

Etkinlikler - Voyvoda Caddesi Toplantıları 2000-2001

19. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Maliyesinde Değişmeler

Mehmet Genç

Devlet için vergilendirmenin, şematik olarak ifade edersek, başlıca iki metodu vardır. Bugün hemen her ülkede görüldüğü üzere maaşlı memurlarla vergilendirme yapılabilir; yahut vergilendirme işi özel teşebbüs olarak faaliyette bulunan şahıslara belirli şartlarda devredilebilir. Bu iki metod, devletin vergilendirmede kullanabileceği mekanizmaların iki ideal şematik kutbudur. Tarih içinde bu iki kutup arasında değişik dozlarda kombinasyonlar her zaman için mümkün ve mevcut olmuştur.

Osmanlılar *emanet* ve *iltizam* usulleri diye adlandırdıkları bu metodların her ikisini de kullanmışlardır. Ancak başlangıçtan itibaren iltizamı giderek belirginleşen şekilde emanete tercih etmişler ve bu tercihlerini XIX. yüzyılın ortalarına kadar pek değiştirmemişlerdir. Tanzimat'tan itibaren tercih istikameti emanetin lehine değişmekle birlikte, iltizam tam olarak tasfiye edilemeden imparatorluğun sonuna kadar yaşamaya devam etmiş ve Osmanlı düzeninin yaşıtı sayılabilecek nadir kurumlardan biri olma niteliğini kazanmıştır.

İltizamın Osmanlı dünyasında ne zaman başladığını tam olarak bilemiyoruz. Uygulamasına ait ilk örnekleri ile XV. yüzyılın ikinci yarısından itibaren karşılaşıyoruz. Ama bu örnekler dikkatle incelendiği zaman, oldukça gelişmiş ve yerleşmiş terminoloji ve mekanizmaları ile çok daha önceden başlamış olduğuna hükmetmek gerekir. Başlangıcının tam olarak belirlenememesi, sadece kaynakların yetersizliğinden çok, Osmanlı sisteminin mantığından kaynaklanan daha genel ve şumullü bir sebebe bağlanabilir. Gerçekten Osmanlı sisteminin temel denebilecek *timar*, *devşirme*, *malikâne*, *para vakıfları*, *yed-i vahid*, *ayânlık vb.* kurumlarının pek çoğunun ne doğdukları, ne de sona erdikleri tarihleri netlikle tespit etmek çok kere imkânsızdır. İmkânsızlık, kaynak yetersizliğinden çok, Osmanlı sisteminin pragmatik, esnek ve âdeta deneme yanılma metodu ile kurumlarını oluşturmasından ve bir kere oluşturduktan sonra çok yavaş değiştirmesinden kaynaklanan bir özellik olarak kaydedilmelidir, İltizam da aynı özelliği paylaşır. Binaenaleyh onun, yalnız doğum tarihini değil, belli başlı değişme merhalelerine ve bitişine ait kesin kronolojik çerçeveler belirlemek de oldukça zordur. Bu sebepten onu, uzun tarihi boyunca âdeta kesintisiz akışına ait inhinaların az çok belirgin hale geldikleri dönemleri teşhise çalışan bir özetleme ile yetinmemiz gerekecektir.

İltizamın Temel Unsurları

İltizamı, Osmanlı tarihi boyunca geçirdiği çeşitli değişmelerin içinden *leitmotiv* niteliğindeki ana hatlarını ayıklayarak, genel bir model halinde şöyle tanımlamak mümkündür: Genellikle belirli bir mekânla sınırlı, kanunî ve/veya şer'î vergi unsurlarından oluşan birer malî birimi ifade eden *mukataalan* vergilendirmenin, rekabete açık, ekseriya açık artırma ile belirlenen ve bir bölümü peşin ödenmesi talep edilen belirli birer yıllık bedel karşılığında, kân ve zararı kendine ait olmak üzere kabul edecek mültezimlere sınırlı bir süre için, güvenilir bir kefaletle devredilmesidir.

Mültezimlerin bir sosyal grup olarak kimlikleri, aralandaki rekabetin derecesi ve niteliği, kefillerle ilişkileri, vergilendirme hakkının süresi, ödenecek bedellerin ve peşinlerinin belirlenmesi ve ödeme şekilleri bakımından iltizam sektörü, uzun tarihi boyunca büyük değişmelere sahne olmakla birlikte bu modelin temel unsurları, yani sınırlı sürelerle, rekabet içinde oluşan ve bir bölümü peşin ödenmesi gereken belirli bir yıllık bedel ve kefaletten oluşan iskeleti değişmeden kalmıştır.

