

Etkinlikler - Voyvoda Caddesi Toplantıları 2003-2004

19. Yüzyılda Osmanlı Kamu Mâliyesi

Prof. Dr. Tevfik Güran

19. yüzyılda, Osmanlı İmparatorluğunda kamu mâliyesi alanında oldukça önemli değişimler yaşandı. Bunlardan birincisi, kısa bir sürede sürdürülemez hale gelmiş bir dış borçlanma sürecinin yaşanmış olmasıdır. İkincisi ise mali açıdan ciddi bir yeniden yapılanma sürecinin gerçekleştirilmiş olmasıdır.

Tanzimat, gerçekleştirdiği mali reformlarla modern bir mali yapı ortaya çıkarmıştır. İmparatorluğun klasik döneminde istisna ve imtiyazların son derece yaygın olduğu adeta tesadüfi bir vergi düzeninin egemen olduğu bir durumdan, genel kurallara dayalı olarak ödeme gücü olan herkesin vergilendirildiği bir yapıya geçilmiştir. Ayrıca devlet elde ettiği bu gelirleri klasik dönemde çeşitli kişi, grup ve kuruluşlarla paylaşmak zorundayken, Tanzimat'la birlikte getirilen reformlar bu gelirlerin oldukça önemli bölümünün doğrudan devlete intikalini sağlayabilmiştir.

Klasik Osmanlı mali sisteminde devlet gelirlerinin çok önemli bir bölümü kırsal kesimden sağlanıyordu. "Aşar" adıyla hepimizin bildiği bu vergi devletin en temel gelir kalemini oluşturuyordu. Şehir insanları ise prensipte kişi olarak vergilerden muaftılar. Ancak "ihtisap" olarak adlandırılan pazar vergileri ile tükettikleri mallar sebebiyle gümrük vergisi şeklinde birtakım vergiler öderlerdi. Bunun dışında devletin yine çok önemli bir vergi kalemi gayrimüslimlerden alınan cizyeydi. Devlet bu önemli gelir kaynaklarının bir bölümünü dirlik, mülk veya vakıf şeklinde belirli kişi ve gruplara tahsis etmişti. Bir bölümü de doğrudan, merkezi hazineye giriyordu; özellikle has şeklinde düzenlenen vergiler merkezi hazine adına toplanıyordu. Bu merkezi hazine adına ayrılan gelirlerin tahsili iltizam yöntemiyle gerçekleştiriliyordu ve dolayısıyla da devlet bu gelirlerinin bir bölümünü de mültezim denilen gruplarla paylaşmak zorunda kalıyordu.

Özellikle savaş yıllarında, ihtiyacın miktarına bağlı olarak daha çok hane, aile, çift, ocak gibi bir esasa dayalı olarak dağıtım gerçekleştirilen ve "tekalif-i örfiye" adı verilen vergilerle de merkezi hazine ek gelir sağlıyordu.

Merkezi hazinenin bu sınırlı kaynakları, harcamaların da sınırlı olması nedeniyle büyük bir mali problem yaratmıyordu. En önemli harcama alanı oldukça düşük maaşlar alan ve sayıları da sınırlı olan yeniçerilerin maaşlarıydı. Ancak zaman içinde askeri teknolojideki değişimlere de bağlı olarak devletin savunma ihtiyaçlarının karşılanması, merkezdeki yeniçeri ordusunun sayısının giderek artırılmasını gerektirdi. Bu askeri ihtiyaçları karşılamak için merkezi yönetimin gelirlerini artırmada başvurduğu yöntem, vergileme gücünü artırarak mevcut gelirlerin daha büyük bölümünü merkezi hazineye aktarmak ya da malikâne ve esham gibi daha sonra gerçekleşecek gelirlerinin önceden tahsilini sağlayan yöntemlere başvurmak oldu.

