



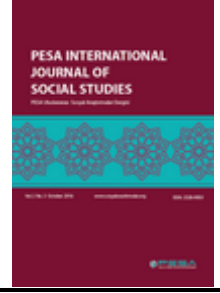
PESA INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL STUDIES

PESA ULUSLARARASI
SOSYAL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ

October 2017, Vol:3, Issue:3
e-ISSN: 2149-8385

Ekim 2017, Cilt:3, Sayı 3
p-ISSN: 2528-9950

journal homepage: www.sosyalarastirmalar.org



Osmanlı Devleti'nin Duraklama Döneminde Kamu Yönetiminin İslahına Yönelik Öneriler: Koçi Bey, Katip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa *Suggestions Devoted to the Improvement of Public Administration in the Stagnation Period of Ottoman State: Koçi Bey, Kâtip Çelebi and Defterdar Sarı Mehmet Paşa*

Hüseyin SADOĞLU

Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, huseyinsadoglu@ktu.edu.tr

Melih COŞGUN

Arş. Gör., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, melih.cosgun@bilecik.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

ÖZET

Makale Geçmişi:

Geliş 20 Eylül 2017
Kabul 15 Ekim 2017

Anahtar Kelimeler:

Kamu Yönetimi, Duraklama Dönemi, Osmanlı Devleti, İdarî Düzenleme.

© 2017 PESA Tüm hakları saklıdır

Osmanlı devletinin duraklama döneminde yaşanan idarî, malî ve askeri birtakım sorunlar, kamu politikalarının gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Anılan yüzyılın ortalarında sistemin özüne dokunmadan, daha çok uygulamaya yönelik öneriler kimi zaman re'sen, kimi zaman da talimatla gündeme gelmiştir. Avrupa'da Machiavelli'ye kadar, Doğu'da ise çok daha uzun süre siyaset ve kamu yönetimi üzerine yazılan eserlerin neredeyse tamamı "nasihatname" kabilinden eserlerdir. Bu eserlerde ağır vergilerden, ehil olmayan bürokratlardan, hukuk sistemindeki yozlaşmadan kaynaklanan yönetsel sorunlara daha çok "adalet", "liyakat" ve "otorite" kavramlarını merkeze alan bir perspektiften teşhis konulmakta ve aynı çerçevede bir ıslahat programı önerilmekteydi. Bu çalışma, özellikle Kâtip Çelebi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa ve son olarak Koçi Bey'in genel olarak "nasihatname" olarak adlandırılan ve kamu yönetiminin "ıslâh" edilmesini öngören eserlerinin karşılaştırmalı bir analizini amaçlamaktadır.

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article History:

Received 20 September 2017
Accepted 15 October 2017

The administrative, financial and military problems experienced during the stagnation period of the Ottoman State entailed that public policies were looked over. In the middle of the century brought up, without touching the essence of the system, the suggestions for more practical applications have sometimes come up as ex-officio, sometimes with instructions. Almost all of the works written on politics and public administration until Machiavelli in Europe and much longer in the East are works of "nasihatname". In these works, the managerial problems stemming from the heavy taxation, inexpert bureaucrats and the corruption in legal system are diagnosed from the perspective centering mostly the notions of "justice", "merit" and "authority" and a reform program was proposed in the same frame. This study aims at a comparative analysis of the works, written especially by Kâtip Çelebi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa and finally Koçi Bey, which are generally called as "nasihatname" and set forth "renovation" of public administration.

GİRİŞ

Yönetim" ve "yönetici" kavramları, insanoğlunun topluluk halinde yaşadığı zamanlardan itibaren kullanılmaktadır. Bir arada yaşayan toplulukların ortak sorunlarına etkin çözümler getirmek isteyen yöneticiler, zaman içerisinde belirli politikalar üretmeye ve topluluğu belirli ilkeler çerçevesinde yönetmeye başlamışlardır. Kimi zaman tek başına monarklar, kimi zaman da parlamento ile birlikte

monarklar, aktüel olarak ise ağırlıklı bir biçimde kaynağını halktan alan parlamentolar kamu politikalarının oluşturulmasında karar verici mercii konumunda yer almaktadırlar. Kamu politikaları, geniş anlamıyla yönetimin karşılaşılan kamusal sorunlar bağlamında yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği eylem ve stratejiler bütünü olarak tanımlanabilir. Yöneticilerin karar verici konumları onları ilgili politikaların yapım sürecinde yalnız başlarına hareket etmeleri anlamına gelmemektedir. Kamu politikaları; karşılaşılan bir sorun veya belirli ihtiyaca binaen, belirlenen kalifiye elemanlarca yürütülen, sonuçları belirlenmiş hedefler içeren karmaşık ve iç içe geçmiş politikalar bütünüdür (Anderson, 1976: 104).