Mültezimler arasındaki rekabet bazen açık ve net, bazen dolaylı ve görünmez kalmış, ama daima var olmuştur. Şahıs veya ortaklık olarak faaliyet gösteren mültezimler sivil sektörden reaya, hatta yabancı yahut askerî zümre mensubu olabilir. İltizamda bir peşin ödeme, hazinenin ihtiyacına ve mültezimlerin rekabet derecesine göre iltizam bedeline oranları değişse de, daima vardır. İltizamda süreler uzamış/kı-salmış, fiilen birkaç günden 10-15 yıla, hatta mültezimin ömrünün sonuna kadar uzayabilmiş, ama daima sınırlı kalmıştır. XVII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren *ber vech-i teb'id*, yani ebedî kaydıyla verilenlerde, daha sonra XVIII. yüzyılda ömür boyu (*kayd-ı hayat*) şartıyla verilen malikâne türü iltizamlarda da belirli veya belirsiz, ama her zaman için sınırlı ve sonlu kalan bir süre söz konusudur. Mirasla intikal yok denecek derecededir. Modelin önemli bir unsuru da *kefalettir*. Başlangıçta her mültezim, büyük çoğunluğu mukataanın bulunduğu bölgede yerleşmiş küçük sermaye sahiplerinden oluşan bir kefil grubuna dayanıyordu. Aynı kefilin başka mukataa veya mültezime destek vermesine müsaade edilmezdi. XV-XVI. yüzyılların bu amorf kefiller topluluğu giderek uzmanlaşan ve büyük merkezlerde, özellikle en büyük çoğunluğu İstanbul'da yoğunlaşan bir kredi kurumu halinde örgütlenmiş sarraflara dönüştü.

Bu değişimi XVIII. yüzyıldan itibaren giderek netleşen bir şekilde müşahade ediyoruz. Kredi veren durumundaki kefiller, iltizam kârlarından her zaman açık veya gizli bir pay da alıyorlardı. Bu payların niteliğini XVIII. yüzyıldan itibaren sarraflarda temerküz eden süreç içinde oldukça net şekilde takip

edebiliyoruz. İltizamın temel unsurlarından oluşan modelin zaman içindeki değişmelerine de çok kısa olarak temas eden bu girişten sonra makro düzeyde uzun vadeli değişmeleri de kısaca gözden geçirmek gerekir.