19. yüzyıla gelindiğinde yeniçeri ordusu ile devletin temel savunma probleminin çözümlenemeyeceğinin anlaşılması ile yeni bir ordu kurma gayretleri ortaya çıkınca devletin gelir ihtiyaçları daha da şiddetli hale geldi. Devlet 19. yüzyıl başında bu problemini, merkezi hazineye bol ve kolay gelir sağlayabilecek, müsadere, tağşiş, miri mübayaa ve ticari tekeller oluşturma gibi birtakım klasik yöntemlerle çözmeye çalıştı. Bu mali yöntemlerin sakıncası, uzun dönemde üretici kesimler üzerinde olumsuz etkiler yaratmasıydı. Özellikle tarım kesiminde ciddi bir daralmanın ortaya çıkmasında uygulanan bu yöntemlerin ciddi bir rolü olmuştur.

Tanzimat yönetimi 19. yüzyılın ilk yarısındaki bu olumsuz uygulamaların sonuçlarını görerek daha uzun dönemli, daha köklü bir reform gayretine girmiştir. Tanzimat yönetiminin mali alanda üç temel hedefinden söz edilebilir. Birincisi, ödeme gücünü dikkate almayan geleneksel vergi sistemi yerine doğrudan geliri ve serveti vergilendirmek. İkinci olarak, istisna ve muafiyetlere yer vermeden ödeme gücü olan herkesin vergilendirilmesi, vergi yükümlüsü haline getirilmesi yine Tanzimat yöneticilerinin çok önemli bir hedefiydi. Nihai olarak da etkin bir mali bürokrasi oluşturarak bu gelirlerin doğrudan devlet adına toplanması hedefleniyordu.

