

Max Weber'in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek

İlker KARAKOYUNLU* Halil Ceyhun ÜSTÜNDAĞ** 

Özet

Devletin amaçlarını ve fonksiyonlarını yerine getirmek üzere kullanılan en önemli araçlardan birisi olan bürokrasi, binlerce yıl boyunca insanların ihtiyaçları doğrultusunda dönüşmeye ve gelişmeye devam eden bir kavramdır. Günümüzde ise bürokrasi anlayışının temeli M. Weber'in "bürokrasi teorisi" ile bunun üzerine inşa edilen teoriler olmuştur. Bu teoriye Osmanlı Devleti özelinde bakıldığında; Osmanlı Devleti, Anadolu Selçuklu Devleti, İlhanlılar, Memlükler gibi devlet yapısı güçlü patrimonyal devletlerin temelleri üzerinde, kurulduğu ve genişlediği çağa göre bürokratik yapısını ve "müesses nizamını" oluşturmuştur. Weber'in patrimonyal bürokrasi tanımının tipik örneği olan Osmanlı bürokrasisi; Klasik Dönem içerisinde yer alan Fatih Sultan Mehmed Dönemi'nden itibaren gerçekleştirilen uygulamalar ve hukuki düzenlemelerle Osmanlı otoritesinin padişah etrafında şekillenen merkezîyetçiliğini hissettirme gayretinde olmuştur. III. Selim Dönemi'nde başlayan, II. Mahmud ile ivmelenen ve Tanzimat Dönemi ile zirveye ulaşan süreçte, Osmanlı bürokrasisi Weberyen anlamda rasyonel bürokratikleşme yolunda adımlar atarken, Batı'nın üstünlüğünü kabul etmiş ve Tanzimat Dönemi'nde ise Fransız yönetim anlayışı güç kazanmıştır. Bu dönemden Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadarsa bürokrasi gerçekleştirilen reformlarla padişahı bağımsız konuma gelmiş, karar alma süreçlerinde özellikle İttihat ve Terakki Dönemi'nde padişahı bile üzerinde güce ve konuma erişmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'ndeki bürokratik örgütlenmenin üzerine kurulduğu mirası anlayabilmek adına, günümüzde dahi izleri bulunan, Osmanlı Devleti'nde patrimonyal bürokrasiden tamamlanamayan rasyonel bürokrasiye doğru olan evrim sürecindeki gelişmeler tarihsel süreklilikte incelenmesi bu çalışmanın temel dayanak noktasıdır. Bu kapsamda, Weber'in bürokrasi teorisi çerçevesinde Fatih Sultan Mehmed Dönemi'nden Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar bürokrasinin yaşadığı dönüşüm ve gelişme; tarihsel miras, anlayış değişiklikleri, bürokratik kırılmaya neden olan olaylar ile gerçekleştirilen düzenlemeler bağlamında ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Weberyen Bürokrasi, Osmanlı'da Bürokrasi, Patrimonyal Bürokrasi, Rasyonel Bürokrasi

Önerilen Atıf / Cite:
Karakoyunlu, İ. & Üstündağ, H. C. (2026). Max Weber'in bürokrasi teorisi bağlamında Osmanlı bürokrasisinin gelişim sürecinin izini sürmek. *Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 1-19.



Copyright: © 2026. (CC BY 4.0)
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en>)

* Dr., İçişleri Bakanlığı, Sofya İçişleri Müşaviri, ilkerkarakoyunlu@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0002-8656-1989

** İçişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliği Uzmanı, halil_ceyhun@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-3424-935X

Tracing the Development of the Ottoman Bureaucracy in the Context of Max Weber's Theory of Bureaucracy

Abstract

Bureaucracy, one of the most important tools used by the state to fulfill its aims and functions, is a concept that has continued to transform and develop in line with human needs for thousands of years. Today, the foundation of the understanding of bureaucracy is based on M. Weber's "theory of bureaucracy" and the theories built upon it. When this theory is examined specifically in the context of the Ottoman Empire, it can be seen that the Ottoman Empire, built upon the foundations of strong patrimonial states such as the Anatolian Seljuk State, the Ilkhanids, and the Mamluks, established its bureaucratic structure and "institutional order" in accordance with the era in which it was founded and expanded. The Ottoman bureaucracy, a typical example of Weber's definition of patrimonial bureaucracy, strived to assert the centralized nature of Ottoman authority, centered around the Sultan, through practices and legal regulations implemented from the reign of Mehmed the Conqueror during the Classical Period. Beginning during the reign of Selim III, gaining momentum under Mahmud II, and reaching its peak during the Tanzimat Period, the Ottoman bureaucracy took steps towards rational bureaucratization in the Weberian sense, while acknowledging Western superiority, and the French administrative approach gained strength during the Tanzimat Period. From this period until the collapse of the Ottoman Empire, the bureaucracy, through implemented reforms, became independent from the Sultan, and in decision-making processes, especially during the Committee of Union and Progress era, it even attained power and position above the Sultan. To understand the legacy upon which the bureaucratic organization of the Republic of Türkiye is built, this study's fundamental premise is to examine, within a historical continuum, the evolutionary process from patrimonial bureaucracy to the incomplete rational bureaucracy of the Ottoman Empire, the traces of which are still visible today. In this context, the transformation and development of bureaucracy from the reign of Mehmed the Conqueror to the fall of the Ottoman Empire are examined within the framework of Weber's theory of bureaucracy; considering historical legacy, changes in understanding, events that led to bureaucratic rupture, and the regulations implemented.

Keywords: Bureaucracy, Weberian Bureaucracy, Bureaucracy in the Ottoman Empire, Patrimonial Bureaucracy, Rational Bureaucracy

Giriş

Devletin ortaya çıkışıyla birlikte bürokrasi kavramı da tarih sahnesindeki yerini almış, günümüzde ise farklı bakış açıları çerçevesinde tartışılan bir olgu hâline gelmiştir. Bürokrasi en temel anlamıyla kamuda veya özel sektörde örgütlerin belirli amaçlara ulaşmak amacıyla uyguladığı sistematik bir yönetim biçimidir. Antik Mısır ve Antik Çin 'den bu yana var olan bürokrasi kavramına; kamu yönetimi, memurlar tarafından yönetim, kırtasiyecilik ve verimsizlik, örgütlerin büyümesi ile rasyonel örgüt biçimi bakış açıları üzerinden bir anlam yüklenilmeye çalışılmıştır. Çalışmada ise bürokrasinin tarihsel

gelişim sürecinde bir dönüm noktası olan M. Weber'in "bürokrasi teorisi" bağlamında rasyonel bürokrasi ile öncesindeki bürokratik uygulama olan patrimonyal bürokrasi üzerinden Osmanlı Devleti'nde bürokratik gelişim ve süreçleri açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak Weber'in idealize ettiği bürokrasi modeli, hiçbir yerde tam anlamıyla uygulanamadığı gibi bu coğrafyada da hayata geçirilememiştir. Bir cihan devleti olarak Osmanlı, Tanzimat Dönemi'ne kadar patrimonyal bürokrasinin temel özelliklerini sergilemiş, Anadolu Selçuklu Devleti, İlhanlılar, Memlükler gibi devletlerden esinlenirken devlet ve yönetimi padişahın bir malı anlayışı çerçevesinde bir bürokratik yapılanma oluşturmuştur. Osmanlı

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

Devleti’nde, bürokratik örgütlenmesinin insan kaynağını çoğunluğu devşirme kökenli olmak üzere padişahın kulları konumunda bulunan görevlilerden oluşan kul sistemi meydana getirmiş, bu örgütlenmede çerçevesinde taşrada düzeni sağlamak ve vergi toplamak amacıyla tımar sistemi kurulmuş, bürokratlar arasındaki statüsel ayrımı “seyfiye, ilmiye ve kalemiye” sınıfları üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında ise aynı dönemde devlet olmanın temel unsurlarından olan maliye teşkilatı için Defterdarlık, tapu kayıtları için Defterhane-i Amire ve en üst düzeyde devlet sorunlarını ele almak için ise Divan-ı Hümayun meydana getirilmiştir. Osmanlı Devleti Klasik Dönemi (1300- 1600) içerisinde yer alan Fatih Sultan Mehmed ise Osmanlı bürokratik mekanizmasını oluşturması bakımından imparatorluğun gerçek kurucusu olarak nitelendirilmiştir. Fatih Sultan Mehmed Dönemi’nde bürokratik mekanizmanın padişahın etrafında toplanabilmesi adına sadrazam, beylerbeyi, sancak beyi, tımarlı sipahi gibi önemli icrai pozisyonlara bizzat kendisi atama yapmış, daha önce örneği olmayan biçimde kendisinden sonra da devam edecek şekilde sadece padişahın iradesinden kaynaklanan örfi hukuku uygulamaya başlamış ve farklı konularda detaylı kanunnameler çıkartmıştır. Fatih Sultan Mehmed’in ardından ise, Osmanlı bürokrasisi 16. ve 19. yüzyıllar arasında gerek ülke sınırlarının genişlemesi ve ülke içerisinde yaşanan huzursuzluklar gerekse de savaşlarda yaşanan mağlubiyetler ile Avrupalı devletlerin güç kazanması bürokrasinin yaşanan gelişmeler karşısında yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bunun sonucundaysa, III. Selim ve II. Mahmud ile farklı alanlarda olduğu gibi bürokrasi açısından da Avrupa’nın üstünlüğü kabul edilmiş ve buna göre reform hareketlerine başlanmıştır. Tanzimat Dönemi’nde merkezi otoriteyi yeniden sağlamak adına bürokrasinin güçlendirilmesi yolu seçilmiştir. Memurlara maaş bağlanarak memurların padişah ve ülke yerine kendi ikbalini düşünen bir zümre olmalarının yolu açılmıştır.

I. ve II. Meşrutiyet Dönemleri ile beraber, bürokraside niteliksel bir değişim belirginleşmiş; teknikleşme ve uzmanlaşma artmış, modern

eğitilmiş kadrolar idari karar alma süreçlerinde daha etkili hâle gelmiştir (Özcan, 2016, s. 59–64). Tanzimat Dönemi’nde hem can ve mal güvencelerinin sağlanması hem de fonksiyonlarının artmasıyla güçlenen bürokrasi artık İttihat ve Terakki Cemiyeti gibi örgütler yoluyla sivil ve askeri olarak tüm ülke sathında faaliyet göstermeye başlamıştır. Bu tip yapılanmalar, Osmanlı Devleti’nin son döneminde iktidarı ele geçirmek de dahil olmak üzere son derece etkili olmuş ve genç cumhuriyetin kurucu kadrolarını yine Osmanlı’dan kalan bu bürokratlar oluşturmuştur. Osmanlı bürokrasisi sadece yönetsel alanı düzenlemekle kalmamış, aynı zamanda toplumsal hiyerarşiyi ve meşruiyeti de meydana getirmiştir. Bununla birlikte, Osmanlı idari yapısı uzun tarihsel seyri boyunca farklı dönemlerde ortaya çıkan yönetsel uygulamalar ve kurumsal düzenlemeler sayesinde tek tip bir görünüm sergilememiştir.

