

## YÖNETİMDE ÖZERKLİK SORUNU: Duyunu Umumiyei Osmanlı Meclisi İdaresi 1881–1948

Birgül A. GÜLER\*

*ÖZET: Yönetimde özerklik, neomodern yönetim okullarının başlıca savunusudur. 1980'den bu yana yürütülen devlet reformları da kamu örgütlenmesinde yerellik ile birlikte özerklik ilkesini yükseltmektedir. Günümüzün neomodern yaklaşımlarınca çok öne çıkarılmakla birlikte, yerellik gibi özerklik de 'çok yeni' bir kavram değildir. Hatta bunlar, 19. yüzyılda dünya çapında örnekler yaratmış ilkelere aittir. Bu yazı, yönetimde özerklik ilkesinin oldukça ünlü uygulama örneklerinden biri olan Duyunu Umumiye İdaresi'ni incelemekte, bu tarihsel örneğin günümüzün özerklik kavramını anlamaya ne tür katkılarda bulunduğunu göstermeyi amaçlamaktadır. İnceleme, yönetimde özerklik sorununun teknik bir sorun olmadığı, temelde 'iktidarda değişme sorunu' olduğu sonucuna varmaktadır.*

Kamu yönetiminde farklı örgütlenme modelleri vardır. Günümüzde en çok öne çıkan model, kurumların devlet tüzelkişiliği içinde eriyen birimler olarak değil, ayrı tüzelkişilik sahibi özerk yapılar olarak örgütlenmesidir. Bu tipin, karar ve uygulama süreçlerini kısaltarak daha hızlı, verimli, etkin bir çalışma olanağı sunduğu ileri sürülmektedir. Ayrı tüzelkişilik ve özerklik, somut olarak iki yönetsel boyutta kurulmaktadır. Bunlardan biri karar verme ve uygulama süreçlerinde daha serbest hareket olanağı sunan idari özerklik, öbürü gerekli harcamaların karşılanacağı gelir kaynaklarına doğrudan sahiplik sağlayan mali özerklik. Geleneksel olarak üniversite gibi akademik kuruluşlar ile kamu iktisadi kuruluşları gibi iktisadi yapılara tanınan özerklik konumu, 2000'li yıllarda devlet tüzelkişiliğinin asli unsurlarını da kapsayan genel örgütlenme ilkesine dönüşmeye başlamıştır. Maliye Bakanlığının kurucu anahizmet birimlerinden biri olan Gelirler Genel Müdürlüğü'nün 'Gelir İdaresi Başkanlığı' adıyla bakanlıktan, dolayısıyla devlet tüzelkişiliğinden ayrılması, bu yönelimin son çarpıcı örneğidir.<sup>1</sup> Şimdi, 2006 yılında, devlet tüzelkişiliği içinde erimiş en temel görevleri yürüten yapıların üst kademe yöneticilerinde bir salgın yayılmıştır: Birimlerini idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum ya da kurul haline getirmek. Bu salgın, genellikle "işleri daha hızlı görmek" ve "vatandaş odaklı çalışmak" gerekçeleriyle savunulmaktadır.

\* Prof. Dr., AÜ SBF Öğretim Üyesi, [bguler@politics.ankara.edu.tr](mailto:bguler@politics.ankara.edu.tr)

<sup>1</sup> Neoliberal reformların en temel yasaları, kamu ihale sistemini düzenleyenler dışında, genel olarak beşbinli numaralar almış bulunmaktadır. Bu "beşbinlikler" in bir üyesi olan kuruluş yasası şudur: 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı kurucu yasası, RG: 16 Mayıs 2005, 25817.

Ne var ki, devlet tüzelişiliğinde erimiş anahizmet birimlerinin özerkleşmesi, “işlerin daha hızlı görülmesi”nden öte bir şeydir: özerkleşme genellikle yönetme ve denetleme gücüne sahip odakta yer değiştirme demektir. Bu, toplumsal – siyasal – yönetsel iktidar ilişkilerini yeniden tanımlama ve iktidar sahipliğinde değişme anlamına gelir. Öyle ise, böyle bir sorun nasıl incelenebilir? Derinlemesine bir kavrayış geliştirmenin yöntemlerinden biri kavramsal çözümleme ise, bir diğeri tüm sonuç ve etkileri ortaya çıkmış tarihsel örnekler üzerinde çalışmak olabilir. Bu yazı, kamu yönetimi örgütlenmesinde “özerkleşme sorunu”nu ikinci yöntemi benimseyerek ele almaktadır. Seçilen tarihsel örnek ‘Düyunu Umumiye’ uygulamasıdır. Düyunu Umumiye, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan çok önce, 1881 yılında doğan ve tüm parçalarıyla varlığı 1948 yılında, yaklaşık yetmiş yıl sonra ortadan kalkan, son derece etkileyici, sömürgecilerin dedikleri gibi “şark efsanesi” olan özerk bir gelir idaresi modelidir: Yaygın olarak bilinen adıyla Düyunu Umumiye İdaresi, resmi adıyla Osmanlı Kamu Borçları İdaresi Meclisi.

### **Osmanlı Kamu Borçları İdaresi Meclisi Neden İncelenmelidir?**

Düyunu Umumiye, iki özelliği nedeniyle araştırma sorununa uygun bir inceleme birimidir.

Birincisi, bu kurum yapısı bakımından günümüzde hızla yaygınlaşan “bağımsız idari otorite” ya da bir başka deyişle “üstkurul”ların özerkliğe dayanan örgütlenme mantığına göre kurulmuştur. Düyunu Umumiye İdaresi, Türkiye’de 1990’lı yılların sonlarında ortaya çıkan üstkurul yada bağımsız idari otorite olarak adlandırılan yeni tip “bağımsız” ve “özerk” kamu örgütlenmelerini tanımlamaya yardımcı olacak özellikler taşımaktadır. Bu örgüt, günümüzde giderek yaygınlaşan üst kurullar gibi bir kurul ile bu kurulun emri altında çalışan bir kurum toplamından oluşmaktadır. Üyelerin nitelikleri, atanmaları, karar sürecinin yapısı, politikaların geliştirilmesi ve uygulanma biçimi, bürokrasinin öbür merkez ve taşra birimleri ile ilişki örgüsü bakımından, uzun süren bir tarihsel deneyimden karşılaştırma sayesinde çıkarılabilecek kayda değer dersler vardır.

İkincisi, Düyunu Umumiye “işleri daha iyi görme yeteneği” sergileyen, günümüzde pek yaygın kullanılan deyişle ‘best practice’ örneklerindedir; “iyi yönetim anlayışı”nın önemli kurumlarından biridir; ve Osmanlı’nın sömürgeleşme sürecinin başlıca yöneticisi olan kurumdur. Bu yapı, resmi adından açıkça anlaşıldığı üzere “kamu

borçları idaresi”dir. Ne var ki, örgüt Osmanlı'nın borçlarının yönetimini kendisine tahsis edilmiş gelirlerin tahakkuk ve tahsili yoluyla gerçekleştirecektir.

“O komisyon belli bir tutarı toplayarak tahvil sahiplerine dağıtan bir kurul değildi. Kuşkusuz varlık nedeni buydu ama adım adım, işlemleri yöneten maliyecilerin becerisi sayesinde kendisine daha birçok gelirin tahsili ve yönetimi verilmiş ve Osmanlı hükümetinin oluruyla tahsil ettiği vergiler çoğalmakta devam etmiştir.”<sup>2</sup>

Böylece örgüt, borçların yönetiminden başlayıp gelirlerin yönetimine doğru uzanmıştır. Kaldı ki, devletin genel gelirlerinin yöneticisi de, zaman 1908'e ulaştığında Mösyö Loran adlı bir yabancıdır. Baskın uygulamalar yayılma özelliğine sahiptir; bu özellik yirminci yüzyılın sonlarında da geçerlidir. Devlet harcamalarını, dolayısıyla borçlarını yöneten Hazine Genel Müdürlüğü içinde yer aldığı Maliye Bakanlığı'ndan 1984 yılında ayrılmıştı; 'özerk'leştirilmiş Hazine'yi yirmi yıl sonra 2005 yılında 'özerk'leştirilmiş Gelirler İdaresi'nin izlemesi, Duyunu Umumiye örgütünün yayılmasına çok benzer bir yayılmadır. Görev ve yetki tanımı, bu kurumun Osmanlı gelir yönetimi bakımından bir “ikili bürokrasi” aktörü olduğunu, ikili yapıda da “ileri” ve “modern” olanı temsil eden “alternatif bürokrasi”<sup>3</sup> örneği olarak yükseldiğini göstermektedir. Duyunu Umumiye, borç ödemeye odaklanmış bir gelir idaresi örneği olarak değerli bir inceleme malzemesi, güncel yeniden yapılandırma arayışlarının formülasyonuna ya da bu arayışları açıklamaya yardımcı olacak bir deneyimdir.

### **Nizamı Alem Mekanizması**

Duyunu Umumiye İdaresi, 1929 yılında yayımlanan bir doktora tezine konu edilmiştir. Tezin sahibi Dr. Donalds C. Blaisdell, 1920'lerin başında üç yıl Türkiye'de Robert Kolej öğretmenliği yapmış bir Amerikalıdır. Kolombiya Üniversitesi'nde verdiği doktora

<sup>2</sup> İngiltere'nin 1906-1980 Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı Lord Fitzmaurice'in değerlendirmesi. Bu değerlendirmenin, dönemin Duyunu Umumiye başkanı Sir Adam Block tarafından da benimsendiği anlaşılmaktadır. Donald C. Blaisdell, *Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Kontrolü*, (Çev. Hazım Atif Kuyucak), Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi, İstanbul Arkadaş Matbaası, 1940, s. 209.