Tanzimat yönetiminin başlattığı reformlar daha sonra II. Abdülhamit ve İttihat ve Terakki dönemlerinde de sürdürülerek geleneksel Osmanlı vergi sisteminde ciddi bir dönüşüm sağlanmıştır. Tanzimat yönetimi vergilere oldukça basit bir yapı getirmiştir: Tekalif-i örfiye olarak bahsettiğimiz haneye, ocağa veya başka esaslara bağlı olarak tahsil edilen pek çok türü ve tahsis şekli olan vergiler kaldırılarak tek bir vergi getirilmiştir. Bu vergiyi merkez maliyesi sadece vilayetler düzeyinde belirlemiştir. Daha sonra bunların vilayet içinde dağılımı yerel otoritelere bırakılmaktaydı. Onlar da kaza, mahalle ya da köyler arasında bu vergilerin dağıtımını sağlamaktaydı, hatta bu yüzden komşuca paylaşılan vergi olarak nitelendiriliyordu. Daha sonra hanelerin ödeme güçlerine göre bunun paylaşılması gerekiyordu. Tanzimat yönetimi bu dağılımın tesadüfi olmasını önleyebilmek için ciddi bir gelir ve servet tahriri çalışması başlatmıştır. Tanzimat yönetiminin ilk mali örgütlenme şekli olan muhassıllıkların başında yer alan muhassılların bir önemli görevi de, vergi dağılımının sağlanması için, buldukları bölgelerde hanelerin gelir ve servetlerini tespit etmektir; fakat olumlu bir sonuç alınamadı. Daha sonra tüm imparatorlukta 1844 yılında temettuat tahrirleri adı verilen gelir sayımları gerçekleştirildi ve merkezde bunların özetleri çıkartıldı. İmparatorluğun aşağı yukarı bütün eyaletlerinde vergi yükünün ne olduğu hesaplandı ve sonuçta Rumeli bölgesinin vergi yükünün çok düşük, buna karşılık Anadolu'nunkinin yüksek olduğu görüldü. Ama bir vergi ayarlaması yapmanın, özellikle de Rumeli bölgesinde vergi yükünü artırmanın yaratabileceği siyasi problemler düşünüldüğünden, temettuat tahrirlerinin de pratikte bir sonuca ulaşması mümkün olmadı. Tanzimat'tan sonraki 20 yıl bütün gayretlere rağmen bu verginin de tekalif-i örfiyede olduğu gibi hane, ocak, çift gibi ödeme gücünü dikkate almayan esaslara göre dağıtımına devam edildi. 1858'de daha çok tapu ve kadastro tahriri sayılabilecek bir tahrir faaliyeti ciddi anlamda başlatıldı. Yanya ve Hüdavendigâr bölgeleri pilot bölge olarak seçildi; yerleşim merkezlerindeki arazi, arsa ve binalar ölçülerek gelirleri ve değerleri saptandı. Ayrıca bir nüfus sayımı yapıldı ve bölgede yaşayan insanların gelirleri, meslekleri tespit edildi ve kendilerine vergi yükümlülüklerini belirten bir kimlik verildi. Yanya ve Hüdavendigâr'da yapılan bu tapu kadastro çalışmaları oldukça başarılı oldu ve 1860'da tüm imparatorlukta aynı tür tahrirlerin yapılması kararlaştırıldı. Yapılan bu tahrirlerin asıl önemli sonucu, tamamıyla yeni bir servet vergisinin getirilmesiydi. Bütün arazi, arsa ve binalardan değerinin binde dördü oranında vergi alınmaya başlandı. Eğer bu mülk bir kira geliri getiriyorsa, ayrıca binde dört ek bir vergi daha ödenecekti; yani binde sekiz. Osmanlı mali uygulamasında servete yönelik bir vergi ilk defa konulmuş oluyordu. 1880'de yeni bir düzenleme yapıldı ve arazi ve arsalarla sahibi tarafından mesken olarak kullanılan ve değeri 20.000 kuruşu aşma yan mülklerde vergi oranı binde dört olarak tesbit olundu, ama mülk kiraya verilmişse veya değeri 20.000 kuruşu aşarsa o zaman bu vergi oranı binde sekiz olarak uygulanacaktı. 1858 ve 1860 tahrirlerinde insanların sanayi ve ticari faaliyetlerinden elde ettikleri kazançların da tespit edilmesine yönelik bir çalışma yapıldı ve ilk kez, binde üç oranında bir gelir vergisi kondu. Temettü vergisi olarak adlandırılan bu vergi 1878'de % 4'e, 1886'da % 5'e yükseltildi. Ayrıca bu tarihte maaşlar ve ücretler de bu vergilerin konusu haline getirildi ve böylece Osmanlı uygulamasında ilk defa bir gelir vergisi uygulaması başlatılmış oldu. Baştan itibaren tamamen maliye bürokrasisi tarafından toplatılan bu gelir ve servet vergileri hem devlet için önemli bir gelir kaynağı olmuş, hem de vergi yükünün kırsal kesimlerden şehirlere doğru yönlendirilmesini sağlamıştır.

Devletin diğer bir önemli gelir kalemi cizyeydi. Cizye Tanzimat öncesinde ödeme gücünü dikkate alarak üç farklı sınıf halinde tahsis edilmekteydi, ama 1856 Islahat Fermanı'yla bu vergi kaldırılarak yerine aynen Müslümanlarda olduğu gibi askerlik bedeli ödemesi getirildi. Devletin diğer bir önemli vergi kaynağı tarımsal ürünlerden alınan aşardı. Öşür yeni sistemde de devletin en önemli gelir kaynağıydı. Tanzimat bu aşar vergisinin oranını bütün bölgeler ya da bütün ürünler için onda bire indirdi; fakat vergi girdi maliyetlerini dikkate almaksızın hesaplandığı için gerçek oran bunun çok üzerindedir. Tanzimat'ın ilanından sonra aşar vergilerinin toplanmasında iltizam sisteminden vazgeçildi, muhassıllar tarafından bu vergilerin doğrudan tahsil edilmesinin sağlanmasına gayret gösterildi; ama bunda başarılı olunamadı ve vergi gelirinde ciddi düşmeler ortaya çıktı; bunun üzerine iltizam sistemine geri dönüldü. Daha sonra da bazı gayretler gösterilmesine rağmen Osmanlı maliyesi hiçbir zaman aşar gelirlerini doğrudan maaşlı memurları kanalıyla toplama konusunda başarılı olamadı. Diğer bir önemli vergi kalemi, hayvanlardan alınan vergilerdi. Her bölgede her on koyundan birinin devlet tarafından belirlenen fiyatlarla satın alınması şeklinde uygulanıyordu ve bu fiyat piyasa fiyatına göre oldukça düşük tespit edildiği için bir vergi niteliği taşıyordu. Verginin kaynağını tahrir edici bir etki yarattığından 1859'da