13. yüzyılda Anadolu'da kurulan Osmanlı devleti, zaman içerisinde kaynağını kısmen Abbasilerden, kesmen Bizans ve İran geleneklerinden alan bir yönetim sistemi kurmayı başarmıştı. Bu sistem 16. yüzyılın ikinci yarısına kadar oldukça sorunsuz bir şekilde işlemiş olsa da, özellikle 17. yüzyılda yönetimde yaşanan birtakım sorunlar, kamu politikalarının gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Anılan yüzyılın ortalarında sistemin özüne dokunmadan, daha çok uygulamaya yönelik öneriler kimi zaman re'sen, kimi zaman da talimatla gündeme getirilmiştir (Kunt, 1997: 30-39). Bu çalışma, özellikle Kâtip Çelebi (1609-1657), Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1656-172?) ve son olarak Koçi Bey'in (17. yüzyıl) genel olarak "nasihatnâme" olarak adlandırılan ve kamu yönetiminin "ıslâh" edilmesini öngören eserlerinin karşılaştırmalı bir analizini amaçlamaktadır. Çalışmada dönemin yönetimden kaynaklanan kamusal sorunları Koçi Bey'in *Risalesi*, Katip Çelebi'nin *Düsturu'l-Amel Li-İslahi'l - Halel'i* (Bozuklukların Düzeltilmesi İçin Rehber) ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın *Nesâyihü'l-Vüzerâ Ve'l-Ümerâ* (Vezirler ve Emirlere Nasihatler) adlı eserleri başta padişah olmak üzere diğer yöneticilerin yapmayı ve yapmamayı tercih ettikleri eylemler bağlamında değerlendirilecektir.

1. Kamu Politikaları Nedir?

Kamusal sorunların çözüme kavuşması için, çeşitli siyasal sistemler içerisinde farklı mercilerin (hükümet, bakanlar kurulu, parlamento gibi politik organizasyonların) sadece harekete geçmeyi değil, eylemsizlik kararı da dâhil olmak üzere yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği eylemler bütünüdür. Bu oldukça geniş ve kapsamlı bir tanım olmakla birlikte kamu politikalarının özünü ifade etmektedir. Üretilen her siyasa kamu politikası olarak nitelendirilmez. Özellikle ulusal savunma, maliye, kamu yönetimi, dış politika, eğitim, sağlık, konut gibi büyük ölçekli ve vatandaşların azımsanmayacak kadar büyük kesimini ilgilendiren başlıklar kamu politikalarına dahil edilebilir (Anderson, 1976: 104).

Kamu politikaları birden ve kendiliğinden ortaya çıkan siyasalar değildir. Hükümetler ve kamu kurumları tarafından meydana getirilen karmaşık eylemler kümesidir. Kamu politikalarının oluşturulması ise, şu süreçlerden geçer: Öncelikle kamu politikasının üretilmesine dair karar verilmesi, daha sonra bu kararın hukukî dayanağını oluşturacak yasal düzenlemelerin meclisten geçirilmesi, son olarak üretilen ve yasal temeli olan bu siyasaların uygulanmasıdır. Bu politika üretim süreci, farklı siyasal sistemlerde farklı güzergahlar izleyebilir. Diğer yandan ülkelerin sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel düzeyleri ve demokratik eğilimleri de sürecin seyrinde önemli bir yere sahiptir (Çevik, 1998: 105).

Kamu politikalarının üretilmesi ve uygulanma süreci kadar karar verme konusu da önem teşkil etmektedir. Çalışma bağlamında karar verme; yöneticilerin ve örgütlerin birkaç seçenek içersinden bir tanesini tercih etme eylemi ve sorumluluğun tercihi yapan yöneticiye ait olduğu örgütsel bir süreci ifade etmektedir (Can, Tecer, 1978: 62). Hasan H. Çevik ise karar vermeyi, yapılacak hizmetin ne olduğunu, hangi kitleye hitap edeceğinin ve nasıl yapılacağını belirlenmesi olarak nitelendirmektedir (Çevik, 2001: 98). Bu tanımlardan yola çıkarak karar verme kavramını; "yönetsel nitelikli bir sorunun giderilmesi veya bir amacın gerçekleştirilmesi için ilgili karar organlarının belirlenen alternatifler arasından birini bilinçli bir şekilde tercih etme süreci veya işlemi" olarak nitelendirmek mümkündür (Altunok, Metin, 2003: 94). Karar verme süreci ile ilgili pek çok model de üretilmiştir. Fakat çalışmanın kapsamı bağlamında konunun dağılmaması adına bu modellere değinilmeyecektir.

Katip Çelebi, Koçi Bey ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa, aynı zamanda yaşamamakla birlikte Osmanlı'nın duraklama dönemine hakim olan idarî, malî ve askerî sorunlara tanık olmuş ve kamu politikalarının gözden geçirilmesi adına katkı sunmaya çalışmışlardır. Bu bağlamda, 17. yüzyıl boyunca, yaşanan idarî sorunların sebeplerinin gösterildiği ve çözüm yollarının önerildiği eserlerde, genel olarak Osmanlı'nın Kanunî dönemine dönüşü sağlayabilecek tedbirlere yer verilmiştir. Bu eserlerden özellikle IV. Murad'a sunulan Koçi Bey *Risalesi* sözü edilen toplumsal ve idarî problemlere bu perspektiften yaklaşmaktadır. Koçi Bey'e göre; mevcut sıkıntılar geçici olup, padişahın mutlak otoritesinin sağlanması, Kapıkulunun sayısının azaltılması, Tımar sisteminin sağlıklı işletilmesi, yolsuzlukların önlenmesi, Kanuni Sultan Süleyman devri kanunnamelerinin sıkı bir şekilde uygulanması ile vaziyet düzeltilebilirdi (Şahin, 2006: 225).

