

Müsta'mel çârşâl	'Aded	1
Şâli biniş	'Aded	1
Çuka cebken	'Aded	1
Kısa nâfe kürk	'Aded	1
Çuka kaplı sâvis çalkavası gocuk kürk	'Aded	1
Çuka kaplı gocuk kürk	'Aded	1
Çuka kaplı cübbbe kürk	'Aded	1
Simli biniş	'Aded	2
Kolan	'Aded	3
Hurç	Çift	2
Meşinli sağır köhne ma'a hurde-vât	'Aded	1

Müteveffây-ı mûmâileyhin orduy-ı hümayûnda zuhûr edüb bil-müzâyede fûrht olunan hayvânâtı beyân olunur.

Doru esb ma'a takım	Re's	1	126	Guruş
Def 'a doru esb ma'a takım	Re's	1	200	Guruş
Kula esb ma'a takım	Re's	1	130	Guruş
Kırbârgîr ma'a takım	Re's	1	135	Guruş
Yekûn			591	Guruş

Müteveffây-ı mûmâileyhin nakden zuhûr eden akçesinin ecnâs ve mikdârı:

Yaldız	'Aded	99	Fî-behere	10	Guruş	(Toplam)	990
Funduk (Fındık)	'Aded	91.5	Fî	9	Guruş	(Toplam)	823.5
Macâr (altûnu)	'Aded	100	Fî-i	9.5	Guruş 10 Para	(Toplam)	975
Mısır altûnu	'Aded	41.5	Fî-i	5.5	Guruş	(Toplam)	228 10 para
Zer-i mahebûb	'Aded	41	Fî	6.5	Guruş	(Toplam)	266.5
Fund(uk) rub'iyesi	'Aded	1144	Fî	2.5	Guruş	(Toplam)	2860
İstânbûl rub'iyesi	'Aded	108	Fî	2	Guruş	(Toplam)	216
İstânbûl nisfesi	'Aded	15	Fî	3.5	Guruş	(Toplam)	52.5
Beyâz akçe							
Ufak para							
Yekûn							

OSMANLI BÜROKRASİSİNDE STANDART KAĞIT KULLANIMINA YÖNELİK BİR TEŞEBBÜS (1911)

Murat CANDEMİR*

ÖZET

Osmanlı Devleti'nde dosya usûlü sonrası yazışmalarda iki taraflı ve standart ölçülerde kağıt kullanımı konusunda Hâriciye Nezâreti'nin Sadâret'e başvurusu ile başlayan ve merkezdeki bazı nezâretlerin de görüşlerinin alınmasıyla gelişen süreç, bu makalenin konusunu oluşturmaktadır. Mesele, bir dosya komisyonunun toplanarak, bu konuda nihâi kararlar almasıyla sonuçlandırılmıştır. Bununla birlikte, Osmanlı merkez ve taşra bürokrasisinde standart kağıt kullanımına teşebbüs edilmesi durumunda, gerek mâli, gerekse ulaşım yönünden ne gibi güçlüklerle karşılaşılacağı da bu süreçte ortaya çıkmıştır. Yine bu süreç, dosya usûlünün uygulanmaya başlamasından, komisyonunun toplandığı tarihe gelinceye değin dosya usûlü uygulanmasının hangi durumda olduğu konusunda da bir fikir sahibi olmamıza yardımcı olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı Bürokrasisi, Sadâret, dosya usûlü, standart evrak.

Bürokrasi, sosyal bilimlerin ve siyasî tartışmaların en çok kullandığı kavramlardan biridir. Kavramın kökü Fransızca bureau (dâire) kelimesine dayanır. Burada özellikle kastedilen hükümet dâiresi ve/veya idarî dâiredir. Bürokrasi ise, böyle bir dâirede çalışan memur ve idarecilerle onların sahip oldukları idarî güç ve yetkilerin tamamıdır. Bu anlamıyla "Bürokrasi" ile küçük bir devlet dâiresi kastedileceği gibi, devlet mekanizmasının bütünü (idareciler, memurlar ve onların sahip oldukları görev, güç ve yetkiler) de kastedilebilir. Bürokrasi'yi rasyonel bir teşkilatlanma kılan özellikler Max Weber'e göre şunlardır: 1-Hukukî kaideler ve müeyyideler 2-Maaşlı ve devamlı bir memurlar kadrosu, 3- Yazılı belgelere ve işlemlere dayandırılmış çalışma geleneği,

* Dr., İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü.

4- Kademeleştirilmiş, mevki ve işlemlere dayandırılmış çalışma geleneği, 5- İş bölümü esasına dayandırılmış görev dağılımı¹.

Bürokrasiyi rasyonel bir teşkilatlanma kılan ve aynı zamanda onu ideal hale getiren söz konusu özellikleri genel olarak belirttikten sonra, konuyu Osmanlı bürokrasisi ile beraber düşünmek gerekmektedir. Bu noktadan hareketle, Osmanlı bürokrasisindeki değişim kısaca ele alınacak ve bu değişimin yukarıdaki özelliklerden yazılı belgeler ve işlemlere etkisi ön plana çıkarılacaktır. Bilhassa bu makalenin konusal çerçevesi gereği, anlatımda genelden özele doğru daralan bir yaklaşım söz konusu olacaktır.

Osmanlı Bürokrasindeki Değişime Kısa Bir Bakış

Osmanlı bürokrasisinin klasik dönemdeki yapısı, bir geçiş dönemi sayılabilecek Paşa Kapısı veya Bâb-ı Âsâfî'nin ardından, 1830'lerden itibaren başlangıcını nezâretleşmenin teşkil ettiği idarî reformlarla değişime uğramıştır. Bu değişim, aynı zamanda bürokraside kalemiyeden mülkiyeye doğru olan dönüşümü ifade etmektedir².

¹ Bürokrasi kurum ve kavram olarak, XX. yüzyılla birlikte artan bir önem kazanmış ve Max Weber'in büyük ilgisini çekmiştir. Max Weber, Bürokrasi'yi teşkilatlanmanın en akıllıca örneği olarak görür ve O'na göre akıllıca ve düzenli işleyen bir bürokrasi modern devletin en hassas bir unsurunu teşkil eder. Bürokrasi'nin bu olumlu yorumlanışının karşısında, John Stuart Mill'e kadar giden olumsuz yorumlanış şekli de vardır. Gerçekten de bugün birçok kesimlerce Bürokrasi, idarî mekanizmada beceriksiz, yavaş ve lüzumsuz (formalite) işleyişlerinin sembolü olarak görülmektedir. John Stuart Mill, Bürokrasi ve Demokrasi'yi iki zıt kavram ve kurum olarak görmüş; Bürokrasi'yi hürriyeti ve temsili hükümeti tehdit eden bir unsur olarak yorumlamıştır. Günümüzde bazı siyaset bilimcileri, "bürokrasi"yi "yeni bir sınıf" olarak da yorumlamaktadırlar. Bürokrasi bu son anlamıyla daha ziyade eski komünist blok ülkeleri için kullanılmaktadır. Milovan Djilas'ın "yeni sınıf" tabiri ve kitabı gibi veya Troçki'nin bürokrasiyi, devrime ihanet eden yeni bir sınıf olarak görmesi örnek olarak gösterilebilir. Yine bir çok siyaset bilimcileri bürokrasiyi, modern devletin bir özelliğinden ziyade eski komünist-blok devletlerinin özelliği olarak yorumlamakta ve hatta Sovyet Rusya'daki idareyi "bürokratik kolektivizm" olarak tanımlamaktadırlar. Genel platformda, Weber'in yukarıda maddeler halinde ifade edilen yorumunu "ideal" bürokrasi olarak kabul etmek gerekir. Birçok ülkelerde, bürokrasi bu "ideal" tipe yaklaşmakta ve akılcı, düzenli bir işleyiş yansımaktadır. Ne var ki bir çok ülkede de bürokrasi katı, beceriksiz, yavaş ve sorumsuz bir mekanizma olup çıkmaktadır. Bk. İhan Sezal, *Sosyal Bilimlerde Temel Kavramlar*, Ankara 1981, s. 32-4.