<sup>3</sup> İkili bürokrasi, Türkiye tarihinde ilk kez 1984 yılında Hazine Genel Müdürlüğü'nün Maliye Bakanlığı'ndan ayrılması ve Müsteşarlık olarak doğrudan Başbakanlığa bağlı örgütlenmesiyle karşımıza çıkmış, daha sonra bakanlıklar düzeyinde özellikle Dünya Bankası kredileriyle finanse edilen “projeler genel müdürlükleri/başkanlıkları”nın kurulmasıyla yaygınlaşmıştır. Bunlar yeni politikaların uygulayıcısı olan birimlerdi. Yeni politikalar, “alternatifi yok!” ya da “TINA (There Is No Alternative)” olarak savunuluyordu. Alternatif bürokrasi terimi, 1980'li yıllardan başlayarak ortaya çıkan ve 1990'lı yıllarda üst kurul yapılanmasına ulaşan yeni reform kurumlarını nitelemek için kullanılmaktadır. Bkz: Birgül A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi –Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayını, Ankara Mart 1996.

tezini “Osmanlı İmparatorluğu’nda Avrupa Mali Denetimi” başlığıyla 1929 yılında yayımlamıştır.<sup>4</sup> Yazar çalışmasının “bir şark efsanesi” üzerine olduğunu söylemektedir. Kitap ona göre “Osmanlı İmparatorluğundaki Avrupa iktisadi nüfuzunun hikayesidir.” Çalışmanın asıl konusunu ise Osmanlı Düyunu Umumiye İdaresi denilen örgütün kuruluşu, etkinlikleri ve içeriğini incelemek oluşturmaktadır. Yazar önsözünde, iyi bilinen emperyalizm gibi eski bir konu üzerine kitap hazırlamanın gereksiz görülebileceğini belirtmekte, ancak çalışmasının Doğu Sorunu’nu geleneksel (Avrupalı?) yaklaşımla ele almadığı için böyle nitelendirilemeyeceğini savunmaktadır. Ona göre kitap, Osmanlı’daki Avrupa çıkarlarını iktisadi denetim bakımından irdeleyen ilk denemedir.

Düyunu umumiye konusunda, bu örgütün neredeyse yarım yüzyılı doldurduğu bir tarihte yapılan bir çalışmayı yazarının “ilk” olarak ilan etmesi ilginçtir. Çünkü kitap, konu ile ilgili hemen tüm birinci ve ikinci el dokümana ulaşılarak hazırlanmıştır ve başka bir araştırmaya gerek kalmadan kendi dipnotlarına bakılarak bunun hiç de “ilk ele alma” olmadığı açıkça görülmektedir. O halde yazar, neye dayanarak çalışmasının “ilk” olduğunu ileri sürmektedir? Bu sorunun herhangi bir anlamlı yanıtı yoksa, yazarın kendi değerini biraz abartıyla biçtiği sonucuna varmak gerekir.

Doğrusu yazarın, son derece öğretici olan bu değerli çalışmasını, abartılı bir kendini beğenmişlikle gölgelediği söylenemez. Çalışması gerçekten de bir “ilk”tir. “İlk olma” gerekçesi, yazarın hocalarından biri olduğu anlaşılan Edward Mead Earle imzalı sunuş okunduğunda ortaya çıkmaktadır. Sunuş yazısına hemen aşağıda değineceğiz. Ancak bir parantez açarak, çalışmanın Türkçe çevirileri üzerine önemli bir noktaya dikkat çekmekte yarar vardır. Kitabın 1979 tarihli Türkçe çevirisini okuyanlar, sunuş yazısını okuyarak “bu kitap neden bir ilk?” sorusunun yanıtını alamazlar. Çünkü ilgili satırlar İsmail Hüsrev Tökin’in tanıtım yazısıyla yayımlanan 1979 çevirisinde<sup>5</sup> “özenle” ayıklanmıştır. O yüzden okumayı 1940 tarihli Hazım Atf Kuyucak çevirisinden yapmak gerekir.<sup>6</sup> Kitabın neden ve hangi okuyucu kesimi için “ilk” olduğu, aşağıya alınan uzunca alıntıdan izlenebilir. 1979 çevirisinde yok edilmiş cümleler italik yazılmış olanlardır:

<sup>4</sup> Donald C. Blaisdell, *European Financial Control in the Ottoman Empire*, Columbia University Press, 1929.

<sup>5</sup> Donald C. Blaisdell, *Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Denetimi –Duyunuumumiye*, (Çev. Ali İhsan Dalgıç), Doğu Batı Yayınları, İstanbul 1979; “Giriş”, s. 7-8.

<sup>6</sup> Donald C. Blaisdell, *Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Kontrolü*, (Çev. Hazım Atf Kuyucak), Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi, İstanbul Arkadaş Matbaası, 1940; “Methal”, s. 5-7.

“Uluslararası borçların siyasal, duygusal ve psikolojik zorluklardan serbest oldukları pek nadiren görülür. Özellikle geri kalmış ülkelerden biri borçlu olduğu zaman tüm ilgilileri uğraştıran sayısız güçlükler başgösterir. Bu gerçekler Avrupalılar için o kadar uzun zamandan beri bilinmektedir ki siyasi birer ilke halini almışlar ve Batı uygarlığının gelişmesinde belli başlı unsurlardan olan kaçınılmazlık ve mukadderata teslimiyet kavramlarında birer öge olmuşlardır. *Halbuki, dolarla birlikte mutlaka bayrağın da gitmesi icap etmemekle birlikte, birçok şeylerin gittiğini Amerikalılar daha henüz çetin bir tecrübe mektebinde öğrenmektedirler. Fransa, Almanya, İngiltere, Meksika, Çin, Nikaragua ve Dominik Cumhuriyeti gibi mütehalif menbalardan (farklı kaynaklardan) Birleşik Devletlere gelen havadisler ve siyasi muhaberat, altının daima temiz ve berrak bir surette parlamadığını göstermektedir. Amerika'nın harici münasebetiyle (dış ilişkileriyle) meşgul olanlar son rubu asır zarfında (son yirmibeş yılda) ikrazat (borç-verme), tediye itilafları (borç-ödeme uzlaşmazlıkları), ecnebi memleket bütçelerinin mütehasıslar tarafından murakabası (denetlenmesi) ve bazen bunları takip eden muhtelif derecelerde siyasi ve askeri müdahalelerle daha çok alakadar olmuşlardır. Bu hususta hiç bir kimse Vaşington'daki Dışişleri, Ticaret ve Maliye bakanlıkları kadar müteyakkız (tetikte) değildir.*

Bu sebepledir ki, Blaisdell'in Osmanlı Düyunumumiye Tarihi, *şimdiye kadar Türkiye ahvalile meşgul olmuş bulunsun bulunmasın, uluslararası ilişkilerle ilgili herkesin dikkatini çekmelidir. Amerikalıların, pek pahalıya mal olan, tecrübe mektebinde öğrenmeye devam edeceklerinde şüphesiz yoktur. Bununla beraber başkalarının tecrübelerinden biraz olsun malumat elde etmemeleri için de bir sebep mevcut değildir.* Yakın Doğu çoktanberi dünya siyaseti bilimcileri için bir laboratuvar görevi görmüştür. Yöredeki çapraşık sorunlar arasında Osmanlı Düyunumumiye İdaresi'nden daha önemli olan pek az kuruluş vardır. Bu nedenle, Osmanlı maliyesi üzerinde Avrupa denetiminin nesnel bir tahlilini elde bulundurmak çok (*fevkalade*) önemlidir...”

Sunuş yazısından anlaşıldığı üzere kitap, Avrupa emperyalizminin iktidar araçlarını Amerikan bilgi birikimine katma anlamında Amerika için bir ilk'tir. 20. yüzyılın başlarında özgürlükçü Amerika, yaşlı Avrupa'nın uluslararası politikasını emperyalizm diye nitelendirmekte ama aynı zamanda üniversitelerini emperyalizmin 'yönetme bilgisi'ni devşirmekle görevlendirmiş bulunmaktadır. Sunuş yazısında dikkat çekilen bir başka nokta daha vardır: Okuyucuya, kitapta incelenen kuruluşun Osmanlı'ya özgü bir kurum incelemesi olmadığı hatırlatılmaktadır. Konu, Türkiye sorunu ile ilgili değil, “uluslararası ilişkiler ile ilgili herkesin” ilgilenmesi gereken bir “tip-inceleme”dir. Bu kurum uluslararası mali sermaye hareketinin yönetimi ile ilgili bir model olarak görülmelidir. Aynı paragraflarda üçüncü bir dikkat çekici değerlendirme, “geri” bir memleket olarak Osmanlı maliyesi üzerinde Avrupa denetiminin nesnel bir çözümlemesini elde bulundurmaya verilen önemdir. Kitabı Amerikan okuyucusuna takdim eden profesör, nesnel çözümlemeyi olağanüstü gerekli görmektedir;

çünkü elde edilecek nesnel bilgi, Amerikan dış ilişkilerinde “tecrübe mektebi”nin maliyetini düşürecek unsurdur.

“Dr. Blaisdell’in kitabı vukuatın sadece bir hikayesi değil belki bunları dünya ahvali bakımından görmek üzere yapılmış ciddi bir teşebbüstür. Şüphesiz bazıları itiraz edip diyeceklerdir ki, ‘Osmanlı Düyunumumkiye İdaresi ne teessüs (kuruluş), ne memurin (kadro), ne de faaliyeti itibariyle siyasi olmayan bir müessese olduğundan bunu Avrupa emperyalizmiyle alakadar bulmak doğru değildir.’ Bu esas itibariyle bir tabir meselesidir. Fakat Dr. Blaisdell’in müdafaa ettiği tez, Sevr’de dikte ettirilen ve Türklerin bilahare tasdikten imtina eyledikleri muahede (anlaşma) ile takviye olunmaktadır. Bu muahede, şimdiye kadar mevcudiyetlerinden şüphe olunan birçok gizlenmiş arzuları ilk defa olarak alemin nazarlarına arzylemiştir.”

