıbın ekserin rüşvet ile nâ-ehle virir oldular*” ifadeleriyle devlet işlerinin hatır ve rüşvet ile görülmeye başlandığını, kazaskerlerin bile rüşvetin pençesinde memuriyetleri ehliyetsizlere verir olduğunu belirtirken (Koçi Bey, 1997: 51) yönetimde ehliyet ve liyakatin önemine değinmektedir (Aktan, 1997: 1392).

Risaelenin diğer bir bölümünde Koçi Bey “...vüzerâ bî'z-zarûrî iç halkına mütâbe'at ve hevâlarına muvâfakat idüp, her ne murad iderlerse dirîğ itmez oldiler...zabt-û rabt âlemden kalkdı, ulûfeli kûl dünyâyı tutdu. Ve nâmdarları vükelâya tevâbi olub, her ne kadar fitne ve fesâd zuhur itdiyse bu mekûlelerden oldu” ifadeleriyle saray halkının vezirleri değiştirip yeni gelenleri de kontrol edecek kadar devlet işlerine müdahale ettiğini, ulûfeli kulların yönetim kademelerinde güçlendiğini ve her tür fitne ve fesadın kaynağını teşkil etmeye başladıklarını belirtir (Koçi Bey, 1997: 43-44).

Koçi Bey “*Şimdiki hâlde re'âyâ fikârasına olan zûlm ü te'addî, bir târihte ve bir iklimde ve bir pâdişâh memleketinde olmamışdır... Küfr ile dünyâ durur, zulümle durmaz*” (Koçi Bey, 1997: 79) ifadeleriyle reyanın içine düşürüldüğü kötü durumun daha önce hiçbir tarihte, iklimde ve padişah memleketinde görülmediğini, kanun-i kadimde yeri olan ve iyi bilinen “dünyanın küfür ile durabileceği ancak zulüm ile duramayacağı” hatırlatmasıyla, zulmün ulaştığı noktayı açıkça dile getirmiştir.

Bu konuda önemli eserleri olan bir diğer bilim adamı Kâtip Çelebi'dir. Çelebi'nin de, Mustafa Na'îmâ<sup>29</sup> ve Kınalızâde Ali Efendi gibi devlet ve toplumu yaşayan bir organizmaya benzeten İbn Haldûn'un izinden giden devrin önemli kuramcılarından olduğu görülmektedir (Doğan, 2013: 197; Yurtoğlu, 2009: 14-16).<sup>30</sup>

Kâtip Çelebi, bir mukaddime, üç fasıl ve bir neticeden oluşturduğu *Düsturü'l-amel li-islâhü'l-halel* (Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar) adlı risalesinde reâyâya, asker ve hazineyi ele alarak (Gökbilgin, 1991: 215) bütçe açıkları, askerinin çokluğu ve reâyânın güçsüzlüğü<sup>31</sup> hususlarına yönelik alınması gereken birtakım önlemlerden bahseder. Toplumun temelini ulema, asker, tımar ve reâyânın birlikteliğinden oluştuğunu, bunlar arasındaki dengenin iyi korunması gerektiğini

<sup>29</sup> Mustafa Naima Efendi 18. yüzyıldaki ilk Osmanlı resmi vakantivisi (tarih yazıcısı) olup en önemli eseri Tarih-i Naîmâ'dır (Bolat, 2012: 93). Eser hakkında bilgi için bkz. *Naîmâ Tarihi*, (1967). C. I, (çev. Zuhuri Danişman), İstanbul: Bahar Matbaası; Zeki Arslantürk (1997). *Naîmâ'ya Göre XVII. Yüzyıl Osmanlı Toplum Yapısı*, İstanbul: Ayışığı Kitapları; Mehmet İpsirli (2014). *Tarih-i Naima*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları

<sup>30</sup> Bu konuda Osmanlı tarihçileri arasında bir İbn Haldûn ekolünün varlığından söz edilebilir (Yıldırım, 2006: 17).

<sup>31</sup> Kâtip Çelebi, eserinin birinci kısmında reyanın durumu ile ilgili olarak, on iki yıl süren seferleri sırasında bütün köyleri harap gördüğünü söyleyerek bunun sebeplerini ağır vergi, rüşvet, kanunsuzluk olarak sıralamakta ve önüne geçilmediği takdirde ayaklanmanın ve zulmün memleketi yıkacağını hatırlatmaktadır (Gökay, 1988: 35).

bildirir (Gökyay, 1986: 55). Çelebi, zulüm ve haksızlığın terk edilip, usulüne uygun tedbirler alındığı takdirde bunalımların aşılacağına inanır (Sözen, 2009: 31).

Dönemin ıslahat risaleleri arasında önemli yeri olan diğer bir kaynak Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın, *Nesayihü'l Vüzera ve'l-Ümera* (Devlet Adamına Öğütler) adlı eseridir. Mehmet Paşa, eserinde “*Rüşvetle ehliyetsize ve zâlimlere devlet hizmeti vermekten çok çekinmek lâzımdır. Bütün kötülük ve karışıklıkların kökü ve kaynağı felaketlerin büyüğü rüşvet dedikleri fesat madenidir ki İslâm topluluğu için bundan ziyade belâ ve din ile devleti kökünden yıkıcı başka kötülük yoktur*” (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1969: 43-44) ifadeleriyle rüşvetin zararları ve işin ehline verilmesi konusunda uyarılarda bulunmaktadır.

Devlet yönetiminde görev alacaklarda zekâ, bilgi, namuskârlık ve tecrübenin temel nitelikler olması ve özellikle kamu görevlerine yapılacak atamalar konusunda buna dikkat edilmesi gerektiğini belirten Mehmet Paşa, reâyanın durumuyla ilgili olarak “*reâyânın korunması Osmanlı Devletinin en önemli ve gerekli olan işlerindedir. Ancak reâyâyı dahî asker zümresine katmaktan sakınmak gerektir. Atadan ve dededen askeroğlu olmayı ilkten sipahi etmek düzeni bozar*” ifadeleri çağdaş düşünürlerin dikkat çektikleri hususlarla paralellik taşımaktadır (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1969: 74).<sup>32</sup>

Bu eserlerde yer alan düşünce ve çözüm önerileri süreç içerisinde bürokrasiye mal edilemediğinden uygulamaya tam olarak intikal edememiştir (Eryılmaz, 2010: 38). Ancak bu dönem, kamu yönetimi sisteminde bir arayışın olduğu, başta kamu yönetimi ve hukuk sistemi olmak üzere birçok alanda ıslahat yapılması gerekliliğinin ilk kez tartışılmaya başlandığı ve Tanzimat'a giden süreçte ıslahatların düşünce altyapısına katkılar veren bir dönem olarak değerlendirilebilir.

