

Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinde Kamu Yönetimi: Merkezîyetçilik, Reformlar ve Bürokratik Modernleşme

Yusuf Muyan¹

Özet

Bu kitap bölümü, Osmanlı Devleti'nin son döneminde kamu yönetiminde gerçekleşen köklü dönüşümleri, merkezîyetçilik politikalarını, reform süreçlerini ve bürokratik modernleşme çabalarını tarihsel ve analitik bir perspektifle incelemektedir. XIX. yüzyılın başlarından itibaren ivme kazanan bu değişimler, imparatorluğun Batı'nın endüstriyel, askeri ve siyasi üstünlüğü karşısında varlığını sürdürme mücadelesinin temel bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır. Çalışma, klasik patrimonyal yönetim modelinden modern hukuki-rasyonel bürokrasiye geçiş sürecini II. Mahmud döneminden itibaren sistematik biçimde ele almakta; Tanzimat, Islahat Fermanı, II. Abdülhamid ve II. Meşrutiyet dönemlerindeki idari yapılanmaları, hukuki düzenlemeleri ve bürokratik elitlerin rolünü ayrıntılı olarak analiz etmektedir.

II. Mahmud döneminde Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla merkezi otoritenin önündeki en önemli engel ortadan kaldırılmış, divan teşkilatı lağvedilerek yerine nezaret sistemi ihdas edilmiş ve memuriyetin profesyonel bir statüye kavuşması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Tanzimat Fermanı ile hukukun üstünlüğü ilkesi benimsenmiş, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile modern taşra idaresi tesis edilmiş ve Mekteb-i Mülkiye gibi kurumlar aracılığıyla nitelikli bürokratik kadroların yetiştirilmesi sağlanmıştır. Islahat Fermanı, eşitlik ilkesini genişletirken Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye gibi kurumlarla idari ve adli yargının kurumsal temelleri atılmıştır. II. Abdülhamid döneminde otoriter merkezîyetçilik zirveye ulaşmış, bürokrasi hem nicelik hem de işlevsel açıdan önemli ölçüde genişlemiştir. II. Meşrutiyet döneminde ise merkezîyetçilik ile adem-i merkezîyetçilik arasındaki tartışmalar, imparatorluğun yapısal krizlerini yansıtan temel bir gerilim alanı oluşturmuştur. Reformların yukarıdan aşağıya

1 Doktora Öğrencisi, Bitlis Eren Üniversitesi, Bitlis, Türkiye, yusuf.muyan@gmail.com, Orcid: 0000-0001-8475-1677

elitist niteliğini, mali yükünü ve dış borçlanmayı derinleştiren etkilerini; ayrıca geleneksel-modern kurumlar arasındaki ikiliklerin yarattığı toplumsal gerilimleri eleştirel bir yaklaşımla değerlendirmektedir. Osmanlı modernleşmesinin Cumhuriyet dönemi Türk kamu yönetimine bıraktığı miras, güçlü merkezîyetçi devlet geleneği, rasyonel kurumsallaşma arayışı ve hukuki-rasyonel bürokrasi anlayışı bağlamında ortaya konulmaktadır. Bu çalışma, Osmanlı kamu yönetiminin modernleşme serüvenini kapsamlı bir çerçevede sunarak, günümüz Türk kamu yönetimi yapısının tarihsel kökenlerini, sürekliliklerini ve yapısal özelliklerini anlamaya yönelik önemli bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Giriş

Osmanlı imparatorluğu, yaklaşık altı yüzyıl boyunca ihtişamlı varlığını sürdürmüş ve bu zaman diliminde kendine özgü yönetim anlayışı ve idari yapılarını geliştirmiştir. XIX. yüzyıla gelindiğinde ise hem yönetim yapısında hem de idari yapısında köklü değişimler yaşanmıştır. XIX. yüzyıl Osmanlı Devleti için sadece bir takvim dilimi değil, aynı zamanda Batı'nın endüstriyel, askeri ve siyasi üstünlüğü karşısında ayakta kalabilmek adına vermiş olduğu modernleşme mücadelesinin adıdır. XIX. yüzyıl, geleneksel kurumların işlevsiz hale geldiği ve batı rasyonel yapıların inşa edilmeye çalışıldığı “imparatorluğun en uzun yüzyılı” olarak tarihteki yerini almıştır. Bu süreçte, kamu yönetimi alanında yaşanan reformlar, merkezîyetçilik eğilimlerin güçlenmesi ve bürokratik modernleşme çabaları, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinin en belirgin ve üzerinde en çok durulan özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde kamu yönetiminin geçirdiği büyük dönüşümü, merkezîyetçilik politikalarının uygulanma şekillerini, reform hareketlerinin modernleşme üzerindeki etkilerini, özellikle Tanzimat ve Islahat fermanlarının Osmanlı bürokrasisinin modernleşmesine olan etkilerini kapsamlı bir şekilde incelemeyi amaçlamaktadır.

Osmanlı'da modernleşme süreci, yalnızca üst yapıdaki kurumların değişimiyle sınırlı kalmamıştır. Bu süreçte devletin tebaasıyla olan ilişkileri, askerlik sistemi, vergi toplama yöntemleri ve taşra üzerindeki otorite yapısını da köklü bir şekilde değiştirmiştir. Osmanlı devlet adamları devletin ayakta kalabilmesi için tek çözüm yolunun merkezi otoriteyi güçlendirmek ve bürokrasiyi rasyonel bir temele oturtmaktan geçtiğini ileri sürmüşlerdir (Karpas, 2019, s. 105). Bu doğrultuda, merkezîyetçilik sadece bir yönetim tercihi olmamakla birlikte, aynı zamanda devletin parçalanmasını önlemeye yönelik bir stratejik bir adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan reformlar, hem batılı devletlerin baskıları hem de devletin iç dinamiklerinden kaynaklanmıştır. Atılan tüm bu adımlar ise devleti hayatta tutma iç güdüsüyle şekillenmiştir. Bu süreç, daha sonra modern Türkiye Cumhuriyeti'nin de idari mirasını oluşturmuştur.

Osmanlı Devleti'nin son dönemleri, sadece siyasi ve askeri mücadelelerle değil, aynı zamanda idari ve toplumsal reformlarla da şekillenmiştir. Merkeziyetçilik ve bürokratik modernleşme kavramları, bu dönemin idari yapısını anlamak için bir anahtar niteliğindedir. Merkeziyetçilik, devletin otoritesini taşrada güçlü hale getirmek ve devletin kendi içinde barındırdığı tüm idari birimleri merkeze bağlama çabası olarak ifade edilmektedir. Bürokratik modernleşme ise geleneksel yönetim yapısından rasyonel, uzmanlaşmış ve hiyerarşik bir yapıya geçişi ifade etmektedir. Bu iki kavram Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki idari reformların ana eksenini olarak karşımıza çıkmaktadır (Barkey, 1994, s. 56).

Türk kamu yönetiminde idari reform düşüncesi ve arayışları Tanzimat'tan itibaren sürekli gündemde olmuştur (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3479). Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarından itibaren modernleşme ve yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları kesintisiz bir şekilde devam etmiştir. Cumhuriyet idaresi de Osmanlı yönetim geleneğinin takipçisi olarak, bu mirası devralmış ve kendi yönetsel yapısını bu temeller üzerine kurmuştur. İdari reform çalışmalarında ve reforma yönelik düzenlemelerde, reform kültürü ve anlayışı büyük oranda tarihsel gelişimin bir ürünüdür (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3479). Bu bağlamda, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki kamu yönetimi deneyimi, Türk kamu yönetiminin bugünkü yapısını anlamak için kritik bir öneme sahiptir. Bu dönemdeki reformlar, sadece idari yapıları değil, aynı zamanda toplumsal ve siyasi yaşamı da derinden etkilemiş, modernleşme sürecinin itici gücü olmuştur.