Bir devlete ait herhangi bir kamu kurumunu teknik – yönetsel – hukuksal bir örgüt olarak görmek, Amerikan düşünce sisteminde 1880’lerden başlayarak yaygınlaşmış bir değerlendirme biçimidir. Bu anlayış 20. yüzyılda Amerikan sınırlarını aşmış, günümüze dek bizim de görüş açımız haline gelmiştir. Oysa, kamu kurumları tüm teknik görüntülerine karşın, kamu kudretinin bir parçası olmaları nedeniyle “saf” siyasal içerikte yapılardır. Kamu kurumları, biçimi yönetsel - içeriği siyasal olan toplumsal olgulardır. Amerikan yönetim düşüncesi, zaman 1930’a vardığında yeterince derin bir biçimde kavramış görünmektedir. Kitabın yazarı Blaisdell için Duyunu Umumiye İdaresi “Avrupa kapitalizminin ileri karakolu; emperyalizm aracı; Avrupa devletlerinin vekili” bir yapıdır. Kızıldere’lere dönük suçları aklına getirmeyen Amerikalı akademisyen, anlaşıldığı kadarıyla 1930’a doğru, sömürgecilik suçlusu Avrupa karşısında kendini “dünyayı özgürleştirici” taze güç saymaktadır. Ne var ki bu algılama, Avrupanın “şark efsanesi”nin mekaniğini çözme isteğini ortadan kaldırmamaktadır.

### **Duyunu Umumiye İdaresi**

Duyunu Umumiye İdaresinin kuruluşu, 1881 yılına denk düşer. İdare, Osmanlı’nın mali krizi olarak adlandırılan 1875-1876 yıllarında borç ödemelerini yapamama ve kısmen erteleme kararıyla başlayan olaylar silsilesinin bir sonucudur. Ancak işaretler daha önceden başlamış, alacaklılar daha 1870’li yılların başında Londra Borsası İdare Heyeti’ne protestoda bulunmuşlardır. Henüz 1871 yılında Londra gazetelerinde “belki de, karşılık gösterilen gelirlerin doğrudan doğruya borç sendikası idaresine verilmesi şeklinde, şimdiye kadar talep edilmeyen şartlar dermeyan olunacaktır” diye yazılıyordu.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 21 Mart 1871, Times. Dönemin İngiliz gazetelerinin, alacaklılar adına yaptıkları yorumlarda, sorunun çözümünü idare reformuna ve gelir-gider yönetiminde özerk-bağımsız yapılar kurulmasına bağlamaları, günümüz reform içerikleriyle benzerlikleri nedeniyle dikkat

Osmanlı ilki 1854 yılında olmak üzere hemen her yıl ihraç ettiği tahvillerle dışarıya sürekli olarak borçlanmış, 1875 yılında dış borçlar 200 milyon sterline ulaşmıştır. Bu tarihte yıllık bütçe toplam 22 milyon sterlin olarak tahmin edilirken, ödenmesi gereken borç miktarı 12 milyona yükselmişti. Ürünün kötü, salgın hastalıkların yaygın, açlığın önlenmesi için halka devlet yardımlarının zorunlu ve vergi tahsilinin yapılmasının oldukça güç olduğu bu tarihte, Bosna-Hersek isyanının yayılmasıyla birlikte bastırın savaş harcamaları artışı karşısında hükümet ödemelerin yarısını yapıp öbür yarısını beş yıla yayan Ramazan Tahvilleri ile değiştireceğine ilişkin bir kararname çıkarmıştı. Kararname, sürecin başlangıcı olmuştur.<sup>8</sup>

Avrupalı alacaklıların kendi hükümetlerine güvence için yaptıkları başvurular, devletler arası ilişkilerde 1878 Berlin Anlaşması'yla protokole konu olmuştur.<sup>9</sup> Berlin Anlaşması'na eklenen 18 sayılı protokolde, “devlet tahvili sahibi alacaklıların isteklerini karşılamak için gerekli önlemleri önermekle yetkili bir komisyon kurulması ve komisyonun alacaklı temsilcilerinden oluşması” kararlaştırılmıştır. Bu hüküm Osmanlı tarafında devlet maliyesi üzerinde uluslararası siyasal bir mali denetim komisyonu kurma tehdidi olarak görülmüştür.

Tehdidin açık ve doğrudan baskısı altında 1879 yılında Galata bankerleriyle başlatılan görüşmeler Duyunu Umumiye'nin nüvesini oluşturacak olan Rüsümü Sitte –Altı Resimler Heyeti adlı bir örgüt kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Hükümet bu sözleşmeyle 8,7 milyon lira borçlu olduğunu kabul etmiş, borcun faiz ve anapara ödemeleri için altı gelir kalemi ile dört ilin ipek vergisini (öşür) toplama yetkisini on yıllığına Heyet'e bırakmıştır. Alacaklılar bu yetkiyi Rüsümü Sitte – Altı Resimler İdaresi eliyle kullanacaklardır. İdarenin başı, alacaklılar tarafından belirlenmiş, Romanya Reji İdaresi'nin başkanı R. Hamilton

---

çekicidir: “Şimdi Türkiye'ye yapılacak yegane hizmet, *gelir ve gider sistemini kesin güvence altında, sultanın bile müdahalesine engel olacak biçimde*, esaslı ilkelere sahip devlet ricalinin ellerine bırakmadıkça, kendisine bir şilin dahi vermemektir” 9 Teşrinievvel 1873, Times. “Her yeni istikraza iştirak edenler bilmelidirler ki, bu suretle *bütün idare sistemi değişmediği takdirde*, ileride herşeyi yakacak olan bir ateşe odun atmaktadırlar. 7 Teşrinisani 1874, Times.

<sup>8</sup> Blaisdell, Kuyucak Çevirisi, s. 100-101. Soğukkanlı ve nesnel tez, 1875 borç öteleme kararı karşısında oldukça sıcak bir kaleme dönüşmektedir. Kararnamenin sahibi Sadrazam Mahmud Nedim Paşa kitapta “Türk itibarını yıkan bu zattır” denerek mahkum edilmekte, “bu vezir ne resmi ne de hususi hiçbir şeref mefhumuna malik değildir” cümleleriyle yargılanmaktadır. s. 102. Mahmud Nedim Rus elçisi Ignatief'in tamamen etkisi altında görülmekte, bu kararnamede rusların Osmanlı'yı Avrupa ile ilişkilerini kopararak yalnızlaştırma ve böylece rus yayılmacılığı için Osmanlı'nın yeterince zayıf ve desteksiz bir hale getirilmesi oyunu oynandığı ileri sürülmektedir. Bu değerlendirme, Batılı kaynaklarda ortak bir yargı gibi görünmektedir.

<sup>9</sup> Kırkor Kömürçan, *Türkiye İmparatorluk Devri Dış Borçlar Tarihiçesi –Duyunu Umumiye Tarihiçesi*, İstanbul Yüksek Ekonomi ve Ticaret Okulu Yayınları, Sayı: 12, İstanbul 1948, s. 54-55. Bu sayfalarda 11 Temmuz 1878 tarihli bu protokolün Fransızca ve Türkçe tam metni yer almaktadır.

Lang göreve getirilmiştir. ARİ Ocak 1880'de göreve başlamış, 9 ay sonra alacaklıların temsilcileri 1881 Ağustos-Eylül ayları içinde İstanbul'a davet edilmiştir.<sup>10</sup> Temsilcilerle yapılan görüşmelerin sonucu, Duyunu Umumiye İdaresinin kuruluşunu öngören Muharrem (Aralık) Kararnamesi'dir.<sup>11</sup>

Rüsümü Sitte'nin İstanbul'da Köprülü hanının üst katındaki yönetim binasında işe başlayan İdare, 1890 yılında kendisi için yapılan (bugünkü İstanbul Erkek Lisesi) binaya taşınmıştır. 1910 yılında İdare'nin İstanbul ve taşrada görevli personel sayısı 5000'e yükselmiş, bunun 1400'ü piyade ve atlı kolcular olmak üzere 3927'si taşrada görevlendirilmiş bulunuyordu. Personelin içinde müslüman olmayanlar, toplam içinde %8 düzeyindeydi.<sup>12</sup>

Tuz, damga, müskirat (alkol), harir (ipek) ve saydı mahi (balıkçılık) gelirleri tümüyle bu kuruma bırakılmış kalemlerdi. Kurum, kısa bir süre içinde geniş sınai ve ticari etkinliklere girişmiş, başlıca işlerinden biri tuz havuzları işletmek ve tuz dışsattımı yapmak; öbürleri bağcılık şarapçılık işletmeleri kurmak; ipekböcekçiliği; balıkçılık; ve 1883'den başlayarak 30 yıllık ayrıcalıkla (imtiyaz) da Reji şirketiyle tütün ticareti olmuştur.

Yapı, savaş nedeniyle 1914'te İngiliz, Fransız, İtalyan temsilcilerin kendi istekleriyle çekilmeleriyle 1918'e dek Alman ve Avusturya tekelinde kalmış, gidenlerin savaşı kazanarak dönmeleriyle 1918'de bu kez yönetim İngiliz ve Fransız temsilcilerin yönetimine geçmiştir. Duyunu Umumiye İdaresi için 1918-1923, Sevr Anlaşması – Misakı Milli ilanı – Ankara Hükümeti arasında salındığı yıllar olmuştur.

Sevr anlaşmasının mali hükümleri, Duyunu Umumiye üyelerinin doğrudan ve etkili katkılarıyla hazırlanmıştı. Bu hükümlere göre Osmanlı mali yönetimi, kurulması öngörülen bir Mali Komisyonun sorumluluğuna veriliyordu. 10 Eylül 1920'de İstanbul hükümetine bildirilen bu karara göre para politikası, vergi politikası, borçlanma ve bütçe hazırlama yetkileri bu komisyonun izin, onay ve denetimine bağlanacaktı. Duyunu Umumiye İdare Meclisi başkanlığı, 1921-1922 yıllık raporunda, tahvil sahiplerini temsil edenlerden oluşan idarenin,

<sup>10</sup> İngiliz alacaklıları temsilen *Robert Bourke*, Fransızları temsilen *M. Valfrey*, Avusturya-Macaristan alacaklılarını temsilen *Baron de Mayr*, Alman alacaklıları temsilen *M. Prinker*, İtalyanları temsilen *M. Mancardi* adlı kişilerin geldiği bu çalışmalara Osmanlı tarafından oluşturulan komisyonda *Danıştay* başkanı Server Paşa, *Maliye Bakanı* Münir bey, *Sayıştay* başkanı Çamiç Ohannes efendi, *Maliye müsteşarı* Wetendorf bey, *Dışişleri bakanlığı hukuk müşaviri* Gescher bey ve *rüsumat (gelirler) müsteşarı* Bertram efendi görevlendirilmiştir.