#### 4. TANZİMAT DÖNEMİ: REFORMİST BÜROKRASİ

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat dönemi olarak adlandırılan dönem birçok değişimin başlangıcı olduğu kadar birçok gelişmenin de sonucudur. Askeri yenilgi, toprak kaybı, diplomatik müdahaleler, iktisadi bağımlılık ve milliyetçi isyanlar Bab-ı âli'yi askeri örgütlenme, idari reform, eğitimde yenilenme, mali ve iktisadi yönden canlanma ve başka önlemler aracılığıyla güçlenme arayışına itmiştir (Davison, 2004: 15). Tanzimat ise daha önceleri de var olan Batıcılık, askeri reform, mali sorunların çözümü ve yönetimde yenilik fikirlerinin bir aşaması olarak bir takım politik uygulama ve gelişmelerin somut olarak ilanını ifade etmektedir (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 13).

Türk- Osmanlı tarihi açısından bir kırılma noktası teşkil eden, Tanzimat'la doruk noktasına ulaşan dönüşüm hareketinin başlangıcı sembolik olarak 18. yüzyılın başlarında Lale Devri'ne kadar götürülebilir (Karal, 1999: 15). Bu dönüşüm III. Selim'in “Nizam- Cedit”, II. Mahmut'un merkezileşme, Tanzimat ve sonrasında

<sup>32</sup> 18.yüzyılda reâyânın ekonomik ve sosyal durumuna ilişkin diğer bir eser Canikli Ali Paşa'nın *Tedbîr-i Nizâm-ı Memleket* adlı risaledir. Bkz. Çolak, Songül (2008). Canikli Ali Paşa'nın “*Tedbîr-i Nizâm-ı Memleket*” Adlı Risâlesinde Reâyânın Durumuna Dair Tespit Ve Öneriler, Atatürk Üniversitesi SBE Dergisi, 12(2), 163-173

Meşrutiyet projeleriyle devam etmiştir. 19. yüzyılda giderek yoğunlaşan bu ıslahat çabaları Osmanlının, Batı dünyasının tecrübelerine göre dönüşmesi ve yeniden teşkilatlandırılmasıdır (Dursun, 2007: 22). Bu dönüşüm sürecinde verilen önemli kararlardan birisi kuşkusuz yönetsel yapı ve yönetim hukuku alanında merkeziyetçi Fransa'nın<sup>33</sup> örnek alınmasıdır (Yılmaz, 2007: 217). Bu kararın Osmanlı Türk bürokrasisi üzerinde mutlak önemli etkileri olmakla birlikte Batı'daki gelişmelerle ilgilenmede genel bir geç kalınmışlığın olduğu ifade edilebilir (Akyıldız, 2012: 15; Mantran, 2011: 14; Szyliowicz, 2000: 414).

Mevcut koşullarda sistemin işleyişinin daha fazla sürdürülemeyeceğine ilişkin düşünce Osmanlı bürokrasisi ve aydınlarını “devleti kurtarma sorumluluğu” duymaya itmiştir.

#### 4.1. Patrimonyal Bürokrasiden Yasal- Rasyonel Bürokrasiye Geçişte Reformlar

Osmanlı modernleşme süreci Weberyen anlamda patrimonyal bürokrasiden yasal-rasyonel bürokrasiye geçişin özelliklerini taşımaktadır (Al, 2004: 2; Köseoğlu, 2009: 173). Bu geçişte özellikle bürokratik kurumlaşmada yasal- rasyonel özelliklerin yoğunlaşmasına etkisi bakımından Tanzimat reformlarının önemli yeri olmuştur (Heper, 1977: 83). II. Mahmut döneminde devletin umuru kalemiyesinde (kalem işleri) yetişip Hariciye ve Mülkiye'de uzmanlaşmış bürokrat ve devlet adamları sayıca artış göstermiş, bakanlıklar kurulmuş ve memur rejiminde değişikliğe gidilmiştir (Eryılmaz, 2010: 61- 80). Bu değişiklikle devlet dairelerine memur yetiştirme sistemi ve memuriyete giriş usullerinde de yeni düzenlemeler yapılmıştır. 1838'de, kâtiplerin rütbelerinin yükseltilmesinde imtihan esası getirilmiş, bürokrasinin ihtiyaç duyduğu nitelikli memurların ve tercümanların yetiştirilmeleri için Mekteb-i Maarif-i Adliyye ve Mekteb-i Ulum-ı Edebiyye adlarında orta dereceli iki okul kurulmuştur. Memurların işe alınmasında izlenecek prosedür belirlenmiş (Akyıldız, 2012: 49), memurlara maaş bağlanarak<sup>34</sup> atamalarda uygulanan *tevcihat usulü*<sup>35</sup> kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2010: 73).

Tanzimat'a kadar olan ve II. Mahmut'un saltanatını kapsayan bu dönem sivil bürokrasinin üstünlüğünün belirlendiği bir dönemdir (Findley, 1994: 59). Bu dönemin mimarı olan Osmanlı bürokrasisinin bir kesimi modernleşmenin gereksinimlerine bir ölçüde erkenden uygun hâle gelmiş ve on dokuzuncu yüzyılda reform liderliğini ele almıştır. Bu reformcu bürokrasi, reformun ilk can alıcı noktası olarak askeri ve sivil bürokrasiyi hazırlayan eğitim kurumlarının modernleştirilmesini seçmiştir. Bu dönem Osmanlı reformcuları “devlet

<sup>33</sup> Yönetsel yapı ve yönetim hukuku alanında Fransa'nın referans alınmasında Fransa'nın, dönemin Kıta Avrupası ülkeleri arasında yönetim yapısını merkeziyetçilik üzerine kurarak ulusal bütünlüğünü sağlamış (Şengül, 2005: 61) olması önemli rol oynamıştır. Diğer yandan Fransa'nın Devrim'le beraber dünya üzerinde yeni değerlerin taşıyıcısı olması ve mali destek arayan Osmanlı karşısındaki ekonomik gücü yeni devlet örgütlenmesinde bu ülkenin tercih edilmesinde etkili olmuştur (Aktel ve Kerman, 2010: 291).

<sup>34</sup> Osmanlıda ancak Tanzimat'la hem “devlet memuru” hem de “maaşını devletten alan memur” olgusu ortaya çıkmıştır. (Belge, 2005: 237).

<sup>35</sup> Osmanlıda devlet memurları öteden (tahminen 16. yüzyılın sonlarından) beri bir yıl süre ile tayin edilmekteydi. Bir yıllık sürenin dolmasından sonra bazı memurların görevleri yenilenmez, bazıları yeniden tayin edilir, bir kısmı da görevine devam ederdi. Devlet memurlarıyla ilgili bu tayin işlerine “tevcihat” denirdi. (Eryılmaz, 2010: 73- 74).

çıklarlarını” göz önünde tutan iyi yetişmiş bilgili bürokrat seçkinler yetiştirmiştir (Mardin, 2009: 138).

Dönemin önemli özelliklerinden olan yasal rasyonel bürokratik örgüte geçişe yönelik reformlar geleneksel çizgiden esaslı bir kopuşu ifade etmektedir. Memur statüsünün doğuşu dışında daha makro düzeyde yürütmenin yapısında büyük çaplı değişiklikler ve düzenlemeler dönemin temel görüntüsünü oluşturmuştur. Bu reformlar arasında en dikkat çekenlerden biri nezaretlerin oluşturulmasıdır (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 15). Bu dönemde Dışişleri, İçişleri, Adalet, Maliye, Vakıflar, Ticaret, Tarım ve Bayındırlık (Dumont, 1995: 78) olarak yapılandırılan bu nezaretlerle iş bölümü genişletilmiş, sonrasında oluşturan meclislerin çalışmaları, bakanlıklara düşen işlerin azalmasında ve daha iyi hizmet görülmesinde etkili olmuş, merkez örgütünde şeklen de olsa Batı'ya benzeme gerçekleştirilmiştir (Çadırcı, 2007: 178- 179).