² Findley, *Bürokratik Reform*, s. 5-14. "Bürokrasi" yi en geniş manasıyla, idarî hizmetler olarak tarif edersék, yani bürokrasiye ilk olarak teşkilat bakımından yaklaşırsak, askerî kurumlardan, dîni kurumlara "Meşihat, Kadî mahkemeleri" vs., "Mâbeyn" denilen saray ve saray sekreteryasından, kamu yönetimini ifade eden "Bâb-ı Âlî" ye kadar geniş bir teşkilat pespektifini yakalayabilme imkanına sahip olabiliriz. Eğer bürokrasiye toplumsal açıdan yaklaşırsak, belirli farklar içeren sınıflar ortaya çıkar. Meselâ; askerî-idarî sınıf olarak "seyfiyye", dîni-hukukî hizmetleri yerine getiren sınıf olarak "ilmîyye", saray hizmetleri ve sivil bürokrasiyi yerine getiren sınıf olarak ise Tanzimat'a kadar "kalemiyye", daha sonraları "mülkiyye" memurları olarak bilinen sınıf kendini gösterir. Yukarıda örnek verilen devlet teşkilatına ait müesseselerin ve toplumsal grupların her birinin kendi içinde karmaşık alt grupları bulunmaktadır. Carter V. Findley, "19. yy'da Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme", terc. Ahmet Günlük, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*, c. I, tarihsiz, s. 259.

Söz konusu dönüşüm, ideal ve rasyonel bir bürokrasinin özellikleri olarak yukarıda belirtilen maddelerden yazılı belgeler ve işlemler ile kademeleştirilmiş, mevki ve işlemlere dayandırılmış çalışma geleneğine ve iş bölümü esasına dayandırılmış görev dağılımına da etki etmiştir³. Bu noktada, çerçeveyi daha da daraltarak Osmanlı bürokrasisinde yazılı belgeler ve işlemlerin bürokratik açıdan değişimini kısaca şöyle özetleyebiliriz.

Osmanlı bürokrasisi XIX. yüzyıla değin, pratik ve oldukça süratli işleyen bir yapı arz etmekteydi. Devlet dâireleri genel olarak muamelelerini bir belge üzerinde yürütür ve konuyu sonuca bağlardı. Daha açık bir ifadeyle aynı belge muhtevasına göre devletin ilgili kalemlerinde dolaşır; buralardan mütalaalar ve şerhler işlenerek karara bağlanırdı. Bundan dolayı bu dönem evrâkının ekleri fazla değildir⁴. Tanzimat'a kadar resmî yazışmaların yönetiminde geçerli olan bu yapı, genel planda tek konu, tek belge ve defter sistemi uygulaması olarak da tarif edilebilir. Öte yandan Osmanlı Devleti'nde nezâretler döneminin başlamasıyla birlikte giderek karmaşık hale gelen devlet teşkilatına bağlı olarak kalemlerin sayısı da artış göstermiştir⁵.

³ Eserin bütünü faydalı olmakla birlikte, bahis konusu dönüşümün merkez konumundaki Sadâret teşkilatındaki etkileri için özellikle bk. Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, İstanbul 1993, s. 25-64; Sezal, a.g.e., gös. yer.

⁴ Ali Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İstanbul 2004, s. 141-42.

⁵ Necati Aktaş, "Osmanlı Dönemi Arşivciligimiz", *Osmanlı*, C. VI, 1999, s. 304. Tek konu, tek belge ve defter sisteminin neyi ifade ettiğinin daha kolay anlaşılabilmesi için, timar tayin ve tevcihine ait bürokratik işlem süreci örnek verilebilir. İşlem, bir arz ile başlamaktadır. Arzı yazan kişi, kağıdın üst ve yan taraflarını boş bırakmaktaydı. Bu hem bir saygı gösterisi, hem de daha sonra yapılacak işlemlerin arzın kaleme alındığı aynı kağıda yazılması için yer ayrılması amacına yönelikti. Çünkü yazılması üzerine başlayan ve tek bir konu etrafında gelişen bürokratik süreç, genel olarak arzın yazıldığı kağıdın üzerinde yapılan şu işlemlerle devam ederdi: I- "Mahalli görüle" kaydı üzerine ana defterden durumu açıklayan şerh, II- "Der-kenâr", yeni tayinin deftere kaydına dair not ile devam ederdi. Yani, "mahalli görüle" deyimindeki "mahall" konuyla ilgili bu ana defterdi ve bu defterdeki kayıt, kanun gibi ise, Sadrazamın buyruldu üzerine yapılacak diğer işlemleri ihtiva ederdi. Sonuç olarak genel bağlamda tek bir konuyu içeren, tek bir belge ve defter üzerinde cereyan eden muamelat ve kayıt sistemi geçerli durumdaydı. Bk. Halil İnalçık, "Osmanlı Bürokrasisinde Aklâm ve Muâmelât", *Osmanlı Araştırmaları Dergisi*, I, İstanbul 1980, s. 1-14. Kezâ, Tanzimat'tan önce maliyeden kayda müracaatla çıkan bir emrin teşekkülüne ait bürokratik işlem safhaları için bk. Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi*, s. 117-118. Belgeler üzerindeki işlemlerin diplomatik ilmi çerçevesinde incelenmesi için özellikle bk. Mübahat Kütükoğlu, *Osmanlı Belgelerinin Dili*, İstanbul 1994.

Başka bir deyişle, klasik dönem Osmanlı bürokrasi ve yazışma usûlü ile XIX. yüzyıl uygulaması arasındaki en önemli farklardan biri olan evrâkın tekemmülü aşamalarında da bir değişim söz konusu olmuştur. Çünkü, klasik dönemde muamelat ve aklâm, genellikle büroların özelliklerine göre ayrı ayrı kaligrafler halinde bir tek sayfa üzerinde yer alıp karara bağlanmaktaydı⁶. Yani Tanzimat öncesi dönemde muamelat, genellikle bir belge üzerinde çeşitli kalemlerden çıkarılan derkenarlar şeklinde tekemmül ederdi. Son dönemde batının etkisiyle benimsenen ve bugün de devam eden her kalemden ayrı bir evrâk eklenmesi veya leff (ek) usûlüne geçilmiştir⁷.

Böylelikle devlet teşkilatında ve evrâkın tekemmülünde yukarıda ana hatlarıyla belirtilen köklü değişiklikler olduğu gibi, belgelerin kayıt ve muhafazasında da esaslı değişiklikler olmuştur. Bu dönemdeki en önemli gelişmeler arasında 1846 yılında Hazine-i Evrâk'ın kurulması gösterilebilir⁸. Özellikle 1851 yılında Sadâret makamına bağlı Bâbîâlf Evrâk Odası'nın kurulması ile birlikte, batı devletlerindeki örnekler model alınarak Gelen-Giden defter kayıtları ve aynı konuda her birimden kaleme alınan ve çıkan yazı için ayrı bir kağıt kullanılmaya başlanmıştır. Bu usûlün uygulanmasına Bâbîâlf Evrâk Odası vasıtası ile önce Sadâret kapsamında başlanılmış, zamanla bütün nezâret ve taşra teşkilatında yaygınlaştırılarak, bazı ufak tefek değişikliklerle günümüze kadar gelmiştir⁹.

Bu aşamalardan sonra, Osmanlı Devleti'nde dosya usûlü uygulamasına merkez bürokrasisinde önemli bir yeri olan Sadâret teşkilatında 1309/1892 tarihinde başlanılmıştır. Bu uygulamanın kapsamı, Sadâret makamına devlet dâireleri ve vilâyetlerden gelecek, buna mukabil ilgili devlet dâirelerine ve vilâyetlere Sadâret'den gidecek bütün evrakı içine almaktaydı¹⁰.

⁶ Mehmet İpşirli, "Bâbîâlf" mad., *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi (DİA)*, C. IV, İstanbul 1991, s. 384. Burada kullanılan "tekemmül" kelimesinin, resmî bir belgenin bürokratik aşamalardan geçerek hukukî meşruiyet kazanması şeklinde yorumlanmasının veya bu şekilde anlaşılmasının daha doğru bir yaklaşım olacağı kanaatindeyiz.

⁷ Klasik dönemdeki tek belge üzerindeki derkenarlar şeklindeki usûl, süratli, sade ve ekonomik bulunmaktadır. Leff usûlü ise, girift, ağır işleyen ve israfa dayalı bir usûl olarak eleştirilmektedir. Mehmet İpşirli, "Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilâtı", C. I, *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, İstanbul 1994, s. 197.

⁸ İpşirli, *Bâbîâlf*, s. 385.

⁹ Necati Aktaş, "Osmanlı Dönemi Arşivciliğimiz", *Osmanlı*, C. VI, 1999, s. 304.

¹⁰ Dosya usûlünün Sadâret makamında uygulanması görevini yüklenen Bâbîâlf Evrâk Odası'nın 11 Şevval 1309/9 Mayıs 1892 tarihli Nizamname-i Dâhiliyesi için bk. BOA, *Dosya Usûlü İradeler Tasnifi (DUİT)*, nr. 37-2/11-16; BOA, *Sadâret Dîvân-ı Hümayîn Kalemî Mukâvelât (A. DVN. MKL)*, nr. 33-15.