Avrupa'da Machiavelli'ye kadar, Doğu'da ise çok daha uzun süre siyaset ve kamu yönetimi üzerine yazılan eserlerin neredeyse tamamı "nasihatname" kabilinden eserlerdir. Bu eserlerde yöneten-yönetilen ilişkisinden, ehil olmayan bürokratlardan, hukuk sistemindeki yozlaşmadan kaynaklanan yönetsel sorunlara daha çok "adalet", "liyakat" ve "otorite" kavramlarını merkeze alan bir perspektiften teşhis konulmakta ve aynı çerçevede bir ıslahat programı önerilmekteydi. Yapılan tavsiyelerin nihai amacı yöneticilerin iktidarını sadece tahkim etmek değil, onların dikkatini belirli dinsel ve ahlakî ilkelere çekmektir. İslam dünyasında çok sayıda örneği bulunan bu tür eserlerin 17. yüzyılda tekrar gündeme gelmesi artan idarî sorunların varlığına işaret etmektedir. Koçi Bey, Katip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın eserleri bu itibarla hem dönemin siyasal koşullarını yansıtmaları bakımından, hem de geleneği esas alan bir çözüm perspektifine dayanmaları açısından önemli görünmektedir.

2. Koçi Bey ve Kamu Politikaları

Arnavut kökenli bir devşirme olan Koçi Bey, padişahın talimatıyla kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlarla ilgili yazılı rapor hazırlayan nasihatnamecilerden ilkidir. Sultan IV. Murad devrinde Enderun'da önemli görevlerde bulunmakla birlikte Sultan'ın sırdaşlığını yapacak kadar yakın ve güvenilir olduğu bilinmektedir. Doğum ve ölüm tarihi tam olarak bilinmemekle birlikte, IV. Murat devrinde yaşadığı ve Görüceli olduğu kesinlik kazanmıştır. Saltanatının ilk yıllarında Kapıkulunun taşkınlıklarına ve disiplinsizliğine maruz kalan, Anadolu'daki isyanlara karşı yönetimde ağırlığını hissettirmek isteyen IV. Murat, Koçi Bey gibi itimat ettiği bürokratlardan sorunların tespitini ve çözüm önerilerini ihtiva eden raporlar hazırlamalarını istemişti. IV. Murat'ın Bağdat seferine de katılan Koçi Bey'in *Risalesi* bu çerçevede hazırlanan ve yönetimdeki aksaklıkların nedenlerini bir ıslahat programı ile birlikte ortaya koymayı amaçlayan bir rapor olarak görülmelidir (Kunt, 1997: 30; Koçi Bey, 1993: 8-9). Bununla birlikte Koçi Bey'in nasihatnamesi, sadece IV. Murat'a sunduğu rapor ile sınırlı değildir. IV. Murat'a sunulan raporun bir benzeri halefi Sultan İbrahim'e de sunulmuştur. Bu itibarla Koçi Bey *Risalesi* yerine Koçi Bey *Risaleleri*'nden bahsetmek daha doğru olacaktır. Yine de 1631 yılında Sultan IV. Murat'a sunulan ve yirmi iki bölümden oluşan *Risale* daha iyi tanınmaktadır. 1640 tarihinde Sultan İbrahim'e sunulan ve yine talimatla hazırlanan ikinci rapor ise, on sekiz bölümden oluşmakta ve daha çok devlet protokolünde uyulması gereken kuralları ihtiva etmektedir (Gökçe, 2010: 67).

Sultan Murat'ın uyguladığı kamu politikaları üzerindeki etkisini ölçmek imkanı dahilinde olmamakla birlikte, Koçi Bey'in üzerinde durduğu konuların başında bozulan Tımar sistemi ve Kapıkulu sorunu gelmektedir. Tımar sisteminin bozulmasının nedenlerini sıraladıktan sonra bu sorunun nasıl aşılabileceğine dair politikalar üretmeye çalışmaktadır. Kamu politikası bağlamında ele alınacak olursa, toprak sisteminde bir yozlaşma var ve bunun etkisi sadece ekonomik alanla sınırlı kalmamaktadır. Bu durumun birincil aktörleri devlet erkânı ve ikincil aktörleri reaya, yani yönetilenler olmaktadır. Koçi Bey sorunun çözümü için yaptığı öneride, toprak reformu kadar radikal olmamakla birlikte, padişahın önderliğinde tımar sistemindeki çözülmeye karşı vakıf arazilerinin kullanılması, köylüye toprak dağıtımı, topraktan alınan vergilerin yeniden düzenlenmesi, savaş yoluyla fetihlerin arttırılması gibi çözüm önerileri getirmektedir. Bunlara ek olarak politika yapım sürecinde karşımıza çıkan yasallaştırma biçimi sultanın uhdesine bırakılmaktadır: "Baki ferman, saadetlü ve şevketlü, şanı ulu padişah hazretlerindir" (Koçi Bey, 1993: 41-43).

