

“İdare Hukukunda İltizam Usulü ve İltizam Sözleşmeleri”

“Tax-farming Procedure And Tax-farming Contract In Administrative Law”

Ömer Can BAŞ* 

Öz

İltizam sözleşmeleri, klasik idari sözleşme tiplerinden biridir. Bazı İdare Hukuku kitaplarında bu sözleşme tipi konusunda yetersiz ve birbirini tekrar eden ifadeler yer alır. İdare hukukumuzda idari sözleşme tiplerinden biri olan İltizam Sözleşmesi tipi beraberinde, kamu hizmetlerinin görülme usulleri arasında yer alan ‘İltizam’ usulünü de gündeme getirmektedir. Bu usulün kökü yüzyıllar öncesine dayanmakta olup Osmanlı Dönemi öncesinde dahi mevcut olduğuna dair kanıtlar bulunmaktadır. Osmanlı idaresinde bu usul temel olarak vergi kalemlerinin toplanması işleminin özel bir kişiye ihale edilmesi suretiyle işletilmiş olup zamanla sözleşme konusunda genişlemeler meydana gelmiştir. Bu çalışma, hem iltizam usulünün temel özellikleri, gelişimi ve karşılaştırmalı olarak incelenmesini hem de iltizam sözleşmelerinin akdedilme süreçlerine dair içerdiği bilgilerle klasik idari sözleşme tiplerinden biri olan ‘İltizam Sözleşmelerine’ ışık tutmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Timar, Mukataa, Kamu Hizmeti, İltizam, Mültezim,

Abstract

Tax farming contracts are one of the classic types of administrative contracts. Some Administrative Law books contain insufficient and repetitive statements about this type of contract. In our administrative law, the type of Tax farming contracts, which is one of the types of administrative contracts, brings to the agenda the “Tax farming” procedure, which is among the procedures for performing public services. The roots of this method date back centuries and there is evidence that it existed even before the Ottoman period. In the Ottoman administration, this procedure was basically operated by awarding the collection of tax items (especially titles tax) to a private person, and over time, the contract was expanded. This study aims to shed light on “Tax farming Contracts”, which is one of the classical administrative contract types, with the information it contains about the basic features, development and comparative analysis of the tax farming procedure.

Keywords: Timar, Muqataa, Public Service, Tax-farming, Tax-farmer,

* Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, E-Mail: omerbas@sakarya.edu.tr

*Kesmezse iltifatını gamzen derûndan
Alsun gönül mukataasın iltizam ile¹
Sâbit*

I. GİRİŞ

Devlet; fiziksel-maddi unsura dayalı olarak ülke, sosyal-beşeri unsura dayalı olarak topluluk ve siyasi-hukuki unsura dayalı olarak egemenlik itibarıyla üç temele dayanmaktadır.² Devletin egemenlik unsuru, kendisi tarafından yürütülen tüm faaliyetlerinde yer alır. Devletin egemenlik unsuruna ilişkin herhangi bir mesele esas itibarıyla kamu hukukunun kapsamı dâhilinde kabul edilir. Kamu gelirlerinin ve giderlerinin yönetilmesi bağlamında da devletin egemenlik yetkisi bulunur. Buna bağlı olarak makalenin konusu itibarıyla mali hukuk³ dâhilinde yer alan iltizam – kısaca vergi gelirlerinin özel kişiler eliyle görülmesi-, özel kişinin belirlenmesi, özel kişiye ihalesi, süreç içerisindeki şartlar ve kurulan bu sistem içerisinde gelirlerin hazineye nakli idare hukukunun bir konusunu oluşturur. Bu izahımızın esas nedeni; makale içerisinde konumuzu oluşturan meselenin idare hukuku boyutundan işleneceğini beyan etmek maksadıyladır. Zira devlet gelirlerinin toplanması⁴ hem mali hukuku hem de idare hukukunu ilgilendiren kısımları mevcuttur. Kısaca devlet ile vergi mükellefi arasında konumlanan mali hukuk, “*vergi ödevlerinin niteliğine, vergi borcunun doğmasına ve ortadan kalkmasına ilişkin maddi ve şekli hukuk kurallarının tümü*”⁵ olarak ifade edilebilir.