Başlangıç dönemini XV. yüzyılın ikinci yarısından geriye götüremediğimiz iltizam metodu, XVI. yüzyılın başlarından itibaren hızlı bir genişleme trendi içine girmiştir. Bu dönemde maliyenin binlerce mukataadan oluşan vergi kalemleri yalnız İstanbul'da değil, aynı zamanda her mukataanın bulunduğu bölgede sürekli bir rekabet içinde tutulan taliplerin kadiya, yahut mahallin en büyük maliye yetkilisi ne (defterdar, muhassıl, vs.) yaptıkları başvuru ile muamele başlardı. Aday bu başvuruda ödeyeceği meblağı, ne kadarını peşin ödeyeceğini, kefillerine ait liste ile her kefilin taahhüt ettiği meblağı ve kabulünü istediği diğer şartları belirtirdi. En uygun şartlarda en yüksek meblağı teklif eden adayın vergilendirmeyi başarabileceği ve teklif ettiği meblağı ödemeye yetecek malî gücünü tespit ettikten sonra kadı, kefillerin de taahhüt ettikleri kefalet meblağını ödeme gücüne sahip olup olmadıklarını belirlemek üzere evlerine kadar giderek bizzat müşahade edip, güvenilir şahitlerin de ifadeleri ile kaydettikten sonra arz tezkeresini hazırlar ve merkeze yolları. İstanbul'da da gerekli incelemeler yapıldıktan sonra teklif kabule şayan görünürse iltizam mukavelesi oluşmuş sayılır ve bütün bu verileri ihtiva eden bir berat hazırlanarak gönderilirdi. Ondan sonra mültezim vergilendirme işine başlayabilirdi. Bu dönemde iltizama reaya veya askerî, müs-lüman veya gayr-i müslim, hatta yerli veya yabancı herkes katılabilirdi. Mukavele tahvil denilen ekseriya üç yıllık bir süre için yapılırdı. Ama çok kere birkaç tahvil için 9, hatta 12-15 yıla kadar uzayan süreyi kapsayabilir ve bu, verilen beratta açıkça belirtilirdi. Ancak devlet, harcamalarını normal olarak yıllık periyodlarla yaptığı için mültezimin de mukavelede belirlenen süre ne olursa olsun, her yıl için *kıstelyevm* adı verilen, yani sürenin bütünü için belirlenen meblağdan her yıla isabet eden kısmının ayrı ayrı hesabını kapatması gerekirdi. Mültezim çok kere ödeyeceği meblağın bir yıllığına isabet eden kısmının, genellikle yüzde 5 ile yüzde 50'si arasında değişen bir bölümünü bir nevi kefalet akçesi niteliğinde, hazineye peşin olarak öderdi. Peşin olarak yatırılan bu meblağ, yıllık kıstelyevm hesaplarına dahil edilmeden hazinede bekletilir ve ancak mukavele döneminin bitiminde hesaba katılırdı. Bu, mültezimin hazineye verdiği bir nevi faizsiz kredi demektir. Asgari 3 yıldan başlayarak 9, hatta 15 yıla kadar uzayabilen süre için yapılan mukavelede, tarafların uyması bakımından tam bir simetri, tahmin edilebileceği gibi, mevcut değildi. Devlet, fiskalist niteliğine uygun olarak, müzayedeyi sürekli açık tutardı. Talipler daha yüksek bir meblağ teklifi ile mahallinde, yahut İstanbul'da her zaman için başvurabilirlerdi. Daha yüksek teklifi aldığı anda hazine, mukaveleyi hemen değiştirme hakkına sahipti. Eski mültezim bu yeni meblağı kabul ederse mukavelesi yenilenirdi; ama kabul etmediği takdirde mukavele bozulur ve mukataa yeni talibe devredilirdi. Eski mültezim kaç gün veya ay vergilendirme yapmışsa o süreye ait kıstelyevm hesabı yapılırdı. Mukavele fiilen bittiği için yatırmış olduğu peşin de bu hesabın içinde yer alır, eğer kıstelyevmi aşıyorsa fazlası kendisine iade edilirdi.

Hızlı Gelişme Trendi

Nazarî olarak 3 ile 15 yıl arasında tasarlanan mukavele süreleri XVI. yüzyıl boyunca fiilen çok daha kısa olarak gerçekleşti. Toplu mun bütün kesimlerine, hatta yabancılara da açık tutulan yoğun rekabet ortamında mukavele süreleri kısılırken, iltizam bedelleri de tırmanarak yükseldi ve iltizam sektörü hızla genişledi. Bu rekabet ikliminde emanet usulü de silinme derecesinde daraldı. Bu tarihten itibaren XIX. yüzyılın ortalarında, kadar emanet usulü giderek çok nadir hallerde, ya ilk defa tesis edilen bir mukataa için müzayedeye esas alınacak gelir kapasitesini belirlemek gerektiği veya iltizamlı almaya istekli ve gereken düzeyde meblağı ödemeye razı mültezimler bulunmadığı, yahut da iltizama verildiği halde mukavele süresi içinde fevkalade değişmeler sonucu mukataanın gelirinde büyük ölçüde azalma beklendiği için mültezimin işi bırakmak zorunda kaldığı durumlarda geçici olarak başvuru istisnaî bir metod haline gelmeye başladı. Emanet usulünün iltizamlı rekabet edemediği için ortadan kalktığı muhakkaktır. Zira iltizam emanetle kıyaslanamayacak kadar az masraf ve küçük bir bürokrat kadro ile azami vergilendirme imkânı sağlıyordu. Vergilendirmenin maliyeti, yalnız devlet açısından değil, ekonomi açısından da emanete oranla hissedilir ölçüde düşük görünüyordu. Riski yüklenerek kârı ve zararı kendine ait olacak bir vergilendirmede mümkün olduğu kadar az harcama yaparak azami geliri elde etme motifi ile hareket eden mültezimin bu işi, maaşla görevlendirilmiş olan memur eminlerden daha etkili şekilde başaracağından ve ekonomi üzerinde aynı vergi hacmine ulaşmak için, emanete göre çok daha düşük bir kaynak yükü bindireceğine şüphe yoktur. Kısacası, vergilendirmenin hem malî hem de iktisadî maliyeti bakımından emanet usulünden daha rantabl ve etkin olduğunu ampirik olarak müşahade ettikleri için, Osmanlı otoriteleri başlangıçtan beri iltizamı tercih ettiler ve sahasını giderek genişlettiler.