Öte yandan standart kağıt uygulaması, dosya usûlü ile bağlantılı olarak ele alınacağından, bu konuya geçmeden önce, genel olarak dosya usûlünde yazışmaların ne şekilde işlediğine dair bir parça teknik izahta bulunmak daha doğru olacaktır. Mesele, ana hatlarıyla ve Bâbîâlf Evrâk Odası'nın kuruluşundan itibaren şöyle toparlanabilir. Sadâret makamına bağlı olarak kurulan Bâbîâlf Evrâk Odası, Sadâret'e gelen ve giden evrâkın hulasa kayıtlarını tutar, bürokratik bir hafıza görevini yüklenirdi¹¹. Bu hulasa kayıtlarının yanı sıra, dosya usûlü uygulamasının işlerlik kazanmasına kadar olan süreçte, Sadâret tarafından re'sen veya cevaben yazılan herhangi bir yazı, önce ayniyat defterlerine aynen kaydedilir, daha sonra yine aslı ilgili yere gönderilip, müsveddesi saklanırdı¹². Dosya usûlünün işlerlik kazanması ile birlikte,

¹¹ Bâbîâlf Evrâk Odası, 1851 tarihinde kurulmuş, daha sonra 1861 yılında çıkan nizamnamesinde görevi, yalnızca İstanbul'daki devlet dâireleri ile hazinelerinden Sadâret'e gelen ve Bâbîâlf'den İstanbul'daki söz konusu bu dâirelere gönderilen yazışmaların, kayıt işlemlerinin yerine getirilmesi olarak belirtilmiştir. Bâbîâlf'in taşra ile olan münasebeti görevini yüklenen Dahiliye Kalemî 1872'de ilga edilip, görevleri İcra Odası adıyla küçük bir heyete devredildikten sonra, çıkarılan nizamnameyle Bâbîâlf Evrâk Odası'na dahil edilmiştir. Bu şekilde Bâbîâlf Evrâk Odası Dersaadet, Anadolu, Rumeli, Arabistan ve İcra kısmı olarak beşe ayrılmıştır. Bk. Ali Akıldız, *Tanzimat*, s. 35-36; Dahiliye Kalemî'nin ilgası ve görevlerinin Bâbîâlf Evrâk Odası'na devri için bk. BOA, *İrade-Dahiliye (I. DH.)*, nr. 45739 (8 Ş 1289); BOA, *DUİT*, nr. 37-2/12. Bâbîâlf Evrâk Odası, kendisinden sonra kurulan evrâk odaları için bir örnek teşkil etmiş ve daha önce de zikredildiği gibi dosya usûlü ilk bu oda vasıtasıyla Sadâret bünyesinde uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca Bâbîâlf Evrâk Odası'nın hulâsa olarak tuttuğu Nezâret ve Devâir Gelen-Giden Defterleri, 1922 senesine kadar devam eden 1060 adet defterden oluşmaktadır. Yine Bâbîâlf Evrâk Odası'nın hulâsa kayıt şeklinde tuttuğu Vilâyet Gelen-Giden Defterleri ise, 1864 senesinden sonra eyâlet sisteminden vilâyet sistemine geçilmesiyle birlikte her vilâyet için tutulan 1068 defterden meydana gelmiştir. Bk. *Başbakanlık Osmanlı Arşivi Rehberi*, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (BDAGM) Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yay., Ankara 1992, s. 164, 169; *Belgelerle Arşivcilik Tarihimiz (Osmanlı Dönemi)*, C. I, BDAGM Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yay., Ankara 2000, s. 26-27. Bâbîâlf Evrâk Odası'nın nezâretler ve diğer dâirelerin evrâk odalarının ve arşivlerinin kurulmasına etkisi için bk. Murat Candemir, *Bâb-ı Âlf Evrâk Odası*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul 2002, s. 104-110.

¹² Sadâret'e gelen evrâklar, önce Bâbîâlf Evrâk Odası'nca tutulan gelen defterlerine hulâsa olarak kayıt edilmektedirler. Aynı şekilde Sadâret Mektubî Kalemî tarafından sureti Ayniyât defterlerine kaydedilen bir yazı da gönderilmeden önce son olarak yine Bâbîâlf Evrâk Odası'na hulâsa olarak tutulan giden defterlerine kaydedilirdi. Bu şekilde Gelen-Giden defterleri arasında mutabakat sağlanırdı. Ayniyât defterleri serisi, 1717 adet defterden oluşmakta ve dosya usûlünün önceliğini teşkil etmektedirler. 1228-1320/1812-1903 yılları arasında yaklaşık bir asırlık zaman dilimine hitab etmişlerdir. Ancak dosya usûlüne geçiş birdenbire olmamıştır. Nitekim dosya usûlüne geçildikten sonra birkaç yıl daha devam eden Ayniyât defterleri bulunmaktadır. Ancak bu defterler, pelûr kağıtlara yazıldıklarından kullanım açısından oldukça elverişsizdir. Ayniyât defterleri hakkında daha geniş bilgi için bk. Abdülmecid Mutaf, "Osmanlı Arşivlerindeki Ayniyât Defterleri", *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi (OTAM)*, C. VII, 1996, s. 386-387. Bu ara dönemde hem Bâbîâlf Evrâk Odası'nda kaydedilip, dosya numarası almış, hem de Ayniyât Defterine kaydedilmiş bir örnek için bk. BOA, *BEO NDG-G*, nr. 94, kayıt nr. 103; BOA, *BEO*, nr. 44303 (4 L 1312); BOA, *BEO Ayniyât Defteri*, nr. 1652, s. 941.

ayniyyât defterleri ortadan kalkmış, bu şekilde gerek herhangi bir konuda Sadâret'e gelen ve gerekse muamelesi tamamlandıktan sonra cevaben ilgili birime gönderilen evrâkın aynı dosyada tutularak, Evrâk Odası'nda bütünlük içerisinde muhafazaları amaçlamıştır.

Ancak, genel olarak dosya usûlünde “*dosya*”dan kastedilen mana ile günümüzdeki dosya tanımı aynı değildir. Yani, dosya usûlündeki “*dosya*” tanımı, (bürokratik bir işlem ünitesi olan kaleme ait) küçük belge grupları veya bir dosya için kapak işlevini gören, kalın kağıt, karton veya mukavvadan yapılmış katlı yaprak, yani bugünkü manada “*gömlek*”e karşılık gelmektedir¹³. Ayrıca, yine dosya usûlünde kullanılan ve Arşivcilik bakımından genellikle 400-500 belgeyi içeren koruyucu kutuya “*karton*” denilmektedir. Ancak bu sayı ortalamadır. Daha fazla evrâk içeren kartonlar da bulunabilmektedir¹⁴.

Standart Ebatla Kağıt Kullanımı Meselesi ve Dosya Usûlü

XIX. yüzyıl Osmanlı bürokrasisinde standart ebatla kağıt kullanımı ile ilgili bazı uygulamalara, dosya usûlünden önce 1856 tarihinde rastlanmaktadır. Genel olarak bu uygulamaların yazışmalara hız kazandırma ve evrâkların muhafazasını kolaylaştırma gibi bir amaca sahip olduğu gözlemlenmektedir. Nitekim standart ölçülerde ve soğuk damgalı kağıtlar hazırlamak için Hazîne-i Evrâk'da kullanmak üzere bir litografya makinasının Londra sefâreti vâsıtasıyla satın alınmasına karar verilmesi, böyle bir uygulamaya örnek gösterilebilir. Buna sebep olarak da, Sadâret makamından yazılan çeşitli resmî yazıların, konunun büyüklüğüne göre farklı şekil ve büyüklüklerdeki kağıtlara yazılmakta olduğu; bu durum ise evrâkların hem okunuşunu, hem de düzgün bir şekilde muhâfaza edilmesini zorlaştırdığı belirtilmektedir. Ayrıca bir evrâkın, ilk bakışta hangi dâireden yazıldığının anlaşılacağı dile getirilmektedir. Bu sorunu gidermek için de bundan böyle her dâireden yazılacak evrâkın üst kısmına, o dâirenin adının basılı bulunmasına, bütün evrâkların standart ebatlarda olmasına ve bu sistemin devlet dâirelerinin hepsinde geçerli olmasına karar verildiği bildirilmiştir (15 Şevvâl 1272/19 Haziran 1856)¹⁵. Ayrıca bu

¹³ Frank B. Evans, François J. Himly, Peter Walne, Arşivcilik Terimleri Sözlüğü / Dictionary of Archival Terminology, Türkçe hazırlayan ve genişleten: Bekir Kemal Ataman, İstanbul 1995, s. 62-63.