Devletin merkez teşkilatının bakanlıklar (nezaretler) şeklinde örgütlenmesi sadrazamı bakanlık faaliyetlerini koordine eden, hükümet politikası oluşturan bir konuma taşınmış, sadrazamlık, yetkilerin çeşitli bakanlıklar arasında paylaştırıldığı bir makam olmuş, merkezi hükümet bürokrasisi giderek büyümüştür (Eryılmaz, 2010: 72). Bu son yenilikler ve yapılan reformlar, bakanlardan oluşan hükümetin ve gerçek bir bürokrasinin doğuşunu belirlemiştir (Ahmad, 2002: 40).

Merkezi hükümet bürokrasisinin gücünü artıran bir diğer gelişme Şeyhülislamlık dairesinin (Bab-ı Meşihat veya Fetvahane) kurulmasıdır. Bu, ulemanın devlet dairesi hâline getirilmesine doğru atılan ilk adım olup kurumun kısmi bağımsızlığını kaldırarak değişikliklere karşı koyma yeteneğini ciddi olarak zayıflatmıştır (Lewis, 2000: 97). Findley, bu gelişmeleri, yönetici elitler olarak nitelediği ve kurumsal başkalaşım geçirmekte olan askerler, bürokratlar ve ulema arasındaki rekabette ilk darbeyi yiyenin ulema olduğunu gösteren gelişmeler olarak yorumlar (Findley, 2000: 233). Diğer taraftan II. Mahmut'un Evkaf-ı Hümayun Nezareti'ni kurarak vakıfların idaresi ve denetimini merkezileştirmesi, ulemanın vakıf gelirleri sayesinde hükümet karşısında elde ettiği ekonomik bağımsızlığına da darbe vurmuştur (Akyıldız, 2012: 54). Ochsenswald, Osmanlı'nın, ulemanın bürokratikleştirilmesi yoluyla din hayatını daha önceki İslam devletlerine göre çok daha etkin bir şekilde kontrol edebildiğini belirtir (Ochsenswald, 2000: 381).

Tanzimat Fermanı'nda temel düşünce “kanuni idare/yasal yönetim” kurulmasıdır (Demirel, 2011: 99).<sup>36</sup> Tanzimat önderlerinin kendileri de girişimlerinin amacını ve yöntemini aynı biçimde değerlendirmektedir (Velidedeoğlu, 1999: 165; Ortaylı, 2009: 92). Yasal/rasyonel otorite olarak ifade edilebilecek bir otorite ilişkileri çerçevesini geliştirme çabalarının ilk büyük çaplı ve somut örneği böylece Tanzimat'la birlikte vücut bulmuştur (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 21). Diğer yandan aynı dönemde, yüzlerce yıllık geçmişi bulunan müsadere uygulamasının kaldırılması<sup>37</sup> kişi hakları alanında önemli olduğu kadar Osmanlı bürokratlarını da

<sup>36</sup> Ferman'ın en önemli düzenlemeleri Müslüman ve Hıristiyan bütün tebaanın ırz, namus, can ve mal güvenliğinin sağlanması, vergilerin tespiti, toplanması ve askerlik ödevinin düzenli bir usule bağlanmasıdır.

<sup>37</sup> Müsadere, devlet hizmetinde bulunmuş kişilerle zenginlerin, kazançlarında bir gayrimeşruluk sezildiği zaman mallarının bir kısmına devlet tarafından el konulmasıdır (Eryılmaz, 2010: 65). Müsaderenin kaldırıldığı,

rahatlatan bir düzenleme olmuştur (Eryılmaz, 2010: 66). Bu gelişmeler Osmanlıda reformların öncülüğünü yapan bürokratların kul statüsünden sıyrılarak bürokrat memur tipine dönüşmesini (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 2) dolayısıyla Babıali'nin özerkleşerek gücünü artırmasını sağlayan ve bürokratları bu konuda cesaretlendiren gelişmeler olmuştur.

1838'de Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adı ile oluşturulan meclis Tanzimat Fermanı'nda öngörülen hususların yerine getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasıyla görevlendirilmiş (Okandan, 1999: 107), meclisin yeni kanun ve yönetmelikleri hazırlama ve Tanzimat'a aykırı davranışları olan yöneticileri yargılama<sup>38</sup> (Çadırcı, 2007: 187) yetkisine sahip olması önemini daha da artırmıştır. Diğer yandan meclis üyelerinin yüksek bürokratlardan oluşması ve başlangıçta meclis üyeliklerinin yanı sıra mevcut memuriyetlerini de sürdürmüş olmaları (Akyıldız, 2012: 65), Tanzimat ve yönetimle ilgili alınacak kararlarda bürokrasinin etkinliğini artırmıştır.

Ceza, Askerlik ve Arazi Kanunu ile Eyalet Meclisleri Nizamnamesi gibi toplum yaşamında önemli değişiklikler getiren kanun<sup>39</sup> ve tüzüklerin hazırlanmasında rol oynayan meclisin (Çadırcı, 2007: 185) aynı zamanda başkan ve üyelerin çok sık değiştiği, bürokratların kendi aralarında rekabet ettikleri bir yapıya sahip olduğu dikkatlerden kaçmamaktadır. Her ne kadar meclisin işleyişinde sözü edilen sıkıntılarla karşılaşılrsa da yaptığı kodlaştırma (codification)<sup>40</sup> işlevi yönetimin kişisellikten kurtarılması ve bürokrasinin kurallara bağlı işleyen bir kurum olması yolundaki çabayı göstermektedir.

Sivil bürokrasinin hâkimiyetini belirginleştiren ve II. Mahmut ile bürokratları arasında siyasi gücün elde edilmesi için vuku bulan, 1830'ların reformlarında saklı olan çatışmanın<sup>41</sup> çözülmesiyle başlayan bu süreç (Findley, 1994: 129) Osmanlı bürokrasisinin "mirasa dayanan" ya da "padişah kökenli" diyebileceğimiz yapısının

---

1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasının ardından II. Mahmut'un, devlet ileri gelenleriyle yeni islahatların neler olacağına ilişkin sık sık yaptığı toplantılardan Sadrazam Selim Paşa, şeyhülislam Mehmet Tahir, eski şeyhülislam ile merkezde yer alan devlet ileri gelenleriyle ulemadan temsilcilerin katıldığı bir toplantıda kararlaştırılarak yayınlanan adalet fermanıyla duyurulmuştur. Ancak 1838'de yeni kurulan Meclis-i Vâlâ'da müsadere kaldırılması ikinci kez kabul edilmiştir (Çadırcı, 2007: 180). Osmanlı'da müsadere uygulaması Fatih'le birlikte dikkat çekici bir hal almış, uygulama özellikle 16. yüzyıldan itibaren ise devlet hayatında gelenek hâline dönüşmüştür. 17. yüzyıldan itibaren özellikle devlet hazinesinin ihtiyacı için bile müsadereye başvurulduğu görülmüştür (Ünal, 1999: 12).