Bu çerçevede, Osmanlı bürokrasisinin Weberyen kuramsal yaklaşım çerçevesinde nasıl yorumlanabileceği sorusu önem kazanmaktadır. Bu çalışma, Max Weber’in patrimonyal otorite ile rasyonel-hukuki otorite arasındaki ayrımını temel almakta olup Osmanlı idari yapısının tarihsel dönüşümünü ve patrimonyal devlet literatürünü birlikte değerlendirmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşuna kadar olan süreçte bürokratik gelişmenin izi sürülme gayretinde olunmuştur. Bu kapsamda ilk bölümde bürokrasi kavramı ve onun kısa tarihçesinden bahsedilmiş, Weber’in “bürokrasi teorisi” çerçevesinde rasyonel bürokrasi ve patrimonyal bürokrasi olguları üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde Klasik Dönem Osmanlı bürokrasisini oluşturan temel unsurlar ifade edilmiş ardından Fatih Sultan Mehmed’den başlayarak Osmanlı bürokrasinin tarihsel gelişim ele alınmış, bu yolda Tanzimat’a giden süreç, Tanzimat sonrası I. ve II. Meşrutiyet Dönemlerinde bürokrasinin gelişimi açıklanmaya çalışılmıştır.

2. Bürokrasi Kavramı

Devletlerin gerek vatandaşlarıyla ilişkilerinde gerekse de kendi işleyiş mekanizmasında önemli

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

bir unsur olan bürokrasi kavramının ortaya çıkışı, devletlerin oluşum süreçleriyle eş zamanlı olarak ilerlemiştir.

Bürokrasi kelimesi, Fransızca “bureau” (çalışma masası, yazıhane/ofis) kelimesi ile Yunanca “kratos” (egemenlik, iktidar) kelimesinden türeyen “cratie”nin birleşmesiyle oluşmuştur. Kelimenin etimolojik anlamıyla bürokrasi, yazıhanelere ve ofislere dayalı bir yönetim biçimini ifade etmektedir. (Harper, 2025). Bürokrasi kelimesi ise ilk defa Fransız fizyokrat iktisatçı Jean Claude Marie Vincent de Gournay (1712-1759) tarafından 1745 yılında kullanılmıştır (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, 1983, s. 11). Bunun anında, bürokrasi kelime anlamı olarak farklı dildeki sözlüklerde incelendiğinde çeşitli anlamlara gelmektedir. Örneğin Merriam Webster sözlüğünde (2025) bürokrasi, “seçimle gelmeyen hükümet yetkililerinin bir organı”, “idari politika oluşturma grubu”, “işlevlerin uzmanlaşması, sabit kurallara bağlılık ve otorite hiyerarşisi ile karakterize edilen hükümet” ve “resmiyetçilik, kırtasiyecilik ve yayılma ile tanımlanan bir yönetim sistemi” olarak tanımlanmaktadır. Türk Dil Kurumu’na göre (2025) ise bürokrasi, “devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu” ve “devlet kurumlarında kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştırma; kırtasiyecilik” olarak ifade edilmektedir. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere bürokrasi, hem olumlu hem de olumsuz bakış açıları içeren çok boyutlu bir olgudur. Bu bakımdan bürokrasiye yüklenen anlamları ifade etmekte fayda bulunmaktadır. Bu doğrultuda; bürokrasi, kamu yönetimi, memurlar tarafından yönetim, kırtasiyecilik ve verimsizlik, örgütlerin büyümesi ve rasyonel örgütlenme biçimi gibi farklı bakış açılarıyla ele alınmıştır (Eryılmaz, 2012, s. 263-265).

Bürokrasi olgusu modern anlamda Max Weber ile sistematikleşse de kurumsallaşmış bürokratik yapıların ilk kez Antik Mısır ve Antik Çin’de görüldüğü genel kabul görmektedir (Albrow, 1970, s. 24). Farklı kaynaklarda bürokrasinin, Sümerler tarafından kurulan ilk devletle aynı anda

ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Ancak M. Weber’in de içerisinde olduğu bazı bilim adamlarınca; bir devlet yapısının ve dolayısıyla bürokrasinin oluşabilmesi için devletin büyüklüğünün belirli bir oranda olması, vergi toplanabilecek bir artı ürünün bulunması, kamu hizmetlerinin sağlanması, yazının icat edilmesi, yerleşik hayata geçilerek bazı alanlarda uzmanlaşan vatandaşların bulunması, uzun süreli ticaret gerçekleştirilmesi, bilimin geliştirilmesi, krallık biçiminde örgütlenen bir yapının yer alması, katmanlı sınıfların varlığı gibi koşullar öne sürülerek bu bağlamda ilk devletin Antik Mısır ve yine ilk bürokratik yapının da Antik Mısır olduğu ileri sürülmektedir (Özer, 2022, s. 10).

Kamu yönetimi anlamındaki bürokrasi, siyasal sistem içerisinde kamu yönetiminin bir kolu olarak düşünülmektedir. Bu bağlamda ise, bürokrasi devlet yönetimince kendisine verilen görevleri yerine getirmek amacıyla yönetilen ve farklı kamu kurumlarınca meydana getirilen örgütler olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamıyla söz konusu kavram yalnızca kamu sektörüyle sınırlandırılmakta, aynı zamanda farklı siyasi toplulukların (ulus- devlet, eyalet, belediye, bölge vb.) yönetimini ve kamu politikalarını meydana getiren kanunların uygulanmasını kapsayan bir süreç olarak ifade edilmektedir. Bürokratlar ise, belirli bir düzendeki kamu hizmetlerini idame ettiren, yasaları uygulamaktan, siyasi kararların düzenlenmesi ve işlemlerinden sorumlu olan kişilerdir. Memurların yönetimi anlamındaki bürokrasi ise atanma yoluyla göreve gelen memurların güç sahibi olduğu bir yönetim biçimini belirtmektedir. Bu anlamda bürokrasi esasen Vincent De Gournay’ın bürokrasi tanımını gerçekleştirdiği döneme atıf yapan bir kavramdır. Nitekim bu dönemde bürokrasi; bürokratların siyasi hayatta önemli rol aldıkları bir rejimin yanında aynı zamanda onların kamu yararını gerçekleştirmekten ziyade kamu yararının bürolara güç sağlaması için icat edilmiş bir kavram anlamına gelmiştir. Bu anlamda ise bürokrasi iktidarı kendi çıkarına kullanma gayretinde olan bir memur zümresidir (Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği, 1983, s. 11).

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

Kırtasiyecilik ve verimsizlik anlamındaki bürokrasi, bu kavramın olumsuz anlamda halk nezdinde çağrıştırdığı durumu ortaya koyan bir anlamıdır. Kırtasiyecilik (red tape), en temel haliyle “aşırı karmaşıklık içeren ve gecikmeye veya eylemsizliğe yol açan resmi rutin veya prosedür” olarak nitelendirilebilir (Merriam Webster, 2025). Bu durum halk nezdinde bürokrasinin aşağılayıcı yönünü ortaya koyan bir durum olarak ifade edilebilir. Aynı zamanda söz konusu anlamıyla bürokrasi, hayal gücü eksikliği, bireysel olarak takdir yetkisi tanınmaması, merkezi kontrol ve hesap verebilirliğinin bulunmaması olarak tasvir edilirken aynı zamanda bürokrasinin örgütsel olarak işlev bozukluğunu belirten durumuna atıf yapmaktadır (Rockman, 2025). Büropatoloji anlamını da içerisinde barındıran kapsamda bürokrasi; takıntılı bir şekilde ve verimliliği azaltıcı bir biçimde kuralları uygulama, bürokrasiyi oluşturan yapılar arasındaki çatışma, sorumluluktan kaçma, karar alma süreçlerinde gecikmeler, güç mücadelesi, astın üstün emirlerini yerine getirmemesi veya geciktirmesi gibi olumsuzlukları içerisinde barındıran anlamda taşımaktadır (Abdennur, 2020, s. 29). Bürokrasiyi örgüt büyüklüğü açısından ele alan anlam ise bürokrasiyi yalnızca devlette ele almamış, siyasi partilerde, dini kurumlarda, yargıda, sanayi kuruluşlarında açısından da ele almıştır. Bürokrasinin yalnızca siyaset, idare, yargı, ordu ve güvenlik birimleri ile ilgili olmadığını bununla birlikte kültürel ve sosyal ilişkilerin de bürokratik bir karaktere sahip olduğu varsayılmaktadır (Eryılmaz, 2012, s. 265).

Ayrıca, 21. yüzyılın son çeyreğinden itibaren Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) modeline bir tepki olarak Max Weber’in bürokrasi ve rasyonel otorite anlayışı güncellenmiş (Drechsler, 2005, s. 97) ve modern kamu yönetiminde etkinlik ve vatandaş odaklılığı bir araya getirmeyi amaçlayan Neo-Weberyen model geliştirilmiştir. Bu anlayış, geleneksel bürokrasinin yasal-rasyonel temellerini korurken, kamu hizmetlerini daha duyarlı ve performans odaklı hâle getirmeyi ummaktadır (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 19).

3. Max Weber’in Bürokrasi Teorisi ve Patrimonyal Bürokrasi

Bürokrasi kavramını modern ve bilimsel anlamda ele alan kişi M. Weber’dir (1864- 1920). Modern anlamda bürokrasi üzerine tartışmalar ve geliştirilen teoriler Weber’in “bürokrasi teorisi” üzerinden şekillendirilmiştir. Esasında bu çalışma özelinde de bürokrasi kavramına, Klasik Dönem Osmanlı Devleti bürokratik anlayışından Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşuna kadar uzanan süreçte Weber’in teorisi esas alınarak yaklaşılmaktadır. Weber bürokrasi konusunda doğrudan bir tanım vermek yerine daha önce de ifade edildiği üzere bürokrasinin özellikleri üzerinden söz konusu kavramı ve modelini geliştirme yolunu tercih etmiştir. Rasyonel örgüt biçimi olarak bürokrasi Weber’e göre kişilik dışı bir örgüt biçimi olup düzenli bir yapılanmaya sahiptir (Weber, 2004, s. 93). Weber’e göre (2004, s. 289-291) bürokrasi, yasalar yoluyla genel yetki alanının, görev dağılımının, şiddet araçlarının kullanımına ilişkin sınırların belirlendiği, görev hiyerarşisinin ve yetki düzeylerinin ortaya konulduğu, yazılı belgelere dayanan, özel hayat ile iş hayatının ayrıldığı, yapılan işlere göre uzmanlaşmanın bulunduğu bir örgüt biçimidir. Weber, bürokrasi kavramını yalnızca kamu sektörüne özgü bir yapı olarak ele almamış, özel sektörü de kapsayan bir örgütlenme biçimi olarak değerlendirmiştir (Weber, 2004, s. 321). Ona göre “ideal tip bürokrasi” aslında var olmayan ve gözlemlenemeyen bir bürokratik anlayış olup düşünsel boyutta olan bir husustur. Halihazırda örgütler ne kadar fazla ideal tipe yaklaşırlarsa o ölçüde bürokratik olmaktadır (Eryılmaz, 2012, s. 268-269). Yasalar yoluyla düzenlenmiş yetki alanı, bürokratik örgütlerin amaçlarını gerçekleştirebilmek için gereken çalışmaların bir düzen içerisinde, resmi olarak görev dağılımının sağlanmasıdır. Görevleri düzenliliği ve bir süreklilik arz etmesi belirli hükümlerle sağlanmakta olup, sabit yetki alanı tarihte bir kural olmamış istisnai bir durum halini almıştır (Eryılmaz, 2012, s. 269). Görev hiyerarşisi ve yetki düzeylerinin ortaya konulması noktasında bürokraside otorite yukarıdan aşağıya doğru işlerken, denetim mekanizması aşağıdan yukarıya