¹⁴ Atilla Çetin, “Yıldız Arşivi'ne Dâir”, *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Dergisi*, C. XXXII, Mart 1979, s. 571.

¹⁵ BOA, *İ. DH*, nr. 22632 (15 L 1272).

uygulamalarda evrâk sahteciliğini önlemek gibi bir amacın varlığı da söz konusudur¹⁶.

Öte yandan Sadâret makamının, Bâbiâlf Evrâk Odası'na ait ilk nizâmnâmesinin yayımlanmasından sonra, gelen ve giden evrâkın nizâmnâmede belirtilen usûllere uygun olarak kaydının yapılması hakkında çeşitli meclis ve nezâretlere emir verildiği görülmektedir. Bu konuda Sadâret'çe Meclis-i âlf-i Tanzîmât'a, Meclis-i Vâlâ'ya, Hâriciye ve Deâvî nezâretlerine hitâben yazılan tezkirelerde konumuzla ilgili bazı bilgiler bulunmaktadır. Sözü geçen tezkirelerde yer alan bilgilere göre, yazışmalar çeşitli şekil ve büyüklükte evrâkla yapılmakta ve bazen bütün bir tabaka kağıdın her tarafı doldurulmaktadır. Ancak bu gibi yazıların okunuşunun ve bir metot dahilinde düzenli bir şekilde muhafazasının zor olduğunun özellikle altı çizilmektedir. Bu zorluklara ek olarak, bir mesele hakkında kaleme alınmış olan bu gibi yazıların, hangi devlet dâiresinden yazılmış olduğunun ilk bakışta anlaşılacağı bildirilmiştir. Bundan böyle herhangi bir dâireden yazılan bir evrâkın üst kısmında, o dâirenin adının basılı olarak yazılı bulunması gerektiği belirtilmiştir. Bütün yazıların hepsinin “*bir şekil ve hey'ette*” düzenlenmiş evrâka yazılması halinde yazıların gerek okunmalarında, gerekse düzenlenip, muhafaza edilmelerinde kolaylık sağlanacağı dile getirilmiştir. Bundan başka, Bâbiâlf dâhilindeki devlet dâireleri için Litoğrafya makinasında iki değişik türde kağıt bastırılıp, bu kağıtlardan ilgili dâirenin adı yazılı bulunmasına Sadâret tarafından, dâire adı yazılı olmayanına ise o dâirenin reisi (başkanı) tarafından kaleme alınacak yazıların yazılması istenmiştir (1 Zilkade 1277/ 11 Mayıs 1861)¹⁷.

¹⁶ Bu maksatla “*evrâk-ı sahiha-i cedide*”nin arka yüzüne, soğuk damga ile matbû nezâret damgası vurularak, evrâkların taklit edilmesinden ortaya çıkabilecek pek çok sakıncanın engellenmesi amaçlanmıştır. Bu işlemi yerine getirmek için de, dört adet makinanın 8.466,5 kuruşa satın alınması uygun görülmüştür (7 Rebiülevvel 1279/1 Eylül 1862). Bk. BOA, *İ. DH*, nr. 33667 (7 RA 1329). Söz konusu damgalı kağıtlar bir hayli zaman resmî muamelâtda kullanılmış, sonradan bunların yerine pul kullanılmaya başlanılmıştır. Bkz. Ahmed Lütfî Efendi, *Târîh-i Lütfî*, C. VIII, nşr. Abdurrahman Şeref Bey, Dersaadet 1328, s. 12.

¹⁷ Yazıda ele alınan konular, kısaca bir not şeklinde belirtilecek ve bu sayede ilk bakışta hangi konuları içerdiği anlaşılacaktır. Bu husus “*Bâb-ı âli dâhilinde olan dâ'ire için Litoğrafya Destgâhı'nda ikişer nev' olarak kağıd bastırılıp onun dâ'ire lafzı muharrer olan nev'ine taraf-ı Sadâretten ve lafz-ı mezkûr olmayan nev'ine dahi ol dâ'irenin re'isi bulunan zât tarafından yazılacak mevâddın tahrîr olunması karârgâr olmuş olduğu*” biçiminde ifade edilmiştir. Bk. BOA, *Sadâret Mektûbî Kalemi Nezâret ve Devâir* (A. MKT. NZD.), nr. 352/101 (1 ZA 1277).

Standart kağıt uygulamasına öncelik teşkil eden bu kararlardan ve dosya usûlünün merkez bürokrasisinde uygulanmaya başlamasından yaklaşık yirmi yıl kadar sonra, Hâriciye Nezâreti Sadâret makamına bir tezkire yazarak dosya usûlü hakkında bazı görüş ve değerlendirmelerde bulunmuştur. Öncelikle dosya usûlünün uygulanmasıyla bütün devlet dâirelerindeki belgelerin son derece düzgün ve sağlam bir hale geldiği, bu sayede kazanılan hızlilik ve düzenin ise muamelat bakımından sağladığı yararların herkesçe kabul edildiği belirtilmiştir. Bu bakımdan devlet dâirelerinin ekserisinin dosya usûlünü kabul ederek uyguladıkları dile getirilmiştir. Bununla beraber bütün devlet dâirelerinin formal bakımdan standart ve iki taraflı kağıt kullanmamasının dosya usûlünden beklenen faydaların elde edilmesine engel olmasının yanı sıra diğer bazı zorluklara sebep olduğu da ilave edilmiştir. Bu sakıncayı ortadan kaldırmak ve bazı kağıtların diğerine göre küçük veya büyük olması sebebiyle düşerek kaybolması veya bazı yerlerinin silinip yok olmasını engellemek amacıyla gelecek sene, yani Rûmî 1328 (1912) yılından başlamak üzere merkezdeki bütün devlet dâireleri ile vilâyetlerin genel olarak iki taraflı ve ölçüleri standart kağıt kullanmasını teklif etmiştir. Sadâret makamı, Hâriciye Nezâreti'nin bu görüş ve tekliflerini uygun bularak merkezdeki nezâret ve dâirelere tebliğ etmiştir (1 Kanun-ı evvel 1327/14 Aralık 1911) ¹⁸.

Konuyla ilgili yazışma, nezâretlerden gelen değerlendirmelerin alınmasıyla devam etmiştir. Sadâret'in standart kağıt kullanımı ile ilgili yazısına başta Hâriciye Nezâreti olmak üzere, Evkaf-ı Hümayun, Mâliye, Harbiye, Adliye ve Mezâhib ve Defter-i Hakanî Nezâretlerinden cevabî yazılar gönderilmiştir.

Hâriciye Nâzırı, cevabî yazısında önceki yazısına atıfta bulunarak, standart kağıt kullanımı ile ilgili değerlendirme ve tavsiyesinin, Sadâret makamınca uygun görülüp, bütün nezâretlere genel bir tebligatta bulunulmasına değinmiştir. Ancak Sadâret tarafından yazılan bu yazıda "ta'yîn-i eb'âd" edilmemiş, yani kullanılacak standart kağıdın ölçülerinin belirtilmemiş olmasının tereddütlere sebep olacağı dile getirilmiştir. Hâriciye Nezâreti, çözüm olarak gerek Osmanlı elçiliklerinde, gerekse yabancı devletlerin elçiliklerinde

çoklukla kullanılan kağıt formunun örnek alınmasını tavsiye etmiş ve bu kağıdın bir örneğini Sadâret makamına göndermiştir¹⁹.

Mâliye Nezâreti, meselenin iktisadî yönüne değinmiş, bütçenin şimdiki durumu göz önüne alınarak birçok ödeme ve harcamalardan mümkün mertebe tasarruf yapılmaya çalışıldığını hatırlatmıştır. Buna bağlı olarak, kağıt satın alımı sırasında da bu durumun öncelikle ele alınarak işin gereğine göre hareket edilmesini istemiştir. Bu hatırlatmalardan sonra satın alınacak kağıtlar değerlendirilmiştir. Buna göre, tezkire ve tahrîrât için kullanılacak kağıtlar, aynı kıt'ada (boyda) ve "a'lâ ve vustâ" cinsinden bir veya iki taraflı olacaktır. Telgraf kağıdı olarak kullanılacak kağıtlar ile Mâliye Hazînesi şubeleri ile merkezdeki devlet dâireleri arasındaki yazışmalarda kullanılan müzekereler için satın alınması düşünülen kağıtlar, küçük kıt'ada ve "vustâ" cinsinden olacaktır.