1. Klasik Dönemden Modernleşmeye: İdari Yapıda Değişim İhtiyacı

Osmanlı Devleti'nin klasik dönem kamu yönetimi, merkeziyetçi bir yapıya sahip olmakla birlikte, taşrada yerel dinamiklere de belirli ölçüde özerklik tanıyan bir denge üzerine kuruluydu (İnalçık, 2000, s. 120-125). Bu denge, imparatorluğun geniş coğrafyasında farklı kültür ve inançlara sahip toplulukları bir arada tutmada önemli bir rol oynamıştır. Ancak XVII. yüzyıldan itibaren devletin askeri, mali ve idari yapısında bozulmalar yaşanmaya başlamıştır. Bu bozulmalar, özellikle uzun süren savaşlar, toprak kayıpları, ekonomik sıkıntılar ve rüşvet-iltimas gibi sorunlarla kendini göstermiştir. Avrupa'daki gelişmelerin gerisinde kalma endişesiyle birleşince, reform ihtiyacı kaçınılmaz hale gelmiştir. Erken dönem ıslahat metinleri, genellikle mali, askeri ve idari sorunlara odaklanmış, ancak bu metinler daha çok gelenekçi bir bakış açısıyla ele alınmış ve "kanun-i kadim"e (eski düzene) dönüş çareleri aranmıştır (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3480). Bu dönemde yazılan risaleler ve nasihatnameler, devlet adamlarına yönelik öğütler içerse de, sorunların kökenine inmekten

ziyade, mevcut düzenin iyi işletilememesinden kaynaklandığını savunmuştur (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3480). Ancak 18. yüzyılın sonlarına doğru, özellikle III. Selim döneminde, geleneksel kurumların ihyası fikri yerini Batı tarzı yeni kurumların (Nizam-ı Cedid) inşasına bırakmaya başlamıştır. Bu değişim, Batı karşısında alınan askeri başarısızlıkların bir sonucu olarak, Batı'nın üstünlüğünün sorgulanmaya başlanmasıyla hız kazanmıştır (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3480).

Osmanlı Devleti'nin idari yapısı, geniş coğrafyaları yönetebilmek adına esneklik, ihtisap, istimalet ve patrimonyal bürokrasi ilkeleri üzerine inşa edilmiş klasik bir yapıya sahipti. Bu klasik idari model de otorite, mutlak idareci sıfatını taşıyan padişaha aitti. Padişah yetkilerini taşrada eyalet yöneticilerin (beylerbeyi ve sancakbeyi) aracılığıyla kullanmaktaydı (İnalçık, 2000, s. 42). Bu sistem, merkez ile taşra arasında işlevsel bir denge gözetmekle beraber, tımar sistemi, vergi toplama, asker devşirme gibi önemli işlevler iltizam mekanizmasıyla yürütülmekteydi. Bu sistem XVII. Yüzyılın sonlarında askeri yenilgiler, toprak kayıpları, buna bağlı olarak mali sistemin bozulması ve taşrada merkezi otoritenin zayıflamasıyla birlikte çözülmeye başlamıştır. Son dönemlerde iltizamda ayanlara ömür boyu vergi toplama hakkının verilmesi ile merkezi otoritenin taşra üzerindeki etkinliği kaybolmaya başlamıştır. XVIII. Yüzyıla gelindiğinde ise Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetimi, taşra üzerindeki doğrudan denetimini büyük ölçüde kaybetmiş ve idari otorite parçalanmıştır (Özkaya, 1994, s. 115).

Bu gelişmeler Osmanlı idari yapısında değişimi zorunlu hale getirmiştir. Osmanlı kamu yönetiminde yaşanan bu aksaklıklar, parçalanmış idari yapıyı yeniden merkezi omurgaya kavuşturmak, devletin ayakta kalmasını sağlamak, batılı devletlere karşı askeri, ekonomik ve siyasi baskılarına daha dirençli bir kurumsal aygıt üretme çabası olarak idari modernleşmeyi amaç olarak görmüştür. Bu dönüşüm yaşanırken sadece kurum isimleri değiştirilmemiş, aynı zamanda devletin halk ile olan hukuki ilişkisinin, bürokratik kimliğinin, karar alma mekanizmalarının ve mekânsal yönetim anlayışının kökten bir değişimini de içermektedir. "İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı" olarak nitelendirilen XIX. yüzyıl, Osmanlı idari sisteminin rasyonel, kuralcı, uzmanlaşmış ve dikey hiyerarşiye dayalı bir rasyonel-yasal bürokrasi modeli benimsemiştir (Ortaylı, 2007a, s. 21-23).

Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezîyetçi ve patrimonyal bürokratik yönetim yapısının aksine, yerel yönetim anlayışı adem-i merkezîyetçiliğin temellerini oluşturuordu. II. Mahmut döneminde yerel yönetimlerin ilk temelleri atılmıştır. Tanzimat'ın ilanından önce günümüzdeki anlamda herhangi bir anayasal düzenleme olmadığı için, bu yönetim birimleri için ilk anayasal

kaynak olarak Tanzimat reformları olarak gösterilmektedir (Parlak, 2002, s. 37-38).

Bu dönemde bürokrasi, devletin kurtuluşunu sağlayacak temel aktör olarak öne çıkmaya başlamıştır. Osmanlı bürokrasisi, klasik dönemdeki patrimonyal yapısından sıyrılarak, rasyonel ve uzmanlaşmış bir yapıya doğru evrilme ihtiyacı hissetmiştir. Bu dönüşüm, sadece idari bir gereklilik değil, aynı zamanda devletin uluslararası sistemde varlığını sürdürebilmesi için stratejik bir zorunluluktur. Modernleşme sürecinde bürokrasinin rolü, aydınların ve devlet adamlarının çabalarıyla giderek artmış, bürokrasi modernleşmenin öznesi haline gelmiştir (Kırdaş, 2019, s. 400). Bu süreçte, bürokratik elitler, devletin yeniden yapılanmasında ve modernleşme ideolojisinin yayılmasında kilit bir rol oynamışlardır (Pustu, 2007, s. 201-203). Özellikle III. Selim döneminde başlayan ve II. Mahmut döneminde hız kazanan bu değişim, Osmanlı bürokrasisinin hem nicelik hem de nitelik olarak büyümesine yol açmıştır.

1.1. Tanzimat Öncesi Hazırlık: II. Mahmut Dönemi ve Merkezîyetçiliğin İnşası

Batı'da modern devletin ortaya çıkışıyla birlikte, siyasal iktidarın meşruiyet kaynağı ve temeli giderek geniş halk kitlelerine kaymaya başlamıştır. Bu süreçte devletin klasik işlevleri olan dış güvenlik, iç düzenin sağlanması ve vergilendirme, eğitim, sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri, altyapı yatırımları ve diğer toplumsal ihtiyaçların karşılanması gibi alanlara doğru önemli ölçüde genişlemiştir. Devletin üstlendiği bu artan ve çeşitlenen işlevleri etkin bir biçimde yerine getirebilmesi ise, rasyonel bir örgütsel yapıya ve yazılı hukuk kurallarına dayalı bir yönetim anlayışını zorunlu kılmıştır (Suğur ve Suğur, 1998, s. 21).