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

doğru işlemektedir (Rockman, 2025). Söz konusu durumla beraber alt birimler üst birimlerin denetimi ve gözetimi altına girerken, bu yapı içerisinde çok sayıda bürokratik birim, hiyerarşik olarak tek bir üst otoriteye bağlanmaktadır. Hiyerarşik düzen tüm bürokratik yapılarda görülmekteyken kamu kurumlarının yanında büyük parti örgütlerinde veya özel işletmelerde dahi bu düzene rastlanılmaktadır (Eryılmaz, 2012, s. 269). Bürokraside uzmanlaşma, tüm zamanını idari sorumluluklara ayıran bir memuriyet yapısını gerektirmekte ve bunun için de memurların görev yaptıkları pozisyonlara belirli bir liyakate sahip olarak gelmeleri beklenmektedir. Kamu sektörü dışında ise işletmelerde veya diğer bürokratik örgütlerde bunun bir yansıması olarak profesyonel bir yönetici kadrosu bulunmaktadır. Söz konusu kamudaki uzmanlaşma ve özel sektördeki yöneticiler, bürokratik örgütlerin geçici olarak yöneticisiz kalmaları veya üst düzey liderlik pozisyonlarında bir belirsizlik yaşansa bile örgütsel dengenin korunmasına yardımcı olmaktadır. Uzmanlaşmanın bulunmadığı bürokratik yapılarda, teknik yetersizliklerden kaynaklanan örgütsel krizlerin ortaya çıkma ihtimali artmaktadır. Bu nedenle Weber’in bürokratik örgütlerinde uzmanlaşmasında üstün nitelik olarak kabul ettiği bu özellik örgütlerdeki teknik yeterliliğe katkı sağlamaktadır (Rockman, 2025). Bunun yanında, uzmanlaşan bürokratlar kendilerinden daha üst kademede yer alan yöneticilere göre bilgi düzeyleri fazla olduğu için bir güç odağı haline gelebilmekte ve onların kararları üzerinde güçlü bir etkiye sahip olabilmektedir. Aynı zamanda ister özel sektörde olsun isterse de kamu sektöründe olsun bürokratik örgütlerde uzmanlaşan bürokratlar var olan yapıyı koruma eğilimine girebilirlerken bu durum uzmanlaşma ile doğru orantılı olarak muhafazakârlık eğilimini artırabilmektedir (Rockman, 2025).

Rasyonel bürokrasinin ne anlama geldiğini belirtildikten sonra Weber’in bahsetmiş olduğu bir diğer bürokrasi çeşidi olan patrimonyal bürokrasiden bahsetmekte fayda bulunmaktadır. Patrimonyalizm, ülkenin ve içerisinde yaşayan

insanların otorite sahibi hükümdarın mülkü olarak görüldüğü bir yönetim anlayışıdır. Bu kapsamda, ülke hükümdarın özel mülkü ve insanlarda onun kulu konumundadır (Dursun, 1992, s. 139). Bu yönetim biçiminde, yönetimde ve orduda hükümdara bağlı kişiler görev alırken sonrasında ise egemenlik alanının artmasına paralel olarak hükümdara sadık memurlar da bu görevlerde bulunmuştur Patrimonyalizmin öne çıkan tarafı söz konusu “hükümdara bağlı bir yönetim organı yani patrimonyal bürokrasiyi” meydana getirmesi ve bu yapının otoritesini ve meşruiyetini, yönetilenlerin kurallara vermiş olduğu kutsallık inancından almasıdır. Aynı zamanda bu bürokraside görevler ve yetkiler detaylı bir şekilde ve iş bölümü esasına göre düzenlenmediği için siyasi olarak otorite, geleneksel kurallar etrafında şekillenmiştir. Dolayısıyla yönetim ve siyasi yapılar söz konusu yapılar, sınırlı ve kişisel bir rasyonellik anlayışına sahiptir (Heper, 1977, s. 24-28, Akt., Dursun, 1992, s. 139).

Bu anlayışta, yönetimde bulunan memurlar, hükümdar adına görevlerini yerine getirmekte ve verilen görevlerin hükümdara duydukları sadakat karşılığında bir ihsan olarak kendilerine bahşedildiğinin farkındadır. Bununla birlikte memurun sadakatinden en ufak bir eksikliğin olması halinde verilen görev geri alınabilmektedir. Patrimonyal bürokraside görünüşte hükümdarın kulu olan memurlar ile hükümdar arasında belli bir noktadan sonra anlaşmazlık ortaya çıkabilmektedir. Bunun en önemli nedeni ise, özellikle hükümdarlık alanının genişlemesiyle beraber hükümdarın merkezi yönetime ilişkin bazı yetkilerini yerel yöneticilere devretmesi ve bu şekilde güçlenen yerel yöneticiler ile iktidar sahibi arasında bu çatışmaların yaşanabilmesidir. Unutulmamalıdır ki, söz konusu bürokrasi çeşidinde memurlar hükümdarın hizmetinde bulunmaları dolayısıyla onun mallarından faydalanmakta, evinde yemek dahi yemekte hatta mallarından belirli bir miktarını da alabilmektedir (Dursun, 1992, s. 139-140). Memurlar, kendilerine tahsis edilen arazinin nimetlerinden, sağlanan imtiyazlar ile birtakım harç ve vergilerden yararlandıkları için ekonomik olarak kuvvetlenirken ve zaman içerisinde de

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

hükümdarın karşısına güçlü bir grup olarak çıkmaktadır (San, 1971, 104, Akt., Dursun, 1992, s. 140). Ekonomik bakımdan güçlenen bu bürokratik grup, zamanla hükümdarın siyasal nüfuz alanından uzaklaşabilmektedir. Vergi muafiyeti ve tımar gibi imkânlardan faydalanan yerel yöneticiler, giderek iktidara ortak bir konuma gelebilmekte; hatta bazı durumlarda merkezi otoriteyle doğrudan rekabete girebilmektedir. Kendi egemenlik sahalarında hükümdardan bağımsız bir biçimde vergi toplama, askere alma, yargılama gibi temel olarak hükümdara ait olan yetkileri dahi kullanabilmekte en sonunda ise iktidarı ele bile geçirebilmektedir. Hükümdar ise bu durum karşısında yerel memurlarını sık sık ziyaret etmek, yerlerine yeni memurlar göndermek, görev yerlerini kısa süreli içerisinde değiştirmek, kişisel olarak garantiler almak gibi tedbirlere başvurabilmektedir. Abbasiler, Selçuklu Devleti ve Osmanlı Devleti hükümdarları bu gibi tedbirlere de başvurmuştur (Dursun, 1992, s. 140).

M. Weber (2004, s. 299), patrimonyal bürokrasiye ilişkin ilk örneklerle Antik Mısır, Roma İmparatorluğu ve Bizans İmparatorluğunu göstermiştir. Bunun yanında ise, Weber’e göre patrimonyal bürokrasilerin istikrarsız olmasının temel nedeni, bu yapıların kişisel ilişkilere dayanması ve gelişmiş bir para ekonomisinin bulunmamasıdır (Eryılmaz, 2012, s. 271). Ona göre rasyonel bürokrasi tam olarak bürokratikleştiğinde, patrimonyal bürokrasi de düşünüldüğünde, diğer tüm yönetim biçimleriyle karşılaştırıldığında “doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, gizlilik, sürtüşmenin ve kişisel çıkarların” yol açtığı kayıpların ortadan kaldırılması bakımından üstün olmaktadır (Weber, 2004, s. 307). Son olarak, rasyonel bürokrasi ile kıyaslandığında “hiçbir şey ondan daha doğru ve verimli bir şekilde işleyişe” sahip değildir (Weber, 2004, s. 92).

4. Osmanlı Devleti’nde Bürokrasinin Gelişim Süreci

Bu başlık altında Osmanlı Devleti’nde bürokratik gelişim süreci; Klasik Dönem (1300- 1600), Nizam-ı Cedid (1789-1808) ve II. Mahmud

(1808-1839) Dönemleri ile Tanzimat (1839-1876) ve Meşrutiyet Dönemleri (1876-1918) üzerinden incelenecektir.

4.1. Klasik Dönem Osmanlı Devleti Bürokrasisi (1300-1600)

Osmanlı Devleti kuruluşundan itibaren gelişen ve değişen şartlar çerçevesinde bürokratik yapısını dönüştürmüş ve şekillendirmiştir. Osmanlı devlet teşkilatı kendisinden önce düzenli bir devlet teşkilatı kurmuş olan devletlerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Söz konusu devletlerin başında ise Anadolu Selçuklu Devleti, İlhanlılar, Karahanlılar ve Memlûk Devleti ile bunların uygulamaları gelmektedir (Terzioğlu, 2015, s. 49-50, Akt., Özer, 2022, s. 63). Osmanlılar, iktâ sisteminin Gazneliler ve Anadolu Selçuklularındaki uygulamalarından etkilenerek tımar sistemini geliştirmiştir. Memlûkler’den ise saray teşkilatının yapılanmasını örnek olarak almıştır. Bunun yanında, toprakların yönetimi, divanların meydana getirilmesi, idari paylaşımlar ya da arazi tahrir yapılanmaları söz konusu devletlerden etkilenerek meydana getirilmiştir.