Ancak sonuçta söz yine bütçeye getirilmiş, niçin bu kağıt türleri ve boylarının tercih edildiği mâlî yönden izah edilmeye çalışılmıştır. Mâliye bütçesinde kırtasiye için ayrılan ödeneğin, daha sene ortasında tamamen harcandığı belirtilmiştir. Bu sebeple, sene sonuna kadar "idâre-i maslahat" edilebilmesi için bu ödeneye 70. 000 kuruş daha ilave edilmesinin zorunluluk haline geldiği ve bunun için "tahsîsât-ı munzama", yani ek ödenek talep edildiği dile getirilmiştir. Dolayısıyla bu durum, içeriği kısa ve çoğunlukla bir iki cümleden ibaret olan telgraflar ile sözü geçen şubeler ve dâireler arasındaki sirkülasyonda kullanılacak müzekereler için küçük kıt'ada kağıt kullanılmasının sebebi olarak gösterilmiştir. Söz konusu edilen telgraf ve müzekereler için büyük kıt'ada ve iki taraflı kağıt kullanılması halinde kırtasiye bedeli olarak ayrılan ödeneye bir katının daha ilave edilmesinin gerekeceği ifade edilmiştir. Böyle bir ilâvenin yapılmasının da "muvâzene-i umûmiyye"de, yani genel bütçede büyük bir gedik açacağı vurgulanmıştır.

Bundan başka Mâliye Hazînesi'nde kullanılan kağıtların diğerinden büyük veya küçük olması dolayısıyla düşüp kaybolmaması için raptiye ve yazıların kenarlarından taşarak bazı kısımlarının silinmemesi için de "gömlük"

¹⁸ BOA, Bâb-ı âlî Evrâk Odası (BEO), nr. 298165 (22 Z 1329).

¹⁹ Hâriciye Nezâreti'nin 6 Muharrem 1330 (14 Kanun-ı evvel 1327/ 6 Muharrem 1330) tarih ve 1491 numaralı bu cevabî yazısında, örnek alınacak kağıt formu ile ilgili "Sefâret-i seniyye ve düvel-i ecnebiyye sefâretleri tarafından isti'mâl edile gelmekte olan kağıdın umûmiyyetle melfûfen takdim kılınan kağıdın eb'âdî derecesinde olduğu görülmekte olmasına nazaran bu kağıdın numûne itihâzı husûsunun tebliği" ibarelerine yer vermiştir. Bk. BOA, BEO, nr. 300552 (7 RA 1330).

kullanıldığı, bu bağlamda Hâriciye Nezâreti'nce ileri sürülen sakıncaların, Hazîne tarafından “ğayr-ı vârid görünmekte” olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple kırtasiye masraflarının neredeyse bir kat daha artması gibi bir mecburiyetle sonuçlanacak böyle bir usûlün uygulanacak olması halinde, devlet dâirelerinin her birinde boyutları bakımından “yek-nesak”, yani standart kağıtların kullanımının sağlanması için öncelikle birer örnek düzenlenmesi istenmiştir²⁰.

Evkaf-ı Hümayun Nezâreti, Hâriciye Nezâreti'nce ortaya konan görüşün bir dâirede kullanılan kağıtların eşit boyutlarda bulunması için değil de, bütün merkez dâireleri ile vilâyetlerin aynı boyutlarda kağıt kullanmasına yönelik olması durumunda, Evkaf-ı Hümayun Nezâreti'nce satın almada izlenecek yolu belirtmiştir. Buna göre, Evkaf-ı Hümayun Nezâreti'nin Rûmî 1328 (1912) yılındaki kullanımı için temin edilecek kağıtların, merkez dâireleri ile vilâyetlerin bütününde geçerli olacak kullanıma uygun biçimde satın alınması, ayrıca uygun görülerek kabul edilen boyutların bildirilmesi talep edilmiştir²¹.

Harbiye Nezâreti, Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Dâiresi'nin müzekkeresinde de belirtildiği üzere, “tezâkir ve muharrerât-ı sâ'irede” kullanılabilir kağıtların boyutlarının belirlenmesi veya buna dair örneklerin gönderilmesini istemiştir²². Harbiye Nezâreti, aynı konuda yine Sadâret'e cevaben gönderdiği diğer bir tezkiresinde, önceki cevabı tezkirede olduğu gibi Erkân-ı Harbiye-i Umûmiye Dâiresi'nin kararına atıf yapmış, tezkirelerin yanı sıra diğer yazışmalarda kullanılacak kağıtların ölçülerinin tespit edilmesi ya da örneklerinin gönderilmesi talebini yinelemiş ve bu işin “bir ân evvel” yapılmasını istemiştir²³.

Adliye ve Mezâhib Nezâreti ise cevabında, esasen Rûmî 1328 (1912) yılı başlangıcından itibaren nezârete bağlı dâirelerde dosya usûlünün uygulanmasının kararlaştırıldığını belirtmiş, bu çerçevede yazışmaların vilâyetler tarafından da standart ebatlarda kağıtlara yazılmasının bir gereklilik

²⁰ Mâliye Nezâreti'nin 11 Muharrem 1330 (19 Kanun-ı evvel 1327/1 Ocak 1912) tarih ve 19200/84 numaralı cevabı yazısı için bk. BOA, BEO, gös. yer.

²¹ Bu husûs, “Nezâret-i âcizce sene-i âtiye için tedâriik olunacak kağıtlar için o yolda mübâya'a olunmak üzere tensîb ve kabûl edilen eb'âdın inbâsı” ifadeleriyle dile getirilmiştir. Evkaf-ı Hümayun Nezâreti'nin 2 Muharrem 1330 (10 Kanun-ı evvel 1327/2 Muharrem 1330) tarih ve 29557/594 numaralı cevabı yazısı için bk. BOA, BEO, nr. 300552 (7 RA 1330).

²² Harbiye Nezâreti'nin 16 Muharrem 1330 (24 Kanun-ı evvel 1327/6 Ocak 1912) tarih ve 746 numaralı cevabı yazısı için bk. BOA, BEO, gös. yer.

²³ Harbiye Nezâreti'nin 23 Safer 1330 (30 Kanun-ı sani 1327/12 Şubat 1912) tarih ve 843 numaralı cevabı yazısı için bk. BOA, BEO, nr. 300552 (7 RA 1330).

olduğunu belirtmiştir. Ancak böyle bir uygulamaya geçilmesinin, vilâyet mahkemeleri için gereken matbû ve gayr-ı matbû evrâkın merkez tarafından temin edilip, önümüzdeki sene başlamadan önce ihtiyaç duyulan yerlere ulaştırılmasıyla mümkün olacağına işaret etmiştir. Halbuki bütün yazışmalar için kullanılacak iki taraflı kağıdın hazır edilebilmesi için bütçedeki kırtasiye ödeneğine yüzde elli oranında ekleme yapılması gerektiğinin daha önce Sadâretçe ifade edildiği, öte yandan Adliye Nezâreti'nin vilâyetler ve kendisine bağlı dâirelerin ihtiyaç duyduğu evrâkı basıp, dağıtımını sağlayacak teşkilat ve nakil vasıtalarına sahip olmadığına dikkat çekmiştir. Ayrıca bu sorunlara çözüm bulunsa bile, Osmanlı Devleti topraklarının genişliği ve nakil vasıtalarının yetersizliği bakımından basılacak ve hazırlanacak evrâkın zamanında yerlerine ulaştırılmasının, merkez tarafından nezâretlere yapılacak dağıtım işinin Rûmî 1327 (1911) yılı Ağustos ve Eylül ayları içinde tamamlanmasıyla mümkün olacağını ifade etmiştir. Bütün bu sorunlar göz önüne alındığında, standart kağıt uygulamasına Rûmî 1328 yılı başlangıcından (Mart 1912) itibaren geçilemeyeceği sonucuna varılmıştır. Nezâret, Encümen-i İdâre-i Adliye kararına göre, standart kağıt uygulamasına geçişin bütçede yeterli ödeneğin ayrılıp, nakil vasıtalarının hazırlanması durumunda Rûmî 1329 (1913) yılında gerçekleşebileceğini bildirmiştir²⁴.

Defter-i Hakanî Nezâreti, meselenin ticarî yönünü ön plana çıkarmıştır. Öteden beri nezâret encümenince “bi'l-münâkasa” kararlaştırılan bedeline göre satın alınmakta olan kırtasiye ihtiyaçlarının, gerek eksiltme sırasında tüccarların kendi aralarında anlaşmaları, gerekse satın alınmak istenen kağıt cinslerinin çoğunlukla eksiksiz olarak bulunmaması yüzünden, fiyatın normal seviyeye düşürülemediğinin altını çizmiştir. Bu sebeple de, devlet hazinesinin ara sıra zarara uğradığını belirtmiş, bu tür zararların önünün alınması için bir sene içinde ihtiyaç duyulan kağıt cinslerinin miktarının ve satın alma şartlarının belirlenip, Hâriciye Nezâreti vasıtasıyla kağıtları üreten fabrikaların bulunduğu devletlerdeki Osmanlı elçiliklerine bildirilmesi istenmiştir. Böylece elçilikler aracılığıyla en uygun fiyatı veren fabrikanın tespit edilerek, kağıdın doğrudan doğruya üretici fabrikadan satın alınması çözüm olarak teklif edilmiştir²⁵.