Katip Çelebi ve Mehmet Paşa'da olduğu üzere, Koçi Bey de Yeniçeri Ocağına dair bir takım belirlemeler yapmaktadır. Koçi Bey risalesinin başlarında, dört farklı bölümde Yeniçeri Ocağı ile ilgili genel birtakım bilgiler ve sayısal veriler sunmaktaydı. Bu bağlamda Koçi Bey, yeniçeri sayısının azaltılmasını ve Katip Çelebi'nin önerilerine benzer şekilde hazinedeki gelir-gider dengesinin sağlanması için kamu harcamalarında kesintiye gidilmesini salık vermekteydi. (Çelebi, 1982: 21-28; Koçi Bey, 1993: 9,30).

Hazine hakkında ve sikke kesiminde de mali nitelikli bir kamu politikası önermektedir Koçi Bey. Sözü edilen sikkelerin gümüşten kesilmesinin ekonomiyi olumsuz etkileyeceği düşüncesiyle buna karşı çıkmaktadır. Nitekim Murad Han'a bu şekilde telkinlerde bulunmuş ve "asla kuyumcular, gümüş işlemesinler" demektedir. Hazinesinin gerekirse sikke kesme işleminde kendi kasasından altın çıkarması gerektiğini, bunun yetersiz kalması durumundaysa ihtiyacın dışarıdan karşılanması gerektiğini vurgulamaktadır (Koçi Bey, 1993: 108-109).

Osmanlı geleneğinde önemli yeri bulunan halkın doğrudan padişah ile iletişime geçip, dertlerini dile getirdikleri "arz-u hâl" uygulaması Koçi Bey'in risalesinde de üzerinde önemle durduğu konulardan biridir. Nitekim IV. Murat da "bütün kullarımın bana şikâyetlerini bildirme hakkı vardır" deyip vezirine herkesin dilekçesinin alınması yolunda kesin talimat vermişti. Koçi Bey de bunun doğru ve yerinde bir uygulama olduğu kanaatini vurgulayıp, bu uygulamanın devam etmesini nasihat etmiştir. (Koçi Bey, 1993: 110-111).

Koçi Bey risalelerinde yer alan en önemli başlıklardan biri, neredeyse bütün nasihatnamelerin ortak konusu olan kamu görevlilerinin tayin, terfi ve suistimalleri konusudur. Risalesinde devlet yönetiminde bürokrasinin önemini vurgulayan Koçi Bey, üst kademe yöneticilerinin (Vezirler ve Beylerbeyi gibi) seçilme kriterlerini, görev, yetki ve sorumluluk alanlarını tanımlayıp bürokrasideki yozlaşmanın nedenlerini ortaya koymaya çalışmaktadır. Osmanlı'nın yükselme dönemindeki önemli bürokratların liyakat ve iyi ahlâk sahibi kişilerden seçildiğini ifade eden Koçi Bey, bilhassa rüşvetin yaygınlaşmasının bürokrasideki atama sistemiyle engellenebileceğini düşünmektedir. Sıklıkla yükselme döneminin (özellikle Kanunî dönemi) olumlu ve olumsuz uygulamalarından bahseden Koçi Bey, kamu yönetiminde yozlaşmanın esas nedeni olarak rüşveti göstermiş ve bunu "Bu kadar karışıklık, fitne ve fesada, reyanın ve memleketlerin harap olmasına, hazinelerin ve malların azalmasına sebep, rüşvet şeytanı olmuştur" (Gökçe, 2010: 69) şeklinde dile getirmiştir.

3. Katip Çelebi'nin Nasihatnâmesi

Kâtip Çelebi, 1609 yılında İstanbul'da doğmuştur. Ulema arasında "Katip Çelebi", Divan üyeleri arasında ise "Hacı Halife" olarak tanınmaktaydı. Girit Savaşı'nın devlet hazinesini iyiden iyiye tükettiği bir dönemde Muhasebe Kalemi'nde çalıştı. Bu dönemde hazine görevlisi olarak Divan toplantılarına da katılan Katip Çelebi, 1653'te *Düsturu'l-Amel Li-İslahi'l Halel'i* (Bozuklukların Düzeltilmesi İçin Rehber) kaleme aldı. Maliyeci olmasına rağmen devlet yönetiminde yaşanan sorunlara ekonomik bir perspektiften değil, daha çok bir sosyoloji ve felsefe penceresinden bakmayı denemiştir. Pek çok kez asker olarak savaflara ve seferlere katılan Katip Çelebi, İbn Haldun'u okumuş ve onun derin etkisi altında kalmıştır (Çelebi, 1982: 5-10). Onun organizmacı devlet anlayışı nasihatnamesine de yansımış görünmektedir. Tıpkı insan organizması gibi devletin de bir "denge" üzerine kurulu olduğunu, ancak ömrünü tamamlayan her canlı gibi tüm siyasal yapıların zamanı geldiğinde ölüme mahkum olduğunu savunmaktadır. Bu bakımdan Katip Çelebi, Osmanlı devleti özelinde çöküş veya yıkımın önlenemez olduğunu, fakat bunun birtakım önlemlerle geciktirilebileceğini düşünmektedir (Kunt, 1997: 33)