Osmanlı Devleti’nin bir cihan imparatorluğu olmasında askeri ve siyasi başarıları olduğu kadar bürokratik yapılanmadaki başarısının da etkisi olmuştur. Klasik Dönem Osmanlı bürokrasisinin (1300-1600) merkezi yapılanması, toplumu egemenliği altında tutmak, fetihleri devam ettirmek, üretim araçlarını kontrol edebilmek, toplumda adalet ve eşitliği sağlamak amaçlarıyla padişaha bağlı bir sistem çerçevesinde kurgulanmıştır (Bilici, 2021, s. 34; Yalçındağ, 1970, s. 22). Özellikle Klasik Dönem siyasal ve idari yetkinin büyük ölçüde padişahın şahsında toplanması, bürokratik kadroların kişisel sadakat ve hizmet ilişkileri üzerinden oluşması ve kamusal yetki ile özel alan arasındaki ayrımın netleşmemesi, patrimonyal yönetim anlayışının belirleyici olduğunu ortaya koymaktadır (Weber, 1978, s. 231-234; İnalcık, 1973, s. 65-95). Bu bağlamda, Orhan Gazi (1324-1362) Dönemi’nde kurulan Divan- Hümayun, Osmanlı Devleti’nin merkez teşkilatlanması başlangıcı olarak kabul edilirken, Divan’ın kurulmasından Fatih Sultan Mehmed (1451- 1481) Dönemi’ne kadar devlet

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

yönetiminde nüfuzlu ailelerin etkileri görülmüştür (Bilici, 2021, s. 34). Osmanlı merkez bürokrasisinin nitelikli insan kaynağını sağlamak amacıyla uyguladığı önemli sistemlerden birisi “kul sistemi” olmuştur. Bu sistem, hukuki statü bakımından padişaha bağlı olan bireylerin özel bir eğitimden geçirilerek yönetim ile orduda sadık ve yetenekli elemanları tahsis etmek amacıyla kullanılmıştır. Kul sisteminde, kişiler canı ve malıyla padişaha tam teslim bir biçimde, sadık, kayıtsız ve şartsız bağlı olması beklenmiştir (Yalçındağ, 1970, s. 22- 24). Anılan sistem daha önceki İslam devletlerinde de uygulanmış, temel insan kaynağı ise harp ve parayla satın alınan esirlerden, bağlı hanedanların rehin olarak gönderdiği ve devşirme yöntemiyle sağlanan çocuklardan meydana gelmiştir. Söz konusu sistemle beraber, idari elit kesimi sadık ve eğitilmiş kadrolarla yenileyen meritokratik bir işe alım mekanizmasını kurumsallaştırmış ve merkezi yönetimin taşra üzerindeki kontrolünü güçlendirmiştir (Barkey, 2008, s. 65).

Kul sistemi çerçevesinde devşirme sistemi I. Bayezid (1389- 1402) Dönemi’nden bu yana uygulanmış, bu sisteme özellikle Rumeli’nin Hristiyan köylerinden 8-20 yaşları arasında yetenekli ve iyi ailelere sahip çocuklar dahil edilmiştir (Yalçındağ, 1970, s. 23). Kul sisteminin insan kaynağı boyutu olan Enderun Mektebi ise, klasik Osmanlı düzeninin ikinci yükseköğretim kurumu ve saray okulu olarak karşılaşılmaktadır (İnan vd. 2021, s.141). Mülki ve askeri bürokraside ihtiyaç duyulan insan kaynaklarının yetiştirilmesi için Enderun Mektebi teşkilatlandırılmıştır (Arslan, 2021, s. 946). Enderun’da eğitim gören ve "Acemi Oğlanlar" olarak adlandırılan öğrenciler zamanın en iyi hocalarından dersler alarak nitelikli bir şekilde mezun olmuşlardır (Kul, 2023, s. 496). Buradan başarıyla mezun olanlar iç oğlanı olarak “Has Oda, Kiler Odası, Hazine Odası” gibi hükümdara en yakın görevlere verilmiş, daha az başarılı olanlar ise kapıkulu süvari bölüklerine ve kulların diğer önemli bir bölümü ise yeniçeri, süvari, topçu, mehter gibi dış sarayda görevlendirilmiştir (Yalçındağ, 1970, s. 23- 24). Enderun aracılığıyla çevrenin merkeze taşınması, modernleşme

sürecinde Mülkiye, Tıbbiye ve Mekteb-i Sultani gibi kurumlar yoluyla farklı bir biçimde devam etmiştir. Bu okullar, çevreden gelen yeni kuşakların merkezde dönüşerek bürokratik yapıyı yeniden üretmesini sağlamıştır (Karpat, 2010, s. 112–118).

Osmanlı Devleti’nin eyaletler üzerindeki bürokratik örgütlenmesi ise “tımara” üzerinden gerçekleşmiştir. Tımar, belirli bir askeri ve idari memura gerçekleştirdikleri görevler ile hizmetler dolayısıyla devlet arazilerini kendi adlarına, çıkar ve menfaatlerine yönelik olarak kullanarak vergi toplama yetkisinin verilmesidir (Afyoncu, 2014, s. 289). Bu toprakların “20.000 akçeye kadar olanına tımar, 20.000-100.000 akçe arasındakilere zeamet ve 100.000 akçe üzerindeki tahsislere ise has” denilmiştir. Tımar sisteminin, Bizans ve Selçuklu Devleti uygulamalarından esinlenilerek oluşturulduğu, Osmanlı Devleti’nde Orhan Gazi veya I. Murad (1362-1389) zamanında meydana getirildiği düşünülmektedir. Tımar sisteminde yer alan kişilerin büyük bölümü kul kökenli kişiler olup reayadan kimselerin tımar sistemine dahil olması yasaklanmıştır (Afyoncu, 2014, s. 790 ve 793). Tımarın sahipleri olan sipahiler, askeri yönüyle iyi eğitilmiş kişilerden olup, sürekli bir askeri varlığı Osmanlı hazinesinden para çıkmadan sağlanmasını mümkün kılmış, tarımsal üretimi kontrol etmiş, dirliği terk eden ve ekmeyen reayayı geri getirmekle yetkilendirilmiş ve merkezi yönetim adına ise taşrada İncalcık’a göre “tımara teşkilatı imparatorluğun her tarafından köylere kadar, ağ gibi yayılmış bir nevi polis ve jandarma kuvveti teşkili” olmuştur (İncalcık, 1964-1965, s. 120, Akt., Yalçındağ, 1970, s. 23).

Osmanlı Devleti’nde devletin genişlemesine paralel olarak yeni bürokratik yapılar ortaya çıkana kadar Osmanlı bürokrasisi “Divan-Hümayun” “Defterdarlık” ve “Defterhane-i Amire” üzerinden gelişme göstermiştir. 18. yüzyılın ortalarına kadar önemini koruyan ve sonrasında yetkilerini Bab-ı Ali’ye devreden Divan-ı Hümayun Orhan Gazi Dönemi’nde oluşturulmuş ve üyeleri zaman içerisinde artış göstermiştir (Afyoncu, 2014, s. 726). Osmanlı

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

Devleti’nde en üst “idari, askeri, adli ve siyasi” karar organı olan Divan’ın üyeleri, bulundukları alanların en üst konumunda bulunan; “kubbealtı vezirleri, veziriazam, kazaskerler, nişancı, defterdar, Rumeli beylerbeyi, kaptan-ı derya ve yeniçeri ağası” iken Divan’da kararlar çoğunlukla padişahın onayına tabi tutulmuş ve aynı zamanda halktan gelen şikayetlerinde doğrudan dinlendiği bir kurul özelliği de taşımıştır (Aydın, 2015, s. 461-465). Defterdarlık ise I. Murad Dönemi’nde oluşturulan bir kurum olarak padişah adına devlet hazinesini yönetmiş, devlet hazinesinin gelir ve giderlerini takip etmiş ve bunun yanında devlet varlıklarının kayıtlarını tutarak Osmanlı mali sistemi içerisinde önemli bir konumda bulunmuştur (Özer, 2022, s. 64). Defterhane-i Amire ise Fatih Sultan Mehmed Dönemi’nde kurulduğu düşünülen “has, zeâmet, tımar, mülk, vakıf” gibi arazi türlerini tayin ve tescil eden bunlarla ilgili asıl defterlerin muhafaza edildiği ve bu defterlerle ilgili günlük işlemlerin yapıldığı bir kurum olmuştur (Afyoncu, 1994).

Osmanlı bürokrasisine göre memurlar “ilmiye”, “seyfiye” “kalemiye” ve “mülkiye” olmak üzere dört sınıfa ayrılmıştır (Eryılmaz, 2012, s. 293). İlmiye sınıfı; “kadılar, naip, imamlar, müderrisler, müftüler ve kazaskerlerden” oluşan “din, yargı, eğitim ve belediye” hizmetinde çalışan memurların sınıfıdır. Mülkiye sınıfı ise, Enderun Mektebi’nde yetişen “sadrazam, vezir, beylerbeyi, sancakbeyi” gibi üst düzeydeki kamu yöneticilerini kapsayan sınıftır. Seyfiye sınıfı, askeri ve idari komuta görevlerini yürüten yöneticilerden oluşmaktadır. Osmanlı yönetiminin istikrarına katkıda bulunmuş olan yazı bürokrasisi, özenle tutulan kayıtlara ve hiyerarşik bir kariyer yapısına dayanan ve geniş bir alanı kapsayan profesyonel bir işleyişe sahiptir. (Agoston, 2009, s. 142). Osmanlıda bu işlemleri yapan sınıf ise Kalemiye sınıfıdır. Bu sınıf devletin kayıt ile yazışmalarını gerçekleştiren ve katiplerden oluşan sınıftır. Kalemiye sınıfının mensupları saray hizmetlerini gerçekleştirerek sivil bürokraside hizmet veren, devletin kayıt ve yazışma işlerini yürüten katiplerden meydana gelmiştir. Söz konusu sınıf üç gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta,

yöneticilere ve memurlara gönderilmek üzere “fermanları, emirleri ve talimatları” hazırlayan katipler ile reis’ül küttab’ın nezaretinde çalışan katipler bulunmaktaydı. İkinci grupta ise, defterdarın nezaretinde çalışan devlet gelirlerini toplayan ve muhasebesini tutmakla görevli memurlar yer almaktaydı. Üçüncü grubu ise kamu düzeni ve ülke güvenliğinin sağlayan personeli atayan, onların maaşlarından sorumlu olan nişancıya karşı sorumlu bulunan katipler mevcuttu (Eryılmaz, 2012, s. 293).

Osmanlı Devleti’nde memurluk, uygulama ve gözlemle öğrenilen bir meslekti. Bu nedenle adaylar öncelikle bir devlet dairesinde “şakird” veya çırak olarak göreve başlardı. Şakirdler belirli bir sınavdan sonra memuriyete geçmeye hak kazanırken, sınavdan önce kıdemli olan memurun yani “kalfa”nın nezaretinde uzmanlık kazanmak için belirli bir süre çalışmak zorundaydı. Kalemiye mensupları ise paşa rütbesine kadar ilerlemelerinin önünde bir engel bulunmamaktaydı. Merkezi yönetimin dışında “yeniçeri ocağı, darphane, gümrükler ve tophane” gibi kurumlar ile “eyalet, sancak ve kaza” yönetimlerinin de kendi katipleri vardı. Osmanlı bürokratları “edebiyat, dil, yazı çeşitleri, tarih, hukuk, coğrafya” gibi konularda belirli bir bilgi birikimine sahip “ansiklopedist” kişilerdi. Örneğin, bu kişilerden birisi olan Kâtip Çelebi (1608- 1657) Divan-ı Hümayun’un kaleminde sekreterlik görevini yerine getirmiştir (Eryılmaz, 2012, s. 293- 294).