Köken itibarıyla Arapça olan idare kavramı; yönetme(fr. *Direction*), yönetim(fr. *Administration*) ve çekip çevirme(fr. *Action de faire tourner*) anlamlarına gelir.⁶ Yönetim anlamındaki(fr. *administration*) idare, hukuk tekniği içerisinde organik ve fonksiyonel anlamda iki şekilde ele alınır. Organik görüş idareyi örgüt olarak, fonksiyonel görüş ise faaliyet olarak tanımlar.⁷ Bugünkü hukuk sistemi açısından vergi toplama faaliyetinin; vergi idarelerinin idari makamlar olmasıyla organik anlamda ve vergilendirme işlemlerinin üstün kamu gücü tarafından kamu hizmetlerinin devamı amacıyla yürütülmesiyle fonksiyonel anlamda, idare hukuku kapsamında olduğunu gösterir.

1 Aktaran; **Pakalın**, Mehmet Zeki; Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, Cilt: 2, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1993, s. 57.

2 **Anayurt**, Ömer; Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018, s. 221-259.

3 Hatırlanmalıdır ki; mali hukuk devlet gelirlerinin toplanması ve giderlerin yönetilmesi bağlamında geniş bir kavramdır. Ancak vergi hukuku, vergi kavramından hareketle, devlet gelirleri ile ilişkili bir hukuk dalıdır. Diğer bir isim olarak, ‘gelir hukuku’ da denir. **Bkz. Öncel**, Mualla / **Çağan**, Nami / **Kumrulu**, Ahmet; Vergi Hukuku Cilt: 1, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1985, s. 1.

4 ‘Vergi’ tabirini kasten kullanmadık. İltizam usulü, vergi gelirleri dışında da uygulama alanı bulmaktadır. Bu husus ileride detaylıca açıklanacaktır.

5 **Öncel/Çağan/Kumrulu**; 1985, s. 2.

6 TDK ‘İdare’ maddesi (<https://sozluk.gov.tr/>) (Erişim Tarihi: 19-03-2020). Ayrıca **Bkz.** Kamus-ı Fransevi Türkçeden Fransızcaya Lügat, ‘İdare’ maddesi. s. 61.

7 **Gözler**, Kemal / **Kaplan**, Gürsel; İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Temmuz 2015, s. 9-24.

Buraya kadar ifade ettiğim hususlar doğrultusunda, bu yazıya konu olan ‘iltizam usulünü’ idare hukukunun teorik kapsamında değerlendirmeye çalışacağım. Bu nedenle idare hukuku kapsamında odak noktamız ‘kamu hizmetlerinin görülüş usulleri’ ve ‘idarenin sözleşmeleri’ bahisleridir.

Bu yazıda öncelikle ilk bölümde Osmanlı arazi sistemini ve bu sistemin en önemli unsuru olan miri rejimden bahsedeceğiz. Zira iltizam usulüne Osmanlı’nın kuruluşundan sonraki dönemlerinde rağbet etmesinin temelinde miri rejimin uygulamaları yer almaktadır. Osmanlı’nın uyguladığı miri rejimin tarihteki kaynakları ve bir iktibas ürünü olup olmadığı yönündeki tartışmaları ifade ettikten sonra miri rejimi ve 1858 Arazi Kanunnamesindeki ‘arazi’ kavramının mündericatını zikredeceğiz. Son olarak yazıya giriş minvalinde gerekli gördüğümüz bazı kavramları tanımlayacağız. Bu kavramlar; ‘*sahib-i arz*’, ‘*ikta*’, ‘*mukataa*’, ‘*iltizam*’, ‘*emanet*’, ‘*malikâne*’ ve ‘*esham*’ kavramlarıdır.