<sup>11</sup> Kararname bir kez, 1903 yılında değişikliğe konu olmuştur. Bu değişiklik yapıya dokunmamış, hükümetin kar ortaklığında bir artış ve tahvil yenileme yapmıştı.

<sup>12</sup> Kirkor Kömürca, s. 69



zamanı gelince uluslararası ve resmi niteliğe sahip bu komisyonla birleşeceğini açıklamıştı.

Bu umuda karşın, İdare aynı dönemde derin bir endişe içindeydi. 28 Ocak 1920 tarihli Misakı Milli açıklaması yapılmıştı ve buna göre “tam bir hürriyet ve istiklale malikiyet” hedeflendiği ilan edilmişti. Öte yandan Ankara’da “milli hareket eline geçen yerlerde gelirleri kendisi topluyor ve idarenin memurları Ankara hükümetinin emrine alınıyordu.” Ankara’nın gelirlerini artırması Düyunu Umumiyenin gelir kaybı demektir. Nisan 1923’te İstanbul gümrük vergisi Ankara Hükümetince tahsil edilerek Ekim 1923’te İdare’nin gelir toplama yetkisine son verilmişti.<sup>13</sup>

Süreç hukuksal olarak 24 Temmuz 1923 Lozan Anlaşması’yla kırılmış, Muharrem Kararnamesiyle birlikte Düyunu Umumiye hukuku iptal edilmiştir.<sup>14</sup> Kurulan komisyon ve hakem çalışmaları sonunda, 1924-1928 arasında hiçbir borç ödemesi gerçekleşmemiş, ödemeler TC ile alacaklılar arasında varılan anlaşmanın 1928’de tamamlanmasıyla bu tarihte başlamıştır. Osmanlı borçları, parçalanma sonrası doğan devletlerin arazi gelirlerinin oranlarına göre paylaşılmıştır. Bu paylaşımına göre 1912’den önceki borçların %62’si, bu tarihten sonrakilerin %77’si Türkiye’ye düşmüştür.

---

<sup>13</sup> Blaisdell, s. 230.

<sup>14</sup> Bu süreçte Düyunu Umumiye’nin konumu iyiden iyiye açığa çıkmıştır. Lozan Anlaşması’nın hemen öncesinde yapılmış bir açıklama şudur: “Müttefikler Düyunu Umumiye idaresinin bütün yetkileri ve güvenceleri ile birlikte korunması hakkında hiçbir görüşmeye razı olamazlar. Düyunu Umumiye’nin durumu Muharrem Kararnamesi’yle tayin ve tesbit edilmiş ve devletlere tebliğ olunmuş bir kurumdur. Bu suretle idarenin hukuksal konumu devletlerin zamanı altındadır.” Buna karşılık TC görüşü, Muharrem Kararnamesi’nin bir iç düzenleme ve İdare’nin de özel bir kurum olduğu, bu nedenle söz konusu sistemin bir anlaşma ile yenilenmesinin ve onaylanmasının söz konusu olamayacağı biçimindedir. Blaisdell, s. 232.

İşlemler 1928’de<sup>15</sup> ve 1933’te<sup>16</sup> iki yasaya konu olarak tamamlanmıştır. 1928’de İdare’nin gelir yönetimi üzerindeki her türlü yetkisi hukuksal olarak ortadan kaldırılmıştır. Böylece kurumun adı ve yapısı da değişmiş, İdare *Eski Osmanlı İmparatorluğu’nun Taksim Edilmiş Kamu Borçları Meclisi* adını alarak resmi merkezini Paris’e taşımıştır.

Cumhuriyet’in bu kurum ile ilgisi, Bakanlar Kurulu’nca alınan bir kararla 1940 yılında resmen kesilmiştir. Ancak karşı taraf, yasayla onaylanmış bir sözleşmenin kararnameyle ortadan kaldırılamayacağını ileri sürerek karara itiraz etmiş, ilişki hukuken 1949 yılında iki tarafça imzalanıp Resmi Gazete’de yayımlanan bir protokolle sona ermiştir.<sup>17</sup> Bu yıl, Türkiye tarihinde, ABD merkezinden yola çıkan Marshall Planı’nın uygulamaya girdiği tarihi temsil etmektedir.

### **Best Practice ya da Şarkta “İyi Yönetim” Örneği**

Birleşmiş Milletler, bunun anahizmet birimlerinden biri olan UNDP, Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşlar, 21. yüzyılı biçimlendirme işini, uygulanmasını istedikleri politikaları yürürlüğe sokan kuruluş ve programları ‘best practice’ ilan etme, bu “iyi yönetim uygulamaları”nı gerçekleştirenleri buluşturma, deneyim alışverişi yapma fırsatı verme gibi usullerle yürütmektedirler. Duyunu Umumiye İdaresi, bunun pek de yeni bir usul olmadığını gösteren ilginç bir örnektir.

Duyunu Umumiye başarılı bir örgüt, bir “best practice” miydi? Yararlı mıydı, zararlı mıydı?

<sup>15</sup> 1367 sayılı *TC ile Osmanlı duyunu umumiyesi hamilleri namına hareket eden zevat arasında tanzim ve imza olunan 13 Haziran 1928 tarihli mukavelename ile bu mukaveleye lahik olmak üzere TC ile Osmanlı Duyunu Umumiye Meclisi İdaresi arasında tanzim ve imza kılınan 13 Haziran 1928 tarihli itilafnamenin tasdikine dair kanun, RG: 15 Aralık 1928, 1066 (Düstur 3. Tertip 10. cilt).*

<sup>16</sup> Bu tarihler, Duyunu Umumiye tahsildarlığının daha önceden olduğu gibi yine şiddetle sürdüğü dönemlerdir. 1930 yılının ilk yarısında Times ve Daily Telegraph gazetelerinde TC’nin ödemelerin ertelenmesini isteyerek dış borçların taksitlerini geciktireceğine ilişkin yazılar çıkmış, Temmuz 1931’de Osmanlı alacaklıları 18 Haziran 1931 tarihinde Paris basınında bir bildiri yayımlamış, Düyun-u Umumiye İdare Meclisi 30 Haziran 1931 günü TC’ne Osmanlı borçları hakkında yayımladığı bildiriye resmen iletmış, Şükrü Saraçoğlu Mart 1932’de Düyun-u Umumiye borçlarının ödenmesi için bütçeye konulan ödenekler hakkında açıklamalar yapmak zorunda kalmış, 1932 yılı sonunda Paris’te başlayan görüşmeler 22 Nisan 1933’te bir metnin imzalanmasıyla sonuçlanmıştır. Sürecin son durağı şu yasadır: 2234 sayılı *TC Hükümeti ile Osmanlı duyunu umumiye hamillerinin mümessilleri arasında 22 Nisan 1933 tarihinde imza edilen itilafnamenin ve merbutlarının tasdikine dair kanun, 4 Haziran 1933, 2418 (düstur 3. Tertip 14. cilt)* Ancak sorunlar bitmemiş, bu kez alacaklılar, Düyun-u Umumiye borçlarının ödenmesi için çıkarılan tahvillerden bazılarını şüpheli bularak bir ekspertiz komisyonu kurmak üzere harekete geçmişlerdir. TC hükümeti, Düyun-u Umumiye Meclisi tarafından kurulan Ekspertiz Komisyon Talimatnamesi’ni onaylamıştır. Kaynak: *Başbakanlık Cumhuriyet Arşivleri Kataloğu*.

<sup>17</sup> Kirkor Kömürçan, s. 155.

Enver Ziya Karal, “duyunu umumiye idaresi, zararlı mı olmuştur kârlı mı olmuştur, tarzında tartışmaları kesin olarak bir sonuca bağlamak mümkün değildir” görüşündedir. Bunun yerine bu idarenin “kurulmasını önlemek mümkün mü idi değil mi idi, sorusunu cevaplandırmak yoluna gidildiğinde bazı tarih gerçekleri meydana konabilir.”<sup>18</sup> Karal, aşağıda görüleceği gibi, öbür seçeneklerin daha kötü olduğunu, bunun kötünün iyisi bir çıkış yolu olarak görülmesini telkin etmektedir. Oysa biz daha fazlasını öğrenmek zorundayız. Bu örgütün “yararlı mı zararlı mı olduğu” sorusunu, yalnızca Duyunu Umumiye’yi anlamak için değil bugünkü sorunlara yanıt bulabilmek için de açıklığa kavuşturmalıyız. Bu kuruma ilişkin değerlendirmeler nasıl yapılmıştır? Elimizdeki değerlendirmelerin kaynağı nedir ya da kimlerdir?

O tarihlerde yapılan değerlendirmeler ilginçtir. Durumun betimlenişi, günümüzde de geniş kesimlerde bizim kültürel-genetik kodlarımız olarak benimsenmiş, duymaya alışkın hale geldiğimiz bir resimdir:

*(1) Yerli yönetim sistemi ‘berbat durum’dadır.*

“Vasati memur zekası alçaktı. Memurluk ve hocalık meslekleri asker veya çiftçi olmayanlara cazip geliyordu. Osmanlı bürokrasisi atıl ve kısa görüşlü idi. Kuvvetli mürakaba altında Türkler küçük memur oluyorlardı; fakat kafi miktarda ve muntazam maaş almaları entrika ve suiistimal fırsatlarının asgari bir hadde indirilmesi kesinlikle lazımdı. Yüksek memuriyetlere geçmekte iltimas ve nüfuzun amil olması iktidar ve ehliyetin pek nadir takdir edilmesi dolayısıyla, memuriyette tarakki arzusu memurların hareketi üzerinde hemen hiçbir tesir icra edemiyordu. Mülki ve askeri memurların maaşları ekseriyetle tedahüle kaldığından memurlar için yegane medarı maişet rüşvet ve suiistimaldi.”<sup>19</sup>

Ülkede gelirler düzenli ve namuslu bir biçimde toplanamıyordu. Otorite Sultan tarafından atanıp onun tarafından görevden alınan valilerin elindeydi. Müslümanlarla hristiyanlara uygulanan yönetsel kurallar valilerin tutumuna göre farklılaşıyordu. Yerel yönetimler de bu üst yönetim kademesinin tutumuna göre biçim kazanıyordu. Valilerin atanmasında asıl etken yeterlik değil nüfuzdu. Memuriyet rüşvetle elde ediliyordu. “Memleket adeta memleket zararına zengin olan birkaç paşa ile otuz kırk murabahacının menfaati için mevcut bulunuyordu.” Valiler bir bankerle işbirliği yaparak göstermelik bir müzayedeye iltizam ettikleri aşarı kendileri almakta, sonra halktan aşarın kat kat üstünde tahsilatta bulunmaktaydı. İltizam bedeliyle

<sup>18</sup> Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi VIII*. Cilt, Türk Tarih Kurumu, 3. baskı, Ankara 1988, s. 429.