İnalcık’a göre (2016, s. 213) imparatorluğun gerçek kurucusu ve bilinen anlamda klasik Osmanlı idaresini yerleştiren kişi Fatih Sultan Mehmed (1444- 1446/ 1451- 1481) olmuştur. Çünkü Fatih Sultan Mehmed Tuna Nehri’nden Fırat Nehri’ne kadar imparatorluğu genişletirken aynı zamanda tek bir merkezi otoriteye sahip bir devlet yapılanması gerçekleştirmiştir (Yücel, 1991, s. 81). Bu dönemde bürokrasi, siyasal bakımdan kudretli padişahlara bağımlı ve siyasal sistemin etkili bir ögesi konumuna gelmiştir (Heper, 1973, s. 35). Bu bağlamda, Fatih Sultan Mehmed öncelikle doğrudan kendisine bağlı yeniçerilerin sayısını arttırmış, tahta çıkışında

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

isyan eden yeniçerileri görevden uzaklaştırmış, sadrazam dahil olmak üzere “beyler beyi, tımarlı sipahi, vergi tahsildarı” gibi icrai pozisyonlara doğrudan kendi kullarından gelecek kişileri tayin etmiştir. Bununla beraber Fatih Sultan Mehmed, ilk defa şeriatın yanında sadece hükümdarın iradesinden kaynaklanan örfi hukuku uygulamaya başlamış ve buna dayanarak çok sayıda “kanunname, yasakname, padişah emri ve hükümler” çıkarmıştır (Yüksel, 1991, s. 81-82). Fatih Sultan Mehmed Dönemi’nde çıkarılmaya başlanan kanunname uygulanması sonraki padişahlarca da uygulanmış ve Kanuni Sultan Süleyman (1520- 1566) Dönemi’nde zirve noktasına ulaşmıştır. Fatih Dönemi’nde genel kanunnameler olarak “Teşkilat Kanunnamesi (Kanunname-i Âli Osman)”, ceza ve vergi konularını içeren “Umumi Osmanlı Kanunnamesi (Kanun-i Padişahî), Tapu Tahrir Kanunnamesi ve İhtisap Kanunnamesi” hazırlanırken bunlarla beraber özel kanunnameler denilebilecek çok sayıda “eyalet ve sancak kanunnameleri” hazırlanmıştır (Demir, 2012, s. 119). Teşkilat Kanunnamesi, bizzat Fatih Sultan Mehmed’in cümleleriyle kaleme alınmış, Osmanlı anayasa ve idare hukukunun temel kaynağı olan bu metinde; “devlet protokolünde devlet büyüklerinin yerlerinden, kimlerin padişaha arzda bulunabileceğinden, kadıların derecelerinden, has oda teşkilatından, saltanat işlerinden, devlet adamlarının bazı işlemiş oldukları suçlara verilecek cezalardan, devlet memurlarının maaş ve tahsisatlarından ve son bölümde ise devlet erkânının yazılan yazılarda kullanacağı unvanlardan” bahsedilmiştir (Demir, 2012, s. 121). Söz konusu düzenlemelerin yanında Fatih nüfuzlu ailelerin ellerinde bulunan, onların çocukları ve torunları için gelir sağlayan vakıf arazilerini merkezi yönetimin gücünü arttırabilmek ve kendisine bir alternatif çıkmasını engellemek amacıyla devletleştirmiştir (Yücel, 1991, s. 84).

16. yüzyılda devletin büyümesine paralel olarak merkezi bürokraside uygulanan yöntemler değişmeye başlamış ve Osmanlı merkez bürokrasi genişlemiştir. 16. yüzyılın başlarında 20- 30 kişilik memur ve 3-4 büro oluşan merkez

bürokrasisi, 16. yüzyılın sonlarında 100 kişiyi geçen memur sayısına ve onlarla ifade edilebilen büroya ulaşmıştır. Bununla beraber, bu yüzyılın sonlarından itibaren devlet yapısındaki değişimle tımarla idare edilen toprakların yerini zamanla iltizam sistemine bırakmasıyla artık Defterhane-i Amire kontrolünde olan söz konusu toprakların büyük bir bölümü maliye dairelerince idare edilmeye başlanmış, bu nedenle defterdarlığa bağlı dairelerin önemi ve sayısı artmıştır. 17. yüzyılın ortalarında ise devlet işlerinin Divan- ı Hümayun’dan Bab-ı Ali’ye kayması ile beraber Osmanlı devlet yapılanmasında değişiklikler meydana gelmiştir. Artık burada görev yapan memurlar ön plana çıkmış, Divan-ı Hümayun’da kalan “nişancı ve defter emini” gibi görevliler eski önemlerini kaybetmiştir. Bab-ı Ali’nin önem kazanması devlet yönetiminde bürokrasinin özgül ağırlığını daha fazla hissettirmiş, vezirliklere, beylerbeyliklerine ve sadrazamlığa bürokrasi kökeni devlet memurları gelmeye başlamıştır (Afyoncu, 2014, s. 727).

4.2. Nizam-ı Cedid (1789- 1808) ve II. Mahmud (1808- 1839) Dönemleri Osmanlı Devleti Bürokrasisi

Osmanlı Devleti 16. yüzyıldaki başarılarının ardından, 17. yüzyıl ile birlikte devlet artık “ekonomik, askeri, sosyal, siyasi” vb. alanlarda çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaya başlamıştır. Bu sorunların başlıca nedenleri olarak; “coğrafi keşifler nedeniyle yaşanan ekonomik kayıplar ve piyasaya giren malların yarattığı enflasyon, tımar sisteminde meydana gelen bozulma dolayısıyla köylünün topraklarını terk etmesinden kaynaklanan mali ve askeri düzendeki bozukluklar, merkezi otoritenin boşluğu dolayısıyla taşrada çeteleşmelerin başlaması, 1683’ten bu yana yaşanan askeri başarısızlıklar” gösterilebilir (Akyıldız, 2012, s. 19). Tüm bu olumsuzluklar karşısında ise Osmanlı bürokrasisi 15. ve 16. yüzyılda genişleyen devlet yapısı karşısında bu duruma ayak uyduramamış, karşılaştığı yeni problemlere çözüm üretememiş, bürokraside istihdam ve uzmanlaşmada sorunlarla karşılaşmıştır. Devlet bu dönemde dış ülkelerle münasebetlerinde güvenilir Avrupa

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

dillerini bilen Müslüman kişileri bulamamış onların yerlerine Rumlarla bu süreci yönetmeye çalışmış ancak bu durum da devlet yönetiminde zafiyete yol açmıştır. Bürokraside uygulanan “Tevcihat” usulünde memur 1 yılına bir göreve atanırken ve 1 yılın sonunda ise başka bir memuriyete atanması dolayısıyla görevde uzmanlaşma sağlanamamış, bu durum memurların uzmanlaşmasının önünde engel teşkil etmiştir (Akyıldız, 2012. s. 20-29). Tüm bu nedenlerle birlikte Osmanlı bürokrasisinde bir değişiklik gerekmiş ve değişikliği ilk olarak hayata geçirmeye çalışan ise III. Selim (1789-1807) olmuştur.

Osmanlı Devleti’nde yönetim yapısı da dâhil olmak üzere, 19. yüzyılın ikinci çeyreğine kadar kesintisiz bir süreklilikten söz etmek güçtür. Ancak, III. Selim’in reformlarında, “Osmanlı İmparatorluğu’nun merkezi yapısını korumayı, geleneksel düşünce yapısından uzaklaşarak değişimi önceleyen düzenlemeler hayata geçirilmiş ve geleneklerden çok modernleşen dünya görüşü” çerçevesinde yenilikler yapılmıştır (Akyıldız, 2024, s. 34). Bu dönemden itibaren yapılmak istenen ıslahatlarda artık önceki dönemlerde olduğu gibi Osmanlı Devleti’nin şaşalı dönemleri yerine yüzünü Batı’ya çevirmesi gerektiğinin farkına varılmıştır. Bu çerçevede, gerçekleştirilen “Nizam-ı Cedid” reform programında artık askeri yöne bakan yeniliklerin yanında yönetsel olarak gerçekleştirilen reformlar da yer almıştır. Bu bağlamda, yönetim anlayışında karar alma mekanizmalarının tek bir merkezde toplanması yerine bunun dağıtılmasına çalışılmış, katılımın geniş tutulduğu danışma kurulları olan meşveret meclislerinde devleti ilgilendiren iç ve dış meseleler konuşulmuş aynı zamanda bunlar en önemli karar organları haline gelmiştir. Bu dönemden itibaren Divan-ı Hümayun’un önemi azalmış ve merkezi bürokrasi kapsamında, bürolarda çalışanların sayısı ve atama usulleri düzene sokulmuştur. Bu çerçevede, “eyalet ve sancaklarda görev yapan vezir sayısının azaltılması, görev sürelerinin yeniden tespit edilmesi, gelirlerinin düzeltilmesi ile bir nevi makam vergisi olan caizelerin azaltılması” gibi önemli hususların yer aldığı “Vüzera

Kanunnamesi” yürürlüğe konulmuştur. Yine ilmiye teşkilatında, “sınavlarda başarısız olan adayların atanmaması, görevini suistimal eden kadıların meslekten men’i ve usulsüz atamaların engellenmesi” ile gerçekleştirilen sınavlarda başarılı olanların atanması temel kural olarak belirlenmiştir. III. Selim döneminde bürokratlar devletin bekası için köklü reformlara ihtiyaç duyulduğunu fark etmiş, sadece bu dönemin yeniliklerini gerçekleştirmekle kalmamış aynı zamanda II. Mahmud (1808-1839) ve Tanzimat Dönemi’nin modernleşmesinin tohumlarını atmış ve reformlara destek veren devlet adamlarının nüfuz ve etkinliği artmıştır (Yıldız, 2024).

II. Mahmud her alanda olduğu gibi yönetim alanında da amcası III. Selim Dönemi’nde sistemin işleyen yönlerini düzeltmek amacıyla yenilikler yapmaya çalışmıştır. Bu çerçevede, “güçlü bir merkeziyetçi yönetim anlayışı içerisinde taşrada ortaya çıkarak merkezi yönetimin gücünü azaltan yerel güçleri ortadan kaldırmak, taşrada merkeze bağlı bir yönetim anlayışı oluşturmak, merkezi yönetimde yetkilerin dağılımını sağlayarak yönetim mekanizması üzerinde kontrolü sağlamak, devletin yeni alanlara doğru hizmet yapmak” gibi modern yönetimin ilk adımlarını atmak amacıyla hareket etmiştir. Söz konusu dönemde, ağırlıklı olarak “Vak’a-i Hayriyye” gibi askeri alanda yenilikler gerçekleştirilse de, merkezi idarenin taşra da ki gücünün artırılması için ayanları ortadan kaldırabilmek amacıyla da çaba gösterilmiş, bugünkü Bakanlık sisteminin bir bakıma ilk uygulaması sayılabilecek şekilde sadrazamda ve şeyhülislam da bulunan bazı yetkiler nazırlıklara devredilmiştir. Sadrazamlığın adı başvekâlete çevrilmiş, Dâhiliye Nezareti (Darphane-i Amire ve Hazine-i Amire’nin yerine), Hariciye Nezareti (reis’ül küttablığın yerine) ile Evkaf ve Ticaret Nezaretleri kurulmuştur. Bu örgütlenmelerle aynı doğrultuda Osmanlı bürokrasisinin temelleri atılarak bütün memurların atanması ve yükselmesi belirli esaslara bağlanmış, aynı zamanda devletin fonksiyonlarını nüfus sayımı, posta teşkilatı, karantina gibi alanlara doğru yaymıştır. (Yalçındağ, 1970, s. 46).