İkinci bölümde iltizam usulünü, kamu hizmetlerinin görülüş usullerinden biri olarak incelemeye tabi tutacağız. İltizam usulünün hangi alanlarda uygulamaya konu olduğunu ifade ederek bu alanların kamu hizmeti niteliğini haiz olup olamayacağı hakkında değerlendirmede bulunacağız. Ardından iltizam usulünün tarihte hangi devletler tarafından uygulandığını göstermek amacıyla karşılaştırmalı bir çalışma ortaya koyacağız. Daha sonra iltizam usulünü, Osmanlı’nın son döneminde bu usule ait tedvin edilmiş kurallar doğrultusunda ayrıntılı incelemeye tabi tutacağız. Son olarak bu bölümde iltizam usulünün ilga edilmesi ve buna rağmen uygulamadan kaldırılamaması hakkında açıklamalarda bulunacağız.

Yazının son bölümünde genel olarak idari sözleşmeler ışığında ‘*iltizam sözleşmeleri*’ hakkında bilgi vereceğiz. Bu sözleşme tipini diğer idari sözleşmelerden ayırt edici unsurlarını ifade ettikten sonra iltizam sözleşmelerinin içeriğindeki hususları açıklamaya çalışacağız.

II. ‘İLTİZAM’IN KAYNAĞI OLARAK OSMANLI TOPRAK SİSTEMİ

İltizam sistemi Osmanlı uygulamasında büyük bir çoğunlukla toprak sistemi ile kaçınılmaz bir ilişki halindeydi. Zira yaşanan o dönemde toprağın işletilmesi ve idare edilmesi devletler açısından fevkalade mühim bir meseledir.⁸ Toprak üzerinden toplanacak gelirlerin (*varidatın*) iltizam usulü altında idaresi elbette Osmanlı arazi sistemi kapsamında belli bir anlam ifade edecektir. Osmanlı toprak yönetimi dâhilinde uygulanan sistemin genel adı ‘*miri rejim*’dir. Kökeni farsça olan ‘miri’ kavramı kısaca; hükümete ve devlet hazinesine ait, beylik anlamında kullanılır.⁹ Buradan hareketle bu kavramın idari nitelikte kullanıldığını görmekteyiz. Günümüzde kamu malı olarak ifade edilmesine karşın Osmanlı’da bu kavram miri mal olarak isimlendiriliyordu. Miri mal; ‘*devlet hazinesine ait mal*, *devlet malı*’ olarak tanımlanmaktadır.¹⁰

8 “Bütün zenginliğini topraktan çıkararak bir devir ve cemiyet nizamının özelliklerini anlayabilmek için toprağın tabii bulunduğu tasarruf şekilleriyle bu tasarruf şekillerinin icap ettirdiği sosyal münasebetleri göz önünde bulundurmak lazım geleceği aşikârdır.” **Albayrak**, Sadık; Budin Kanunnamesi ve Osmanlı Toprak Meselesi, Tercüman 1001 Temel Eser, No: 28, İstanbul, 1973, s. 25.

9 **Şemseddin Sami**; Kamus-ı Türkî, İkdâm Matbaası, Dersaadet, 1317(1901-1902), ‘Miri’ maddesi s. 1444.

10 Kubbealtı Lugatı, ‘Miri’ maddesi. (<http://lugatim.com/>) (Erişim Tarihi: 14-07-2020)

‘Miri rejim’ hukuki yapısı ilk kez 1858 Arazi Kanunnamesinde düzenlenmesine karşın Osmanlı Devleti kuruluşundan itibaren, bölgesel olarak farklılık göstermesine rağmen, söz konusu sistemi uygulamıştır.¹¹ Ancak uygulanan bu sistemin (belki tümüyle) Osmanlı Devletine has olduğu söylenemez. Hem Osmanlı öncesi İslam devletlerinde hem Osmanlıya Bizans üzerinden gelen mirasta ve hem de Sasanilerde uygulanan sistemlerde bu sistemin benzer şekilleriyle karşılaşmaktayız.¹² Elbette ifade edilen benzerliklerin, Osmanlı’nın ilk dönemlerinde miri rejimin ana unsuru olan tımar sisteminin kökeninin nereye dayandığı noktasında yapılan tartışmalar bu nedenle önem kazanmıştır.¹³

Osmanlı öncesi İslam devletlerinde uygulanan sistemlere baktığımız zaman, İslamiyet’in başlangıcında bizzat Hz. Muhammed tarafından uygulanan ‘ikta’ sistemini görmekteyiz.¹⁴ Bu sisteme aşağıda ayrıca inceleyeceğimiz gerekçesiyle burada fazla üstünde durmayacağız. İkta sistemi ve bunun dışındaki diğer arazi hukukuna ilişkin uygulamalar İslam hukuku açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Zira küçük bir devlet konumunda olan Medine İslam Devleti zamanla genişlemesi neticesinde fethedilen toprakların statülerinin belirlenmesi halledilmesi gereken bir belirsizlik idi.