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda idari reformların ve merkezîyetçiliğin temelleri II. Mahmut döneminde (1808-1839) atılmıştır. II. Mahmut, devletin parçalanmasını önlemek ve merkezi otoriteyi yeniden tesis etmek amacıyla radikal adımlar atmıştır. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması (Vaka-i Hayriye), sadece askeri bir reform değil, aynı zamanda bürokratik modernleşmenin önündeki en büyük engelin kaldırılması anlamına geliyordu (Andıç, 2014, s. 78). Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla birlikte, padişahın mutlak otoritesi güçlenmiş ve reformların önündeki en büyük direniş odağı ortadan kalkmıştır (Ortaylı, 2007a, s. 150-155). Bu olay, aynı zamanda ulema ve yeniçeriler arasındaki geleneksel ittifakın da sona ermesi anlamına geliyordu, bu da padişahın reform iradesini daha rahat uygulayabilmesinin önünü açmıştır.

Bu dönemde, klasik divan teşkilatı kaldırılarak yerine Batı tarzı nezaretler (bakanlıklar) kurulmuştur. Sadrazamlık makamı Başvekalet'e dönüştürülmüş, Dahiliye, Hariciye, Maliye, Evkaf ve Ticaret gibi modern bakanlıklar ihdas edilmiştir (Akyıldız, 2004, s. 53; Halaçoğlu, 1991, s. 28). Bu yapısal değişiklikler, karar alma süreçlerini rasyonelleştirmeyi ve devlet işlerinde uzmanlaşmayı hedeflemiştir. Her nezaretin başına bir nazır atanarak, sorumluluk alanları belirlenmiş ve bürokratik hiyerarşi güçlendirilmiştir. Ayrıca, memurların kılık kıyafetinden maaş sistemine kadar birçok alanda düzenlemeler yapılarak, modern bir bürokrat sınıfının (kalemiye) temelleri atılmıştır. Memurların eğitimi için Mekteb-i Maarif-i Adliye gibi okullar açılmış, böylece liyakat esasına dayalı bir memuriyet sisteminin ilk adımları atılmıştır (Ortaylı, 2007a, s. 50-55).

II. Mahmut döneminin en belirgin özelliği, merkeziyetçiliğin inşasıdır. Ayanların gücünün kırılması ve taşra idaresinin doğrudan merkeze bağlanması, devletin ülkenin her köşesinde otoritesini hissettirmesini sağlamıştır. Bu dönemde kurulan posta teşkilatı, karantina idaresi ve nüfus sayımları gibi uygulamalar, merkezi denetimi kolaylaştıran araçlar olarak işlev görmüştür (Ortaylı, 2007a, s. 60-65). Özellikle posta teşkilatının kurulması, merkezi hükümetin taşra ile iletişimini hızlandırmış ve denetim mekanizmalarını güçlendirmiştir. Karantina idaresi ise salgın hastalıklarla mücadelede merkeziyetçi bir yaklaşım sergileyerek, devletin halk sağlığı üzerindeki kontrolünü artırmıştır. Bu reformlar, Tanzimat dönemine zemin hazırlayan önemli adımlar olmuştur.

2. Tanzimat Dönemi: Hukuki-Rasyonel Bürokrasinin Doğuşu

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayunu), Osmanlı kamu yönetiminde yeni bir dönemin başlangıcını simgeler. Tanzimat, devlet ile tebaa arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamış ve hukukun üstünlüğü ilkesini devlet yönetimine yerleştirmeye çalışmıştır. Ferman, can, mal ve namus güvenliğini garanti altına alarak, patrimonial devlet anlayışından hukuki-rasyonel devlet anlayışına geçişin ilk adımını oluşturmuştur (Fidan vd., 2011, s. 123-125). Bu ferman, aynı zamanda tüm tebaanın kanun önünde eşitliğini vurgulayarak, modern vatandaşlık kavramının temellerini atmıştır (Eryılmaz, 1992, s. 80-85). Tanzimat Fermanı, padişahın yetkilerini kanunlarla sınırlama ve devlet yönetiminde keyfiligi ortadan kaldırma amacı gütmüştür.

II. Mahmut, devlet bürolarında çalışanların oluşturduğu idari yapının yeniden düzenlenmesi için çeşitli reformlar gerçekleştirmiştir. Geleneksel uygulamaya göre, yüksek yöneticiler ve yazı işleri personeli her yıl yeniden atanırken, bu durum 1834 yılında değiştirilmiş ve sonunda tamamen tarihe karışmıştır. Bunun yanı sıra, bu süreçte geleneksel bahşiş sisteminden, düzenli

bir maaş sistemine geçiş için de çalışmalar yapılmıştır. Yeni oluşturulan sistemle bürokratlar, istikrarsız ve güvensiz pozisyonlardan kurtarılmıştır. Böylece Cumhuriyet dönemine kadar devam edecek, oldukça otokratik bir Osmanlı bürokrasisi geleneği ortaya çıkmıştır (Shaw and Shaw, 1977, s. 39-40).

Tanzimat döneminde idari reformlar, merkezîyetçi bir yapı içerisinde hukuki ve mali düzenlemelerle desteklenmiştir. Bu dönemde, bürokrasinin işleyişini düzenleyen nizamnameler çıkarılmış, memurların görev ve sorumlulukları yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. Memurların atanması, terfileri ve görevden alınmaları belirli kurallara bağlanarak, keyfi uygulamaların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gibi yeni kurumlar kurularak, yasama ve yargı işlevleri yürütmeden kısmen ayrıştırılmaya çalışılmıştır (Akyıldız, 1993, s. 293-294). Bu kurumlar, modern hukuk devletinin ilk örneklerini teşkil etmiş ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin ilk tohumlarını atmıştır.

Tanzimat bürokrasisi, modernleşmenin taşıyıcı gücü olmuştur. Mustafa Reşid Paşa, Ali Paşa ve Fuat Paşa gibi reformcu devlet adamları, Batı dillerini bilen, diplomasi tecrübesine sahip yeni bir bürokratik elitin temsilcileridir. Bu elit grup, devletin kurtuluşunu Batı tarzı kurumsallaşmada görmüş ve reformları yukarıdan aşağıya doğru uygulamaya koymuştur (Findley, 1996, s. 100-105). Ancak bu süreç, bürokrasinin gücünün aşırı artmasına ve zaman zaman padişahın otoritesini bile gölgede bırakmasına neden olmuştur. Carter V. Findley, bu dönemi Osmanlı bürokrasisinin altın çağı olarak nitelendirir ve bürokratların devlet yönetimindeki etkisinin arttığını belirtir (Findley, 1996, s. 250-255).

Bakanlıkların sayı ve etkinliğinin artmasıyla birlikte, yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin farklı yönetsel birimler arasında dağıtılması hedeflenmiş ve bu amaç doğrultusunda çeşitli kurullar oluşturulmuştur. Divan-ı Hümayun'un yerini alan Meclis-i Meşveret ile Tanzimat döneminde giderek güçlenerek yürütme organı niteliği kazanan Meclis-i Vükelâ, bu kurumsallaşma sürecinin önemli örneklerini oluşturmaktadır. Meclis-i Vükelâ; Sadrazam'ın başkanlığında Serasker, Şeyhülislam, Meclis-i Vâlâ Reisi, Hariciye, Maliye, Hazine-i Hassa, Evkaf ve Ticaret nazırları ile Zaptiye Müşiri, Sadaret Müsteşarı ve Valide Kethüdası'ndan oluşmaktaydı (Sencer, 1984, s. 48).