bu uygulamaya son verildi, bunun yerine hayvanların geliri üzerinden vergi almayı esas alan bir vergi sistemi getirildi.

Devletin bir başka önemli gelir kaynağı gümrük vergileriydi. 1838 Ticaret Anlaşması gereği ithalattan % 5, ihracattan % 12 vergi alınıyordu. Bu anlaşmanın özellikle üretici kesimlerin aleyhine olduğunun anlaşılması üzerine Avrupa devletleriyle bir yeni anlaşma yapılabilmesi için çeşitli teşebbüslerde bulunuldu. Ancak 1861-62'de sonuç alınabildi ve ithalat vergilerinin % 8'e yükseltilmesi, ihracat vergilerininse % 8'e indirilmesi sağlandı ve her yıl % 1 ek bir indirim yapılarak 1869'da artık ihracatın % 1 oranında vergilendirilmesi kararlaştırıldı. 1861-62 anlaşmasından sonra Osmanlı devleti bu anlaşmanın şartlarının değiştirilmesi için çeşitli gayretler gösterdiyse de ancak 1915'te sonuç alınabildi ve ithalat vergileri % 15'e yükseltildi. Tanzimat'tan sonra gümrük gelirlerinin de doğrudan merkezi hazinenin bürokratları tarafından tahsil edilmesine gayret gösterildi, ama yine başarılı olunamadı ve İstanbul, Cidde ve Yemen dışında diğerleri iltizama verilmeye devam edildi.

Tanzimat'tan sonra tüm tuzlalar devlet tekeli haline getirildi, üretim ve satışından devlet önemli gelirler sağladı. 1860'ta tütün ithali yasaklandı ve perakende ticareti tekel haline getirilerek tüketiminden ciddi vergiler alınmaya başlandı. Aynı şekilde içki Tanzimat'tan önce de vergi konusuydu, Tanzimat'tan sonra da vergi konusu oldu. 1881'de bu üç gelir kalemi Düyun-ı Umumiye İdaresi'ne bırakıldı. Devletin nihayet başka bir önemli gelir kaynağı ise eyaletlerden alınan maktu vergilerdi.

Devletin bu dönemdeki giderlerine baktığımızda, dört önemli gider kalemi söz konusuydu. En önemli gider unsuru askeri giderlerdi; kara ve deniz güçleri için yapılan harcamalardı. Sultanın, yani sarayın harcamaları önemli bir harcama kalemiydi. Yine çok önemli bir harcama kalemi, idari harcamalardı. İçişleri, dışişleri, maliye ve vakıflar gibi birimlerin memur maaşları ve diğer giderleri Tanzimat'tan önce olduğu gibi Tanzimat'tan sonra da devletin önemli harcama alanları olmuştur. Tanzimat reformlarından sonra idari harcamalar alanında gerçekleşen önemli bir değişim, imparatorluğun eğitim, sağlık, haberleşme, ulaşım, sosyal yardım ve güvenlik gibi alanlarda üstlendiği yeni fonksiyonlar dolayısıyla yeni harcama alanlarının bütçeye girmesiydi. 20. yüzyılın başında geleneksel idari ve askeri kurumlar yanında artık pek çok modern eğitim kurumu, karantina merkezi, modern çiftlikler, tarım okulları, kara ve demiryolu, liman, posta ve telgraf işletmeleri de yer alıyordu. Buralarda istihdam edilen işçi ve memurların maaşları devlet bütçesinin önemli bir kalemini oluşturuyordu. Nihayet devletin bir başka önemli harcama grubu da dış ve iç borçlara ödenecek anapara ve faizlerinden oluşuyordu.