İslam hukukunun temel kaynaklarından sayılabilecek Ebu Yusuf’a göre arazi dört kısımdır. Bunlardan ilki halife tarafından idare edilen devletin mülkiyetinde olan topraklardır(haraci arazi). İkincisi, sahiplerinin mülkiyet hakkını kabul eden sulh anlaşmasıyla alınan topraklardır. Üçüncüsü, devletin çıplak mülkiyeti dışında başka bir müdahale yetkisi bulunmadığı ‘öşür’ arazisidir. Sonuncusu, hiç faydası bulunmayıp da mülk edinmeye müsait ‘mevat’ arazidir.¹⁵ Burada önem arz eden iki arazi vardır ki bunlar, haraci arazi ve öşür arazisidir. Bu iki arazi üzerinde toplanacak vergilerin iltizama konu olabilmesi mümkündür. Osmanlı arazi hukukunda da benzer bir durum mevcuttur. Bu hususa aşağıda değineceğiz.

Osmanlı Devleti’nin mali yapısını oluşturan unsurlardan biri de caiz olarak görülen (kabul edilen, cevaz verilen kısmı) Bizans uygulamalarıydı.¹⁶ Ortaçağ Avrupa’sının kırsal kesimindeki uygulamalar

11 **Küçükkalay**, Abdullah Mesud; *Osmanlı Toprak Sistemi – Miri Rejim-*; Osmanlı 3 (Editör: Güler Eren), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 53.

12 “*Tarımsal arazi üzerinde devlet mülkiyeti, Osmanlıların icar ettiği bir şey değildi. İslam hukukunda toprak mülkiyeti, son tahlilde, fetih kavramına ve İslam cemaatinin tümüyle Allah’ın vekilleri olmaktan gelen hakkına dayanıyordu. Fethedilen toprakların Müslümanların, ya da İslam devletinin, elden çıkarılması yasak ortak mülkiyeti sayılması anlamında ‘fey’ el-müslimin’ kavramı, İslamiyet’in ilk yıllarında Bizans ve Sasani etkisi altında kesin kurumsal biçimini aldı.*” **İnalçık**, Halil; Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi Cilt: 1 (Çev. Halil Berktaş), 2. Baskı, Eren Yayınları, İstanbul, Kasım 2004, s. 145.

13 Bu yöndeki bir değerlendirme için **bkz. Köprülü**, Fuad; Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Etkisi, 3. Basım, Kaynak Yayınları, İstanbul, Mart 2002, s. 76-90. Burada Köprülü, tımar sisteminin kökeninin ortaya konulması bakımından İslam devletlerinin ve Bizans uygulamalarından ziyade Büyük Selçuklu İmparatorluğu ve Anadolu Selçuklu Devleti üzerinde tetkike girişir. Zira yazar, bu köken tartışmasını kesin surette çözmek gerektiğini düşünür ve bu nedenle daha garantici bir anlayışla zamansal bakımdan daha yakın olana (Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklu devletlerine) başvurur.

14 **Şafak**, Ali; İslam Arazi Hukuku ve Tatbikatı (İlk Devirler), TÜRDAV Basım, İstanbul, 1997, s. 53.

15 **Şafak**, 1997, s. 58-60.