Taşra idaresinde de önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile taşra idaresi yeniden yapılandırılmış, vilayetler, livalar (sancaklar), kazalar ve nahiyeler şeklinde hiyerarşik bir düzene sokulmuştur (Weiker, 1973, s. 108). Bu nizamname ile valilerin yetkileri artırılmış, ancak merkezi hükümetin denetimi de sıkılaştırılmıştır. Vilayet meclisleri kurularak yerel halkın yönetime katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu meclisler, yerel

ihtiyaçların belirlenmesi ve merkezi hükümete iletilmesi açısından önemli bir rol oynamıştır.

3. Islahat Fermanı ve Sonrası: Kurumsallaşma ve Uzmanlaşma

1856 Islahat Fermanı, Tanzimat'ın getirdiği ilkeleri daha da genişleterek, özellikle gayrimüslim tebaanın haklarını güvence altına almış ve Osmanlıcılık ideolojisini pekiştirmiştir. Bu ferman, Batılı devletlerin baskısıyla ilan edilmiş olsa da, Osmanlı toplumunda eşitlik ve adalet anlayışının gelişmesine katkı sağlamıştır (Lewis, 1961, s. 180-185). Ferman, tüm Osmanlı vatandaşlarının din, dil ve ırk ayrımı gözetmeksizin eşit haklara sahip olduğunu ilan ederek, imparatorluk içindeki farklı etnik ve dini grupları bir arada tutma amacı gütmüştür. Bu dönemde kamu yönetiminde kurumsallaşma ve uzmanlaşma eğilimleri hız kazanmıştır.

1868 yılında kurulan Şura-yı Devlet (Danıştay), idari yargının temellerini atmış ve yasa tasarılarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Şura-yı Devlet, modernleşme sürecinin tek bir çatı altında koordine edilmesini sağlamış ve işlevsel bir bürokrasi kurmanın önemli bir aracı olmuştur (Kılıç, 2020, s. 150-155). Aynı dönemde kurulan Divan-ı Âhkam-ı Adliye (Yargıtay) ise adli yargının en üst mercii olarak yapılandırılmıştır. Bu iki kurum, modern hukuk sisteminin temel taşlarını oluşturmuş ve yargı bağımsızlığının ilk adımlarını atmıştır.

Islahat Fermanı'nın ilanıyla birlikte, Osmanlı Devleti'nin batılılaşma yönelimleri eğitim alanında da köklü yenilikleri zorunlu kılmıştır. Bu dönemde eğitim siyasetinin yalnızca Müslüman tebaayla sınırlı kalmaması, gayrimüslim nüfusun da eğitim süreçlerine dâhil edilmesi gereği açıkça ortaya çıkmıştır. 1838 sonrasında kurulan Mekâtib-i Rüşdiye Nezâreti, Meclis-i Maârif ve Mekâtib-i Umumiyye Nezareti gibi kurumların, Islahat Fermanı'nın getirdiği yeni koşulları karşılamakta yetersiz kaldığı anlaşılmıştır. Osmanlı Devleti, eğitim politikalarını yalnızca askeri okullar, meslek okulları ve rüşdiye mektepleriyle sınırlı bir çerçevede sürdürmenin imkânsız hale geldiğini fark etmiş; bunun yerine imparatorluk genelindeki tüm nüfusu kapsayan, daha bütüncül ve sistematik eğitim politikaları geliştirme aşamasına gelmiştir. Bu dönüşümde, geleneksel mahalle mekteplerinin temel eğitim açısından yetersizliği de belirleyici bir rol oynamıştır. Söz konusu gelişmeler, genel eğitimin vakıfların özerk ve fiilen denetimsiz yönetimine bırakılması şeklindeki köklü anlayışın terk edilmesini ve devletin eğitim üzerindeki sorumluluğunu artırmasını beraberinde getirmiştir (Akyıldız, 1993, s. 246-247).

Bu dönemde ayrıca maliye, eğitim ve adalet alanlarında da önemli reformlar yapılmış, modern devletin işleyişine uygun kurumlar oluşturulmuştur. Maliye

Nezareti, bütçe disiplini sağlamak ve gelir-gider dengesini kurmak amacıyla yeniden yapılandırılmıştır. Eğitim alanında ise modern okulların sayısı artırılmış, Darülfünun (üniversite) açılmış ve kız okulları yaygınlaştırılmıştır (Tekeli ve İlkin, 1999, s. 62-65). Bu gelişmeler, bürokrasinin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan gücünün yetiştirilmesine katkı sağlamıştır. Ayrıca, telgraf ve demiryolu gibi altyapı yatırımları da bu dönemde hız kazanmış, merkezi hükümetin taşra ile bağlantısını güçlendirmiştir.

4. II. Abdülhamid Dönemi: Bürokratik Otoriteriyenizm ve Merkezi Denetim

II. Abdülhamid dönemi (1876-1909), Osmanlı kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin zirveye ulaştığı, ancak aynı zamanda bürokratik modernleşmenin de devam ettiği paradoksal bir dönemdir. 1876'da Kanun-i Esasi'nin ilanı ile anayasal bir monarşiye geçilmiş olsa da, kısa süre sonra meclis tatil edilmiş ve yönetim tamamen sarayda (Yıldız) merkezileşmiştir. Bu dönem, "istibdat dönemi" olarak adlandırılabilir, idari ve teknik alanda önemli gelişmeler yaşanmıştır (Karpata, 2029, s. 112-115). II. Abdülhamid, imparatorluğun dağılmasını önlemek ve dış müdahalelere karşı koymak amacıyla merkezi otoriteyi güçlendirmeyi hedeflemiştir.

Bu dönemde Bâbiâli'nin (hükümetin) gücü zayıflatılmış, karar alma süreçleri doğrudan padişahın kontrolüne geçmiştir. II. Abdülhamid, merkezi denetimi sağlamak için güçlü bir hafiye (istihbarat) teşkilatı kurmuş ve bürokrasi üzerinde sıkı bir kontrol mekanizması oluşturmuştur. Bu durum, bürokratik otoriteriyenizm olarak adlandırılabilir. Padişah, bürokratik atamaları ve terfileri bizzat denetleyerek, kendisine sadık bir bürokratik kadro oluşturmaya çalışmıştır (Karpata, 2019, s. 114). Bu sayede, bürokrasinin siyasi muhalefet potansiyeli minimize edilmeye çalışılmıştır. Ne var ki siyasi alandaki bu baskıcı tutuma rağmen, idari ve teknik alanda modernleşme hız kesmeden devam etmiştir. Eğitim, ulaşım (demiryolları) ve haberleşme (telgraf) alanlarında yapılan devasa yatırımlar, devletin ülkenin en ücra köşelerine kadar ulaşmasını sağlamıştır (Ortaylı, 2007a, s. 134-136).

Tarihsel bağlam açısından bakıldığında, Tanzimat dönemi (1839-1876) bürokrasinin, özellikle Babialî'nin güçlendiği bir süreçti. Sadrazam ve nazırların ağırlığı artmış, ancak II. Abdülhamid tahta çıktığında bu dengeyi saray lehine değiştirmiştir. 1876 Kanun-i Esasi'yi kabul edip meclisi açmasına rağmen, 1878 Rus-Osmanlı Savaşı kriziyle anayasayı askıya almış ve parlamentoyu feshetmiştir. Bu adım, "istibdat" eleştirilerine yol açsa da, sultan açısından imparatorluğun bütünlüğünü koruma zorunluluğunun bir sonucuydu (Zürcher, 2017, s. 77). Güç merkezi Babialî'den Yıldız Sarayı'na kaymış, Mabeyn-i Hümayun

genişletilmiş ve sadık figürler üzerinden bürokrasi kontrol edilmiştir. Küçük Said Paşa ve Kâmil Paşa gibi yetenekli bürokratlar sadrazamlık yapmış olsa da, bunlar saraya tam tabi kılınmıştır. Abdülhamid, nazırlara veya sadrazama hükümet işlerini bırakmamış; mutlak otorite tesis etmiştir (Güngör, 2021, s. 85-90).