Katip Çelebi, üç bölümden oluşan *Bozuklukların Düzeltilmesi için Tutulacak Rehber* adlı eserinde, bozulan malî yapıyı düzeltmek, yozlaşan kamu yönetimini ıslah etmek için Kanunî dönemine dönmek önerilerinin boş bir hayalden öteye geçemeyeceğini vurguluyor. Çünkü tıpkı insan yaşamı gibi yaşlı birinin gençliğine geri dönmesi ne kadar imkansız ise, devleti de geriye döndürmek mümkün değil artık. Devletler de tüm canlı varlıklar gibi doğar, büyür ve ölür. Genel olarak karamsar bir perspektife sahip olan Katip Çelebi için bu durumda yapılabilecek tek şey, devletin ölümünü geciktirmek olabilir. Bu da

ancak devlet otoritesini yeniden tesis edecek ve devlet yönetiminde yeniden “denge”yi sağlayacak eli kılıçlı birinin (Sahib üs-Seyf) işbaşına gelmesiyle mümkün olabilir. Ancak sahib üs-seyf’in mutlaka padişah olması gerekmez; üst kademe yöneticilerinin biri de aynı misyonu yerine getirebilir (Çelebi: 1982: 30). Katip Çelebi’ye göre sahib üs-seyf’in güçlü otoritesi altında görev yapan bürokrasi devleti malum dengeye göre yeniden yapılandırmak için usulünce sorunları tespit etmeli ve çözüm yolları bulmalıydı (Çelebi, 1982: 19):

“Maliye vekili olan şerefli vezir, defterdar paşa huzurunda, Divan üyeleri toplanıp, gelirin azlığı, giderin çokluğu ve buna bağlı olarak reayanın güzüzlüğü ve bunalımı ve de askerin çokluğuna ilişkin durum söz konusu edildi. Padişah tahta çıkışından beri yapılan görüşmelerde hep, geçmişin dedikoduları edilmekteydi. Şimdi söz böyle oldu ki; Kemankeş Kara Mustafa Paşa’nın sadaretinin son günlerinde 1053 (1463) yılında gelir gider eşitti. O zamandan bu ana gelinceye kadar gelirin azalması ve giderin artması nedenleri tespit edilip, her biri hakkında ayrıntılı bilgi edilsin ve sonra çözümü ne ise belirlensin diye yazılması kararlaştırılıp oturum kapanmıştır.”

Görüldüğü üzere devletin bütçesindeki açık, başta yöneticilerin dikkatini çekmekte ve bu durumdan olumsuz etkilenen reaya da göz önünde tutularak sorun belirlenmektedir. Gelir ve giderin dengesiz bir hal almasının nedenlerinin araştırılması için maliyeden sorunlu devlet görevlileri görevlendirilip bir ekip oluşturulması istenmektedir. Son olarak en kısa çözüme ulaştıracak politikalar uygulamaya konulacaktır. Bu süreç, dönemin yürütme organı olarak nitelendirilebilecek Divanda gerçekleştirilmesi kamu politikalarının oluşturulmasındaki yasal süreci meydana getirmekteydi. Katip Çelebi, bu bunalıma çare olmak üzere, “din nasihattir” hadisinden yola çıkarak devlete yararlı olmak isteyenler, bildikleri ne varsa saklamayıp, sevap ve iyiliğe kılavuzluk ve doğru yola işaret etmek için bir kurul gibi çalışmasının gereğine vurgu yapmıştır (Çelebi, 1982: 19).

Köylülerin yaşam koşullarının kötüleştiği, taş üstünde taş kalmayıp harabeye döndüğünü söyleyen Katip Çelebi, bunun nedenini ise yüksek vergilere bağlamıştı. Yüksek vergilerin devletin kasasını doldurmakla birlikte zaten fakir olan halkın daha da fakirleşmesine neden olduğunu belirlemiştir. Bu soruna vergilerin düşürülmesinin çözüm olacağını belirtmiş ve bunun dengeli bir topluma daha uygun olacağını savunmuştur (Çelebi, 1982: 24-25).

Katip Çelebi, Kapıkulu ordusunun sayısal durumlarının devlet hazinesine artık taşınamaz yük yüklediğine vurgu yapmaktaydı. 1562 yılında Kanuni döneminde 41.479 askerin 1223 akçe ücret aldığını belirten Çelebi, asker sayısının 1609 tarihinde 91.202 olduğunu ve 3800 akçe maaş aldığına işaret etmektedir. Böylece asker sayısının azaltılmasına ve hazinenin rahatlamasına yönelik politikalara dikkat çekmektedir. Diğer yandan toplumun tüm kesimlerinin refahını sağlamaya yönelik bir politika yapım sürecinde askerlerin azaltılması gerektiğini söylerken aynı zamanda bir alt sınır da belirlemektedir (Çelebi, 1982: 27).

Hazinenin durumu üzerinde daha ayrıntılı durduğu kitabın üçüncü bölümünde Katip Çelebi; gelirlerin sürekli azaldığını ve giderlerin arttığını belirtmiştir. Bu durumda devletin rutin işleyişini bile sürdürmesinin imkansız olduğunu dile getirmekteydi. Hazinenin dengesizliği üzerinde duran Katip Çelebi bu duruma yönelik bir çözüm önerisi son derece basittir: Gelir ve gider eşitliğinin sağlanması. Kamu politikası bağlamında ele alırsak, sorun devletin giderlerinin gelirlerinden daha fazla olduğudur. Çözüm olarak üretilen politika ise giderlerin azaltılması veya gelirlerin artırılmasıdır. Bütün bu önlemler zamanında ve layıkıyla uygulanmazsa son çare olarak, zorla iş yaptırma gücüne sahip bir kişinin (sahib üs-seyf) işi ele alması kaçınılmazdır (Çelebi, 1982:30). Katip Çelebi’ye göre, ancak böyle bir durumda devlet yönetiminde bir rahatlama ve düzelme sağlanabilir.