16 “*Varidat-ı devlet cüzüyye-i şer’iyyeden ve müteceviz olan müluk-u iseviyyenin vergi maktualarından ve havass-ı hümayun aşarıyla gümrük ve memlehaler hasılatından ve en cesimi emval-i ganaim-i hams-i şer’isinden ibaretir.*” **Bkz. Mustafa Nuri Paşa**; Netâyıcı’ı – Vukû’ât I-IV (İndeksli Tıpkıbasım) (Haz: Yılmaz Kurt), Türk Tarih Kurumu Yayınları,

açısından şu iki kavram önemli bir yer tutar; ‘domain’ ve ‘tenure’... Ortaçağın sonuna kadar bazı bölgelerde bu sistem uygulanmıştır. Bu sistemde toprağın bir kısmı barona ait bir bölüm iken kalan kısmı köylülerce işletilmektedir. Burada barona ait olan kısma ‘domain’, köylülerin işlettiği kısma ‘tenure’ adı verilmiştir.¹⁷ Köylüler toprağın geriye kalan kısmını kullanıp işleyebilmelerine karşılık aynen veya nakden bir bedel ödemekle mükelleftir.¹⁸ Ortaçağ Avrupasında mer’i olan bu toprak rejiminin tımar veya miri arazi uygulamasının kökeni saymak benim de haklı bulduğum görüşe göre mümkün gözükmemektedir:

“Bizzat kendisine ait bir mülk toprağı kiralayıcı vaziyetinde bir toprak beyi olmayan sipahi tabiatıyla garp orta zamanının senyörü gibi malikânesinin bir kısmını büyük bir çiftlik halinde bizzat işleyen ve bu bakımdan diğer kısım topraklara yerleşen köylülerden angarya mesai isteyen bir toprak zengini de değildir. Hülasa sipahi-beyi tam manasıyla bir derebeyi yahut toprak-beyi değildir... O, para ekonomisinin kâfi derecede inkişaf etmemiş olduğu bir devirde, maaşını, miktar-ı muayyen ve defterde kayıtlı olan toprak gelirinden gidip bizzat toplamak için eline bir havale name verilmiş bir memurdur.”¹⁹

Aynı yöndeki bir başka görüşe göre; Avrupa feodalitesinde merkezi hâkimiyetin güçsüz duruma düşmesi neticesinde senyörler eliyle küçük küçük birçok sayıda hâkimiyetler kurulmuştu. Asil sınıfı temsil eden bu senyörler arazinin sahipliği yanında halk üzerinde siyasi haklar da elde ediyorlardı. Son olarak kendilerine tabi özel bir askeri teşkilatları da mevcuttu.²⁰

Son olarak Max Weber’e göre Osmanlı tımar(prebend) sistemi Batı Avrupa’nın ‘vassalic’ feodalizminden şu üç sebepten dolayı farklıdır. Osmanlı tımar sisteminde; merkezden bölge düzeni için minimum atama yapılır, tımar sahibi görevin gereklerini yerine getirmese tımarı geri alınır ve her tımarlının geliri oranında sorumlu olacağı düzenlenmiştir.²¹

A. OSMANLI TOPRAK SİSTEMİ

I. Osmanlı Devletinde “Arazi”

Osmanlı Devleti mülkü(veya devletin ülke unsuru) üzerinde bulunan arazi beş kısma ayrılır. Bunlar; ‘arazi-i memluke’, ‘arazi-i miriyye’, ‘arazi-i mevkufe’, ‘arazi-i metruke’ ve ‘arazi-yi mevat’dır.²² Bizim için konumuz itibarıyla önem atfedeceğimiz tür ise arazi-i miriyye yani miri arazidir. Miri arazi, rakabesi(çıplak mülkiyeti) beytülmale ait olarak ihalesi devlet tarafından icra oluna gelen tarla,

Ankara, 2014, s. 20-21.

17 Heaton, Herbert; Avrupa İktisat Tarihi (Çev. Mehmet Ali Kılıçbay, Osman Aydoğuş), Cilt: 1, Teori Yayınları, Ankara, 1985, s. 86-89.

18 Heaton, 1985, s. 88.

19 Albayrak, 1973, s. 30-31 (vurgu yazara aittir).

20 Bkz. Özçelik, Selçuk; ‘Avrupa Feodalitesi ile Türklerin Tımar Teşkilatını Mukayesesi’, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 17, Sayı: 3-4, 1951, s. 854-859.