Rekabetin Şeklinde ve Mültezim Grubunda Değişmeler

Bununla birlikte iltizam usulü devlet ile ekonomi arasındaki malî bağlantıyı kurma mekanizması olarak her ikisinin aleyhine işleyebilecek potansiyel eğilimleri de içinde taşıyordu. Uzun tarihi boyunca iltizam usulünün hem teknik organizasyon şekli hem de sosyal kompozisyonu bakımından gösterdiği değişme, bu eğilimler ile ona karşı alınan çeşitli önlemlerin ve karşı eğilimlerin bir bileşkesidir. İltizamın, ekonomi ve/veya devlet maliyesi aleyhine işlemlerini önlemeye matuf mücadelelerin hiçbiri onun yerine rakibi olan emaneti ikame etmemiş, yine iltizamın değişik şekillerine vücut vermekle sonuçlanmıştır. Çünkü iltizam usulü, çağın iktisadî şartları içinde, ran-tabiliteden de önemli vazgeçilmez görünün iki avantaja sahipti: Hazine için gelirleri mevsimlik, hatta konjonktürel dalgalanmalardan koruyucu nitelikte olmak üzere, hem önceden vazgeçilmez avantajlarından artan ölçüde yararlanma, diğer yandan muhtemel mahsurlarından mümkün olduğu kadar korunma istikametlerinde bazen birbirine zıt, bazen de birbirini tamamlayan tedbir ve mücadelelerin kompleks yumağı, iltizam usulünün asırlar süren istihalelerden geçmesinin temel dinamizmini oluşturmuştur.

Vergi gelirlerinin hazineye intikal edecek bölümünün belirlenmesi üzerindeki mücadele ve tedbirler bu istihaleyi etkileyen faktörlerin başında yer alır. Bu bölümün azamiye çıkarılması, maliyenin motiflerinin de başındadır. Mültezimler arası rekabet ne kadar iyi işlerse, hazineye intikal eden bölüm de o derecede yüksek olur. Rekabetin işleme derecesini iltizam bedellerinin zaman içindeki seyri kısmen yansıtır. XV. ve XVI. yüzyıllara ait rakamlar rekabetin az çok iyi işlediğini düşündürerek niteliktedir. Ama aynı rakamlar XVII. yüzyıldan itibaren donmaya doğru bir trend içine girerler. Rekabetin azalmış olduğunu düşündüren bu durgun görüntünün arkasına baktığımız zaman görünen ilk manzara, iltizamın yavaş yavaş askerî zümre mensuplarının eline geçmiş bulunmasıdır.

XVI. yüzyılın ikinci yarısından itibaren askerî zümrenin hızlanan çoğalması, artan masraflar ve bütçe açıklarını getirmiştir. Bütçe açıklarının başlıca etkisi, bu dönemde artan enflasyona göre düşük kalmış olan maaşların zamanında ve tam olarak ödenememesinde toplanıyordu. Sayısı artan askerî zümre mensupları, reel olarak düşük kalan maaşlarını, vaktinde ve tam olarak alamama tehlikesiyle karşılaştıkları zaman, yaptıkları arasında (esnaflık ve ticarete girme, isyan etme vs. dışın da) iltizam sektörüne yoğun şekilde girmeleri de çok belirgindir. Devlet de buna karşı koymak yerine bir tehlikeden kurtulmayı sağlayacağı için yardımcı oldu.

Askerî zümre mensupları başlangıçtan beri iltizam sektöründe çoğunlukta idiler. Ancak

XVI. yüzyılın sonlarından itibaren maaşlarını zamanında ve tam olarak almayı garanti etme motifi ile iltizam sektörüne daha büyük çapta yönelmeleri, bu çoğunluğu hızla arttırdı. Sektörün tümü ile askerî zümre mensuplarına inhisar etmeye başlaması XVII. yüzyılın başlarından itibaren giderek hızlandı ve süreç 1650'lerde aşağı yukarı tamamlandı. İltizam sektöründe daha önce sayılan az olmayan gayr-i müslimlerin XVII. yüzyılın ortalarından sonra hemen hemen silinmeye başlaması bu sürecin bir sonucudur.