Sonuç olarak Katip Çelebi, devlet mekanizmasının sağlıklı işleminin önündeki en önemli sorunu, yönetimindeki yozlaşma: bütçe açığı ve asker sayısının çokluğu ile açıklamaktadır. Ona göre bu bozulma ve yozlaşmayı tamamen ortadan kaldırmak ve devleti daim kılmak mümkün değilse de, halkı hakka boyun eğdirecek dirayetli bir kişinin vasıtasıyla, devlet işlerinde alınması gerekli tedbirleri almak

ve de hemen işe koyulmak gerekmektedir (Çelebi, 1982: 29-32). Böylece devletin ömrü, doktorun ölmekte olan yaşlı hastayı tedavi etmesinde olduğu gibi, bir müddet daha uzatılabilir.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın Islahat Programı

Mehmet Paşa, doğum tarihi tam olarak bilinmemekle birlikte İstanbul'da bir bakkalın oğlu olarak dünyaya gelmiştir. Paşa, 18. yüzyılın ilk yirmi yılında Defterdarlık mevkiini çok kez işgal etmiş, uzunca seneler devlet işlerinin görüldüğü Divanda üyelik görevinde bulunmuştur. Mehmet Paşa, imparatorluğun gerileme döneminin başlangıcında, uzun kamu görevi süresince saptadığı sorunları ve edindiği tecrübeyi çevresindekilere yazılı bir metinde aktarmak istemiştir. Asıl amacı sistemi değiştirmek değil, onun uygulama tarzını eleştirmek olmuştur. Üzerinde durduğu temel konu devleti suiistimal ve yozlaşmaya götüren nedenleri ortaya koymaktır. Devlet kademelerinde görev alacakların zeka, bilgi, namus ve tecrübe gibi özelliklerinin bulunması gerekliliğine vurgu yapan Mehmet Paşa'ya göre atamalar; çok dikkatli, en namuslu, en iyi yetişmiş ve mevkiinin önemine göre en tecrübeli olanlar arasından yapılmalıdır (Mehmet Paşa, 1992: 15-20).

Mehmet Paşa'nın *Nesâiyihü'l-Vüzerâ Ve'l-Ümerâ* (Vezirler ve Emirlere Nasihatler) adlı eseri, Katip Çelebi'nin *Düsturu'l-Amel Li-Islahi'l – Halel'i* ve Koçi Bey'in *Risalesi* gibi bir nasihat kitabıdır. Bu bağlamda üç raporun da hem yöntem, hem de içerik olarak oldukça fazla benzerlikleri bulunmaktadır. Örneğin diğerleri gibi rüşvet konusuna özel bir önem atfeden Mehmet Paşa, hakimlerin, kadıların diğer pek çok devlet memurunun, hatta halkın da kendi arasında rüşvetin yaygınlaşmasına katkı sağladığını dile getirmektedir. Bu durumu öncelikle bir kamu sorunu olarak değerlendiren Paşa, kamu politikaları üretim sürecinde olduğu gibi çözüm üretmeye çalışmaktadır. Sorunu rüşvet olarak belirleyen Paşa, öncelikle padişahın kendi otoritesini kullanıp bu soruna kalıcı bir çözüm getirmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Bunun aynı zamanda dinsel bir yükümlülük olduğunu dile getiren Defterdar Sarı Mehmet Paşa, Allah'ın emirlerine uyması gereken halkın ve yöneticilerin artık bu vecibeleri yerine getirmesi gerektiğini belirtmektedir. Yöneticilerin kendi aralarında sevgi bağı ile hediyeleşmelerine karşı olmayan Mehmet Paşa, yozlaşmaya ve devletin gerilemesine neden olan akçalı işlere şiddetle karşı çıkmaktadır. Zira rüşvet nedeniyle hem kişiler Allah'ın emir ve yasaklarına aykırı hareket etmekte, hem de mensubu oldukları devletin kaynaklarına zarar vermektedirler (Mehmet Paşa, 1992: 58-61).

Defterdar Paşa, yukarıda da belirtildiği üzere, devlet hizmetinde çalışacak liyakatli ve ehliyetli memurların atanmasının devletin bekası açısından ne kadar önemli olduğu üzerinde durmaktadır. Devletin önemli sorunları arasında değerlendirdiği vasıfsız memurların atanmasını gösteren Paşa, bu sorunun çözümü için padişahın görevlerinden birinin de akıllı, faziletli, işini bilen, tecrübeli, rüşvet almayan bir sadrazam tayini yapmak olduğunu ifade etmekteydi. Bu sadrazamın da padişaha karşı dürüst olması önemlidir. Padişah gerek devletin bekası, gerekse de toplumun refahı için bürokrasideki atamaları çok dikkatli yapması gerekir. Paşa'ya göre sağlıklı bir tayin ve terfi sistemi, öncelikle Allah korkusunu esas almalıdır. Çünkü Allah'tan korkan birey rüşvet almaz, haram yemez, kul hakkına geçmez. Diğer yandan memuriyette uzun yıllar bulunan, yani tecrübeli kişilerin devleti temsilen halkla temasa geçmesi hem devletin bekası için, hem de toplumun refahı için etkili bir araç olarak görülmelidir. Akıllı, faziletli, sabırlı ve sebatlı memurların varlığı, tebaanın padişaha olan sadakatini de arttıracaktır. Bu kriterler etrafında şekillenen tayin meselesi, Mehmet Paşa tarafından etraflıca ele alınmıştır (Mehmet Paşa, 1992: 8-18).