<sup>38</sup> Dönemin önde gelen yöneticilerinden Hüsrev Paşa, Akif Paşa, Nafiz Paşa, Tahir Paşa ve Hasip Paşa, "Tanzimat-ı Hayriyye'ye Mugayir" hareketlerinden dolayı mecliste muhakeme edilip cezalandırılmışlardır (Akyıldız, 2012: 66).

<sup>39</sup> Velidedeoğlu, Tanzimat'la birlikte yürürlüğe konmaya başlanan kanunları yabancı bir devletten alınmadan doğrudan doğruya hazırlanan "yerli" kanunlar ve yabancı kanunlar model alınarak hazırlanan "muktebes" kanunlar olarak ikili tasnife tabi tutar. Yerli kanunların en önemlileri, Ceza Kanunu, Arazi Kanunu ve Mecelle'dir (Velidedeoğlu, 1999: 176).

<sup>40</sup> Yürürlükteki karmaşık ve genellikle yazılı olmayan kural ve adetlerin sistematik bir biçimde yazılı kanunlar sistemi hâline dönüştürülmesi işlevi (Heper, 1977: 86),

<sup>41</sup> Shaw, II. Mahmut ile devrin üst düzey yöneticileri arasındaki siyasal güç çatışmasını aktarırken yönetici sınıfın gerçek gücünün yerleşmiş kurumların tepe yöneticilerinin elinde olduğunu ancak bu politik gücün tek bir kurumda değil farklı kurumlarda dağınık bir vaziyette olmasının padişahın yararına olduğundan söz eder. Padişah ise oyunu elinden geldiğince ustaca oynamakta, atamaları farklı fraksiyonlardan yaparak denge oluşturmaya çalışmakta, muhâliflerini kendilerine destek sağlayacak kadar uzun süre görevlerinde tutmayarak sıkça değiştirmektedir (Shaw ve Shaw, 1983: 33).



değişerek, yerini Weberci formüle uygun “akılcı” bir bürokrasiye bırakması süreci olarak görülebilir (Mardin, 2009: 139).

Yasal- rasyonel bir düzen oluşturma gayesinin ön planda olduğu bu süreçte bürokrasinin dönüşümünde yapılan çalışmaların yeni ve eski unsurlar arasında kaçınılmaz uyumsuzluklar ve çatışmalar yarattığı görülmüştür. Bu uyumsuzlukların giderilmesi için çıkarılmış çok sayıda sadrazam fermanının olduğu bilinmektedir.<sup>42</sup>

#### 4.2. Padişahın Bürokratlarından Devletin Bürokratlarına

Tanzimat yöneticileri kişiliklerinde tutuculuğu ve pragmatik reformculuğu birleştirmiş, dünya görüşleri, davranış biçimleri ve politikalarıyla 19. yüzyıl Osmanlı toplumundaki yeni insanın tipik temsilcileri veya öncüleri olmuştur (Ortaylı, 2009: 92). Diğer taraftan Sultana ve Osmanlı hanedanına belirli ölçülerde sadık olmaya devam eden bu sınıfın üyeleri, artık temsil açısından sultanın kişiliğinden ayrılmaya başlayan devlete daha büyük bir sadakatle bağlanmaya başlamışlardır (Ahmad, 2002: 40).

1839-1876 yılları arasında otuz dokuz defa sadrazamın, otuz üç defa dışişleri bakanının değiştirilmesi, Mustafa Reşit Paşa'nın altı kez, Ali Paşa'nın dört kez sadrazamlığa getirilmesi (Eryılmaz, 2010: 158) gibi üst yönetimdeki istikrarsızlıklar, reformların yapılmasında baş gösteren sorunlar, dış ülkelerin baskıları ve yüksek bürokratlar arasındaki rekabet,<sup>43</sup> birçok bürokratin defalarca aynı göreve yeniden gelmesi dönemin üst düzey bürokratlarının devlet yönetiminde yer alma konusunda ne kadar hırslı ve istekli olduklarını göstermesi bakımından anlamlıdır.

Duran'ın ifadesiyle Türk aydınının ortaya çıkışında önemli rol oynayan “devlet merkezilik” ve “devletin bekası” kaygısının (Duran, 2007: 183) dönemin Tanzimat bürokratlarında bir hayli fazla olduğu görülmektedir. Bu nedenle Tanzimatçıları, idarenin reformcu bürokratlar zümresinde olmasını, dolayısıyla Sultan'ın devlet yönetimindeki rolünün azaltılarak bu rolün bürokrasiye aktarılmasını istemektedirler (Eryılmaz, 2010: 160).<sup>44</sup>

Bu dönemde yeni bürokrasinin oluşumunda Tercüme Odası ve Hariciye Nezareti çok önemli katkılar yapmış, dış ilişkiler ve Batılılaşma politikalarına uygun insanların yetişmesini sağlamıştır (Aslan ve Yılmaz, 2001: 296). 1820'de küçük bir kadroyla hükümet yapısının küçük bir parçası olan Tercüme Odası,<sup>45</sup> 1840'da

<sup>42</sup> Bunların en alışıl gelmiş örnekleri, bürokraside zorunlu çalışma saatinin ortalama 4,5 saat olmasına rağmen işe geç gelme ve erken ayrılma, işe gelmeme, işlerin görülmesinde yavaşlık, memurları işinden alıkoyan ziyaretçilerin çokluğu gibi problemlere ilişkin düzenlemelerdir (Findley, 1994: 163). Ahmet Vefik Paşa'nın Rusumat emini olduğu 1871 yılında, saat 09.00'da işinin başında olmayan memurların işini kaybedebileceğine ilişkin beyanati (Davison, 2004: 132), Tanzimat döneminde memurların çalışmalarında görülen problemlerin yüzyılın son çeyreğinde de yaşanmaya devam ettiğini göstermektedir.

<sup>43</sup> Tanzimatın ileri gelen devlet adamlarının birbirleriyle olan ilişkileri, birbirlerini çekememezlik ve eleştirileri hakkında İlber Ortaylı'nın, (2009). Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumunu adlı makalesi önemli bilgiler içermektedir.

<sup>44</sup> Öyle ki Ali Paşa'nın, yakın arkadaşlarından Fuat Paşa'nın yaver kordonuyla başbakanlığa gelmesini bile istememesi, Bakanlar kurulu üyelerinden birisinin padişah tarafından çağrılrsa bile Ali Paşa'ya haber vermeden padişahın huzuruna gidememesi söz konusu eğilimi gösteren örneklerden bir kaçıdır (Taneri, 1997: 227).

<sup>45</sup> Osmanlı'nın, 17. yüzyılın sonlarından itibaren devlet işlerinde yabancı dil bilen tercüman ihtiyacı Fenerli Rumlar tarafından karşılanmıştır. 1821'de Mora Rumları'nın isyanında Rum tercümanlarının ilgilerinin

kırk kişiye ulaşmış, bu kalem Osmanlı bürokrasisi içerisinde hızla ilerlemenin bir yolu olmuştur (Wheatcraft, 2004: 169).