Bütün bu önemli reformlardan kazançlı çıkan tabii ki devlet oldu; Tanzimat'la başlayan dönemde devlet gelirlerinde ciddi artışlar gerçekleşti. 1840-1918 arasındaki yaklaşık 80 yıla yakın bir dönemde aşağı yukarı 66 yılın bütçe rakamlarını bilebiliyoruz. Genel hatlarıyla bakarsak, 1840'larda Osmanlı devletinin gelir ve giderleri aşağı yukarı 600 mily on kuruş dolaylarındaydı. 1860'lara geldiğimizde gelirin ikiye katlandığını görüyoruz: 1.2 milyon kuruş dolaylarında bir gelir, 1.4 milyon kuruş dolaylarında bir harcama söz konusu.

1875-76'da gelirler tekrar ikiye katlanarak 2.4 milyon kuruşa, giderler de 2.9 milyon kuruşa yükseldi; fakat 1879-80 mali yılında Osmanlı-Rus Savaşı'nın yol açtığı ciddi kayıplar devlet gelirlerine de yansımış ve ciddi gelir düşüşü söz konusu olmuştur. İmparatorluk bu "katastrofik" diyebileceğimiz savaşta Bosna Hersek, Sırbistan, Kafkaslar, Kars, Ardahan ve Kıbrıs'ı kaybetti. 1850'de Avrupa'daki topraklar Osmanlı nüfusunun aşağı yukarı yarısını barındırıyordu; 19. yüzyılın ikinci yarısındaki bu toprak kayıplarıyla imparatorluk nüfusunun aşağı yukarı üçte birini yitirmiş oldu. Bu nüfus ve toprak kayıplarının mali sonuçları daha ağır hissedildi, çünkü kaybedilen bölgeler ekonomik gelişme bakımından ortalamanın oldukça üzerinde olan bölgelerdi ve dolayısıyla ekonomik ve mali kayıp, nüfus ve toprak kayıplarından daha ciddi boyutlardaydı. Nitekim biraz önce 2.5 milyon kuruşa ulaştığımız devlet gelirleri, Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra 1.5 milyon kuruşa indi. II. Abdülhamit iktidarı boyunca da devlet gelirlerinde ciddi artışlar söz konusuydu. Abdülhamit iktidarının sonuna gelindiğinde devlet gelirleri aşağı yukarı Osmanlı-Rus Savaşı öncesindeki rakamlara yeniden ulaşabildi. İttihat Terakki döneminde de gelirler artmaya devam etti. Nitekim 1918-19 mali yılında devlet gelirleri 3.5 milyon kuruşa, giderleri ise 5 milyon kuruşa yaklaşmıştı, ama savaş yıllarının yüksek enflasyon oranları nedeniyle reel olarak gelirlerde ciddi düşüşler söz konusuydu.

Devlet gelir ve giderlerindeki bu gelişmenin en önemli sonuçlarından biri, bütçe açıklarının ciddi biçimde artması olmuştur. Tanzimat döneminin başlarındaki, aşağı yukarı denk sayılabilecek bütçeler Kırım Savaşı'na kadar bu özelliğini aşağı yukarı korumuşlardır. Ama Kırım Savaşı yaklaşık olarak o dönemde ortalama devlet gelirlerinin bir buçuk, hatta belki iki katına yaklaşan bir harcamaya neden olmuş, bu da ciddi bir bütçe açığına yol açmıştır. Daha sonra savaşın finansmanının yarattığı açıklar da bütçe açıklarının şişmesine neden olmuştur. Kırım Savaşı'ndan sonra Osmanlı-Rus Savaşı yine bütçe dengelerini alt üst etmiştir.