²⁴ Adliye ve Mezâhib Nezâreti'nin 7 S 1330 (14 Kanun-ı sani 1327/27 Ocak 1912) tarih ve 838 numaralı cevabı yazısı için bk. BOA, BEO, nr. 300552 (7 RA 1330).

²⁵ Defter-i Hakanî Nezâreti'nin 19 Safer 1330 (26 Kanun-ı sani 1327/8 Şubat 1912) tarih ve 351 numaralı cevabı yazısı için bk. BOA, BEO, gös. yer.

Bu şekilde nezâretlerin görüşleri alındıktan sonra, Mâliye, Dahiliye, Hâriciye ve Sadâret müsteşarlarından bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon, öncelikle durum tespiti yapmıştır. Komisyonun bu tespitleri, yazışmanın seyrinin genel bir özeti gibi sayılabilir. Yazışmaya ait bütünlüğün kaybolmaması ve genel bir toparlama açısından aktardığımız bu tespitlere göre, dosya usûlünün düzenli bir biçimde uygulanması için Rûmî 1328 (1912) senesinden başlamak üzere merkez ve vilayetlerde iki taraflı ve boyutları eşit kağıt kullanılmasının Hâriciye Nezâreti'nden talep edilmesi üzerine, halen devlet dâirelerinde kullanılan evrâk ve uygulanan usûl hakkında bilgi alındıktan sonra konunun komisyonca görüşüldüğü belirtilmiştir.

Elde edilen bilgilere göre, halen kullanılan kağıtların ölçüleri ve cinsleri farklı olup, dosyaların düzeninin sağlanması için kağıtların ölçülerinin standart hale getirilmesi gerekli olduğu gibi, kağıt cinsinin de ıslah edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Bundan başka, her devlet dâiresi ihtiyaç duyduğu kağıtları esnâftan çoğunlukla yüksek fiyatla satın aldığından, kullanılacak kağıtların boyutları ve her dâirenin bir sene boyunca tüketeceği kağıtların miktarı tespit edilip, gereken kağıtlar bir veya birkaç fabrikadan toptan satın alınır ise her sene kağıtların satın alınması için harcanan yüksek meblağların, önemli bir kısmının tasarruf edilip, kağıt cinslerinin ıslâh edilebileceği belirtilmiştir. Bu şekilde "*dosyanın temîn-i intizâmı*" için kullanılması gereken iki taraflı kağıtlardan dolayı, sonradan ortaya çıkacak meblağlara da mevcut ödeneye ekleme yapılmadan karşılık bulunacağı belirtilmiştir.

Ancak Osmanlı topraklarının genişliği ve nakil vasıtalarının sınırlı olması sebebiyle birkaç vilâyetten başkasına, özellikle uzak yerlere merkezden kağıt gönderilmesindeki zorluklara binâen vilâyetlerce kullanılacak kağıtların satın alınma ve dağıtım şekli üzerinde düşünülmesi gerektiğinden, yalnız merkez dâireleri için gereken kağıdın Mâliye Hazînesi'nce araştırılarak, uygun görülen fabrikalardan en az bir senelik miktarının dâirelere dağıtılması ve ortaya çıkan harcamalara göre ihtiyaç duyulan miktarının zamanında temin edilmesinin uygun olduğu bildirilmiştir.

Ayrıca Hazîne tarafından vilâyetlerin ihtiyaç duyduğu kağıtların cinsleri ile boyu ve senelik tüketim miktarlarının araştırılıp, böylelikle her vilâyetin coğrafi durumuna göre en elverişli fabrikalardan kağıt satın alınması, daha sonra

da bu kağıtların ulaştırılmasında en kolay nakil yolunun tespit edilmesi kararlaştırılmıştır. Bu aşamadan sonra vilayetler için gerekli kağıtlardan toptan satın alınıp, gönderilmesi çaresine bakılmasının meselenin çözümü için gerekli olduğu dile getirilmiştir.

Dosya usûlü konusuna gelince, aslında dosyaların düzenli hale getirilmesi için iki taraflı kağıt kullanılması fayda sağlayıcı bir uygulama olmakla beraber, kullanılacak kağıtların tümü iki taraflı olursa, halen harcanan meblağın iki katı daha harcama yapılmasına mecbur kalınacağına altı çizilmiştir. Bu durumda da bütçede mevcut ödeneye ilave yapılmasının gerekeceği, böylelikle toplamda büyük bir meblağın ortaya çıkacağına anlaşıldığı bildirilmiştir. Hem dosyaların akış ve düzenini sağlamak, hem de fazla masrafları mümkün olduğu kadar azaltmak için bir çözüm yolu düşünülmüş ve şöyle pratik bir yola başvurulmuştur. Buna göre, müsveddelerin genellikle iki taraflı kağıtlara yazıldığı hatırlatılmış ve bunlara raptolunacak evrâkın müsveddelerden büyük boyda olmamak şartıyla dosya usûlüne uygun biçimde müsveddelerin iki yaprağının arasına konularak muhafaza edilmesi durumunda istenilen sonucun elde edileceği vurgulanmıştır. Mâliye Nezâreti Müsteşârı Reşad Bey, komisyonca alınan bu kararlara katılmakla birlikte, müsveddelerin arasına konulacak olan battallarının düşmemesi için müsveddeye raptedilmelerinin bir mecburiyet olduğunu söylemiş, ayrıca dosya usûlüne göre bir yazışmaya ait evrâkın "*müşeyyez*"²⁶ denilen zarfların içine konulacağına göre, aslında müsveddelerin iki taraflı olmasına gerek kalmayacağını belirtmiştir. Reşad Bey, bundan başka halen Mâliye Hazînesi tarafından senelik 150 liralık müsveddelik tüketildiğini, dolayısıyla telgraf müsveddelerinin daha küçük ebatta olmalarını göz önüne alarak, bütün müsveddeler için iki taraflı kağıt kullanılması halinde, sadece Mâliye Dâiresi'nden senelik 250 lira daha fazla bir masrafın ortaya çıkacağını dile getirmiştir.

Öte yandan bazı dâirelerin dosyalarının diğerlerine oranla biraz daha düzgün olmakla birlikte, şimdiki durum göz önüne alındığında hiçbir dâirede tam olarak muntazam ve mükemmel denilecek dosya bulunmadığı gibi, bunların da hiç birinin diğerleriyle uyumadığı ifade edilmiştir. Bu olumsuz durum ise, "*el-yevm bir fenn-i mahsûs olan dosya usûlüniin te'sis ve ta'mim edilememiş*

²⁶ Müşeyyez, büyükçe ve canlı kırmızı renklerde çizgilere sahip kumaşa denmektedir. Bk. Mütercim Asım Efendi, *Kâmûsü'l-Muhît Tercesmesi*, c. II, İstanbul 1305, s. 182. Bununla birlikte bir yazışmaya ait evrâkı muhafaza eden zarflara bu ismin neden verildiği ayrıca tahkike muhtaçtır.

olmasından münba'isdir" ibaresiyle açıklanmış ve "*tasnîf-i evrâk usûlüniüm*" gereklerinden olan "*tevhîd-i eb'âd*"ın, yani evrâkın standardizasyonunun yukarıda belirtildiği üzere sağlanması istenmiştir. Böylelikle dosya komisyonu, standart kağıt kullanımı konusunda yapılması gerekenler hakkında karara varmış bulunmaktadır.

Dosya Komisyonu, son olarak meselenin esasını oluşturan dosya usûlü konusuna değinmiştir. Dosyaların bürokratik bakımdan emniyeti ve düzeni sağlayacak bir metot dahilinde tasnif ve muhafaza edilmeleri gerekliliği, "*asl-ı dosyaların kavâ'id-i sâlime ve muttarideye tevfiikan cem' ve tasnîf ve hıfzı mesâ'il-i mühimmesinin halline çare bulunması muktazîdir*" ifadesiyle ortaya konmuştur. Çözüm ise, ileride oluşturulacak yeni bir komisyona ve bu komisyonun hazırlayacağı talimata bırakılmıştır²⁷. Sadâret komisyon raporuyla aynı mealde bir tezkire yazarak durumu merkezdeki devlet dâirelerine tebliğ etmiştir²⁸.