Yeni bürokrasinin oluşumunda Batı başkentlerinde elçilik görevinde olan genç diplomatların Batı etkisine açık şekilde yetişmeleri de etkili olmuştur. Nitekim bu etkinin önemi bundan sonraki yarım yüzyılın reformcu devlet adamlarının<sup>46</sup> hemen hemen hepsinin bu elçiliklerde hizmet görmüş kimseler olduğu gerçeğiyle anlaşılmaktadır (Lewis, 2000: 89). 1871’de Ali Paşa’nın ölümüne kadar devletin sadrazamdan sonra en önemli ikinci makamı olan Hariciye Nazırlığını dönüşümlü yürütmüş olan Reşid, Ali ve Fuad Paşa’ların Tanzimat reformlarını gerçekleştiren önemli şahsiyetler olmaları bu bakımdan bir rastlantı değildir (Aslan ve Yılmaz, 2001: 295). Shaw, Mustafa Reşit Paşa’nın Osmanlı reformlarının gerçek önderi olarak, yanında yetiştirdiği önemli sayıda bürokratla bürokrasinin tam olarak içerisine nüfuz ettiğini, yetiştirdiklerinin, ustalarının ölümünden çok sonra bile yüzyılın sonuna kadar iktidarda kaldığını belirtir (Shaw ve Shaw, 1983: 49).

Bu dönemin önemli bir gerçeği, Mustafa Reşit Paşa’nın başını çektiği Tanzimat döneminin yüksek bürokratlarının bugün sadrazam, yarın nazır, öbür gün vali sonra gene sadrazam olabilmesidir. Ancak bu kişilerin her görevlerinde devlet yönetimini yakından etkiledikleri bir gerçektir. Ali ve Fuat Paşa’ların, daha sonra Midhat Paşa’nın ve Ahmet Vefik Paşa’nın yaşam çizgilerindeki bu paralellik on dokuzuncu yüzyılın devlet adamlığında kurumsallaşmış bir gelenek gibidir (Ortaylı, 2009: 93).

Bu dönemin sosyolojik bir gerçeği de dönemin bürokrasisi ile halk arasındaki kopukluktur. Mardin, yeni bürokrasi ve onu destekleyen Tanzimat aydınlarının Klasik Osmanlı kul bürokrasisinde olduğu gibi kendilerini toplumdan tecrit etme tavrını bu dönemde de sürdürmüş olmalarının yanı sıra bu tavra *yabancılaşmayı* da eklemiş olduklarına dikkat çekmektedir (Mardin, 1996: 137). Eryılmaz, söz konusu kopukluğun Tanzimat’ta bürokrasi- halk zıtlaşması hâlinde yeni bir görünüm kazandığını belirtmekte, buna neden olarak Tanzimat reformlarının müslümanlardan daha çok gayrimüslim Osmanlı vatandaşlarının hukukunu iyileştirmesi, bürokrasinin kamu kaynaklarını tüketen, işleri geciktiren,<sup>47</sup> memurların davranışlarından şikâyet edilen bir hal alması olarak ifade etmektedir (Eryılmaz, 2009: 172- 173). Karpat’ta söz konusu kopuklukta aydınların kendilerini ve kültürlerini toplumun nihai amacı olarak görmeleri ve diğer sınıfların

---

görülmüşü, Bab-ı âli’de, Tercüme Odası adıyla, bu görevleri yapacak Müslümanların alınıp yetiştirildiği bir dairenin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Eryılmaz, 2010: 62). Tercüme Odası hakkında ayrıca bilgi için bkz. Timur, Taner. (2010). *Osmanlı Çalışmaları; İkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*, Ankara: İmge Kitabevi.

<sup>46</sup> Tanzimat’ın üç büyük mimarından Mustafa Reşit Paşa 1834’te Paris’e ve sonra Londra’ya, Ali Paşa 1836’da Viyana’ya, Fuat Paşa 1840’da Londra’ya gitmişlerdi. Onların seçkin çalışma arkadaşlarından Sadık Rıfat Paşa 1837’de Viyana’da orta elçiydi. Mehmet Şekip 1841’de oradaydı, İbrahim Sarım Paşa ise 1834’de Londra’da hizmet görmüştü (Lewis, 2000: 89).

<sup>47</sup> Ziya Paşa’nın, Tanzimat bürokrasisinin ne denli kötü bir işleyişe sahip olduğunu anlatırken vermiş olduğu Serasker Mehmet Rüştu Paşa’nın “top arabası ağacı temini” ne ilişkin aylar, yıllar süren yazışmaları ve memleketin herhangi bir köşesinde yapılacak bir köprüde bile bitmek bilmez süreçlerin yaşandığı örnekler önemlidir (Terzi, 2012: 282-283).

da kendilerini desteklemesi gerektiğine yönelik düşüncelerinin etkisinin önemine değinir (Karpaz, 2013: 250).<sup>48</sup>

Ortaylı'ya göre, Tanzimat bürokrasisi denildiğinde sadece Türk ve Müslüman bürokratlar anlaşılmalıdır. İslam hukukunu Müslüman alimlere yakın bir derecede bilen Rum- Ortodoks *Sava Paşa*, Türk tarihi hakkındaki bilgisinin derinliği herkesi hayrete düşüren Ermeni nazırlardan *Danyan Paşa*, Avrupa edebiyatı ve iktisadi bilgilerini *Takvim-i Vekayi* sayfalarına çeviren *Sahhak Ebro Efendi* veya memlekete ekonomi ve ekonomi politik bilimini getiren *Sakızlı Ohannes Paşa* hepsi bu bürokrasinin öğeleridir. Bu bir ananedir. Bu kozmopolit, kökence farklı fakat kültürce ve ruhça Osmanlı olan bir bürokrasidir (Ortaylı, 2006: 131).

Bu dönemde geniş bir çevreden toplanmakla birlikte kendi içinden beslenen bürokrasi sınıfı, imparatorluğun yönetimi ve savunmasında ayrıcalıkları ve sorumluluklarının, halkın geri kalan kısmınca kendiliğinden ve tartışmasız kabul edildiğine inanmaktadır (Lewis, 2000: 456).

19. yüzyılın son çeyreğinde ise II. Abdülhamit tarafından, Bab-ı âli etkisizleştirilerek Tanzimat'la sağlanmaya çalışılan liyakate dayalı bürokrasi, kendisine bağlı bürokratlar vasıtasıyla sadakate dayalı bürokrasi hâline getirilmeye çalışılmıştır (Hanioğlu, 1989: 58). Bu dönemde Bab-ı âli'de olan siyasi ve idari otorite büyük ölçüde tekrar Saray'a geçmiştir. Nitekim Bab-ı âli bürokratlarının pek çoğu II. Abdülhamit rejiminin kendilerini iş takipçisi durumuna düşürerek ülkeyi Saray'da kurduğu komisyonlar vasıtasıyla yönetmesinin hoşnutsuzluğunu yaşamış, Bab-ı âli'nin mutlu günlerine yani Mustafa Reşid, Fuat ve Ali Paşa'lar dönemindeki bürokrasiye özlem duymuşlardır (Aydın, 2006: 155).