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

Bu tarihsel süreç, Osmanlı bürokrasisinin Klasik Dönem patrimonyal özellikler taşıdığını; Tanzimat’la birlikte ise Weberyen anlamda rasyonel-hukuki otoriteye kısmen yaklaşan bir dönüşüm yaşandığını göstermektedir (Weber, 1978, s. 231–234; İnalçık, 1973, s. 65–95). Buna karşın Tanzimat döneminde idari yapının yeniden ele alınması, görev ve yetki alanlarının yazılı düzenlemelerle tanımlanması ve bürokratik işleyişte kurallara dayalı bir düzenin güçlenmesi, Osmanlı bürokrasisinin Weberyen rasyonel-hukuki otorite ideal tipine daha da yaklaşan bir dönüşüm sürecine girdiğini göstermektedir (Findley, 1980, s. 51–78).

4.3. Tanzimat (1839-1876) ve Meşrutiyet Dönemleri (1876-1918) Osmanlı Devleti Bürokrasisi

Tanzimat Dönemi, Tanzimat Fermanı’nın (Gülhane Hatt-ı Hümayunu) 1839 yılında Gülhane de Mustafa Reşit Paşa tarafından okunmasıyla başlayan ve 1876 yılında Kanun-i Esasi’nin kabulüyle sona eren dönemdir. Tanzimat Dönemi Osmanlı Devleti’nde askeri, iktisadi, sosyal, siyasi alanda çok sayıda dönüşümün yaşandığı bir zaman dilimidir. Bu dönemde artık III. Selim Dönemi’nden bu yana kabul edilen Batı’nın üstünlüğü iyiden iyiye içselleştirilmiş ve Osmanlı bürokrasisi ise gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin neticesinde kulluk özelliğinden çıkmaya başlayarak rasyonel bürokrasiye doğru evrim sürecine girmiştir. Tanzimat Dönemi’nde bürokratik alanda gerçekleştirilen yeniliklerden bahsetmeden önce anılan döneme adını veren fermanın özelliklerini belirtmekte fayda bulunmaktadır. Tanzimat Fermanı’nın ele aldığı hususlar kısaca şu şekilde özetlenebilir (Yalçındağ, 1970, s. 48):

- Bundan böyle herkesin canı, malı, ırzı ve namusu kanunlar tarafından korunacak, vergi ve askerlikte adalet ilkeleri çerçevesinde hareket edilecektir.
- Hiç kimse, mahkeme tarafından bir karar verilmedikçe ölüm cezasına çarptırılmayacaktır.

- Bu haklardan eşitlik çerçevesinde Müslüman olsun olmasın tüm vatandaşlar faydalanacaktır.
- Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye yeterince genişletilecek, kanunlar söz konusu meclis tarafından hazırlanmasının akabinde padişaha sunulacaktır.
- Anılan ilkelere aykırı hareket eden kamu görevlileri cezalandırılacaktır.
- Memurların maaşları belirli bir düzeye yükseltilecek ve ülkeyi felakete götüren rüşvet alışkanlığının önüne geçilecektir.

Tanzimat döneminin yönetici konumunda olan kadrosu devletin kurtuluşunu “güçlü ve merkezîyetçi” bir yönetimde görmüş ve bu nedenle bürokrasiyi güçlendirmek amacıyla adımlar atmıştır. Bir taraftan dış baskılar bir taraftan ülke içerisinde Müslüman olmayan toplulukların talepleri Batı’daki yönetim kurumlarının alınması sonucunu doğurmuştur. Bu çerçevede, Osmanlı Devleti 1860’lı yıllardan itibaren ülke yönetimini Fransız yönetim tarzına göre şekillendirmeye çalışmıştır (Eryılmaz, 2012, s. 294- 295). Tanzimat Dönemi’nde bürokrasinin başlıca amacı topluma hâkim olmak ve merkezi yönetimin sahip olduğu gücü ülkenin her yanına yaymak olurken; memuriyette maaşa bağlı bir meslek grubuna dönüşmüştür. Bürokratlar padişahın şahsına değil, hukuki-statüsel konumlarına bağlı hale gelmiştir (Fidan vd., 2021, s. 123). Bundan sonra memurların maaşları yaptıkları işlerden bağımsız olarak “salla başı al maaşı”, Allah’tan sağlık devletten aylık” gibi ifadeler yönetim kültürümüze bu dönemde girmiştir (Eryılmaz, 2012, s. 294).

17. yüzyıldan itibaren artan mali baskılar, bürokratik yozlaşmayı da beraberinde getirmiştir. Yolsuzluğun ve liyakatsizliğin artması, bürokratik hizmetin ahlakını giderek zayıflatmıştır (Faroqhi, 2004, s. 189). “Rüşvet, yolsuzluk ve adam kayırma” Tanzimat’tan sonra da Osmanlı Devleti’nin bir hastalığı olarak devam etmiş, bu hastalığın önüne geçmek amacıyla çıkarılan kanunlar bunu azaltmak yerine daha da arttırmıştır. Bürokratik olan resmi işlemlerin uzun zaman da sonlandırıldığına farkına varan halk

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

memurlara rüşvet vererek bunları hızlandırmaya çalışmış ve bahşiş rüşvetin karşılığı olarak bu dönemde oluşmuştur (Fidan vd., 2011, s. 123).

Tanzimat Dönemi’nin en önde gelen yönetici sınıfı ise kalemiye sınıfından yani bürokrasinin içerisinden gelen kimselerdi. Tanzimat Fermanı ile getirilen can ve mal güvencesi temel olarak bürokratlara siyasi otorite karşısında endişe duymayacağı bir hayat ve hizmet imkânı sunmasına yönelik bir düzenlemeydi. Bu dönemde padişahın otoritesi ve karar verme yetkisi fiili olarak bürokrasiye geçmiş ve bu nedenle bürokratların ülke yönetimindeki gücü artmış hatta zaman zaman otoritenin paylaşımı konusunda tartışma çıkmıştır (Eryılmaz, 2012, s. 294). Osmanlı Devleti’nde bürokrasi, son döneme kadar, elit tipi bir statü görünümünü almış, Tanzimat ile sivil bürokrasi mali ve diplomatik fonksiyonlarını kazanmasıyla beraber siyasal mekanizma içerisinde önemli bir konum elde etmiş bu mekanizmanın kurumsallaşması noktasında görev alarak sanki yasama görevlerini yerine getirmişlerdir. Bununla birlikte, modern bürokratik kurumların güçlenmesine rağmen karar alma süreçlerinin büyük ölçüde merkezî otoriteye bağlı kalması, dönüşümün sınırlı bir karakter taşıdığını göstermektedir (Quataert, 2005, s. 62–68; Zürcher, 2004, s. 39–45, 52–55).

I. ve II. Meşrutiyet arası (1876- 1908) ve sonrasında askerî bürokrasiyle adeta oligarşik bir teşkilatlanma içerisinde giren sivil bürokrasi, Cumhuriyet döneminde de siyasal bürokratik zümrenin büyük bir kısmını oluşturmuştur. Tanzimat Dönemi, öncelikle sivil olmak üzere askerî bürokrasinin bağımsız bir tavır takınmasına neden olmuştur. III. Selim ve II. Mahmud’dan bu yana siyasal manada karar alma sürecinde artık, islâmi kuralların belirleyiciliğini azalmış ve sekülerleşme yönelimleri üzerinden bu sürece yardımcı olacak bir kadro meydana getirme çalışmaları Osmanlı bürokrat paşalarının daha görünür olmasını sağlamıştır (Heper, 1973, s. 58, Akt., Güven, 2009, s. 66-67). Bunun yanında Tanzimat Dönemi’ndeki bürokratik düzenlemeler çerçevesinde, eyalet sisteminden günümüzde işlerliği olan vilayet sistemine geçilmiş, taşra

yönetiminde vilayetin alt kademeleri olan “sancak, kaza ve köy” yönetimleri yeniden ele alınmış, bugünkü yerel yönetim birimleri içerisinde yer alan il özel idaresi ve belediye kurulmuş, Danıştay (Şûrâ-yı Devlet) ve Sayıştay (Divan-ı Muhasebat) meydana getirilmiştir (Eryılmaz, 2012, s. 295).

II. Mahmud’un ölümünden sonra II. Abdülhamid (1876-1909) Dönemi’ne kadar bürokrasi ve padişah arasındaki dengeler Bâb-ı Âli ve sivil bürokrasi lehine gelişmişti. Bu dönem boyunca Bâb-ı Âli güçlü bürokratlarının etkili olması, başka bir deyişle gücü sarayda toplayacak güçlü padişahların tahta geçmemesi, sivil bürokrasinin gelişmesinin ana nedeni olmuştur (Akyıldız, 2012, s. 167). II. Abdülhamid Dönemi’nde Bâb-ı Âli devre dışı bırakılmış, dahili ve harici bütün meseleler saraydan idare edilmiştir. Saray ile Bâb-ı Âli arasında kökeni geçmişe dayanan bir hesaplaşma gerçekleşmiştir (Akyıldız, 2012, s. 165). II. Abdülhamid Dönemi, Tanzimat’tan beri vaat edilen resmi memuriyetle ilgili çalışmaların büyük kısmının kanunlaştığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde yerleşen mevzuatın çoğu İttihat ve Terakki Dönemi’nde de yürürlükte kalmıştır (Heper, 1974, s. 75, Akt., Güven, 2009, s. 79-80). Bu dönemde, Osmanlı bürokrasisi kurumsal olarak genişlemiş, eğitilmiş memur sayısı artmış ve idari denetim mekanizmaları güçlenmiştir (Fortna, 2002, s. 33–40). Bu gelişmeler, devletin merkezî kontrol kapasitesini artırmış ve bürokrasinin taşradaki etkisini genişletmiştir. Bununla birlikte modern idari araçların kullanımı, bürokrasinin merkezî otoriteye tamamen bağlı bir yapı hâline gelmesini engelleyememiştir. Bürokratik rasyonelleşme ile siyasal denetim eş zamanlı olarak ilerlemiştir (Deringil, 1998, s. 45–52, 64–70; Hanioglu, 2008, s. 87–94).

Osmanlı Devleti’nde bürokratik gelişim sürecinde önemli aşamalardan birisi de padişaha karşı oluşturulan muhalefetin önemli aktörleri olan Tıbbiye öğrencilerinin Osmanlı Birliği (İttihad-ı Osmanî) adıyla gizli bir örgüt meydana getirmesi olmuştur. İnsan kaynağı Tıbbiyenin yanı sıra Harbiye ve Mülkiye’den meydana gelen ve neredeyse tüm üyeleri bürokratlardan oluşan

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

bu örgüt adını İttihat ve Terakki olarak değiştirmiştir. Bu yeni örgütün önemi ve insanları harekete geçirebilme gücü, öğrencilerin, mezuniyetlerinden sonra Osmanlı Devleti’nin çeşitli bölgelerindeki, bürokratik makamlara atanmalarıyla beraber kendisini göstermiştir. Geldikleri makamlar yoluyla ülkenin her tarafında etki unsuru olan, toplumsal ilişkiler içerisinde bulunan ve gerektiğinde birbirlerine destek olan bu öğrenciler kurdukları bağları ve ilişkileri kullanarak İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin kendi üyelerini Osmanlı idaresinin önemli mevkilerine yerleştirme amacına yönelmişlerdir (Göçek, 1999, s. 172- 175, Akt., Güven, 2009, s. 82).