Düyun-ı Umumiye idaresinin kurulduğu 1881-82 mali yılında bütçe açığının devlet giderlerine oranı 1/3'ün üzerindedir. Abdülhamit döneminde de bütçe açıklarının % 20'lerin üzerinde seyrettiğini görüyoruz. Kırım Savaşı gerçekte Osmanlı İmparatorluğu'nun belki de mali kaderinin değiştiği bir savaştı. Sadece yarattığı büyük savaş finansmanı harcaması nedeniyle değil, daha sonra yarattığı iç ve dış borçlanma süreci dolayısıyla bütçe açıklarının ciddi şekilde artmasına neden olmuştur.

Tanzimat döneminin son mali yılı olan 1875-76 bütçe verilerine göre artık Osmanlı bütçeleri adeta bir maaş, iç ve dış borç ödemeleri bütçeleri haline gelmiştir-. Bu yılda sadece borç ödemeleri, devletin toplam giderlerinin yarısını aşan bir orana ulaşmıştır. Başka bir ifadeyle devlet gelirlerinin üçte ikisi sadece borç ödemelerine gidiyordu.

Tanzimat'ın başlarında yapılan bir tespite göre devletin toplam borcu 350 milyon kuruş dolaylarındaydı. Hatta geçmiş yıl gelirlerinden yapılacak tahsilatla bunun bir kısmının ödenebileceği hesap ediliyor ve hazine borcunun 235 milyon kuruşa ineceği tahmin ediliyordu. Ancak 1862-63 mali yılına geldiğimizde hazinenin toplam borç yükü 6.5 milyar kuruşa ulaşmıştı ki o tarihteki bütçe gelirlerinin yaklaşık beş katı idi. Osmanlı mali yönetimi bu iç borç yükünü hafifletmek için giderek artan miktarda dış borçlanmaya başvurdu. 1854-1882 yılları arasında 20.4 milyar kuruş borç alındı ama buna karşılık sadece 11.6 milyar kuruş gelir elde edildi. Elde edilen fonlardan daha fazlası bu dönemde borç ödemelerine ayrıldı. 1854-55 mali yılı ile 1881- 82 mali yılları arasında toplam 15 milyar kuruş borç ödemesi yapıldı. 1874 yılında devletin yalnız dış borçları bir yıllık bütçe gelirlerinin 10 katına yükselmişti. Aşağı yukarı 22 milyar kuruş dış borç yükü vardı ve 1875'te Osmanlı devleti bu dış borç yükümlülüklerini yerine getiremeyeceğini açıklamak zorunda kaldı. Bu gelişme, Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin kurulması ile sonuçlandı ve aşağı yukarı devlet gelirlerinin yaklaşık beşte ikisi Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin denetimine tahsis olundu.

Özetle bir sonuç ifade etmek gerekirse, devlet gelirlerini ciddi şekilde artırmayı başaran, ciddi bir yeniden mali yapılanmayı sağlayan 19. yüzyıl Osmanlı mali yönetimi aynı başarıyı harcamaları disiplin altına alma konusunda gösterememiştir. Önce iç ve daha sonra da bir dış borçlanma süreci ve daha önemlisi de bu borçlanma yoluyla elde ettiği kaynakları üretimi artırmaya, yani bu borçların geri ödenmesini sağlayacak alanlara yönlendirme başarısını gösteremediği için bir mali kriz içine düşmüş ve dolayısıyla da Osmanlı mali yönetiminin bütün bu ciddi mali yapılanma gayretlerine rağmen bir mali iflasla karşılaşmasının altında yatan temel nedeni oluşturmuştur.