Askerî zümre mensupları iltizam sektörüne tümüyle hakim oluncaya kadar aralarındaki rekabet mukataa iltizam bedellerinde az çok artışlara yol açıyordu. Hakimiyetin tamamlandığı 1650'lerden sonra, mukataa iltizam bedelleri, belki de iktisadî kapasitenin sınırına varıldığı için, yavaş yavaş donmaya başladı. Aynı yıllarda sayıları artmakta olan askerler arasında rekabetin yönleri de değişiyordu. Birinci değişim, maaşlarını hazineye terketme karşılığında mukataa iltizamlarını almaya yönelmeleridir. Hazine-mande olarak bilinen bu süreç

XVII. yüzyılın ilk yarısında başladı ve ikinci yarısında hızlandı. Mukataaların değişmez görünen bedelleri bu yeni uygulama ile iltizam almak uğruna feda edilen yıllık maaş miktarı kadar fiilen artmış oluyordu. Bu süreç sayesinde devlet, daha önce mültezimlere intikal etmekte olan kârların bir bölümünü maaş ödemelerinden sağlanan tasarruf şeklinde hazineye transfer etmiş oluyordu. Bu, XVII. Yüzyılın başı ile sonlan arasında bütçe rakamlarının pek değişmemiş görünmesinin bu dağ gibi arkasında sakladığı bir olgudur.

Rekabetin değişen diğer yönü ise iltizam peşinlerinin yükseltilmesidir. XVII. yüzyılda belirginleşen eğilimlerden biri de budur. Bu peşinler mültezimlerden alınan kısa vadeli iç borç demektir ve donmuş görünen iltizam bedellerini, aynı borcun ödenmesi sözkonusu olmayan faizi oranında yükseltmiş oluyordu.

Bu iki yönde yoğunlaşan rekabet sayesinde devlet vergilerden hazineye intikal eden bölümü artırmaya çalışıyordu. Ama hazinenin payı arttıkça, iltizam sektörü de ekonomiden aldığı payı artırma eğilimindeydi. Askerî zümrenin giderek büyüyen gövdesi ve sertleşen rekabeti ile hakim olmaya çalıştığı iltizam sektörünün ekonomide yarattığı tahripçi etkilerini azaltmak üzere alınan tedbirler, XVII. yüzyılın sonlarına doğru mukataa iltizamlarında yeni bir sistem değişmesini beraberinde getirdi.