İttihat ve Terakki döneminde gerçekleştirilen kadro tasfiyeleri, bürokratik elitin yapısında radikal bir yenilenmeye yol açmış ve uzun süredir devam eden ikiliği büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır (Yıldırım, 2018, s. 91–96). Bu yönüyle Osmanlı bürokratik modernleşmesi,

dönüştürücü süreklilik değişim unsurlarını barındıran çok katmanlı bir süreç olarak değerlendirilebilir. II. Meşrutiyet’in ilânının ardından İttihat Terakki Cemiyeti ile beraber 20. yüzyılın başlarında artık hâkim otorite, ne Bâb-ı Âli ne de hükümdardır. Artık iktidar, siyasî bir cemiyet olan İttihat ve Terakki Cemiyeti siyasal iktidar üzerinde belirleyici bir etki kurmuştur (Eryılmaz, 2002, s. 136, Akt., Güven, 2009, s. 82). Bürokrasi, İttihat ve Terakki’nin ortaya çıkması ve gelişmesiyle birlikte siyasallaşan, teknik uzmanlık özelliği yerine siyasî yakınlık etkeninin öne çıktığı bir nitelik kazanmıştır. Kurtuluş Savaşı’nın yönetici kadroları da büyük ölçüde, İttihat ve Terakki Cemiyeti içinde yetişmiş veya bu kişilerden belirli bir oranda etkilenmiş kişilerden oluşmuştur. Bu süreçte, devletçi, seçkin ve otoriter yönetim anlayışı iyiden iyiye baskın hale gelmiş toplumsal sorunlar karşısında tepeden inme bir çözüm üretme anlayışı hâkim olmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2002, s. 136, Akt., Güven, 2009, s. 82-83).

Tablo 1. Weberyen Bürokrasi ile Osmanlı Bürokrasisinin Dönemsel Karşılaştırması

Boyut	Weberyen Bürokrasi (İdeal Tip)	Klasik Dönem Osmanlı Bürokrasisi (1300- 1600)	Tanzimat Dönemi Osmanlı Bürokrasisi (1839- 1876)	Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Bürokrasisi (1876- 1918)
Otorite Kaynağı	Rasyonel-hukuki otoriteye dayanır (Weber, 1978, s. 215–220)	Patrimonial ve geleneksel otorite egemendir (İnalcık, 1994, s. 65–72)	Hukuki düzenlemeler artmakla birlikte padişah merkezli sürer (Findley, 1980, s. 45–52)	Anayasal ve hukuki-rasyonel otorite güçlenir (Heper, 1985, ss. 54–60)
Hiyerarşik Yapı	Açık, kurumsallaşmış ve istikrarlı bir hiyerarşi mevcuttur (Weber, 1978, s. 223–225)	Kişisel sadakat ilişkilerine dayalı hiyerarşi söz konusudur (İnalcık, 1994, s. 73–78)	Kurumsallaşma yönünde düzenlemeler yapılır (Findley, 1980, s. 88–94)	Görece rasyonel ve kurumsal yapı oluşur (Quataert, 2005, s. 101–108)
Uzmanlaşma	İş bölümü ve mesleki uzmanlaşma yüksektir (Weber, 1978, s. 225–228)	İlmiye, seyfiye, kalemiye ve mülkiyeayrımıyla sınırlıdır (İnalcık, 1994, ss. 80–85)	Modern uzmanlık alanları ortaya çıkmaya başlar (Findley, 1980, s. 112–118)	Bürokratik uzmanlaşma yaygınlaşır (Quataert, 2005, s. 109–115)
Liyakat Sistemi	Teknik yeterlilik ve eğitim esas alınır (Weber, 1978, s. 240–243)	Sadakat ve himaye ilişkileri belirleyicidir (İnalcık, 1994, s. 90–96)	Liyakat ilkesi normatif düzeyde vurgulanır (Findley, 1980, s. 130–136)	Eğitim ve mesleki yeterlilik belirginleşir (Heper, 1985, s. 63–69)

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

Boyut	Weberyen Bürokrasi (İdeal Tip)	Klasik Dönem Osmanlı Bürokrasisi (1300- 1600)	Tanzimat Dönemi Osmanlı Bürokrasisi (1839- 1876)	Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Bürokrasisi (1876- 1918)
Yazılı Kurallar	Ayrıntılı ve bağlayıcı yazılı kuralları vardır (Weber, 1978, s. 219–223)	Gelenek ve örf ağırlıklıdır (İnalcık, 1994, s. 98–103)	Kanunlaştırma süreci hız kazanır (Findley, 1980, s. 55–62)	Anayasa ve kanunlar belirleyici olur (Heper, 1985, s. 70–76)
Görev–Kişi Ayrımı	Görev kişiden bağımsızdır (Weber, 1978, ss. 228–230)	Görevler büyük ölçüde kişiselleşmiştir (İnalcık, 1994, s. 104–109)	Kısmi ayrışma gözlemlenir (Findley, 1980, s. 140–145)	Görev–kişi ayrımı büyük ölçüde sağlanır (Quataert, 2005, s. 116–121)
Bürokrasinin Özerkliği	Siyasal iktidardan görece özerktir (Weber, 1978, s. 231–235)	Padişah otoritesine doğrudan bağlıdır (İnalcık, 1994, s. 110–115)	Sınırlı özerklik arayışı görülür (Findley, 1980, s. 150–156)	Kurumsal özerklik güçlenir (Heper, 1985, s. 77–83)
Weberyen Modelle Uyum	İdeal tipe tam uyum	Çok sınırlı uyum (İnalcık, 1994, s. 120–125)	Kısmi ve artan uyum (Findley, 1980, s. 160–168)	Görece yüksek uyum (Quataert, 2005, s. 122–128)
Yapısal Sınırlılıklar	Tarihsel bağlamdan soyutlanmış ideal tiptir (Weber, 1978, s. 12–15)	Çok sınırlı	Kısmi	Görece Yüksek

Kaynak: Yazarlar tarafından yukarıda belirtilen kaynakçalar doğrultusunda oluşturulmuştur.

Tablo 1’de Weberyen bürokrasi merkeze alınarak Osmanlı bürokrasinin gelişimi açısından önem arz eden dönemler “otorite kaynağı, hiyerarşik yapı, uzmanlaşma, liyakat sistemi, yazılı kuralları, görev–kişi ayrımı, bürokrasinin özerkliği, yapısal sınırlılıklar” çerçevesinden karşılaştırılmıştır. Söz konusu karşılaştırma neticesinde Osmanlı bürokrasisinin gelişimi, Weberyen bürokrasiye doğru kesintisiz ve doğrusal bir ilerleme olarak değil, tarihsel koşullara bağlı, parçalı bir dönüşüm süreci olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Klasik dönemde patrimonyal otorite, kişisel sadakat ve himaye ilişkileri belirleyici olmuş; bu durum görevlerin kişiselleşmesine ve liyakat esaslı bir bürokratik yapının sınırlı kalmasına yol açmıştır. Tanzimat dönemi ise hukuki düzenlemelerin artması ve yazılı kuralların yaygınlaşmasıyla modern bürokratik anlayışa yönelimin başladığı bir geçiş evresini temsil eder. Ancak padişah merkezliliğinin sürmesi ve bürokrasinin sınırlı özerkliği, bu yönelimin tam anlamıyla kurumsallaşmasını engellemiştir. Meşrutiyet

Döneminde ise Weberyen bürokrasinin özelliklerine en yaklaşılan dönem olmasına ve Osmanlı bürokratik yapılanmasında saf patrimonyalizmden uzaklaşmasına rağmen Cumhuriyet Dönemi bürokrasisinin kurucu kadrolarına da sirayet edecek biçimde İttihad ve Terakki Partisi’nin tek başına iktidar olarak bürokratik yapılanmayı kendi idealleri etrafında şekillendirmesi Weberyen bürokrasinin Osmanlı Devleti’nde etkin olmasının önündeki engellerden birisi olduğu söylenebilir.

Sonuç

Çalışmanın temel hareket noktası olarak belirlenen Weber’in bürokrasi teorisi, Osmanlı Devleti’nin idari yapısını açıklamada önemli bir analitik çerçeve sunmaktadır. Nitekim Osmanlı Devleti tam da Weber’in patrimonyal bürokrasiye ilişkin ileri sürdüğü görüşleriyle benzer biçimde kendi “müesses nizam”ına uygun olarak imparatorluk yapısı çerçevesinde bir yönetim sistemi ve bürokratik anlayış benimsemiştir. Bu bağlamda, devlet genişledikçe, bazen şeri ve örfi

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

hukukun dışına çıkabilecek şekilde dahi, değişen şartlara göre bürokratik mekanizmanın kendini güncellediğine şahit olunmuştur. Bunu hayata geçirirken Osmanlı Devleti kendisinden önceki imparatorlukların yönetim sistemlerini de gerektiğinde yeniden ve değiştirerek ele almıştır. Osmanlı Devleti’nin patrimonyal bürokrasi özelliği, özellikle Fatih Sultan Mehmed Dönemi’nde merkezi yönetim ve bürokratik yapılanmada, güçlü ailelerin vakıflarının devletleştirilmesi, üst düzey atamaların padişah tarafından bizzat gerçekleştirilmesi gibi tedbirlerle otoriteye alternatif oluşumların ortadan tamamen kaldırılmasıyla birlikte güçlenmiştir. Aynı zamanda kanunnameler yoluyla da devletin egemenliğinin hukuki sınırları çizilerek bürokrasisinin etki edeceği alanlar belirlenmiştir. Fatih Sultan Mehmed Dönemi’nde gerçekleştirilen tüm bu adımlar, padişahın mutlak otoritesinin tüm ülke sathında kulları ile toprakları üzerinde hissedilmesine ve bürokratik sistemin kendisine bağlanması sonucunu doğurmuştur. Bu gelişmeler patrimonyal bürokrasinin özellikle Yükselme Dönemi’nden başlayarak etkisinin giderek belirleyici olmaya devam ettiği bir süreçte girilmesine yol açmıştır.