Sonuç

Osmanlı bürokrasisinde dosya usûlünden önce standart kağıt basılmasına yönelik uygulamaların Sadâret merkezli olduğu görüldüğü gibi, dosya usûlüne geçiş ve uygulanmasında da öncelikle bu kurum hedef alınmıştır. Yani, bu uygulamalar, Sadâret merkezli olarak düşünülmüştür. Elbette Sadâret'le bürokratik ilişki içerisindeki birimler de bir süre sonra bu uygulamalara ayak uydurmak zorunda kalacağından, bu durum kendi mantığı içerisinde normal bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, Osmanlı bürokrasisinde dosya usûlüne geçilmesinden sonra, iki taraflı ve standart ölçülerde kağıt kullanılması hakkındaki teklifin, Hâriciye Nezâreti'nden geldiği görülmektedir.

²⁷ Bu amaçla dosya memurlarından bir komisyon oluşturulmasının yanı sıra, Hâriciye Nezâreti vasıtasıyla yapılacak araştırma sonucu elde edilecek bilginin, bir talimatnâme haline getirilmesi ve merkez ve taşradaki devlet dâirelerinde bulunan dosyaların bu talimatnâmeye göre düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu husus, "*devâ'irde el-yevm müstahdem olan dosya me'murlarının en vâkıflarından mürekkeb bir komisyon teşkilıyla bu komisyona tedkikat icrâ ve memâlik-i muhtelif-i ecnebiyyede devâ'ir-i resmîyye cârî olan dosya usûlüne müte'allik âsâr ve ma'lûmât Hâriciye Nezâret-i celllesi ma'rîfetiyle celb ve tettebbu' olunarak devâ'ir-i merkezîyye ve vilâyâtça dosyaların ne sûretle cem' ve tasnîf ve hıfz edilmesi lâzım geleceğinin ta'yini mükemmel bir ta'lîmâtınâmenin tanzîni ile dosyaların bunun ahkâmına tevfiikan cem' ve tasnîfi ehemmi ve elzemdir*" şeklinde ifade edilmiştir. Dosya Komisyonu'nun 9 Şubat 1327 (4 Rebiülevvel 1330/ 22 Şubat 1912.) tarihli bu raporu için bk. BOA, BEO, nr. 300552 (7 RA 1330).

²⁸ Bir tarih verilmemekle birlikte, oluşturulması düşünülen söz konusu komisyonun Mâliye Hazinesi'nde toplanmasının uygun görüldüğü belirtilmiştir. Bk. BOA, BEO, gös. yer.

Hâriciye Nezâreti'nin teşkilat yapısında artan bürokrasi karşısında meydana gelen gelişmelere kısaca göz atıldığında, bu durumun tesadüfi olmadığı anlaşılacaktır.

Hâriciye Nezâreti'nin bünyesinde, daha nezâretler dönemi başlamadan, 1821'de Avrupa devletleriyle olan diplomatik ilişkilerin artması gibi uygulamadaki bir ihtiyaçtan doğan "*Tercüme Odası*" kurulmuştur²⁹. Bu dâire kısa sürede XIX. yüzyıldaki sayılı Osmanlı memurlarının bir kısmının yetiştirdiği bir okul halini almış, gerek Hâriciye'de ve gerekse Sadâret'te mühim vazifelere yükselen genç Osmanlı bürokratları buradan yetiştirmiştir³⁰.

Umûr-ı Hâriciye Nezâreti'nin kurulmasından sonraki dönemde nezâret, Meclis-i Vâlâ ile birlikte, sair nezâretlere oranla çok daha fazla siyasî bir kuvvete ve etkiye sahip olmuş, devlet teşkilatındaki reform hareketleri, temel olarak bu iki kurumun başını çektiği bir hareketin sonucunda yapılmaya başlanmıştır. Bu sebeple resmî evrâk yükünü taşıyacak ofislere ihtiyaç duyulmuştur. Nitekim bir süre sonra Tahfîrât-ı Hâriciye Müdürlüğü, Sadâret Mektûbî Kalemî unvanına benzetilerek ve nezâretin Türkçe yazışmalarını yerine getirmekle yükümlü olarak 1851'de Hâriciye Mektupçuluğu'na

²⁹ Cahit Bilim, "Tercüme Odası", *OTAM*, c. I, 1990, s. 35. Yüzyıllardır Osmanlı Devleti Divan'ında yardımcılarıyla beraber bir tercüman hep bulunmuştur. Bu tercümanlar, batı dillerini bilen Türklerin çok az olması sebebiyle, genellikle Hıristiyanlar ya da mühtedî Hıristiyanlardan oluşmuştur. XVIII. yüzyılda ise, Baştercümanlık makamı, Fenerli Rum aristokrat ailelerinin eline geçmişti. 1821 Yunan İsyânı'nın ardından Rumlara olan güvenin azalması ve artık kendilerine hoşgörülle bakılmaması üzerine, günlük çalışmanın Fransızca, Tarih, Aritmetik ve diğer başka konuların öğretilmesiyle takviye edildiği Tercüme Odası kurulmuştur. Bk. Roderic H. Davison, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876)*, terc. Osman Akınhay, İstanbul 1997, s. 39-40. Tercüme Odası'nın kuruluş sebepleri hakkında biraz daha ayrıntıya girersek, temel sebeplerin Osmanlı Devleti'nin Avrupa ve diğer ülkeler hakkında istihbarat ve haber alma kaynaklarının yetersizliği; ya da iletişimsizliğinin yanı sıra, Avrupa dili bilen müslüman ve güvenilir elemanların olmaması ön plana çıkmaktadır. Öte yandan 1793'ten itibaren çeşitli başkentlere gönderilen daimî elçilerin çeşitli sebepler yüzünden başarılı olamamaları üzerine, III. Selim tarafından geri çağırılmışlar ve yerlerine genellikle Rumlardan seçilen ve daha küçük memurlar olan maslahatgüzarlar atanmıştır. 1821 Yunan isyanı ile beraber, merkezi yanlış bilgilendirdikleri anlaşılan bu maslahatgüzarlar, II. Mahmud tarafından görevlerinden alınmışlar; ayrıca bu sırada Divân-ı Hümayûn Tercümanı bulunan Constantine Mourouzi Eflak ve Boğdan'daki isyancılara akıl hocalığı yaptığını belgeleyen mektupları yüzünden idam edilmiştir. Ardından imkanlar zorlanarak bir Tercüme Odası kurulmuş ve başına yine bir mühtedî olan Bulgarzade Yahya Efendi geçirilmiştir. Böylelikle tercüme faaliyetlerinin müslüman kişiler elinde yürütülmesi amaçlanmıştır. Bk. Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi*, s. 21-22.

³⁰ Davison, a.g.e., s. 40. Bu odanın devlet kademelerinde yükselme azmi taşıyanlar için önemini belirten "*Tercüme Odası'ndan geçmek fakir bir bakkalın oğlunu Sadrazam yapar*" sözünün o dönemlerde söylendiği yorumu yapılmaktadır. Bk. Bilim, a.g.m., s. 40-41.

dönüştürülmüştür. Böylece Mektupçuluk, Hâriciye Nezâreti'nin ülke içindeki azınlıklar ve konsolosluklar ile ilgili yazışmalarının yürütülmesi ile görevlendirilmiştir. Bundan başka, Hâriciye Nezâreti'nin değişik lisanlarda yaptığı yazışmalar, yine Tercüme Odası'nda kaleme alınmaktaydı. Fakat yapılan yazışmaların giderek artması, aranan evrâkın kalemlerde bulunmasını zorlaştırdığından, Bâbiâlf Tercüme Odası, Dîvân-ı Hümâyûn Tercümânlığı'nın bir şubesi olarak 1856'da "*Tahrîrât-ı Ecnebiyye Odası*" adıyla yeni bir kalem kurulmuştur³¹.

Diğer nezâretlerden daha gelişkin bir yapıya sahip olan Hâriciye Nezâreti bünyesinde de 1868 yılında bir "*Hâriciye Evrâk Müdüriyeti*" kurulmuştur. Mektûbî-i Hâriciye ve Tahrîrât-ı Hâriciye kalemlerinde ortaya çıkan resmî evrâkla ilgili problemleri çözmek amacıyla müfettiş derecesinde özel memûrlar zâten mevcut olduğundan, bu yeni müdüriyetin kurulması, Hâriciye Nezâreti'nde evrâk yükünün ne derece artmış olduğunu da göstermektedir³².