Malikâne Sisteminin Özellikleri

XVII. yüzyılın sonlarından XIX. yüzyılın ortalarına kadar iltizamda denenmeye girilen yeni sistem *malikânedir*. Bu sistemde iltizamlar, o zaman kadar kaydedilen sürelerin en uzununu ile, kayd-ı hayat şartı ile veriliyordu. Bir mukataanın iltizamını malikâne olarak alan şahıs hayatta kaldığı süre boyunca onu elinde bulundurma hakkını da almış oluyordu. Haklarını belirten beratı aldıktan sonra, hazineye ve mükelleflere karşı herhangi bir kanunsuzluk yapmadıkça malikânesinin elinden alınması söz konusu değildi. Bu, XVI.-XVII. yüzyıllardaki uygulamalardan çok farklı bir garanti getiriyordu. Vâde bakımından olduğu kadar, rekabet ve peşin şartları bakımından da daha önceki iltizamdan çok farklı özellikleri vardı. Rekabet sıkı bir takip ve kontrol altında etkin şekilde işletiliyordu. Mültezim malikâne olarak satın aldığı vergi kaynağı için hazineye önceden tespit edilmiş ve yıldan yıla değişmeyeceği garanti edilmiş sabit bir yıllık vergiyi ödemekle yükümlü olacaktı. Sistem, vergilendirilen kaynakların üretim kapasitelerim geliştirmeye mültezimleri teşvik etmek amacıyla bunu yapıyordu. Zira bu sayede artacağı umulan vergi gelirlerinin hazineye ödenecek sabit yıllığın üstünde kalan kısmı mültezimlere ait kârı oluşturacaktı. Mültezim vergi kaynağını gelecekte kazanabileceği bu muhtemel kârların bir nevi kapitalizasyonuna tekabül eden *muaccele* adı verilen bir peşin meblağı ödeyerek satın alacaktı. Bu peşin meblağ, potansiyel alıcıların katıldığı bir müzayedeye ile belirleniyordu ve daha önceki iltizam peşinlerinden genellikle hem çok daha büyük bir meblağdı, hem de vâde itibarıyla çok farklı idi; eski peşinler tahvil sonunda mutlaka ödenmesi gereken kısa vâdeli ve faizsiz idi. Yeni peşin olarak muaccelede, mukataanın gelirini ve malikâne-cinin ömrüne göre farklı hadlerde de olsa az veya çok bir faiz mutlaka mevcuttu; ancak vâde ebedi idi, yani hiçbir zaman geri ödenmesi söz konusu olmayan bir peşindi ve faiz ödemesi de malikâneci öldüğü zaman son bulurdu. Hazine için bu muacceleler çok önemli bir yeni gelir kaynağı idi ve zamanla çok büyüyebilecekti. Zira sistem sayesinde malikâneçiler vergi kaynağının üretim kapasitesini genişlettikçe bir yandan bunların eline geçecek vergi hasılat fazlaları artacak, diğer yandan sahipleri ölüp mukataalar devletçe yeniden satılırken kapitalizasyon meblağları olarak muacceleler de yükselecekti. Vergi iltizamlarını bir nevi aksiyon piyasasına kavuşturan bu sistem 1695'de uygulamaya konuldu ve XVIII. yüzyıl boyunca büyük yaygınlık kazanarak iktisadî faaliyetlerin her şubesinden alınmakta olan vergilerin hemen hepsi (gümrük, damga, öşür, ihtisap, bac vs.) bu sisteme dahil edildi. Amaç ikiliydi, hem ekonomide vergilendirilebilir kaynakları koruyup geliştirebilecek, hem de vergi gelirlerini artıracaktı.

Sistemin ekonomi üzerinde, beklenen ölçüde olmamakla birlikte başlangıç döneminde olumlu etkileri görüldü. Yeni mültezimler, satın aldıkları malikânelerde üretken faaliyetlere genellikle yardımcı oldular; güvenliği sağladılar, kredi verdiler, hatta uzun vâdeli yatırımlar bile yaptılar. Bunlar daha önceki iltizamda, hatta tımar sisteminde pek rastlanmayan yeniliklerdi. Büyük çoğunluğu bürokrat ve askerî zümre mensubu olan yeni mültezimler bu sayede merkantil faaliyetlere meşru olarak kısmen katılma imkânı elde ettiler. Mamafih, bu yoldan kapitalist tipte bir müteşebbis oluşmadı. Malikâneçiler, zengin birer rantiyer bürokrat olarak kaldılar. Sistemin ekonomi üzerinde zamanla olumsuz etkilerinin ortaya çıkmasının başlıca kaynağı da bu oldu. Fiskalizmin zorlaması ile birçok yeni vergi kalemi ihdas ve ilave edilerek sistem çok genişledi. Rantiyer haline gelen malikâneçiler, vergi toplamayı fiilen kendileri yapmayı, ikinci ve hatta üçüncü elden mültezimlere devretmeye başladılar. Böylece sistem ekonomi üzerinde vergi yükünü arttırıcı ve üretim

sektöründen giderek kalabalıklaşan rantiyeye zümrelerine gelir transferini büyüten bir mekânizmadan ibaret hale geldi.

Malikâne Sisteminin Daraltılması

İltizamın hazine ile halkın ikisine de zarar verme potansiyelleri tekrar işlemeye başladığı görülünce, sistemi yeniden değiştirme iradesi de harekete geçti. İlk ciddi müdahale XVIII.