Küresel bir güç olan Osmanlı Devleti’nin 17. ve 18. yüzyılda dünyada yaşanan gelişmelerden bağımsız ve etkilenmeksizin hareket etmesi beklenemezdi. Nitekim bu dönemde ülke içerisinde ve dışında yaşanan gelişmeler Osmanlı Devleti’nin “müesses nizamı” üzerinde kalıcı değişikliklerin yaratıldığı bir döneme doğru gidilmesine yol açarken patrimonyal bürokrasinin de gelişen ve değişen yeni dünya düzenine yanıt veremediğini ortaya çıkmıştır. Yükselme Dönemi’ndeki şaşalı ve başarılı döneme geri dönme çabalarının çoğunun başarısız olmasının ardından III. Selim ile başlayan ve II. Mahmud ile hızlanan süreçte artık Batı’nın diğer alanlarda olduğu gibi idari alandaki üstünlüğü de kabul edilmiştir. Bu üstünlük anlayışının bürokrasideki yansımaları ise, Tanzimat Dönemi ile Osmanlı Devlet sistemi içerisinde patrimonyal bürokrasiden hukuken çerçevesinin çizilmeye çalışıldığı rasyonel bürokrasiye doğru bir evrilme gayretinin olduğu gözlemlenebilmesi olmuştur.

Bu bağlamda, bürokrasi Fransız yönetim anlayışının temel ilkesi etrafında, amacı merkezi yönetimin gücünü ülkenin her yanına yaymak olmuş, aynı zamanda bürokraside maddi güç olarak padişahın ihsanına muhtaç olmamasını sağlayacak bir düzenleme olan maaş sistemine geçilmiştir. Bu bağlamda, maaş düzenlemesinin getirilmesiyle birlikte memurların padişaha kişisel bağlılığı zayıflamış, mesleki gelecek ve bireysel çıkar kaygıları daha görünür hâle gelmiştir. Yeterli geçim imkânı sunmayan ücretler ve ağır işleyen bürokratik yapı, bazı memurları resmî süreçleri hızlandırmaya yönelik farklı uygulamalara yöneltmiştir.

Aslında bu dönemden itibaren Türk bürokrasisine “rüşvet” olgusu ortaya çıkıp yayılırken rasyonel bürokrasinin sağlam yükselecek oluşum sürecinin temellerine adeta dinamit koymuştur. Bundan sonra Osmanlı bürokrasisi “hasta adam” olarak nitelendirilen Osmanlı Devleti’ne benzer bir şekilde “hastalıklı bürokrasi” olmuştur. Halkta işlerini daha hızlı halledebilmek adına bu duruma ayak uydurmuş ve belki de hiçbir zaman düzeltilemeyecek olan sistemsel bozulmaya bilerek ya da bilmeyerek destek olmuştur.

Tanzimat Dönemi ve ilerleyen süreçte I. ve II. Meşrutiyet Dönemlerinde yönetimi güçlendirilmeye çalışılan Osmanlı merkezi yönetim aygıtı sayesinde bürokrasi ülkenin her tarafına sirayet eder hale gelmiştir. Maaş olarak zaten padişahla bir bağı kalmayan bürokrasi, otoritesini padişahı bağımsız olarak geliştirme eğilimine girmiş bunun yanında üstlenmiş olduğu ekonomik ve diplomatik fonksiyonlarla da adeta gücüne güç katmıştır. Yetişen bu askeri ve sivil bürokratik kesim ülkenin kurtuluşu için “İttihat ve Terakki” gibi bürokrasinin gücünü doğrudan kullanan örgütleri kurma yoluna gitmiş hatta ilerleyen süreçte otorite üzerinde belirleyici hale gelmiş, zaman içerisinde de toplumdan kendini soyutlanmaya başlayarak ayrıcalıklı bir sınıf olma yolunda ilerlemiştir. Bürokratlar, toplumsal sorunlar karşısında topluma ve diğer muhalif kesimlere “ben bilirim yaklaşımı” içerisinde bir tutum sergilenmiş yapılmak istenen yenilikler ise

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

tepeden inmececi bir yaklaşım sergilenerek gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Etik Beyan

Söz konusu çalışma etik kurulu izni gerektirmemektedir.

Çıkar Çatışması

Söz konusu çalışma kapsamında yazarlar arasında veya yazarlar ile herhangi bir kurum, kuruluş ya da kişi arasında dolaylı ya da doğrudan herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Yazar Katkı Oranları

Söz konusu çalışmaya yazarlar eşit oranda katkı sağlamıştır.

Kaynakça

- Abdennur, A. (2020). *Camouflaged aggression in organizations a bimodal theory*. University of Alberta Press.
- Agoston, G. & Masters, B. (2009). *Encyclopedia of the Ottoman Empire*. New York: Facts on File.
- Afyoncu E. (1994). *Türkiye diyanet vakfı islâm ansiklopedisi*. Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Araştırmaları Merkezi.
- Afyoncu, E. (2014). *Sorularla Osmanlı imparatorluğu*. Yeditepe Yayınevi.
- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı bürokrasisi ve modernleşme*. İletişim Yayınları.
- Akyıldız, H. Ö. (2024). *Modernleşme döneminde Osmanlı memurları: posta ve telgraf çalışanları üzerine ampirik bir analiz*. [Yayımlanmamış doktora tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Macmillan Education UK.
- Arslan, E. (2021). Bürokrasi eleman yetiştiren yöneticilik okulu olarak Enderun mektebi: kurumsal bir değerlendirme.

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 18(2), 940- 964. <https://doi.org/10.33437/ksusbd.872541>.

- Aydın, M. A. (2015). *Antik Çağdan XXI. yüzyıla kadar büyük İstanbul tarihi*. İSAM ve İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Kültür A.Ş.
- Barkey, K. (2008). *Empire of difference: The Ottomans in comparative perspective*. Cambridge University Press.
- Bilici, B. (2021). *Osmanlı'dan günümüze bürokrasinin evrimi*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Atılım Üniversitesi.
- Demir, A. (2012). Hukuk tarihimiz açısından Fatih Sultan Mehmet, F. Gedikli (Ed.), *I. Türk hukuk tarihi kongresi bildirileri içinde* (s. 117-137). On iki Levha Yayınları.
- Deringil, S. (1998). *The well-protected domains: Ideology and the legitimation of power in the Ottoman Empire, 1876–1909*. I.B. Tauris
- Dursun, D. (1992). Bürokrasi teorisi ve yönetim. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 133-149.
- Drechsler, W. (2005). The rise and demise of the new public management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Comparative Economic Studies*, 47(4), 103-131. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ces.8100121>
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve siyaset*. Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu yönetimi*. Umuttepe Yayınları.
- Faroqhi, S. (2004). *The Ottoman Empire and the world around it*. I.B. Tauris.
- Fortna, B. C. (2002). *Imperial classroom: Islam, the state, and education in the late Ottoman Empire*. Oxford University Press.
- Fidan, S., Şahin, K. & Çelik, F. (2011). Osmanlı modernleşmesinin temel olgularından biri:

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

- bürokrasi, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 113-128.
- Findley, C. V. (1980). *Bureaucratic reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789–1922*. Princeton University Press.
- Göçek, F. M. (1999). *Burjuvazinin yükselişi imparatorluğun çöküşü*. Ayraç Yayınevi.
- Güven, A. (2009). *Osmanlı’dan günümüze Türk bürokratlarının eğitimi ve bürokrasi teorileri çerçevesinde değerlendirilmesi*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Dumlupınar Üniversitesi.
- Hanioğlu, M. Ş. (2008). *A brief history of the late Ottoman Empire*. Princeton University Press.
- Harper, D. (2025, 7 Nisan). *Origin and history of bureaucracy*. Online etymology dictionary. <https://www.etymonline.com/word/bureaucracy>.
- Heper, M. (1973). Osmanlı- Türk devletinde bürokrasinin siyasal rolü: kamu yönetimi kuramı açısından bazı gözlemler, *AİD*, 6(2), 29-40.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve bürokrasi: karşılaştırmalı kamu yönetimine giriş*. Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik yönetim geleneği*. ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Heper, M. (1977). *Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşme/siyaset sosyolojisi açısından bir inceleme*. Boğaziçi Üniversitesi.
- İnal, K. & Karakoyunlu, İ. (2021). Enderun Mektebi örneği üzerinden üst düzey yönetici eğitimi modellemesi. *Türk İdare Dergisi*, 493, 135-168.
- İnalcık, H. (1964-1965). *Türk idari teşkilatı tarihi*. SBF.
- İnalcık, H. (1973). *The Ottoman Empire: The classical age, 1300–1600*. Weidenfeld and Nicolson.
- İnalcık, H. (2016). *Akademik ders notları 1938-1986 Timur, inkılap tarihi, Osmanlı tarihi*. TİMAŞ Yayınevi.
- Karpat, K. H. (2010). Osmanlı modernleşmesi ve bürokratik dönüşüm. *Osmanlı Araştırmaları Dergisi*, 35, 105–130.
- Kul, B. (2023). Yöneticilerin eğitimi ve yetiştirilmesi: Tarihsel perspektifte Cumhuriyet dönemi tecrübesi. *Akademik Hassasiyetler / The Academic Elegance*, 10 (Cumhuriyet Özel), 490–510.
- Merriam-Webster. (t.y.). *Merriam- webster dictionary*. 21 Mayıs 2025 tarihinde <https://www.merriam-webster.com/dictionary/bureaucracy#dictionary-entry-1> adresinden edinilmiştir.
- Özcan, A. (2016). Meşrutiyet döneminde Osmanlı bürokrasisinde dönüşüm ve uzmanlaşma. *Kamu Yönetimi İncelemeleri Dergisi*, 2(1), 53–70.
- Özer, M. A. (2022). *Bürokrasi dersleri*. Gazi Kitabevi.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis- new public management, governance, and the neo-weberian state*. Oxford University Press.
- San, Ç. (1971). *Max Weber’de hukukun ve meşru otoritenin sosyolojik analizi*. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Terzi, M. A. (2015). *Türk devlet geleneğinde bürokrasi*. Bilge Kültür Sanat Yayın Dağıtım.
- Türk Dil Kurumu (t.y.). *Türk dil kurumu sözlükleri*. 21 Mayıs 2025 tarihinde <https://sozluk.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (1983). *Kamu bürokrasisi*. TÜSİAD Yayınları.
- Quataert, D. (2005). *The Ottoman Empire, 1700–1922*. Cambridge University Press.

KARAKOYUNLU, İ. & ÜSTÜNDAĞ, H. C. “Max Weber’in Bürokrasi Teorisi Bağlamında Osmanlı Bürokrasisinin Gelişim Sürecinin İzini Sürmek”

Yalçındağ, S. (1970). Kamu yönetim sistemimizin tarihsel evrimi üzerine notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(2), 20-57.

Yıldırım, S. (2018). İttihat ve Terakki döneminde bürokratik elitin yeniden yapılanması. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 17(34), 85–104.

Yıldız, A. (2024, 30 Aralık). *Osmanlı padişahı III. Selim*, Türk Dünyası Ansiklopedisi. <https://turkdunyasiansiklopedisi.gov.tr/detay/968/III.-Selim>.

Yücel, Y. (1991). Reformcu bir hükümdar Fatih Sultan Mehmed. *Belleten*, 55(13), 79-86. <https://doi.org/10.37879/belleten.1991.79> .

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.

Weber, M. (2004). *Sosyoloji yazıları*. İletişim Yayınları.

Zürcher, E. J. (2004). *Turkey: A modern history*. I.B. Tauris.