Yukarıdaki sebepler göz önüne alındığında, standart kağıt kullanımı konusunda başlatıcı hareketin Hâriciye Nezâreti'nden gelmesi pek şaşırtıcı görünmemektedir. Hâriciye Nezâreti'nin dosya usûlünden gereken verimin alınması için standart kağıt kullanımı ile ilgili görüş ve tavsiyelerine karşı çıkan ve üstü kapalı bir itiraz mahiyeti taşıyan görüşün Mâliye Nezâreti'nden geldiği görülmektedir. Bu itiraza sebep olarak da bütçenin durumu gösterilmiştir. Hâriciye Nezâreti'nin standart kağıt kullanımına yönelik ileri sürdüğü kağıtların düşerek kaybolması, kağıtların bazı kısımlarının silinmesi gibi gerekçeler, Maliye Nezâreti'nce raptiye ve gömlek kullanımı gibi pratik bazı çözümler alternatif gösterilerek çürütülmek istenmiştir. Defter-i Hakanî Nezâreti işin ticarî ve mâli yönüyle ilgilenmiş, gereken kağıtların Hâriciye Nezâreti vasıtasıyla doğrudan fabrikasından satın alınmasını teklif etmiştir. Adliye ve

³¹ Akyıldız, *Tanzimat*, İstanbul 1993, s. 89-90. Mektûbî-i Hâriciye Kalemi'ne paralel olarak kurulan Tahrîrât-ı Ecnebiyye Odası'nın adı, daha sonra 1278/ 1861-62'de Tahrîrât-ı Hâriciye Kalemi olarak değiştirildi. Bk. Ahmed Lütfî Efendi, *Târîh-i Lütfî*, c. X, haz. Münir Aktepe, Ankara 1988, s. 69-70; Carter Findley, *Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Bâbiâli (1789-1922)*, terc. Latif Boyacı-İzzet Akyol, İstanbul 1994, s. 159.

³² *Devlet Sâlnâmesi*, Dersââdet 1285, s. 53 ; *Devlet Sâlnâmesi*, Dersââdet 1286, s. 52, 55; Bu konuda kısa bir değerlendirme için bkz. Findley, *a. g. e.*, gös. yer. Ayrıca 11 Şubat 1329 (28 Rebiülevvel 1332/ 24 Şubat 1914) tarihli "*Hâriciyye Nezâreti'nin Teşkilât-ı Umûmiyyesi Hakkında Nizâmname*" nin 4. maddesine göre, Hâriciye Nezâreti'nde doğrudan doğruya Hâriciye Müsteşârî'na bağlı olan bir Evrâk Müdüriyeti bulunmaktaydı. Bahis konusu Evrâk Müdüriyeti, Kayıt ve Dosya, Hazîne-i Evrâk Kalemleri ile Mersûlât ve Mevrûdât şubesinden oluşmaktaydı. Bk. *Düstâr*, II. Tertib, c. VI, s. 220.

Mezâhib Nezâreti'nin ise gerek teşkilat, gerekse nakil vasıtalarının yetersizliğini öne sürerek standart kağıt uygulamasını ileri bir tarihe uzatmak istediği göze çarpmaktadır. Genel olarak bakıldığında görüş bildiren nezâretlerin uygulamadaki zorluklar bakımından ortak görüşü, bütçenin durumu ve zaman yetersizliği olarak ön plana çıkarmaktadır.

Dosya Komisyonu'nun nezâretlerden gelen bilgileri göz önüne alarak, meseleyi ortak bir çözüme kavuşturacak karara vardığı görülmektedir. Öncelikle bütçeyi zorlamamak için, fabrikadan satın alma yolu benimsenmiş, ayrıca standart kağıt uygulamasının şimdilik merkezdeki devlet dâirelerinde uygulanması kararlaştırılmıştır.

Ancak mâlî yetersizlikler dolayısıyla iki taraflı ve standart kağıt uygulamasının, evrâkın iki taraflı müsveddelerin arasına konulması gibi pratik yöntemler öne sürülerek, merkezdeki devlet dâirelerinde bile uygulanmadan geçitirildiği anlaşılmaktadır. Mâliye Müsteşârî Reşad Bey, daha da tutumlu davranarak evrâkın iki taraflı müsvedde kağıdına mecburen rapt edildiğini ve "*müşeyyez*" denilen zarfların içerisine konulduğunu belirterek, iki taraflı müsvedde kağıdı bile kullanılmasına ihtiyaç kalmayacağını söylemiştir. Bu ifadelerin, raporda Mâliye Müsteşârî'na ait olduğunun ayrıca bir şerh gibi belirtilmesi, komisyonca ortak olarak benimsenen bir görüş olmadığını ön plana çıkarılmaktadır.

Ancak konunun diğer önemli bir yönü de, Osmanlı bürokrasisinde 1892 tarihinde dosya usûlüne geçilmesinden raporun kaleme alındığı 1912 tarihine gelindiğinde, devlet dâirelerinin dosya usûlü uygulamasında birbirlerine kıyaslandıklarında, bazı devlet dâirelerinin diğerlerine göre daha başarılı gözükmelerine rağmen, dosya usûlünün hiçbir dâirede mükemmel bir biçimde uygulanmadığının vurgulanmasıdır. Bu durum bilgi eksikliğine hamledilmiş ve dosya usûlü uygulamasının "*fenn-i mahsûs*" durumuna geldiği belirtilmiştir. Bununla birlikte iş bilgili dosya memurlarından oluşacak yeni bir komisyona ve bu komisyonun hazırlayacağı talimatnâmeye bırakılmış, talimatnâme yazılabilmesi için gerekli bilginin edinilmesi görevi de Hâriciye Nezâreti'ne verilmiştir. Böylelikle dosya usûlünde standart ve iki taraflı kağıt kullanılması konusunu ortaya atan Hâriciye Nezâreti, meselenin mâlî külfet dolayısıyla pratik yöntemlerle geçitirilmesinden sonra, dosya usûlünün halledilmesi meselesini bürokratik bir bumerang gibi kucağında bulmuş gözükmektedir.

ABSTRACT

AN INITIATIVE ON THE USE OF STANDARDIZED PAPERS IN THE
OTTOMAN BUREAUCRATIC STRUCTURE (1911)

The main theme of this article is the process starting with the application of Foreign Affairs Ministry to the Sadâret (the Grand Vezirate) for the use of double sided and standardized papers in bureaucratic works and developing discussion by some comments from other ministries on this subject. The problem was solved by assembling a filing commission and their final decision on this subject. By the time, through the process of discussion, the points on financial and transportation matters emerged under process of initiating the use of standardized papers in the Ottoman bureaucracy. Also this process is helpful for the researchers on getting opinions on the practice of filing system from its beginning to the assembling of the commission for the final decision.

Keywords: Ottoman Bureaucracy, the Sadâret (the Grand Vezirate), filing system, standardized papers.

İSTANBUL PİYASASINDA PAHALILIĞA KARŞI ALINAN
ÖNLEMLERDEN BİRİ:
NUMÛNE BAKKALLAR MODELİ

Arzu T. TERZİ*

ÖZET

Mütareke sonrası İstanbul'unda gün geçtikçe artan pahalılıkla mücadele amacıyla Osmanlı Hükûmetinin uygulamaya soktuğu girişimlerden biri de numûne bakkallar modelidir. İâşe Encümeni tarafından teşkil edilen numûne bakkallar, malın doğrudan toptancıdan uygun bir fiyatla temin edilmesi ve halka da aynı şekilde satılması maksadıyla kurulmuştur. Amaç bir yandan toptancı ve perakendeci arasındaki aracıyı kaldırmak, diğer yandan ise bakkalları kontrol altında tutarak karaborsacılık yapmalarına engel olmaktır. Çalışmada bakkalların kuruluşu ve işleyişi konu alınmış, İstanbul'da açılan 61 bakkalın adları ve yerleri belirtilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İstanbul Piyasası, Numûne Bakkallar, Fiyat artışları, Pahalılıkla mücadele.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra başta Osmanlı Devleti olmak üzere pek çok ülkeyi pahalılık etkisi altına almış, pahalılıkla mücadelede her devlet kendince bir takım çarelere başvurmuştur. Savaş döneminde bir türlü önü alınamayan spekülasyon ve karaborsanın devam etmesi, paranın değer kaybetmesine karşı malın sürekli prim yapması¹, zahire nakliyesinin zorluğu ve masraflarının yüksekliği, toptancı ile perakendeci esnaf arasında çok sayıda aracının bulunması, sebze ve meyve satışlarında Şehremâneti tarafından toplanan vergilerin fazlalığı, ev, dükkân ve mağaza kiralarının yüksekliği gibi faktörler, Mütareke sonrası özellikle İstanbul piyasasında görülen pahalılığı

* Yrd. Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü öğretim üyesi.

¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Akyıldız, *Osmanlı finans sisteminde dönüm noktası kağıt para ve sosyo-ekonomik etkileri*, İstanbul 1996.