<sup>19</sup> Blaisdell, s. 29. Kuyucak çevirisi.

hasılat arasındaki fark vali, sarraf, memurlar arasında paylaşılıyordu.<sup>20</sup> İstanbul'da ise 1839 yılında kurulmuş olan Maliye Bakanlığı düzen ve örgütten yoksundu. 1893'ten başlayarak yıllık bütçelerin yayımlanmasına başlanmış, ancak bütçe çalışmanın temeli haline getirilememişti. Hazine devletin değil padişahındı; Maliye Bakanı Avrupa anlamında "bakan" olmaktan çok eski Osmanlı sisteminin "defterdarı"na benziyordu.<sup>21</sup> Devlet alımlarında düzen bulunmuyor, kayırmacılık öne çıkıyor, devlet hesapları tutulamıyordu. Hükümet ise karşılığı olmadan para bastırıyor, Avrupa piyasalarına durmadan tahvil satma politikası izliyor, bu tutumun sonuçları üzerinde düşünerek hareket etmiyordu.

Bu betimleme, ilk bakışta genel bir işbilmezlik ve yolsuzluk manzarası gibi görülse de, asıl olarak, monarşik devlet örgütlenmesinde Weberci bürokratik örgütlenme ilkelerini arayan bir zihniyetin ürünüdür. Bu zihniyet, modern Batılı yabancıya ya da onunla saf tutan yerliye aittir. Nihayet, manzarayı çizen bakış yönetici sınıfın açısında konumlanmış; geliri yaratan halk açısına kapalı kalmış bir konuma yerleşmiştir.

(2) *Yerli yönetim sistemi borçverenin esaslarına oturtulmalıdır.*

"Türkiye'ye para ikraz eden Fransızlar ve İngilizler istikrazların Avrupa mali esaslarına göre idare edilmesini istiyorlardı." Oysa Osmanlı memurları Avrupa maliyesindeki esasların önemini pek kavrayamıyorlardı.<sup>22</sup> Maliye sisteminde reform "şarttı".

"Berbat durum" manzarasının nedeni, bu savla kendiliğinden açıklık kazanmaktadır. Borçlandıran aktör, çıkarlarını ençoklaştırmak için kendi esaslarına uygun bir yönetim sistemine ihtiyaç duymaktadır. Bu 'yabancı' esasların ülkenin bürokrasisince anlaşılması, benimsenmesi, uygulanması için ortada hiçbir gerçek dürtü, gereklilik, nesnel temel yoktur. Bu yokluk, kendi esaslarının kabulünü arzu eden yabancı aktörün dilinde, yerli halkın 'kavrama kısırlığı' sorununa dönüşmektedir: "vasati memur zekası düşüktür".

(3) *İdare 'bataklıkta çiçek'tir.*

Duyunu Umumiye İdaresi, Batılı gözlemci gözüyle işte böyle bir yönetim atmosferi içine doğmuş ve çevresine örnek, hem örgütsel yapısı hem de amaçlara ulaşma gücü bakımından başarılı olmuştur:

- Yeterli, yetenekli personel istihdamı gerçekleştirilmiştir.

<sup>20</sup> A.k., s. 21-26.

<sup>21</sup> Bu değerlendirmelerin tümü zamanın Batılı gözlemci ya da görevlilerinin yazmalarına dayanmaktadır: Blaisdell atıflarıyla: Du Velay, *Histoire Financiere de la Turquie*, Paris 1903; Charles Morawitz "Türkiye Duyunu Umumiyesi", *North American Review*, Ağustos 1902

<sup>22</sup> Blaisdell, s. 21.

- Yönetimde adam kayırmacılık uygulamalarına geçit verilmemiştir.
- Yüksek ve düzenli ücret ödeme sistemi sayesinde saygın bir kurum yaratılmıştır.
- “İdarede memur olmak, birçok Türk ve gayri Türkün emelini teşkil ediyordu”
- Memurlar arasında ihmalkar usullere kesinlikle olanak tanınmamıştır.
- “muamelatındaki dürüstlük ve intizam ile gerek halk gerek hükümet için Avrupa mali idaresinin en iyi evsafını haiz bir misal teşkil ediyordu”
- Güçlü bir yönetim ve raporlama sistemi kurulmuştur.
- Güçlü ve işler bir taşra ağı kurulmuştur.
- Aşar zamanında ihale edilmiş, hesaplar zamanında kapanmıştır.
- Demiryolu borçlanmaları sağlanmış, bu yatırımlar Anadolu demiryolu çevresinde yerleşik köylünün üretim gücünü artırmıştır.
- Devlet maliyesi olumlu yönde gelişmiştir.
- Alacaklıların ödemeleri zamanında yapılmış, daha çok para satmaları mümkün kılınmıştır.
- “Meclisin ehliyetli idaresi İmparatorluk maliyesi üzerinde iyi tesirler bıraktı. Hükümet 1888’den evvelki istikrazlardan daha muvafık şartlarla Avrupa piyasalarından para bulabildi.”<sup>23</sup>

Osmanlı'nın içinde bulunduğu genel mali ve yönetsel durumun betimlenişi, Duyunu Umumiye'yi adeta bir çamur deryasındaki çiçek hatırlatmasıdır. Bu savlara göre bu şark efsanesi bir ‘best practice’ olsa gerekir. Ve her üç sav birlikte, günümüz yönetim ve reform gerçekliğiyle oldukça koşut özellikler sergilemektedir:

- Bugün yine yönetim sisteminde memur zihniyeti ve genel durum ‘berbat’ tır.
- Yabancı sermayeyi çekmek ve dünyayla bütünleşmek için ‘küresel esaslar’ benimsenmelidir.
- Bağımsız, özerk, dünyaya açık üstkurullarla projeci kurumlar herkesin çalışmaya can attığı kuruluşlardır.

Bu borçveren Batı kaynaklı savlara ek olarak, dönemin ilgilileri Duyunu Umumiye'yi, dışarıdan-üstten yabancı bir “Mali Komisyon” seçeneğine karşı ‘yerli’ ve ‘daha iyi’ bir çözüm olarak içselleştirmiş

<sup>23</sup> Blaisdell, Kuyucak çevirisi, s. 18-19.

görünmektedirler. Öyle ki, bu kurumun Sevr'de öngörülen 'Mali Komisyon'la birleşme niyetleri bazılarında 'sürpriz' olmuştur.<sup>24</sup>

Maliye Bakanı Cavit Bey, 1911 yılı bütçe konuşmasında yabancı mali kuruluşlara karşı beslenen "saygı ve güven duygusu"nun altını çizmekte, bu açıdan Duyunu Umumiyeyle nasıl bir kader birliği içinde hareket ettiklerini açıklamaktadır:<sup>25</sup>

"Memleketimizde mevcut olan yabancı malı kuruluşlar hakkında beslediğimiz saygı ve güven duygularına tamamiyle karşıt olarak onlara güven duymadığımız biçimde yayılan rivayet ve yalanlara karşı, bugün ülkenin gerçek dostlarından biri, Duyun-i Umumiye yönetim kurulu başkanı Sir Adam Block, yazmış olduğu bir raporla bütün o rivayet ve asılsız sözleri yalanladı. Evet bizi Duyun-i Umuminin can düşmanı gibi gösterirken, o mali kurumun başkanı ülkede kesin olarak böyle bir düşüncenin olmadığını söylüyor, hem de kendi ülkesinde bile şiddetle eleştirilen ve yerilen mali durumumuzu şiddetle savunuyordu. Ve zannedirim ki böyle yetkili ve kelimenin bütün manasıyla doğru bir ağızdan çıkan sözler, içeride ve dışarıda güven verici olmalı. Bu sözleri söyleten zata karşı da borçlu olduğum teşekkürü açıkça beyan etmeyi görev sayarım."

Bütün bu değerlendirmelere karşın tersi değerlendirmeler de vardır. Örneğin Mekteb-i Mülkiye öğrencilerinin tarih hocası Mizancı Murat'ın 1885 yılında bir dersinde öğrencilere söylediği gibi bu kurum "devletin vücuduna saplanmış bir mih"tir.<sup>26</sup>

İdare borç geri ödemelerinin zamanında yapılmasını; tahvil sahiplerinin haklarının eksiksiz korunmasını; vergi gelirleri artırmayı sağlamıştır: O halde başarılı bir kurumdur. Ama bu başarıyı halkın sürekli yükselen vergilerin yükü altında ezilmesi, vergi gelirlerinin borç ödemesi olarak kullanılması nedeniyle yatırıma dönüştürülememesi, böylece ülkenin kalkınma dinamiklerinin kırılması pahasına elde etmiştir: O halde bu, yalnızca devletin değil aynı zamanda "halkın vücuduna saplanmış bir mih"tir.

Başarılı – başarısız nitelendirmeleri, ilgili eylemin amacına göre ölçülür. Amaç – çıkar farklılaştığında bu ölçü kullanılamaz hale gelir. Duyunu Umumiye, emperyalist Avrupa devletlerinin çıkarlarını sağlamak amacıyla kurulmuştur; başarısı ve başarısızlığı bu amacı yerine getirme bakımından ölçülebilir; bu açıdan da başarısı ortadadır.

Peki Osmanlı Devleti açısından durum nedir?

<sup>24</sup> Kirkor Kömürçan, gönderme yapılan kitabında, İdare Meclisi başkanının Sevr hükümleri çerçevesinde kurulması öngörülen Mali Komisyon'la İdarenin birleşeceği yönündeki açıklamasına karşı hayal kırıklığı ? / öfke ? duymuş görünür. S. 116-117.