Bu otoriteryenizm, klasik Osmanlı saray-bürokrasi geriliminin modern bir versiyonudur. II. Mahmud'un Yeniçeri Ocağı'nı kaldırmasıyla başlayan merkezîyetçilik, Abdülhamid döneminde zirveye ulaşmıştır. Zürcher'e göre, Tanzimat'ın asıl amacı olan idari merkezîyetçilik, ancak Abdülhamid devrinde telgraf ve demiryolu gibi araçlarla fiilen uygulanabilmiştir (Zürcher, 2017, s. 77-78).

Merkezi denetim mekanizmaları, dönemin en belirgin özelliğidir. Telgraf ağı imparatorluğun her vilayetine ulaşmış, padişahın taşradaki memurlarla doğrudan yazışmasını sağlamıştır. Demiryolları (Anadolu, Bağdat, Hicaz hatları) hem ekonomik entegrasyonu hem de askeri ve idari kontrolü kolaylaştırmıştır. Bu altyapı, vergilerin toplanması, askere alma ve asayişin sağlanmasında verimliliği artırmıştır (Britannica, 2026). Taşrada valiler ve yerel yöneticiler üzerinde sıkı denetim kurulmuş, adem-i merkezîyetçiliğe karşı çıkmıştır. Taşra atamalarına bizzat müdahale edilmiş, valilerle doğrudan muhabere yapılmıştır. Ermeni meselesi gibi krizlerde Anadolu Umum Müfettişliği gibi geçici yetkilerle merkezi kontrol güçlendirilmiştir (Çetinsaya, 2016, s. 383).

Hafiyeye teşkilatı (Umur-u Hafiyeye) ve muhbir ağı muhalefeti izlemiş, sansür rejimi basın ve düşünce özgürlüğünü kısıtlamıştır. Bu sistem, iç tehdidi (Jön Türkler, Ermeni komiteleri) bertaraf etmek için tasarlanmış olsa da, bürokraside korku ve sadakat kültürünü pekiştirmiştir. Zürcher, bu yapının Tanzimat bürokrasisinden farkını sarayın mutlak hâkimiyetinde vurgular (Zürcher, 2017, s. 79-80). Bürokrasinin modernleşmesi de ihmal edilmemiştir. Sicill-i Ahval kayıtları gibi personel sicili sistemiyle memurların kariyerleri takip edilmiş, eğitim reformlarıyla (Mülkiye Mektebi, Darülfünun) nitelikli kadrolar yetiştirilmiştir. Ancak bu modernleşme, padişah sadakati ekseninde şekillenmiştir. Akyıldız ve araştırmacılar, Abdülhamid'in bürokrasiyi kurumsallaştırırken keyfiligi azalttığını belirtir (Güngör, 2021, s. 91-95).

İdeolojik ve meşruiyet boyutu, bürokratik otoriteryenizmin temel dayanağıdır. Deringil'in "The Well-Protected Domains" eserinde vurguladığı üzere, Abdülhamid "korunmuş topraklar" (Memalik-i Mahruse) imajını güçlendirmiş; Pan-İslamizm ve hilafet vurgusuyla proto-vatandaşlık bilincini yaymaya çalışmıştır (Deringil, 1998, s. 16-44). Bu, etnik milliyetçiliğe karşı birleştirici bir ideolojydi. Hicaz Demiryolu gibi projeler hem dini hem merkezîyetçi bir simge olarak ifade edilmektedir. Eğitim ve adalet reformları

da merkezi denetimi desteklemiştir. Okul sayısı ve öğrenci mevcudu artmış, ancak içerik saray ideolojisine uygun hale getirilmiştir. Hukuk reformlarında Mehmed Said Paşa gibi isimler rol oynamış, nihai karar padişahta kalmıştır (Britannica, 2026).

Dönemin değerlendirilmesinde hem devamlılık hem kırılma vurgulanmalıdır. Tanzimat'ın merkeziyetçi mirasını tamamlamış ancak liberal unsurları bastırmıştır. Bu sistem, imparatorluğu 30 yıl daha ayakta tutmuş; altyapı, eğitim ve idari kapasiteyi geliştirmiştir. Ancak muhalefeti tetiklemiş, 1908 Devrimi'ne zemin hazırlamıştır (Zürcher, 2017, s. 80-85). Modern Türkiye bürokrasisinin kökleri kısmen bu döneme uzanır. Güngör'e göre, Abdülhamid'in dizayn ettiği yapı Cumhuriyet'e miras kalmıştır (Güngör, 2021, s. 100-102).

II. Abdülhamid'in bürokratik otoriteryenizmi ve merkezi denetimi, imparatorluğun varoluş mücadelesinin ürünüdür. Güçlü bir merkezi otorite olmadan çok uluslu yapının ayakta kalamayacağı algısı bu sistemi şekillendirmiştir. Dönem, otoriter modernleşmenin tipik örneğidir: Verimlilik ve kontrol artarken siyasi katılım bastırılmıştır. Bu miras, hem Osmanlı'nın son dönem idari kapasitesini hem de Cumhuriyet bürokrasisinin temel dinamiklerini anlamak için kritik öneme sahiptir. Modern okulların (Mekteb-i Mülkiye, Harbiye, Tıbbiye) sayısının artması, Cumhuriyet'i kuracak olan sivil ve askeri bürokratik kadroların yetişmesine zemin hazırlamıştır. Bu okullardan mezun olan bürokratlar, modern devletin işleyişi hakkında bilgi sahibi olmuş ve Cumhuriyet döneminde önemli görevler üstlenmişlerdir (Gök, 2005, s. 79).

5. II. Meşrutiyet ve Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar: Adem-i Merkeziyet Tartışmaları

1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte, Osmanlı kamu yönetiminde yeni bir dönem başlamıştır. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidara gelmesiyle, bürokrasi yeniden güç kazanmış ve sarayın otoritesi sınırlandırılmıştır. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte, Kanun-i Esasi yeniden yürürlüğe girmiş ve parlamenter sistemin temelleri atılmıştır. Bu durum, bürokrasinin siyasi karar alma süreçlerindeki etkisini artırmıştır.

II. Meşrutiyet Dönemi (1908-1918), Osmanlı Devleti'nin kamu yönetiminde köklü arayışların ve ideolojik kutuplaşmaların yaşandığı bir dönüm noktasıdır. Tanzimat'la ivme kazanan merkeziyetçi reformlar, bu dönemde sorgulanmış; adem-i merkeziyet (decentralization) fikri, devletin bekasını sağlayacak idari bir alternatif olarak yoğun biçimde tartışılmıştır. Adem-i merkeziyet tartışmaları, vilayet idarelerinin yeniden yapılandırılması, tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı) ilkeleri etrafında şekillenmiş; Jön Türkler arasındaki ideolojik ayrışmayı derinleştirmiş, basın

yoluyla hararetli polemiklere ve Meclis-i Mebusan zabıtlarına yansımıştır. Nihayetinde, İttihat ve Terakki iktidarının çıkardığı 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati ile bir senteze ulaşılmıştır. Bu tartışmalar, Osmanlı kamu yönetiminin modernleşme sancılarını yansıtırken, idari reformun siyasi risklerle iç içe olduğunu ve üniter devlet yapısının korunmasının önceliğini ortaya koymuştur (Burgaç, 2018, s. 145-176; Bozan, 2017, s. 21-40).