Bu dönemde ordunun İttihat ve Terakki ile siyaset sahnesine etkili bir aktör olarak girmesi (Eryılmaz, 2008: 135) Saray, Bab-ı âli ve İttihat ve Terakki Partisi arasında neredeyse 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar sürecek bir mücadeleyi başlatmış, mücadelenin Parti lehine sonuçlandığı bu süreçte seçimini Parti'ye yakınlıktan yana kullanan bürokrasinin siyasallaştığı görülmüştür.

## 5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Modern öncesi dönem de dahil olmak üzere “devleti ve devlet adına toplumu yönetme” işlevi önemli bir sorun niteliği taşımıştır. Klasik politika bilminde devletin doldurmuş olduğu merkeze çağdaş politika bilminde siyasal iktidar olgusunun yerleşmesi bu sorunu çözmemiş aksine günümüz siyaset- bürokrasi ilişkilerinin kırılğan bir zeminde, geçmiş birikimlerin harmanlandığı yeni ilişki biçimleriyle sürdürüldüğü bir süreci beraberinde getirmiştir.

<sup>48</sup> Bürokrasinin toplumsal konumuyla ilgili olarak bkz. Mehmet Sarıtürk ve İdiris Demirel (2006). Geç Osmanlı ve Kuruluş Dönemi Cumhuriyet Bürokrasisinin Siyasal- Entelektüel İmgelemi ve Bu İmgelemin Bürokrasinin Toplumsal Konumuyla Etkileşimi, *Prof. Dr. M. Ali Gökteş'a Armağan* içinde, DEÜ İİBF Kamu Yönetimi, İzmir, Birleşik Mtb.

Devlet elitlerinin siyasal kültürü olarak kökleri Osmanlı'da bulunan ve yüzlerce yıllık kurumsallaşma sürecini devletin bekasını her şeyden üstün tutma iddiasıyla yeni bir formasyonla güçlendiren bürokratik anlayışın yirmi birinci yüzyılla birlikte iç ve dış dinamiklerin etkisiyle siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel açılardan büyük bir değişime zorlandığı aşikârdır.

Bu süreçte zaman zaman bürokrasinin ulaştığı gücün ve aşkınlığın frenlenmesine yönelik bir takım çabalar görülmüşse de bu çabalar bürokratik dirençle karşılaşmıştır. Bürokrasinin bunca yıldır değişimlere karşı gösterdiği direncin de sırrı olan, sahip olduğu, birçok şeyi istenildiği şekilde yoğurup şekillendirebilme gücü ve imkânı, sayısız idari reform girişiminin “sonu gelmez” girişimler olarak kalmasının temel nedeni olmuştur. Bu yüzden Türkiye’de değişim ve dönüşüm süreçleri öteden beri büyük oranda çatışmacı süreçler şeklinde yaşanmaktadır.

Yaşanan bu durumun tek bir sebebi olmamakla birlikte en önemlilerinden birisi, kökleri Osmanlı’da yatan tarihi bürokratik imparatorluk geleneğinin günümüze yansımalarıdır. Diğer taraftan Türkiye’de bürokrasi kurumunun siyaset kurumundan çok daha uzun bir geçmişe sahip olduğu, aynı zamanda siyasetin de özellikle son yüz elli yıllık periyotta dönem dönem bürokratik güç odaklarının etkisinde şekillendirildiği görülmüştür.

Bu itibarla Türkiye’de bürokrasi- siyaset ilişkileri hakkında sağlıklı bir çözümleme yapmak tarihsel akışın Osmanlıdan getirdiklerini anlamayı gerektirir. Bu anlama sürecinde, Osmanlı Klasik Dönemi’nde olgunlaşan ve kurumsallaşan bürokrasinin, 16. ve 18. yüzyılları kapsayan iki asırlık bozulma ve yozlaşma döneminde bünyesine yeni ancak daha çok olumsuz nitelikler kattığı görülecektir. Sonrasında ise, yaşanan bu iki sürecin, bürokrasiye, kendi gücünün farkına varması, dönemin siyasal otoritesi olan padişahın bürokrasisi olarak ona bağımlı kalmak yerine devletin bürokrasisi sıfatıyla üstün ve bağımsız olma imkânını bahsettiği, Tanzimat Dönemi ile de bürokrasinin, artık, uygulayan değil karar veren, siyaseti şekillendiren/belirleyen ve reformist bir karaktere büründüğü görülecektir.

#### **KAYNAKÇA**

- AHMAD, F. (2002). Modern Türkiye'nin Oluşumu, Y. Alogan (çev.), Ankara: Doruk Yayıncılık
- AKTAN, C. C. (1997). Politikada Liyakat Üzerine Kutadgu Bilig Ve Koçi Bey Risalesi'nden Öğreneceklerimiz, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl 3, Sayı 13, 1389-1393
- AKTEL, M. ve U. Kerman (2010). Türk- Fransız İlişkileri: Tarihsel ve Yönetsel Arka Plan (Osmanlı'dan 1980'lere), Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar içinde, B. Parlak (haz), Kaysem IV Bildiriler Kitabı, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları
- AKYILDIZ, A. (2012). Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme, İstanbul: İletişim Yayınları

- AL, H. (2004). Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 4
- ARKAN, A. (2005) Fârâbî'nin Gözüyle Ahlâk-Siyaset İlişkilerinin Analizi, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm>
- ASLAN, S ve A. Yılmaz (2001). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi, Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 2, Sayı 1
- AŞIKPAŞAOĞLU Tarihi, (1970). İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınevi
- ATEŞ, T. (1995). Osmanlı Toplumunun Siyasal Yapısı, Ankara: Ümit Yayınları
- AYDIN, M. (2006). Siyaset Sosyolojisi, İstanbul: Pınar Yayınları
- BARKAN, Ö. L. (1999). Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi, Tanzimat içinde, İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, s 321- 421
- BARKAN Ö. L. (1955) Osmanlı İmparatorluğu Bütçelerine Ait Notlar. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.17, No:I-4.
- BAŞKAYA, F. (2004). Yediyüz: Osmanlı Beyliğinden 28 Şubat'a; Bir Devlet Geleneğinin Anatomisi, Ankara: Maki Basın Yayın
- BELDICEANU, I. (2011). Başlangıçlar: Osman ve Orhan, R. Mantran (Ed.), Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I içinde, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 17- 41
- BELDICEANU, N. (2011). Osmanlı İmparatorluğunun Örgütü, R. Mantran (Ed.), Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I içinde, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 145- 170
- BELGE, M. (2005). Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,
- BERKES, N. (2009). Türkiye'de Çağdaşlaşma Olgusu, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme içinde, Bursa: Dora Yayınları, 159-190
- BOLAT, K. (2012). Naima'ya Göre Devlet Adamları Arasında Muhalefet, Tarih Okulu, Sayı 13, 89-114
- BROWN, L. C. (2000). İmparatorluk Mirası; Balkanlar'da ve Ortadoğu'da Osmanlı Damgası, İstanbul, İletişim Yayınları
- ÇADIRCI, M. (2007). Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- ÇOLAK, S. (2010). Aziz Efendi'nin Risalesine Göre 17. Yüzyılda Osmanlı Merkez Ordusunun Durumu, History Studies, International Journal of History, Vol. 2/2, 101-112