<sup>25</sup> Tevfik Çavdar, 'Jakobenler, İttihatçılar ve Türkiye'de Siyasi Örgütlenmelerin Kaynağı', *Gelenek Dergisi*, Sayı 69, Kasım 2001.

<sup>26</sup> Murat Bey daha sonra İdare'nin komiserliğine atanmış, ancak İdare Meclisi kısa bir süre sonra görevine son vermiştir. Kirkor Kömürçan, *agk*, s. 116-117 dipnot.

### **Osmanlı Devleti Açısından Şerrin Ehveni mi yoksa Kendisi mi?**

*Duyunu Umumiyei Osmaniyei Meclisi İdaresi*, 1881 tarihli Muharrem Kararnamesi'nin ürünüdür. Yasa toplam 21 maddelidir. İlk yedi madde iç ve dış borçların ödenmesine ilişkin hükümleri, 8-14. maddeler yönetimi devlet sisteminden ayrılacak gelirleri belirleyen hükümleri, 15-21. maddeler ise kurulacak aygıtın örgütlenmesine ilişkin konuları düzenlemektedir.

- (1) Muharrem Kararnamesi bir yasa mıdır, sözleşme mi?
- (2) Bir iç kamu hukuku belgesi midir, devletler hukuku belgesi mi?
- (3) Sömürgeleşmeyi önleme adımı mıdır, sömürgeleşme belgesi mi?
- (4) Yarattığı sistem sömürgeleşme uygulaması mıdır, modernleşme mi?
- (5) Bu düzenleme içsel midir, dışsal mı?

### **Egemenlik devreden bir 'yasa'.**

Kararname, açık olarak Osmanlı karar organlarına ait bir iç hukuk metnidir. Altında başka bir iradenin imzası yer almaz. Ne var ki bu metin Galata bankerlerinden oluşan iç alacaklılar heyetiyle görüşmede doğmuş, tasfiye uzmanı bir yabancı'nın başında olduğu Rüsümü Sitte İdaresi'nce genişletilmiş, dış alacaklılardan kurulu bir heyetin isteklerine göre de sonuçlandırılmıştır. Altında kamu makamları dışında kimsenin imzası bulunmamakla birlikte, metin biçimi bakımından 'yasa' ama iradesi –içeriği bakımından “söz”leşmedir.

Bu yolla, iç-dış alacaklıların çıkar ve iradeleri kamu iradesi haline getirilmiştir. Kamu iktidarı, yerli-yabancı karmaşı ama çok büyük ölçüde yabancı sermaye kesimine terk edilmiştir. Egemenlik tesis etme işinin aracı olan “yasa”nın egemenliği sınırlandırma işinin aracı olması, yerleşik tanımlara terstir; egemenlik devreden yasa kendi içinde çelişkili bir ifadedir. Ancak terslik kavramlardan değil, incelediğimiz örneğin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Örnek, sömürgeleşme süreci içinde yükselen bir örgütlenme örneğidir. Bu nedenle “egemenlik devreden yasa” nitelemesi, incelenen örneğin doğasına uygundur.

Muharrem Kararnamesi, başka örnekleri de olmakla birlikte, IMF Niyet Mektupları Sistemi'ni anlamamızı sağlayabilecek bir örnektir. IMF Niyet Mektubu adı verilen metinler de yalnızca yerli irade temsilcilerinin –Hazineden sorumlu bakan ile bağımsız Merkez Bankası başkanının imzasını taşır. Daha sonra ortaya çıkan “standby” metninde de yalnızca IMF yetkililerinin ‘Niyet Mektubu’nu uygun

bulduklarını belirten ifade yer alır. Niyet Mektubu da, bu mektuptaki paragraflarda “söz” verildiği için çıkarılan yasalar da yerlidir. Ne var ki, Niyet Mektubu çağın bankerlerini temsil eden IMF temsilcileriyle görüşmelerden doğmaktadır. Aynı Muharrem Kararnamesi gibi, standby ilişkisi için de “kimse kimseyi zorlamamakta”dır.

### **Dış dinamikçe hazırlanmış iç kamu hukuku belgesi**

Bu bir devletlerarası hukuk belgesi midir? Kararnameyle Osmanlı hükümeti, kamu kudretinden bir bölümü alacaklıları temsil eden bir mali gruba devretmiştir; mali grup hiçbir başka devleti temsil etmemektedir. O halde bu düzenlemeye “devletlerarası sözleşme” denemez. Nitekim örgütün yasal kuruluş amacını belirleyen cümleye göre, meclis üyeleri tahvil sahiplerine vekalet etme ve bunların çıkarlarını kollama görevi için yetkilendirilmiştir. Demek ki üyelerin diplomatik bir kimlikleri yoktur.

Kurulan idare meclisinin varoluş amacı, Osmanlı tahvillerini almış bulunan sermaye sahiplerinin haklarını korumaktan ibarettir. O halde üyelerin siyasal bir kimlikleri de yoktur. Koruma yetkisi verilen şey, iktisadi-mali mülkiyet hakkıdır; o halde meclis üyeliğinin niteliği ‘iktisadi’ olarak değerlendirilebilir.<sup>27</sup> Osmanlı tarafında kararname, hukuksal niteliği bakımından bir “iç kamu hukuku sözleşmesi” olarak tanımlanmış ve bir “devletler hukuku” niteliği taşımadığı savunulmuştur.<sup>28</sup>

### **Yönetici sınıfın konumu: Ölümü görüp sıtmaya razı olma**

Duyunu Umumiye İdaresi ile ilgili incelemelerde, bu kurumun bağımsızlığı yok etme aracı olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Ancak, genel olarak kabul edilen bir başka değerlendirme, Duyunu Umumiye sisteminin *Osmanlı maliyesinin bir uluslararası siyasal komisyonun genel denetimi altına alınması olasılığına karşı* bulunmuş bir çözüm olduğudur:

“Bu idarenin kuruluş tarzı, yetkileri ve kendisine devredilen gelir kaynakları gözönünde tutulduğu takdirde, Osmanlı hükümetinin siyasi ve mali yetkilerinden büyük fedakarlık ettiği görülür. Fakat buna rağmen,

<sup>27</sup> Bugünkü neo-liberal savlarla düşünülecek olursa, sistem herhalde şöyle savunulabilirdi: “Meclis üyeleri, Osmanlı Devletinin finansmanına tahvil satışı sırasında verilmiş sözlere güvenerek önemli katkılarda bulunmuş sermayedarlardır. Bunların yerli yada yabancı olmaları önemsizdir. Çağdaş toplum, temel olarak mülkiyet ve sözleşme hakkı değerlerinden oluşan bir yapıdır. Osmanlı, bu hakkın korunmasını sağlayacak bir mekanizma yaratarak, Avrupa değerler sistemini anladığını ve bu değerleri yaşatma misyonunu üstlendiğini ilan etmiştir.”

<sup>28</sup> İ. Hakkı Yeniay, *Yeni Osmanlı Borçları Tarihi*, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü, İstanbul 1974, s. 73.



devletlerarası bir mali kontrole nazaran onu, şerrin ehveni olarak da kabul etmekten başka çare yoktur.”<sup>29</sup>

Gerçekten de, Duyunu Umumiye sistemi sözü edilen “uluslararası mali komisyon uygulaması” modelinden *daha iyi* bir çözüm müdür?

1. Duyunu Umumiye örgütü, Osmanlı Devleti içinde kurulmuş bir Osmanlı kamu kurumudur ve örgüt kamu kudretini doğrudan kullanma yetkisine sahiptir.
2. Üyeler yabancılardan oluşmakta, Osmanlı’dan “özerk”, hatta tümüyle onun dışında göreve gelmektedir. Ama bunlar mensubu oldukları devletleri değil alacaklı sermaye gruplarını temsil etmektedir. Bu nedenle “resmi temsilci” değildirlir.
3. Örgütün görevi, devletlerin değil alacaklı sermayedar grupların mülkiyet ve sözleşme haklarını korumak olarak tanımlanmıştır.
4. Osmanlı, yasanın 21. maddesiyle, yönetimde temsilcileri olan devletlere yasayı bildirme yükümlülüğünü kabul ederek, buradaki hükümleri uygulayacağını taahhüt etmiştir.
5. Metne göre, kararname yürürlükten kaldırılırsa, yabancı devletler alacaklıların haklarını korumak için gerekli önlemleri araştırma hakkına sahip olacaklardır.

İlk üç noktaya bakılırsa, çıkarılan yasaya göre kurulan sistem, resmi olarak yabancı devletlerin mali denetim sistemi olarak adlandırılmaz. Ancak, son iki noktaya bakılırsa, yabancıların yönetiminde kurulmuş olan bu yapıya herhangi bir Osmanlı müdahalesi, alacaklı vekili üyeler ve bunları seçen tahvil sahibi birliklerinin uyarısıyla “alakadar devletler”in derhal müdahale etmelerine yol açacaktır. Bu yapı öylesine etkili olmuş görünmektedir ki, Osmanlı yasaya kırk yıl boyunca dokunmamış, öngörülen yükümlülüklerin tümünü yerine getirmiştir.

Duyunu Umumiye sisteminde uluslararası etken vardır; bu sistem bir mali yönetim - denetim sistemidir. O halde ilk olarak sorulması gereken sorulardan biri şudur: Duyunu Umumiye sistemini “uluslararası mali denetim komisyonu modeli”nden *daha iyi* yapan özellik nedir? Bir iç hukuk düzenlemesine dayanma, bir yerli kurum olma, çalışanların büyük bölümünün yerli olması; devlet maliyesinin tümü üzerinde değil belli bir alanında söz sahibi olma, kısacası bir anlamda *yerli örtülü yabancı masa* niteliği, bu modeli Osmanlı çıkarları açısından açık-doğrudan yabancı egemenliğine göre *daha iyi* görülmesine neden olabilir mi?

<sup>29</sup> Enver Ziya Karal, s. 429.

Durumu böyle görmek, açık-klasik sömürgeliğe yarı-sömürgeliği yeğlemektir. Bu tercihin gerekçesi ise neoliberal dönemin belgisiyle özetlenebilir: TINA –there is no alternative.