Osmanlı kamu yönetiminde merkeziyet-adem-i merkeziyet ikiliği, Tanzimat Dönemi'ne (1839) kadar uzanmaktadır. II. Mahmud'un reformlarıyla başlayan merkeziyetçi politikalar, eyaletlerdeki ayan nüfuzunu kırmayı ve bürokratik yapıyı güçlendirmeyi hedeflemiştir. 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi ile 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi, vilayet-liva-kaza-nahiye-köy hiyerarşisini kurmuş; ancak idareyi merkezden atanan valilere bağlamıştır. Bu düzenlemeler mahalli meclisler öngörmüşse de bunlara icrai yetki tanınmamış ve vilayetlere tüzel kişilik verilmemiştir (Burgaç, 2018, s. 155-160; Ortaylı, 2008, s. 495-503, akt. Burgaç). Merkeziyetçi yapı, devletin bütünlüğünü koruma kaygısıyla şekillenmiş, fakat yerel ihtiyaçlara yanıt verme kapasitesinde yetersiz kalmıştır (Bozan, 2017, s. 10-15).

1876 Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesi, "Vilayatin usulü idaresi tevsi mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizami mahsus ile tayin kılınacaktır" hükmüyle önemli bir perspektif sunmuştur. Tevsi-i mezuniyet, merkezin yetkilerinin taşraya devrini; tefrik-i vezaif ise genel işler ile mahalli işlerin ayrılmasını ifade etmektedir. Bu kavramlar belirsiz kalmış ve farklı yorumlara yol açmıştır. Prens Sabahattin ve çevresi bunları idari adem-i merkeziyetle eş anlamlı kullanırken, İttihat ve Terakki merkeziyetçi bir yorumu benimsemiştir. Bu belirsizlik, II. Meşrutiyet'in ilanından (23 Temmuz 1908) sonra hararetli tartışmalara zemin hazırlamıştır (Reyhan, 2007, s. 9-18; Burgaç, 2018, s. 160-165).

II. Meşrutiyet'in ilanı ile Kanun-ı Esasi yeniden yürürlüğe girmiş, ancak yerel yönetimlerde radikal bir değişiklik yapılmamıştır. Dönemin Osmanlı Devleti, Balkan Savaşları ve milliyetçi ayaklanmalarla karşı karşıya kalmış; adem-i merkeziyet, devleti kurtaracak bir çare olarak gündeme gelmiştir. Tartışmalar, siyasi adem-i merkeziyet (federalizm riski) ile idari adem-i merkeziyet (yerel özerklik) arasında net bir ayrım yapmıştır. Merkeziyetçiler, adem-i merkeziyeti devleti parçalayacak "muzır" bir fikir olarak değerlendirirken, adem-i merkeziyetçiler bunu üniter yapıyı bozmayan idari bir reform olarak savunmuştur (Burgaç, 2018, s. 165-170; Bozan, 2017, s. 20-25).

Tartışmanın öncü figürü Prens Sabahattin'dir (1879-1948). Le Play ekolünden etkilenen Sabahattin, 1906'da "Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti"ni kurmuş ve "teşebbüs-i şahsi, meşrutiyet, adem-i

merkeziyet” ilkelerini savunmuştur. Ona göre Osmanlı’yı kurtaracak yol, bireysel girişimciliği teşvik etmek ve yerel yönetimlere geniş yetkiler tanımaktır. Vilayetlerde mahalli meclisler güçlendirilmeli, valiler dışında memurlar yerel atamalarla belirlenmeli ve zabıta yerel idareye bağlanmalıdır. Sabahattin, Kanun-ı Esasi’nin 108. maddesine dayanarak adem-i merkeziyetin anayasal meşruiyetini vurgulamış; bunu üniter devletin bütünlüğünü koruyan idari bir yaklaşım olarak sunmuştur (Reyhan, 2007, s. 37-50; Burgaç, 2018, s. 170-175).

Karşı kutupta Ahmet Rıza Bey ve İttihat ve Terakki Cemiyeti yer almıştır. Merkeziyetçiler, adem-i merkeziyeti devletin birliğini tehdit eden bir tehlike olarak görmüş; Hüseyin Cahit Yalçın gibi isimler Prens Sabahattin’i azınlıkları teşvik etmekle suçlamıştır. İttihatçılar, güçlü bir merkezin devletin birliğini ve bekasını sağlayacağını savunmuş; adem-i merkeziyetin gayrimüslim unsurların ayrılıkçı taleplerini körükleyeceğini öne sürmüştür. Bu görüş, Balkan kayıpları ve dış müdahalelerle desteklenmiştir (Bozan, 2017, s. 30-35; Burgaç, 2018, s. 165).

1908 seçimleri sürecinde tartışma bir “basın kavgası”na dönüşmüştür. Ahrar Fırkası adem-i merkeziyetçileri temsil ederken, İttihat ve Terakki merkeziyetçi çizgiyi sürdürmüştür. Meclis-i Mebusan zabıtları, vilayet idareleri tartışmalarının meclise taşındığını göstermektedir. Gayrimüslim mebusların tutumu, merkeziyetçilerin endişelerini güçlendirmiştir (Burgaç, 2018, s. 170-172).

Adem-i merkeziyetçiler, merkeziyetin bürokrasiyi ağırlaştırdığını ve yerel ihtiyaçlara yanıt veremediğini savunmuştur. Prens Sabahattin’e göre tefrik-i vezaif, mahalli işleri yerel meclislere bırakmalı; tevs-i mezuniyet ise valilere geniş yetki vermelidir. Bu yaklaşım, İngiliz ve Fransız modellerinden esinlenerek Osmanlı’nın çok uluslu yapısına uyum sağlamayı amaçlamış; üretken bir toplum ve yerel demokrasi yaratmayı hedeflemiştir (Reyhan, 2007, s. 43-55; Burgaç, 2018, s. 172).

Merkeziyetçiler ise Osmanlı coğrafyasının etnik ve dini çeşitliliğini ile dış müdahaleleri gerekçe göstermiştir. Adem-i merkeziyetin, azınlıkların özerklik taleplerini meşrulaştıracağını ve devleti “tavaif-i müluk”a (parçalanmaya) götüreceğini iddia etmişlerdir. 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı ve Balkan yenilgileri, merkeziyetin zorunluluğunu kanıtlar niteliktedir (Bozan, 2017, s. 33-40; Burgaç, 2018, s. 160-165).

Tartışmalar, 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati ile fiili bir sonuca ulaşmıştır. Merkeziyetçi İttihatçılar tarafından çıkarılan bu kanun, vilayetlere tüzel kişilik tanımış, mahalli meclisleri

güçlendirmiş ve adem-i merkezîyetçi unsurlar içermiştir. Valilerin yetkileri artırılmış olmakla birlikte yerel katılım mekanizmaları öngörölmüştür. Kanun, tartışmaları sonlandırmış; ancak I. Dünya Savaşı nedeniyle tam olarak uygulanamamıştır (Burgaç, 2018, s. 172-176; Bozan, 2017, s. 45).

Bu kanun, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e merkezîyetçi idari mirası güçlendirmiştir. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler merkezi denetime tabi kalmış; adem-i merkezîyet tartışmaları günümüze uzanmıştır. Osmanlı deneyimi, idari adem-i merkezîyetin üniter yapıyla uyumlu olabileceğini, ancak siyasi adem-i merkezîyetin riskler taşıdığını göstermektedir (Bozan, 2017, s. 50-55; Reyhan, 2007, s. 200-220).