yüzyılın sonlarında Nizam-ı Cedid hareketiyle başladı. Büyük ve kârî yüksek mukataalar malikâne sektörü dışına çıkarıldı. Yeni kurulan İrad-ı Cedid hazinesinin kontrolünde, kısa vâ-deli iltizamlarla idare edilmeye geçildi. Burada esas amaç, birer aracı durumuna gelmiş bulunan malikânegilerin almakta olduğu rantı hazineye aktarabilmektir. Bu rantın bir ucunda çoğu İstanbul'da oturan orta-üst tabaka askerî zümre mensubu olan malikânegiler, öbür ucunda da mukataaların bulunduğu bölgede yerleşmiş güçlü ayân ve eşrafdan oluşan ikinci elden mültezimler vardı. Devlet bu iki uca ait rantları kontrol etmek üzere, önce malikâne sektörünü yavaş yavaş daraltmaya ve böylece mukataaları ikinci elden iltizama verme işini üzerine almaya başladı. İkinci olarak da malikâne rejiminde önce ikinci elden mültezim olarak, daha sonra yavaş yavaş malikâne hisseleri de satın alarak güç kazanmış bulunan taşradaki ayân ve eşrafi aradan çıkarmaya yöneldi. Bunu, malikâne sektöründen çıkardığı mukataaları devlet görevlilerine iltizama vererek yapmaya çalıştı. Nizam-ı Cedid'in son bulduğu 1807'de bu faaliyetler de biraz durakladı ama II. Mahmud döneminde hemen aynı yola, bu sefer daha radikal ve kararlı bir şekilde gidildi. Malikâne sahasının daraltılması giderek hızlandırıldı. Bu daraltma, malikânegilerin elindeki mukataaları gasp ederek değil de Osmanlı hukuk rejimine uygun olarak, malikânegiler öldükçe mukataaları yeniden satışa çıkarmayıp hazinenin kontrolüne alınması şeklinde oluyordu. Kontrolü hazineye geçen mukataalar 1811'den itibaren buldukları bölgenin vali veya sancak beyine iltizama vermeye başlandı. Amaç, mahallî ayân ve eşrafın iltizamlardaki etkinliğini azaltmak ve merkezî otoritenin temsilcilerini güçlendirmektir. 1811-1839 döneminde, bütün mukataalar mer-kezden tayin edilen vali, mütesellim ve voyvodalara iltizama verilerek idare ettirildi. Bu dönemde emanet metodu da zaman zaman denenmekle birlikte esas olarak iltizam usulü hakim vergilendirme formu olarak kaldı ve bu form merkezileştirmenin bir aleti olarak kullanıldı. XIX. yüzyılın ilk yarısı içinde bütün vergi iltizamlarının tek dağıtıcısı haline gelen merkezî devlet ve onun adına hareket edenler, daha önce malikânegi ve taşra ayânının aldıkları rantı büyük ölçüde kontrol altına almayı başardılar. Bu dönemdeki modernleşme harcamaları bu sayede merkeze transfer edilmiş olan gelirlerle karşılandı. Yalnız bu transfer ekonomiyi de epeyce hırpalamış bulunuyordu. Aşırı ve dengesiz vergi yükünden doğan şikâyetlerin de çoğaldığı bu dönemin sonunda iltizam sektörü yeni bir değişme devresine giriyordu. Bunu iltizam metodu bakımından sonun başlangıcı diye nitelemek gerekir.

İltizamda Sonun Başlangıcı

Gülhane'de 3 Kasım 1839'da okunan Hatt-ı Hümayun'da "... alât-ı tahribiyeden olup hiçbir vakitte semere-i nafiası görülmeyen iltizamat usul-ü muzır" sının kaldırılacağı açıkça ifade ediliyordu. Gerçekten Mart 1840'da imparatorluğun Tanzimat'a dahil edilen ana gövdesinde iltizam tamamen kaldırılarak vergilerin, yeni oluşturulan *muhasıllık* örgütü içinde maaşlı memurlar vasıtasıyla emanet usulüne göre toplanmasına başlandı. Kaldırılmasında en önemli motif, iltizamın halk üzerinde meydana getirdiği ve vergilendirmeyi zulüm derecelerine vardiirmakta olan yükünü hafifletmekti; vergi yükünü gereğinden fazla ağırlaştırdığı kabul edilen iltizam metodu, bu yükün gelirini yalnız halkın değil, aynı zamanda hazinenin de aleyhine olarak genişletmekte olduğu için, tümüyle terkedilirse hem halkın üzerindeki vergi hafifletilmiş hem de hazinenin gelirleri artırılmış olacaktı. Bu ikili iyiliği gerçekleştirmek üzere getirilen yeni uygulama, geçmişte denenmiş benzeri tedbirlerden radikal şekilde ayrılıyordu. Geçmişte bu tedbirler hep iltizamı iyileştirme veya düzeltme niteliğinde kalmış ve metodun tümüyle terkedilerek, emanet usulüne geçilmesi hiçbir zaman düşünülmemiştir. İlk defa böyle bir radikal karar alınarak tümüyle iltizamın terkedilmesi söz konusu olmuştur.