Mehmet Paşa kendisi de bir defterdar olması hasebiyle bir defterdarda olması gereken nitelikleri ve defterdarların sık sık yerlerinin değiştirilmesindeki sakıncaları dile getirmiştir. Hazinesinin özel usul yoluyla tekrar idare edilmesi konusu üzerinde durmuştur. Katip Çelebide olduğu gibi hazinenin yeniden yapılandırılması gerektiği, cülus bahşişlerinin tekrar gözden geçirilip hazineye yük olmayacak şekilde yeniden düzenlenmesini önermiştir. Diğer yandan asker ocağının durumunu ele alan Defterdar Mehmet Paşa, Yeniçeriyi suçlamaktadır. Millettin parasını çar-çur etmek, askerlik görevlerini layıkıyla yerine getirmemek ve devlet otoritesine sadakatsizlik gibi sorunlar Yeniçeri Ocağı'nda reformu gerekli kılmaktadır. Bunu askerî eksenli bir kamu politikası olarak değerlendirmek mümkündür. Askerlerin görevlerini yerine getirmeden maaş almaları başlı başına bir sorun teşkil etmektedir. Padişahın kudretini

kullanarak bu duruma bir son vermesini ve hatta mevcut ordunun yerine işlerlik kazandırılmış yeni bir askeri birliği oluşturulmasını salık vermektedir (Mehmet Paşa, 1992: 84-90).

Yeniçeri Ocağı'nın Osmanlı devlet sistemindeki yeri şüphesiz oldukça önemliydi. Ocak zabitlerinin yapılacak bir işte acele etmeyip teenni ve akl-i selim ile hareket etmeleri, işin başında olanların istişare ile hep birlikte, ortak kanaat ve rey ile karar vermeleri gerekmektedir. Çünkü bu, sağlıklı işleyen bütün kurumların temel özelliklerinden birisidir. Yani işleyiş tam ve yerinde olmalıdır. Ocağı ilgilendiren bütün işlerde bir ortak akıl hareketinin meşveret dairesi içinde istişarî bir fikir teatisi ile karar almak, sağlam ve düzenli işleyen kurumsal yapı için gerekli bir durumdur. Lakin ne zaman meşveret sisteminde bir bozulma, istişarî fikir usulünde ne zaman bir tıkanıklık olduysa, o zaman kurumda bir bozulma başlamış demektir (Gümüş, 2012: 182). Defterdar Sarı Mehmed Paşa'nın yaşadığı dönemde, bozulmanın başlamış olduğu anlaşılmaktadır (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1992: 34-35):

“Evvelâ ser-haddlerde olan neferât gerçi defterlerde ve virdikleri icmâllerde ziyâdedir. Ancak mahallerinde her biri noksân olub, belki kimi nisf ve kimi dahî noksan mertebeleri olduğu mukarrer iken yine bu taraftan mevâciblerin temâmen havâle itdirirler. Ziyâde aldıkları akçeyi beynlerinde bahş-ı kalenderîye çekerler. Bunların mevcûd ve nâ-mevcûdların tefrik ve temyîz itmek yine ocak zâbitlerinin sa'y ve ihtimâm ve sadâkat ve istikametlerine muhtâcdır.”

Mehmet Paşa'nın *Nesâiyihü'l-Vüzerâ Ve'l-Ümerâ* (Vezirler ve Emirlere Nasihatler) adlı eseri, tıpkı Koçi Bey ve Katip Çelebi'nin eserleri gibi “nasihatname” niteliğindedir. Defterdar Sarı Mehmet Paşa, nüfus sayımının gerekliliğinden, devlet borçlarının düzenlemesine, yeniçerilerin durumlarına, gümrüklerin Osmanlı lehine yeniden düzenlenmesine, askerlerin eğitimine, devlet erkânının sahip olması gereken ahlakî özelliklere kadar kamu yönetiminin farklı alanlarında öğütlerde bulunmaktadır. Diğer yandan bu öğütler zaman zaman kamu politikası oluşturabilecek çözüm önerileri niteliğine bürünmektedir. Sorunların iyi belirlenmesiyle başlayan süreç, Divanda istişarenin yapılmasının ardından devletin bekası ve toplumsal ahengin sürdürülmesi için bir ıslahat politikasının uygulanması biçiminde bir yol izlemelidir. Eser, Katip Çelebi'nin eserine oranla çok daha geniş kapsamlı ve çeşitli konulara daha derinlemesine değinmesi nedeniyle kamu yönetiminin ıslahı için yeni politikaların belirlenmesi anlamında daha ayrıntılı bir rapor görünümündedir.