Sonuç olarak, II. Meşrutîyet adem-i merkezîyet tartışmaları, Osmanlı kamu yönetiminin modernleşme sürecindeki denge arayışını yansıtmaktadır. Prens Sabahattin'in liberal vizyonu ile İttihatçı pragmatizmin çatışması, devletin bekası sorunsalını merkeze koymuştur. Tartışmalar, aşırı adem-i merkezîyetin bütönlük risklerini ve idari yerinden yönetimin verimliliği artırabileceğini ortaya koymuştur. Günümüzde de yerel yönetim reformları, yetki devri ve üniter devlet tartışmalarında bu tarihsel deneyimin yankısı sürmektedir. Osmanlı örneği, kamu yönetiminde denge arayışının sürekliliğini ve tarihsel bağlamın önemini kanıtlamaktadır (Burgaç, 2018, s. 176; Bozan, 2017, s. 55-60).

6. Osmanlı Modernleşmesinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki kamu yönetimi reformları, Batı karşısında varlığını sürdürme çabasının bir ürünü olmakla birlikte, kendi içinde önemli eleştirilere de konu olmuştur. Bu eleştirilerin başında, reformların genellikle yukarıdan aşağıya doğru, halkın katılımı olmaksızın gerçekleştirilmesi gelmektedir. Bu durum, reformların toplumsal tabanda yeterince karşılık bulamamasına ve zaman zaman dirençle karşılaşmasına neden olmuştur (Mardin, 1991, s. 230-235). Ayrıca, reformların Batı'dan ithal edilen modeller üzerine inşa edilmesi, Osmanlı'nın kendine özgü toplumsal ve kültürel yapısıyla tam olarak örtüşmemesine yol açmıştır.

Merkezîyetçilik eğilimi de eleştirilen bir başka noktadır. İmparatorluğun geniş coğrafyası ve farklı etnik-dini yapısı göz önüne alındığında, aşırı merkezîyetçiliğin yerel ihtiyaçları göz ardı ettiği ve yerel inisiyatifleri köreltitiği savunulmuştur. Merkezîyetçilik, imparatorluğun son dönemlerinde ortaya çıkan ayrılıkçı hareketleri engellemek yerine, bazı durumlarda daha da körüklemiştir (Bozan, 2017, s. 31).

Bürokrasinin güçlenmesi ve modernleşmenin taşıyıcı aktörü haline gelmesi de hem olumlu hem de olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bir yandan, devletin

daha rasyonel ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlamış, uzmanlaşmış kadroların yetişmesine zemin hazırlamıştır. Diğer yandan ise, bürokrasinin siyasi karar alma süreçlerindeki ağırlığının artması, zaman zaman siyasi iradenin önüne geçmesine ve bürokratik oligarşinin oluşmasına neden olmuştur (Heper, 1974, s. 37-38).

Reformların maliyeti de önemli bir eleştiri konusudur. Yeni kurumların kurulması, modern ordunun ve donanmanın inşası, altyapı yatırımları gibi harcamalar, devletin maliyesine büyük yük getirmiştir. Bu durum, dış borçlanmanın artmasına ve ekonomik bağımlılığın derinleşmesine yol açmıştır. Dış borçlar, Osmanlı Devleti'nin siyasi bağımsızlığını da tehdit etmiş ve Avrupalı devletlerin iç işlerine karışmasına zemin hazırlamıştır (Ortaylı, 2007b, s. 402-403).

Son olarak, modernleşme sürecinin toplumsal hayatta yarattığı gerilimler de göz ardı edilmemelidir. Geleneksel değerlerle modern değerler arasındaki çatışma, özellikle eğitim ve hukuk alanında kendini göstermiştir. Medreseler ile modern okullar, şer'i mahkemeler ile nizamiye mahkemeleri arasındaki ikilik, toplumsal bir bölünmeye yol açmıştır. Bu gerilimler, modernleşmenin sadece idari ve teknik bir süreç olmadığını, aynı zamanda derin toplumsal ve kültürel değişimleri de beraberinde getirdiğini göstermektedir (Karpaz, 2019, s. 120-121).

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nin son yüzyılında ivme kazanan idari reformlar ve bürokratik modernleşme çabaları, sadece çökmekte olan bir imparatorluğu askeri ve mali dehlizlerden çıkarma gayreti değil, aynı zamanda çağdaş Türkiye Cumhuriyeti'nin kamu yönetimi sisteminin genetik kodlarını oluşturan tarihsel bir laboratuvardır. 19. yüzyılın başından itibaren Batı'nın rasyonel, endüstriyel ve idari üstünlüğü karşısında geliştirilen refleksler, geleneksel kurumsal dengeleri sarsarak devlet aygıtının dikey ve hiyerarşik bir ekseninde yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda Cumhuriyet, idari yapısını sıfırdan ve yalıtılmış bir iklimde inşa etmemiş; aksine Osmanlı'dan devraldığı kurumsal hafızayı, bürokratik zihniyeti, mevzuat birikimini ve en önemlisi yetişmiş insan kaynağını kendi ulus-devlet ideolojisi doğrultusunda radikal bir dönüşüme tabi tutarak tevarüs etmiştir.

Osmanlı modernleşme tecrübesinden Cumhuriyet'e intikal eden en köklü ve belirgin idari miras, şüphesiz ki güçlü ve tavizsiz bir merkezî devlet geleneğidir. II. Mahmut döneminde ayanların gücünün kırılması ve Yeniçeri Ocağı'nın tasfiyesiyle başlayan, Tanzimat'ın hukuki nizamnameleriyle kurumsallaşan ve II. Abdülhamid döneminde zirveye ulaşan bu merkezî

refleks, taşra üzerinde mutlak bir denetim mekanizması kurmayı amaçlamıştır. II. Meşrutiyet döneminde Prens Sabahaddin ve Ahrar Fırkası ekseninde somutlaşan adem-i merkeziyetçilik ve yerinden yönetim tartışmaları, dönemin yapısal krizleri ve imparatorluğun parçalanma endişesi nedeniyle İttihat ve Terakki'nin katı merkeziyetçi politikaları karşısında geride kalmıştır. Bu tarihsel tercih, Cumhuriyet'in üniter devlet yapısının ve kararların tek bir merkezden organize edildiği modern Türk kamu yönetimi anlayışının da ana omurgasını şekillendirmiştir. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile yerel yönetimlere sınırlı da olsa tanınan tüzel kişilik ve bütçe hakkı ise sonraki dönem yerel yönetim mevzuatının ilk rasyonel basamağı olmuştur.

Bu sürecin bir diğer önemli ve dönüştürücü boyutu, patrimonyal yönetim modelinden Weberyen anlamda "hukuki-rasyonel" bir bürokrasi modeline geçiş çabasıdır. Divan teşkilatının kaldırılarak Batı tarzı nezaretlerin ihdas edilmesi, Sadrazamlığın Başvekalet'e evrilmesi, Meclis-i Vükelâ gibi yürütme kurullarının oluşturulması ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Şura-yı Devlet ile Divan-ı Ahkâm-ı Adliye gibi kurumlarla yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin ayrıştırılmaya çalışılması, modern kurumsallaşmanın en somut adımlarıdır. Geleneksel iltizam ve bahşîş sisteminden düzenli maaş rejimine geçilmesi, memurların görev, yetki, atama ve terfilerinin yasal nizamnamelere bağlanması, bürokrasiye otokratik, korunaklı ve süreklilik arz eden bir kimlik kazandırmıştır. Liyakat esasına dayalı bu memuriyet ideali ve devletin toplumu yukarıdan aşağıya doğru modernleştirme (sosyal mühendislik) misyonu, Osmanlı bürokratik elitlerinden Cumhuriyet kadrolarına doğrudan aktarılan yönetsel bir reflekstir.