Bu radikal teşebbüs başlangıçta pek başarılı olamadı. Bu işi başarabilecek etkinlikte bir malî bürokrasi hemen kurulamadığı gibi, ekonominin gelişme derecesi ve üretim-ulaşım-pazarlama yapısı, çoğu aynı olarak tespit ve tahsil edilen ziraî ürünlerin toplanması, depolanması, nakliyesi, pazarlanması ve nihayet nakit olarak hazineye intikal ettirilmesine imkân veremekten oldukça uzaktı. İki yıllık emanet idaresi iltizamda söz konusu olan şikâyetlerin tamamını ortadan kaldıramadı. Buna karşılık Tanzimat'ın nisbeten daha adil olmak üzere uygulamaya konulan yeni vergi rejimi, daha önce ayrıcalıklı bulunan bazı grupların ve bazı bölgelerde bizzat halkın yeni şikâyetlerine sebep oldu. Daha da önemlisi, iltizam sayesinde tahsili malî yılın başından itibaren imkân dahiline girmekte olan bütçe gelirleri, emanetle vergileri toplayan muhasılların yıl sonuna doğru yapacakları ödemelere bağlı kaldığı için, bir yıla yaklaşan bir gecikmeye maruz kalmış oluyordu.

Maliye otoriteleri bu meseleyi, daha baştan öngörerek, Osmanlı tarihinde ilk defa kağıt parayı piyasaya çıkararak halletmeye çalışmışlardı. Ancak yıl sonunda hesaplar yapıldığı zaman gelirlerin, iltizamın sağladığından çok daha düşük düzeyde kaldığı anlaşıldı. Bir sonraki yıl da durumun aynı olduğu görülünce iltizam metoduna tekrar dönüş de kaçınılmaz hale geldi. Ne hazine, ne de halk emanet yönetiminden memnun kalmışlardı. İltizam sektörüne hakim zümrelerin baskı ve dirençleri de bu sonucun oluşmasında katkılarını esirgemişlerdi.

İltizama 1842'den itibaren yeniden dönülmekle birlikte, onun en büyük şikâyetlere yol açtığı, mahzurlarının en çok ortaya çıktığı ziraî üretimde bir yıl daha emanet usulüne devam edildi. Ancak emanet usulünün hazine bakımından en başarısız sektörü bu olduğu için 1843'den itibaren burada da iltizama dönmekten başka çare bulunamadı.

Açık seçik tarifelere göre vergilendirildiği için kanunsuz baskılara yönelme imkânının az olduğu düşünülen gümrükler yeniden iltizama devredilen ilk büyük grubu oluşturdu. Mart 1842'den itibaren İstanbul, Cidde ve Yemen müstesna olmak üzere bütün gümrükler yeniden iltizama idare edilmeye başlandı. Bununla beraber iltizamı ortadan kaldırma konusunda siyasi irade yerleşmiş bulunduğu için gümrüklerde emanet yönetimi Mart 1860'dan itibaren gerçekleştirilebildi.

Aşarda da iltizama 1843'de yeniden dönülmekle birlikte, devletin esas hedefi ve iradesi üretici halkın üzerindeki baskısını hafifletici mekânizma ve tedbirlerle iltizam metodunu mümkün olduğu kadar iyileştirmek, daraltmak ve neticede kaldırmaktı. Nitekim bu tarihten sonra iltizam usulünün devlete ve halka

zarar veren uçlarını budama yönünde deneme ve tedbirlerle sahası giderek daraltıldı. Ancak tümüyle ortadan kaldırılması imparatorluğun sonuna kadar gerçekleştirilemeden kalmış ve Cumhuriyet devrinde aşar ile birlikte 25 Şubat 1925 tarihli kanun ile tasfiye edilmiştir.

* Mehmet Genç'in Voyvoda Caddesi Toplantıları'nda katılımcılarla paylaştığı bu çalışmanın tamamı Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi 22. cilt İstanbul 2000 s. 154-158'de yayımlanmıştır.