SONUÇ YERİNE

Osmanlı devletinin duraklama döneminde “Yöneticilere Öğütler” başlığı altında değerlendirilebilecek olan eserler, padişahın iktidarını tartışma konusu yapmaksızın, yumuşak dille, ağırlıklı olarak tavsiye-nasihat şeklinde yazılmıştır. Bu tarz risalelerin ortak niteliği düzeni bozulmuş devlet yapılarının aksaklıklarını dile getirmek, sistem dışına çıkmadan naçizane önerilerde bulunmaktır. Yukarıda da dikkat çekildiği üzere, Osmanlı'nın yükselme devrinin bitişinden itibaren kaleme alınan bu eserler, bir toprak sistemi olarak bozulmaya başlayan tımar sistemini, giderlerin gelirlerden daha fazla olmasından kaynaklanan ve bu nedenle sürekli açık veren hazineyi ve sayıları ve maaşları oldukça artan buna tezat biçimde katkıları ve kalifikasyonu azalan yeniçerileri, bürokrasideki rüşvet, iltimas ve nepotizm gibi olumsuz örnekleri kamudaki bozulma ve yozlaşmanın temel nedenleri olarak görmektedir.

17. yüzyılda karşılaşılan idarî sorunlarla ilgili olarak Kâtip Çelebi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa ve Koçi Bey, toplumun düzeni ve devletin bekası için alternatif çözümler üretmeye çalışmaktadırlar. Tam da bu noktada çalışmanın konusunu oluşturan kamu politikalarının saptanması ve uygulanması ile ilgili olarak bir yöntem birliğinden de bahsedilebilir. Kamu politikalarının oluşum süreci ve karar aşaması ortak noktasında yukarıdaki şahsiyetlerin çözüm önerileri üzerindeki benzerlikler dikkat çekicidir. Kamu politikalarının oluşturulmasının ilk aşamalarından olan sorunun belirlenmesi, yasal dayanak oluşturulması, aktörlerin saptanması, politikaları üretecek ekiplerin oluşturulması ve kararın uygulanması gibi aşamalarında paralellikler bulunmaktadır. Her üçünde de kamu yönetiminde bozulmaya ve yozlaşmaya neden olan sorunlar kapsamlı ve ayrıntılı şekilde belirlenmiş ve nedenleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Padişahın otoritesine ve Divanın ortak kararına dayanan bir yasallaştırma süreci, ardından konu özelinde örneğin Yeniçeri sorununun çözümünde devlet, toplum ve yeniçerilerin sorunun çözümünde temel aktörler olarak belirlenmesi söz konusudur.

Kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması konusu modern devletler kadar olmasa da, geleneksel toplumlar ve devletler açısından da oldukça önem arz etmektedir. İşbölümü ve uzmanlaşmaya dayanan devasa bürokratik kadroların desteği ve yeni iletişim teknolojileri sayesinde çok daha avantajlı durumda olan modern devletlere karşılık, geleneksel devletlerde idari sorunların saptanması ve uygun kamu politikalarının üretilmesi ile ilgili olarak bireysel danışma veya nasihatname uygulamasına tanık oluyoruz. Siyasal iktidarın halkın iradesine dayanmadığı, dolayısıyla kamuoyunun görüşünü belirlemenin zor ve de gereksiz olduğu bir dönemde kamu politikalarının bu tür bir yöntemle belirlenmesi ve uygulanması, dar bir bürokratik kadro içerisinde sıradan ve etkin bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

Kitapların Gösterimleri

Anderson, J. E., (1976), *Public Policy Making*, Thomas Nelson and Sons Ltd, London.

Can, H.-Tecer, M. (1978), *İşletme Yönetimi*, TODAİ Yayınları, Ankara.

Çevik H. H., (2001), *Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Çelebi, K., (1982), *Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar, Düsturu'l-Amel Fi-Islahi'l – Halel*, (Hazırlayan: A. Can), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa, (1992), *Devlet Adamlarına Öğütler*, (Sadeleştiren: H. R. Uğural), Kültür Bakanlığı, Ankara.

Göriceli Koçi Bey, (1993), *Koçi Bey Risalesi*, (Sadeleştiren: Z. Danışman), Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Göriceli Koçi Bey, (1997), *Koçi Bey Risalesi*, (Hazırlayan: M. Şimşekçakan), Yeni Zamanlar Yayınları, İstanbul.

Kunt, M. (1997), “Siyasal Tarih (1600-1789)”, *Osmanlı Devleti 1600-1908*, Yayın Yönetmeni: Sina Akşin, Cem Yayınları: İstanbul.

Makale Gösterimleri

Altunok, M., H. Metin, (2003), “Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi- Journal of Social Sciences*, Cilt/Volume: 2003-2, Sayı/Issue: 7, ss. 93-104.

Çevik, H. H., (1998), “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2, Haziran, ss, 103-112.

Gökçe, A. F., (2010), “Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi”, www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2010/sayi14/59-78.pdf (03.04.2012).

Gümüş, M., (2012), Defterdar Sarı Mehmed Paşa'nın “Nesâyhü'l-Vüzerâ Ve'l-Ümerâ” Adlı Eserine Göre Bektaşî Ocağı'nın Durumu, *Türk Kültürü Ve Hacı Bektaş Velî Araştırma Dergisi*, Sayı: 63, ss. 177-190.

Şahin, M., (2006), Osmanlı Yöneticilerinde Zihniyet Değişimi ve Batılılaşmanın Başlangıcı, *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 3, ss. 223-237.