İkinci olarak, denetçi komisyon modelinden kasıt, üyelerin devletleri temsil ettiği ve ülkenin mali yönetiminde tüm karar yetkisini ele geçirmiş bir mali denetim modeli ise, Avrupa devletleri 1880 yılında böyle bir modele işlerlik kazandırabilirler miydi? Koşullar buna uygun muydu? Tarihsel olaylar öyle göstermektedir ki, Avrupa için bu model ancak 1920 yılında Sevr Anlaşması'yla mümkün olabilmiştir. Zamanın yönetimince Duyunu Umumiye modelinin onaylanmasını 'kabul edilebilir' görmek için ikna edici bir neden bulmak güç görünmektedir.<sup>30</sup>

Duyunu Umumiye İdaresi, 19. yüzyılın sonunda Avrupalı ülkeler tarafından yaratılan bir sömürge tipi devlet kurumu örneğidir. Böyle bir olguya ilişkin olarak “daha iyisi – daha kötüsü” biçiminde bir tartışma yürütmek, çaresizlik örmekten başka bir anlam taşımaz.

Bu değerlendirmelerdeki sorun, Batı ülkelerinde “devletler” ile “sermaye grupları” arasındaki yeni bütünleşmeyi kavrayamama sorunudur. Duyunu Umumiye kapitalizmin emperyalizm çağına ait bir yönetim olgusudur. Bu çağda “devlet” ile “sermaye grubu” arasındaki ilişkiler, merkantilizm dönemini çoktan aşmış ve liberal devlet döneminin son demlerine ulaşmıştır. Ortaya çıkan tekelci kapitalizmdir; İdare Mecisi'nde oturanların “resmen” alacaklıların mı yoksa bunların devletlerinin temsilcisi mi oldukları önemini yitirmiştir. Aynı şimdi olduğu gibi: Şeker Üstkurulu'nda örneğin ABD resmi temsilcisi değil ama CARGILL adlı küresel şirketin temsilcisi oturmaktadır. Bugünkü durumun önceki yüzyıldakinden tek farkı, “sermaye grubu” ile “merkezinin kurulduğu anavatan devlet” arasındaki ilişkide ilkinin görece daha fazla güçlenmiş olmasıdır. Ama aynı önceki yüzyılda olduğu gibi, sermaye grubuyla sözkonusu devlet arasındaki ilişki etle tırnak ilişkisi olarak sürmektedir.

Dönemin bu yapısal özelliği nedeniyle, Duyunu Umumiye’yi “şerrin ehveni” diye görmek, bu kurumu zamanın yönetici sınıfının çürüme süresini biraz daha uzatmaya yarayan ‘çözüm’ olarak tanımlamak demektir. Devlet sistemiyle halk açısından

<sup>30</sup> Duyunu Umumiye modelini ne yapılırsa yapılsın “kaçınılmaz”, bu nedenle de “şerrin ehveni” görmek, bu modeli olumlamak ve durumu “normalleştirmek” sonucu yaratmaktadır. Zamanın yönetiminde ilginç özelliklerden biri, makamlar arası iç çatışmaların elçiliklerce çözüme bağlanmasıdır. Enver Ziya Karal, Mithat Paşa'dan Sait Paşa'ya kadar sadrazamların kendilerini korumak için elçiliklere sığınma öykülerini anlatmaktadır. Kimi zaman oldukça gülünç öykülere dönüşen bu trajik ortam göz önünde bulundurulunca da, “kötüler içinden iyi olanı seçme ussallığı” temelinde hareket edildiğini varsaymak gerçekten güçtür. Karal, s. 276-278.

değerlendirildiğinde, bu kurum emperyalizm döneminde şerrin kendisidir.

### **Özerk Örgütlenme : Kurul – Kurum Yapısı**

Duyunu Umumiye modeli, karar mekanizması yapıyla, günümüzde uygulanan “üstkurul” yada öbür adıyla “bağımsız idari otorite” tipi yönetim modellerinin öncülü sayılabilir.

Kurumun karar organı, 7 kişiden oluşan meclis –daha doğru deyişle kurulur.<sup>31</sup> Üyelik yapısına aşağıda değinilecek olan bu organ, kendisine özgülenmiş gelirin “tahsil edilmesi ve yönetilmesi” ile görevlidir. Topladığı parayı, kendi yönetim masraflarını düştükten sonra, borç ödeme dilimlerine göre alacaklılara ödemekle yükümlüdür. Her yıl, gelir – masraf – borç dilimlerine özgülenen parayı gösteren bir bütçe hazırlamak; bunu Maliye Bakanına sunmak; Hükümet’in onayını almak zorundadır. İdare bütçesi bu işlemlerden sonra devletin genel bütçe hesabına katılmaktadır.

Kurul, doğrudan kendine bağlı bir “meclis başkatipliği” ile kendisinin seçip atadığı bir genel müdür yönetiminde çalışan “genel müdürlük”ten oluşuyordu.<sup>32</sup> Doğrudan kurula bağlı başkatiplik bünyesinde “tahrirat şubesi”, “defter kebir şubesi”, “nakdi işlemler şubesi”, “ihtiyat kurumları şubesi”, “istatistik şubesi” iş görüyordu. Bu bünyede kurulan “kontrol heyeti”, kurul adına genel müdürlüğün denetimini yapmakla görevlendirilmişti.

Genel müdürlük ise, asıl olarak taşra yönetiminin sorumlu makamı olarak çalışmaktaydı. Bir genel müdür yardımcısı, bir genel müfettiş, bir müşavir ve yazı işleri şefi, genel müdürlüğün yönetim kurulunu oluşturuyordu. Genel müdürlük çalışmaları iki kurulla desteklenmişti. Bunlardan biri, genel müdürlüğün denetim işlerini genel müfettişe bağlı olarak yürüten “teftiş heyeti”, öbürü memurların atama ve sicil işlemlerini kararlaştıran “memurlar komisyonu”ydü. Memurlar komisyonunda personel şubesi müdürü ile her yıl farklı iki şube müdürü görev yapıyordu. Ayrıca bir “ziraat müfettişliği” kurulmuştu; birim illerde ipek tohumculuğunun, ipek, alkollü ürünler, av işlemlerinin geliştirilmesine ilişkin bilgi üretmekle görevliydi.

Anahizmet birimleri, idareye ayrılmış her gelir kaleminin, genel müdürlük içinde ayrı bir şube olarak örgütlenmesiyle kurulmuştu. “Tuz şubesi” kaynakların işletilmesi ve tuz fiyatının belirlenmesi; “müskürat şubesi” alkollü ürünlerin üretimi, dışsatımı, taşınması, vergilendirilmesi, bu işi yapanların hesap denetimlerinin yürütülmesi, “saydu şikar –av hayvanları- şubesi” avcılık ve balıkçılık resimleriyle

<sup>31</sup> İ. Hakkı Yeniay, s. 75

<sup>32</sup> Kirkor Kömürca, s. 65-71.

bu işleri yapanların hesap denetimlerini; “harir şubesi” ipek ve ipekböcekçiliği üretim ve taşımalarının denetimiyle vergilendirilmesini; “pul şubesi” damga kanununun uygulanmasını; “aşar ve gümrük munzam resmi şubesi” ihalelerde aşar bedellerinin belirlenmesi, tahsil edilmesi ve gümrüklerdeki memurların çalışmasını izlemek ve yönetmek üzere kurulmuştu. Yardımcı hizmet birimleri niteliğinde “yazı işleri şubesi”, “memurlar şubesi”, “muhasabe şubesi”, “hukuk işleri şubesi” adıyla dört üst birim, “vezne müdürlüğü”, “levazım müdürlüğü” ve “basım müdürlüğü” unvanlarıyla üç orta düzey birim yaratılmıştı.

1910 yılı verilerine göre, İdare’nin taşrada örgütlenmesi “baş müdürlük” ya da “merkez müdürlüğü” unvanıyla 26 noktada gerçekleştirilmişti. Taşra sistemi 3927 personel eliyle yürütülüyordu.

Kurulan yapıda çıkarlar arasında denge sağlama ve politika belirleme gücü doğrudan kendisine bağlı örgütüyle kurula, politikayı uygulama görevi ise kurulun doğrudan yönetimi altında çalışan kuruma hasredilmiştir.

### **Kurul Üyeliği**

İdare’nin karar organı olan meclis üyeleri, yeniden seçilmesi mümkün sayılarak beş yıllığına görevlendirilen toplam 7 kişidir. Yukarıda belirtildiği gibi üyeler, tahvil sahiplerinin vekili ve bunların çıkarlarının koruyucusu niteliği taşımaktadır. Seçimleri ve atanmalarında Osmanlı makamlarının herhangi bir yetkisi sözkonusu değildir. Temsilci seçimi tahvil sahiplerinin çıkarlarını izleyen mali kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

1885 verilerine göre devlet tahvillerinin %40’ı Fransa, %29’u İngiltere, %7,93’ü Osmanlı, %7,60’ı Hollanda, %4,70’i Almanya, %2,60’ı İtalya, %0,97’si Avusturya – Macaristan’a aitti. Muharrem Kararnamesi bu dağılım temelinde hareket ederek, üyeleri ve seçim usullerini tek tek belirlemişti. Üyelerin herbiri bir oya sahip sayılmış ve kararların çoğunlukla alınmasına hükmedilmiştir. Kurulda İngiliz ve Hollandalı alacaklıları temsil eden bir üye yer alacaktı. Belçikalılar kendi temsilcilerini bu üyeye devretmişlerdi. İngiltere, Hollanda, Belçika temsilcisi olan üye Londra’daki “yabancı tahvil sahipleri meclisi”, yoksa tahvil sahiplerinin ortak açık toplantısında alınacak kararla belirlenecekti. Fransız, Alman ve Avusturyalı alacaklılar için birer üye bulunacak, bunların seçimi ise ilgili ülkelerdeki banka birlikleri tarafından yapılacaktı. Beşinci üye İtalyan alacaklıları temsilen gelecekti; seçimini ise Roma Ticaret Odası gerçekleştirecekti. Altıncı üye Osmanlı alacaklılarını temsilen, tahvil

sahiplerinin İstanbul'da toplayacakları genel kurulca belirlenecekti. Yedinci son üye, "mümtaz tahvil sahipleri" adına bulunacak ve Osmanlı Bankası tarafından seçilecekti. Osmanlı Bankası, adı Osmanlı olmakla birlikte, bilindiği gibi, İngiliz ve Fransız ortaklıklı bir yabancı sermayeli kurumdu.