- ÇOLAK, S. (2008). Canikli Ali Paşa'nın "Tedbîr-i Nizâm-I Memleket" Adlı Risâlesinde Reâyânın Durumuna Dair Tespit Ve Öneriler, Atatürk Üniversitesi SBE Dergisi, 12(2), 163-173
- DAVISON A. (2013). Laiklik ve Türkiye'nin "Kültürel" Modernitesi: Türkiye'yi Avrupa'nın Belirlediği Kavramsal Mekana Yerleştirmek, Türkiye'nin Yeniden İnşası: Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik içinde, Keyman, E. F. (der.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- DAVISON, R. H. (2004). Osmanlı Türk Tarihi (1774-1923), İstanbul: Alkım Yayınevi
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1969). Nesayih'ul-Vüzera V'el-Ümerâ Veya Kîtab-I Güldeste, H. R. Uğural (çev. ve der.), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları
- DEMİREL, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839- 1923), Türk İdare Dergisi, Sayı: 473, 97-111
- DOĞAN, C. (2013). 16. ve 17. Yüzyıl Osmanlı Siyasetnâme Ve Ahlâknâmelerinde İbn Haldûnizm: Kınalızâde Ali Efendi, Kâtip Çelebi Ve Na'îmâ Örnekleri, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 6 Sayı: 27, 197-214
- DUMONT, P. (1995). Tanzimat Dönemi (1839-1878), Osmanlı Tarihi II içinde, R. Mantran (der), S. Tanilli (çev), İstanbul: Cem Yayınevi
- DURAN, B. (2007). Türkiye'nin Dönüşümünde Aydınların Rolü, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Edt.), Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar içinde, İstanbul: Alfa Yayınları, s. 171- 208
- DURGUN, Ş. ve H.Yayman (2005). The Turkish Bureaucracy as a Guardian of the Statist Tradition, Turkish- U.S. Relations içinde, Salmi, R. H.& Durgun, G. B. (Edt.), Florida: BrownWalker Press, 93- 106
- DURSON, D. (2007). Türkiye'nin Dönüşüm Süreci, Dinamikleri ve Genel Özellikleri, D. Dursun, B. Duran ve H. Al (Ed.), Dönüşüm Sürecindeki Türkiye içinde, İstanbul, Alfa Yayınları, 17- 64
- ERYILMAZ, B. (2010). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İstanbul: İşaret Yayınları
- ERYILMAZ, B. (2009), Kamu Yönetimi, Ankara: Okutman Yayınları
- ERYILMAZ, B. (2008), Bürokrasi ve Siyaset, İstanbul: Alfa Yayınları
- FARABİ, (2002). Kitabü'l- Mille, F.Toktaş (çev), Divan İlmi Araştırmalar (içinde), İstanbul, 2002/1, Sayı: 12, 258- 273
- FINDLEY, C. V. (2000). Osmanlının İdari Mirası ve Modern Ortadoğu, Brown, L. C. (der.), İmparatorluk Mirası içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 222- 245
- FINDLEY, C. V. (1994). Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Babialı (1789- 1922), L. Boyacı ve İ. Akyol (çev.) İstanbul: İz Yayıncılık
- FLEICHER, H. C. (1996). Tarihçi Mustafa Ali. (Çeviren: Ayla Ortaç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul

- FODOR, P. (1999). 15-17. yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform, E. Çoban (çev), Tarih İncelemeleri Dergisi 1999, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, 281-302
- GÖKBİLGİN, M. T. (1991). XVII. Asırda Osmanlı Devletinde Islahat İhtiyaç ve Temayülleri ve Kâtip Çelebi, Kâtip Çelebi Hayatı ve Eserleri Hakkında İncelemeler içinde, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 197-218
- GÖKÇE, A. F. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi, Yasama Dergisi (14), 59- 78
- GÖKÜŞ, M. (2010). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Modern Türkiye'ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.15, S.3, 227-249
- GÖKYAY, O. Ş. (1988). Kâtip Çelebi Hayatı, Kişiliği ve Eserlerinden Seçmeler, İstanbul: Türkiye İş bankası Kültür Yayınları.
- GÖKYAY, O.Ş. (1986). Kâtip Çelebi, Ankara. Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları No: 653
- GÜLER, B. A. (2011). Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, Ankara. İmge Kitabevi Yayınları
- GÜLER, B. A. ve N. E. Keskin (2005). Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak, Ankara Üniversitesi Toplum Araştırmaları Merkezi, Tartışma Metinleri, Ankara University Publishing House
- HANİOĞLU, M. Ş. (1989). Tanzimat Bürokrasisine Dönüş Arzuları ve Jön Türkler, Türkiye Günlüğü Dergisi, Sayı: 8
- HEPER, M. (2011). Türkiye'nin Siyasal Hayatı, K.Göksel (çev.), İstanbul, Doğan Kitap
- HEPER, M. (1977). Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları
- HEPER, M. (1974). Değişen Türkiye'de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticiliği, AİD, C. 7
- ISSAWI, C. (2000). Ekonomik Miras, L. C. Brown (der.), İmparatorluk Mirası içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 332- 359
- İNALCIK, H. (2013). Osmanlılar; Fütühat, İmparatorluk, Avrupa ile İlişkiler, İstanbul: Timaş Yayınları
- İNALCIK, H. (2012). Devlet- i Aliyye; Klasik Dönem Siyasal, Kurumsal ve Ekonomik Gelişim, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- İNALCIK, H. (2011). Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı; Devlet, Kanun, Diploması, İstanbul: Timaş Yayınları
- İSLAMOĞLU, Huricihan (2010). Osmanlı Devletinde Toprak ve Köylü, İstanbul: İletişim Yayıncılık
- KABAKLI, E. (2002). Millete Vurulan Canlı Pranga Bürokrasi, İstanbul: Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları

- KAHRAMAN, H. B. (2002). Kahraman, H. Bülent (2002). Avrupa: Türk Modernleşmesinin Xanadusu Türk Modernleşmesi Kurucu İradesine Yeni Bir Bakış Denemesi, Liberalizm, Devlet, Hegemonya içinde, E. F. Keyman (der.), İstanbul: Everest Yayınları
- KALAYCIOĞLU, E. ve A. Y. Sarıbay (2009). Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişme, Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme içinde, Bursa, Dora Yayınları, 9- 36
- KARABOĞA, D. V. (2012). Klasik Dönemde Osmanlı Devleti’nde Tarıma Etki Eden Faktörler Ve Bu Faktörlerin Ortaya Çıkardığı Sonuçlar, International Journal of Social Science, Vol. 5 (6), 313-327
- KARAL, E.Z. (1999). Tanzimat’tan Evvel Garphlaşma Hareketleri (1718- 1839), Tanzimat içinde, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 13- 30
- KARATEPE, Ş. (1999). “Devlet Yönetimi”, Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti ? içinde, İstanbul: İz Yayıncılık
- KARPAT, K.H. (2013). Türk Siyasi Tarihi, Siyasal Sistemin Evrimi, İstanbul: Timaş Yayınları
- KARPAT, K. H. (2010). Osmanlı’dan Günümüze Asker ve Siyaset, İstanbul: Timaş Yayınları
- KARPAT, K. H. (2002). Osmanlı Modernleşmesi, A.Z. Durukan ve K. Durukan (çev.), Ankara: İmge Kitabevi
- KARTA, N. (2014). 18. ve 19. Asırda Avrupa’da Para, Banka ve Mevduat Alanında Yaşanan Gelişmelerin Osmanlı İmparatorluğu’ Yansımaları, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 1, 149-164
- KOÇI Bey (1997). Koçi Bey Risalesi, Z. Danışman (Sadeleştiren), İstanbul: MEB Yayınları
- KOÇI Bey (1997). Koçi Bey Risalesi, M. Şimşekçakan (haz.), İstanbul: Yeni Zamanlar Yayınları
- KOPAR, M. ve M. Yolun (2012). 18. ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Borçlar Tarihine Bir Bakış, History Studies, International Journal of History, Vol. 4/1, 335-358
- KÖSEOĞLU, Ö. (2009). Birey- Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE, 2009
- LEWIS, B. (2000). Modern Türkiye’nin Doğuşu, M. Kıratlı (çev), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları
- LYBYER, A. H. (2000). Kanuni Sultan Süleyman Döneminde Osmanlı İmparatorluğunun Yönetimi, İstanbul: Sarmal Yayınevi
- MANTRAN, R. (2011). Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I; Kuruluş ve Yükseliş Yılları, S. Tanilli (çev), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- MANTRAN, R. (1995). XVI- XVIII. Yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu, Ankara: İmge Yayınevi



- MARDİN, Ş. (2009). Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez- Çevre İlişkileri, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme içinde, Bursa: Dora Basım Yayım, 121- 158
- MARDİN, Ş. (1996). Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu. M. Türköne, F. Unan ve İ. Erdoğan (çev.), İstanbul: İletişim Yayınları
- OCHSENWALD, W. (2000). Din ve Kültür, Brown, L. C. (der.), İmparatorluk Mirası içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 381-411
- OĞUZOĞLU, Y. (2000). Osmanlı Devlet Anlayışı, İstanbul: Eren Yayıncılık
- OKANDAN, R.G. (1999). Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri, Tanzimat içinde, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 97- 128
- ORTAYLI, İ. (2012). Yakın Tarihin Gerçekleri, İstanbul: Timaş Yayınları
- ORTAYLI, İ. (2009). Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumu, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme içinde, Bursa, Dora Yayınları, 91- 117
- ORTAYLI, İ. (2006). Son İmparatorluk Osmanlı, İstanbul: Timaş Yayınları
- ÖĞÜN, S. S. (2009). Türk Milliyetçiliğinde Hâkim Millet Kodunun Dönüşümü, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme içinde, Bursa: Dora Yayınları, 319- 358
- ÖĞÜN, S. S. (2002). Devlet- Toplum Metafiziği ve Türk Modernleşmesi, Keyman, E. F. (der.), Liberalizm, Devlet, Hegemonya içinde, İstanbul: Everest Yayınları
- ÖZ, M. (2005). Osmanlıda Çözülme ve Gelenekçi Yorumcuları, İstanbul: Dergâh Yayınları
- SARITÜRK, M. ve İ. Demirel (2006). Geç Osmanlı ve Kuruluş Dönemi Cumhuriyet Bürokrasisinin Siyasal- Entelektüel İmgelemi ve Bu İmgelemin Bürokrasinin Toplumsal Konumuyla Etkileşimi, Prof. Dr. M. Ali Gökteş'a Armağan içinde, DEÜ İİBF Kamu Yönetimi, İzmir, Birleşik Mtb.
- SHAW, J. S. ve E. K. Shaw. (1983). Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, İstanbul: E Yayınları
- SÖZEN, K. (2009). Kâtip Çelebi'nin Devlet Görüşü ve Osmanlı Türk Düşüncesindeki Etkileri, Süleyman Demirel Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, Sayı: 22, 25-40
- SZYLIOWICZ, J. S. (2000). Osmanlı'nın Eğitsel Mirası: Efsane mi Yoksa Gerçek mi?, L. C. (der.), İmparatorluk Mirası içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 412- 435
- ŞAHİN, C. (2012). Osmanlı Toprak Sistemi Hakkında Genel Bir Değerlendirme, International Journal of Social Science, Vol. 5 (6), 434-461
- ŞENGÜL, R. (2005). Fransa'da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri, Türk İdare Dergisi, (448), 61- 68

- TABAKOĞLU, A. (1985). Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi, İstanbul: Dergâh Yayınları
- TANERİ, A. (1997). Türk Devlet Geleneği, İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları
- TERZİ, M. A. (2012). Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur, Ankara: Sistem Ofset
- TORTOP, N., E. G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer (2007), Yönetim Bilimi, 7. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- TORUN, F. S. (2012). Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876), Karadeniz Araştırmaları, Sayı 32, 81-97
- UZUNÇARŞILI, İ. H. (2003). Osmanlı Tarihi, Ankara: Cilt: I- IV, XIII. Dizi- Sa. 16, Türk Tarih Kurumu Yayınları
- ÜNAL. M. A. (1999). Osmanlı İmparatorluğunda Müsadere, Osmanlı Devri Üzerine Makaleler- Araştırmalar içinde, Isparta: Kardelen Kitabevi
- WHEATCRAFT, A. (2004). Korkunç Türk, Batı'nın Gözüyle Osmanlı, G.A. Somuncu (çev.), İstanbul: Aykırı Yayıncılık
- VEINSTEIN, G. (2011). Büyüklüğü İçinde İmparatorluk, R. Mantran (Ed.), Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I; Kuruluş ve Yükseliş Yılları içinde, S. Tanilli (çev.), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 197- 279
- VELİDEDEOĞLU, H.V. (1999). Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat, Tanzimat içinde, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 139- 209
- YALMAN, M. T. (1944) Osmanlı İmparatorluğu Teşkilatında Mütessellimlik Müessesesine Dair, Türk Hukuk Tarihi Dergisi, Ankara: C. 1, 75-105
- YILDIRIM, Y. (2006). Mukaddime'nin Osmanlı Dönemi Türkçe Tercümesi, Dîvân İlmî Araştırmalar Dergisi, 11(21)
- YILMAZ, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 17, 215- 240
- YILMAZ, B. E. (2002). Osmanlı İmparatorluğu'nu Dış Boçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç, Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi, (4), 186-198
- YURTOĞLU, B. (2009). Kâtip Çelebi, Ankara: Atatürk Kültür Merkezi Yayını
- YUSUF Has Hacıp (2005). Kutadgu Bilig, Ankara, Diyanet Vakfı Yayınları
- YÜCEL, Y. (1974). Osmanlı Devlet Düzenine Ait Metinler I, Kitâb-ı Müstetâb, Ankara: Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Yayınları
- ZÜRCHER, E. J. (2004). Modernleşen Türkiye'nin Tarihi, İstanbul: İletişim Yayınları