Ancak bu dönüşüm, beraberinde kronik yapısal sorunları da taşımıştır. Reformların toplumsal tabandan yoksun bir şekilde, yukarıdan aşağıya doğru elitist bir yaklaşımla dikte edilmesi, yeniliklerin halk tarafından içselleştirilmesini zorlaştırmış ve geleneksel-modern çatışmasına yol açmıştır. Medrese-modern okul, şer'i mahkeme-nizamiye mahkemesi gibi kurumsal ikilikler toplumsal gerilimleri beslerken; bürokrasinin aşırı güçlenmesi zaman zaman siyasi iradeyi gölgeleyen bir bürokratik oligarşinin doğmasına zemin hazırlamıştır. Ayrıca, bu devasa kurumsal ve askeri modernleşmenin gerektirdiği bütçe ihtiyacının iç dinamiklerle karşılanamaması, devleti ağır bir dış borç sarmalına itmiş ve ekonomik bağımlılığı derinleştirerek siyasi egemenliği kırılgan hale getirmiştir.

Buna rağmen, rasyonelleşme sürecinin en nitelikli kazanımı insan kaynağı boyutunda gerçekleşmiştir. II. Mahmut döneminde başlayan ve II. Abdülhamid döneminde tırmanışa geçen eğitim hamleleri neticesinde açılan Mekteb-i Mülkiye, Harbiye ve Tıbbiye gibi modern eğitim kurumları, sadece bürokrasinin teknik ihtiyaçlarını karşılamamış; aynı zamanda imparatorluğun küllerinden

yeni bir devleti kuracak olan sivil ve askeri entelektüel kadroları yetiştirmiştir. Özellikle Mekteb-i Mülkiye mezunlarının taşıdığı idari kültür ve devlet vizyonu, Cumhuriyet bürokrasisinin entelektüel ve yönetsel omurgasını çatmıştır.

Sonuç olarak, Osmanlı Devleti'nin son dönem kamu yönetimi reformları, tarihsel bir süreklilik ve değişim diyalektiği içinde incelendiğinde, modern Türkiye'nin idari mimarisinin taslağı hükmündedir. Bugün Türk kamu yönetiminde gözlemlediğimiz güçlü merkezîyetçi yapı, hiyerarşik katılık, rasyonel kurumsallaşma arayışları, hukukun üstünlüğü vurgusu ve bürokratik elitizm kültürü, kökleri 19. yüzyılın reform dalgalarına dayanan tarihsel bir mirasın günümüzdeki izdüşümleridir. Osmanlı'nın modernleşme serüvenini ve bu süreçte yaşanan krizleri doğru analiz etmek, bugünkü Türk kamu yönetiminin yapısal sorunlarını, reform dinamiklerini ve yönetim felsefesini anlamak adına vazgeçilmez bir kılavuz niteliğindedir

Kaynakça

- Akyıldız, A. (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı merkez teşkilâtında reform (1836-1856)*. Eren Yayıncılık.
- Akyıldız, A. (2004). *Osmanlı bürokrasisi ve modernleşme*. İletişim Yayınları.
- Andıç, F. (2014). *Bir padişah portresi II. Mahmud*. Hitabevi Yayınları.
- Bilgin, H., & Pustu, Y. (2023). Osmanlıdan Cumhuriyete idari reform anlayışı. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 58(4), 3478–3493. <https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.23.12.2275>
- Bozan, M. (2017). Üniter yapıda merkezîyet ve adem-i merkezîyetin uyumu. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(16), 21–40. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/376257>
- Burğaç, M. (2018). Osmanlı Devleti'nde adem-i merkezîyetçilik tartışması (1876-1913). *Amme İdaresi Dergisi*, 51(2), 145–176. https://ammeidaresi.haci-bayram.edu.tr/documents/article/1/51/2/6_burgac.pdf
- Çetinsaya, G. (2016). II. Abdülhamid'in iç politikası: Bir dönemlendirme denemesi. *Osmanlı Araştırmaları*, 47(47), 353–409. <https://doi.org/10.18589/oa.583218>
- Deringil, S. (1998). *The well-protected domains: Ideology and the legitimation of power in the Ottoman Empire 1876-1909*. I.B. Tauris.
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetimde modernleşme*. İşaret Yayınları.
- Fidan, S., Şahin, K., & Çelik, F. (2011). Osmanlı modernleşmesinin temel olgularından biri: Bürokrasi Osmanlı modernleşmesinde bürokrasinin etkinliği ve önemi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2011(23), 113–128. <https://izlik.org/JA73CC58JL>
- Findley, C. V. (1996). *Osmanlı İmparatorluğu'nda bürokratik reform: Bâbüâli (1789-1922)* (L. Boyacı, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Gök, H. (2005). *Arşiv belgelerinin ışığında Kara Harp Okulu tarihi (1834-1883)* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Güngör, B. (2021). Sultan II. Abdülhamid'in yönetim anlayışı ve Osmanlı bürokratik yapısındaki yeri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (60), 79–102. <https://doi.org/10.18070/erciyesiibd.935381>
- Halaçoğlu, Y. (1991). *XIV-XVII. yüzyıllarda Osmanlılarda devlet teşkilatı ve sosyal yapı*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik yönetim geleneği*. ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını.
- İnalçık, H. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik çağ (1300-1600)*. Yapı Kredi Yayınları.
- Karpat, K. H. (2019). *Osmanlı modernleşmesi: Toplum, kuramsal değişim ve nüfus*. İmge Kitabevi.

- Kılıç, H. (2020). Osmanlı Devleti'nde Tanzimat reformlarını düzenleyici bir kurum olarak Şura-yı Devlet (1868-1876). *Gazi Akademik Bakış*, 13(26), 145–168.
- Kili, S., & Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Türk anayasa metinleri*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kurtdaş, M. Ç. (2019). Osmanlı modernleşme sürecinde aydınlar ve bürokrasinin rolü. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 29(1), 399–411.
- Mardin, Ş. (1991). *Türk modernleşmesi*. İletişim Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). *İdare hukuku*. İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2007a). *İmparatorluğun en uzun yüzyılı*. Alkim Yayınevi.
- Ortaylı, İ. (2007b). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2008). *Osmanlı'da yerel yönetim*. Hil Yayınları.
- Ottoman Empire - Abdulhamid II, reforms, autocracy. (2026). In *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/place/Ottoman-Empire/Rule-of-Abdulhamid-II> Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2026.
- Özkaya, Y. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu'nda ayânlık*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Parlak, B. (2002). Osmanlı Devleti'nin son yüzyılında taşra yönetimine ilişkin anayasal-yasal gelişmeler ve Cumhuriyet'e yansımalar. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 3(11), 37–50.
- Pustu, Y. (2007). Osmanlı-Türk devlet geleneğinde modernleştirici unsur olarak bürokratik elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 197–214. <https://izlik.org/JA33XF68CS>
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da iki tarz-ı idare: Merkezîyetçilik-adem-i merkezîyetçilik*. İmge Kitabevi.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler. *Anme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46–71.
- Shaw, S. J., & Shaw, E. K. (1977). *History of the Ottoman Empire and modern Turkey: Volume II. Reform, revolution and republic: The rise of modern Turkey 1808-1975*. Cambridge University Press.
- Suğur, S., & Suğur, N. (1998). Geleneksel toplumdaki modern topluma geçiş. G. Can (Ed.), *Çağdaş yaşam çağdaş insan* içinde. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Tekeli, İ., & İlkin, S. (1999). *Osmanlı İmparatorluğu'nda eğitim ve bilgi üretim sisteminin oluşumu ve dönüşümü*. Türk Tarih Kurumu.
- Zürcher, E. J. (2017). *Turkey: A modern history*. St. Martin's Press.