Kurul başkanlığı, beş yıllık sürelerde sırasıyla, tahvil çoğunluğu bunlarda olduğu için, İngiliz ve Fransız üyeler tarafından yapılacaktır. Kararname, "vaziyette ehemmiyetli tebeddül vukuunda" kurulun başkanı kendi içinden seçmesini hükme bağlamıştı. Durumda önemli bir değişme ölçütü açıkça tanımlanmamıştı. 1892 yılında İtalyan Ticaret Odası'nın başkanlığın üyeler arasında değişerek yapılması isteği başlangıç olmak üzere, başkanlık sorunu kurul içinde raporlar hazırlanmasına ve Danıştay'ın 1907'de hukuk dışı görerek uyarıda bulunduğu uluslararası hakem başvurularına konu olmuştur. Başkanlık sorunu hiç de sıradan bir sorun gibi görünmemektedir; birincisi, 'durumdaki önemli değişme ölçütü' zaman içinde tahvillerin dağılım oranlarının değişimi olarak tanımlanmıştır. Bu yönüyle başkanlık tartışması tahvil sahibi tarafların iktidar savaşımını yansıtmaktadır. İkincisi, üyeler başkanlık sorununda, Birinci Dünya Savaşı'nın kamplarına denk gelecek biçimde İngiltere-Fransa ile Almanya-Avusturya-İtalya kutupları biçiminde karşı karşıya gelmişlerdir. Başkanlık sorunu, Birinci Dünya Savaşı arefesinde güçlerin yeniden saf alışlarını temsil etmiştir.

Kurul üyelerinin kimlikleri ilgi çekicidir. Sandalyelerde çoğunluğu resmi devlet görevlerinde bulunmuş olanlar ile işdünyası temsilcileri bir araya gelmiştir. Bunlar Avrupa'nın sermayedarlarını temsil etmektedirler; ancak gönderilen üyelerin "sir", "kont", "baron" unvanlarına bakılırsa burjuva sınıftan seçilmek yerine, burjuvazi tarafından 1789 Fransız Devrimi'nden bu yana iktidardan kovulan aristokrasiden seçilmeleri yeğlenmiştir. İngiliz temsilcilerin tümü "sir" unvanlıdır, Fransız ve İtalyan temsilciler arasında "baron", "markiz" ve "binbaşı" unvanı taşıyanlar vardır.<sup>33</sup> Hatta idarenin genel

<sup>33</sup> Temsilciler ve bazılarının ülkelerinde yaptıkları işler şöyledir: *İngiliz temsilciler*: Sir Robert Bourke (milletvekili, hazine müsteşar yrd.), Sir Vincent Caillard (istihbaratçı, Mısır işgalinde görevli), Sir Edward Fitz Gerald Law (daha sonra Hindistan'da görevli), Sir Henry Babington-Smith (önceden Hindistan genel valiliğinde görevli), Sir Adam Block (İdare'de 1903-1928 yıllarında görev yapmıştı, İngiltere'nin Beyrut, Şam, İstanbul konsolosluklarında görevliydi). *Fransız temsilciler* : M. Valfrey (dışişlerinde yönetici), Commandant Leon Berger (ateşemiliter), M. Arsene Henry (diplomat), M. De la Bouliniere (diplomat), Charles Sallandrouze de Lamornaix (malıyeci), M. Fernand Closiere (sermayedar). *Alman temsilciler*: Primker (hükümet danışmanı), A. Goescher (Osmanlı Hükümeti hukuk danışmanlığı yapmıştı), Herman Gerlich (Kalküta konsolosu), Rudolf Lindau (diplomat), Dr. Karl Testa (elçiliğin birinci tercümanı), Charles Bunz (Meksika elçisi), Rudolf Pritsch (diplomat). *İtalyan temsilciler*: Mancardi (milletvekilliği), Marquis Guiccioli/Theodoli, Binbaşı Nogara.

müdürlüğünü üstlenenlerden biri de Kont d'Arnoux adlı bir Fransızdır.

Dikkat çeken bir başka özellik, üyelerin “koloni yöneticiliği” bakımından zengin bir özgeçmiş sergilemeleri ve bazılarının askeri görevlerde bulunmuş olmalarıdır.<sup>34</sup> Nihayet, bir başka özellik olarak, kurul üyelerinin yalnızca “kurul üyeliği” yapmadıklarından söz edilebilir. Duyunu Umumiye'nin demiryolu istikrazlarında üstlendiği rolle birlikte, kurul üyelerinin hemen herbiri, kendi ülkelerince yapımına girişilmiş demiryolu yönetimlerinde de iş görüyorlardı. İngiliz ve Alman temsilciler 1888'den başlayarak Anadolu Demiryolu İdare Meclisi'nde, Fransız temsilci Selanik-İstanbul, İzmir-Kasaba, Şam-Hama hatlarının İstanbul komitelerinde, Alman temsilci ile idarenin genel müdürü Bağdat Demiryolu meclisinde üyelik yapıyordu. Demiryolları ile Duyunu Umumiye, karar organları temelinde iç içe geçmişti.<sup>35</sup>

Kurul üyeleri ücretlerini ne Osmanlı hazinesinden, ne vekalet ettikleri sermayedarlardan ne de mensubu oldukları devletlerden alıyorlardı. Ödemelerin kaynağı, kendilerinin yönettikleri vergi gelirleriydi. Topladıkları vergiden personel ve idare masraflarını düşerek işgörüyor, böylece mali özerklik güvence altına alınmış bulunuyordu.

Kısacası yapı ve işleyiş, Osmanlı siyasetinin her türlü müdahalesinden uzakta, “idari ve mali özerklik” ilkesi temelinde kurulmuştu. Günümüzdeki “üstkurullar” ya da “bağımsız idari otoriteler” gibi.

## SONUÇ

Duyunu Umumiye deneyimi üzerine düşünmek, günümüzde yönetim örgütlenmesinin iç mekanizmalarını daha derinlemesine anlamamızı sağlayan güçlü ipuçları sunmaktadır. Bu örgüt örgütlenme yapısıyla bugünkü bağımsız idari otorite yada üstkurul tipi kurumlara, kararverme sürecinin yönetim tipi kuruluşuna, işlevsel bakımdan ise özerklik temelinde çalışmak üzere kurulmuş Gelir İdaresi Başkanlığı modeline örnek oluşturmaktadır.

---

Avusturya'nın ilk temsilcisi Baron Myre (Vaşington temsilcisi), Chevalier de Janko (diplomat), Herwalt, Kont Wickenburg. *Osmanlı temsilcileri* ise Hamdi Bey (1888-1910 arası, ressam, diplomat, maliyeci), Hüseyin Cahit (gazeteci-yazar), Cavit Bey (maliye bakanı). Blaisdell, s. 258-267.

<sup>34</sup> Roma Ticaret Odası'nca seçilen İtalyan temsilci Marki Theodoli'nin görevi 1913 yılında bitmişti. Bu kişi daha sonra ülkesinde *Koloniler Bakanı* ve 1929 yılında Milletler Cemiyeti içinde *Mandalar Komisyonu Başkanı* olarak görev yapmıştır. Blaisdell, s. 168-169.

<sup>35</sup> Blaisdell, s. 160 ve devamı.

Duyunu Umumiye örneği, kamu kurumlarının örgütlenmesinde özerklik sorununun, ancak genel ekonomipolitik bağlam içinde anlamlandırılabilceğini göstermektedir. Kurumlar hukuksal tanımlamaların yanısıra iktisadi, toplumsal ve siyasal boyutlarda bağlantıları olan yönetsel olgulardır. Yönetimde özerklik istemi, genellikle bağlantının hangi hukuksal makamdan kopartılacağını ilan ederken “yeni bağlar” hakkında açıklama içermez. Kopuş istenen hukuksal makamın toplumsal içeriği ile yeni bağların ekonomipolitik özünü belirlemek bizim görevimizdir.

Örneğin, günümüzde gelir yönetimini Maliye Bakanlığı bünyesinden özerkleştirmenin, kamu bütçesinde gayrisafi milli hasılanın yüzde 6,5’u kadar faiz dışı fazla verme hedefiyle bağlantısı olduğu açıktır. Bu hedef, yalnızca cari ve yatırım harcamaları kısılarak ulaşılamayacak kadar yüksektir; harcamalar kısıılırken gelirlerin de artırılmasını gerektirmektedir. O halde özerk ve bölgesel bir gelir idaresi, yalnızca devlet tüzelkişiliği karşısında değil, ülkenin içinde bulunduğu aşırı borçluluk sorunu nedeniyle, borç geri ödemesini sağlamakla görevli uluslararası mali kuruluşlar karşısındaki konumu bakımından da değerlendirilmelidir.

Ulusal siyaset ve idareden özerkleştirilen enerji, bankacılık, telekomünikasyon, rekabet gibi alanların özerk üstkurullarını açıklamak için de benzer bir bakış açısı geliştirmek gerekir. Sayıları bir düzineye yükselen “bağımsız idari otoriteler” kimden, ne ölçüde, hangi mekanizmalarla bağımsız kılınmaktadırlar? Meclis ve hükümet karşısındaki bağımsızlık, bu kurumları açıklamak ve yönetmek için üzerinde durulması gereken boyutlardan biridir. Ancak bu tek boyut değildir. İkinci boyut, üstkurul sisteminin küresel piyasalar ve küresel örgütler karşısındaki konumlarıyla ilgilidir. Üstkurullar, bu yeni merkezle nasıl bir ilişki içindedir? Yeni zamanların yeni kurumsallaşma sistemini anlayabilmek için, analizlerin bu yeni ilişki boyutları üzerinde yoğunlaşması son derece önemlidir. Duyunu Umumiye İdaresi, bir karşılaştırma aracı olarak, bütün bu yeni’lere eski’lerden gelen öğretici bir örnektir.