21 Aktaran: McGowan, Bruce; Economic Life In Ottoman Europe Taxation, Trade And The Struggle For Land 1600-1800, Cambridge University Press, New York, Mart 2010, s. 47.

22 1858 Arazi Kanunnamesi I. Madde (24.01.1858), Düstür Tertib I, Cilt 1, s. 165-199.

çayır, yaylak, kışlak, korular ve benzeri yerlerdir.²³ Osmanlı arazilerinin ilki olarak sayılan arazi-i memlukede arazi üzerinde ilgili şahsın mülkiyet hakkı bulunmaktadır.²⁴ Zaten gerek İslam hukuku ve gerekse Osmanlı hukuku arazi üzerinde özel mülkiyete karşı durumda değildir. Miri arazi ve Mülk arazi arasındaki ayırım da buna dayanır.

Osmanlı Devleti'nin toprak yönetimi esas itibarıyla 'tımâr' ve 'has' adıyla ikiye ayrılmaktadır. Örneğin bir sancak toplamda beş yüz karyeden oluşmaktadır. Bu beş yüz karye iki yüz üç yüz civarında köy oluşturmaktadır. Söz konusu bu köylerde seksen doksan tımara bölünebiliyordu. Kalan kısmı da has kabul edilerek gerektiği takdirde şehzade, vezir, beylerbeyi, mirliya ve sair emirlere mahsus olarak ayırdıktan sonra bakiyesi 'hass-ı hümayun' adıyla devlet hazinesine bırakılmıştır.²⁵

2. Miri Rejim

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan Arazi Kanunnamesinin kabulüne kadar geçen sürede Osmanlı toprak yönetimi, dirlik tımar sistemi içinde yürütülmüştür. Tımar sistemi miri arazinin işletilmesinin bir aracı olması yanında imparatorluğun en kuvvetli dayanağı olan ordusunun esasını teşkil etmiştir.²⁶ Osmanlı Devleti ortaçağ Avrupası mirası olan derebeylik sisteminin bozukluklarını bertaraf etmek için bir sistem geliştirdi. İşte bu sisteme miri rejim adı verildi. Bu rejimin en önemli özelliği; *“toprağı işleyenleri serf olmaktan çıkarmış; derebeylik yerine tımar sistemini, serf yerine de tımar sahibi sipahi ile arasında sadece akdi bir münasebet olan, bir nevi aynı hak sahibi kiracıya benzer toprak mutasarrıflarını ikame etmiştir.”*²⁷

Miri arazi; rakabesi devlete ait tarla, çayır, yaylak, kışlak, kuru vb. niteliğinde olan, süresiz olarak memurlarca tapu mukabilinde köylüye tefviz edilen yerlerdir.²⁸ Miri arazi ile derin münasebet taşıyan dirlik veya tımar sistemi, devletin miri araziden belli bir kısmını komutan ve yüksek derecedeki memurlara belli hizmetlerine karşılık tahsis etmiştir.²⁹ Bir görüşe göre; *“tımâr usulü, muayyen bir*

23 1858 Arazi Kanunnamesi 3. Madde.

24 “Mülk arazi, kuru mülkiyet ve tasarruf hakkı, kayıtsız şartsız aynı şahsa ait olan arazilerdir.” **Avcı**, Mustafa; Türk Hukuk Tarihi, 7. Baskı, Atlas Akademi, Konya, 2018, s. 534.; “Şehir içinde olan yerler mülktür. Sahibi satabilir, hibe ve vakfedebilir, ölünce hepsi varislere intikal eder...” **Ebussuud** Efendi; Ma'ruzat (Haz: Pehlul Düzenli), Klasik Yayınları, İstanbul, 2013, No: 825. (**Aktaran**; **Avcı**; aynı yer.)

25 Netâyıcı'l – Vukû'ât, 2014, s. 17-18.; “Osmanlılarda arazi-i emiriyye tahrir edilmiş ve tımar ve zeamet itibarıyla mesbuk veya sebkedecek askeri hizmetler mukabilinde 'vazifehâr' olmak üzere terk ve bir kısmı selâtime ve diğer bir kısmı da vezirlerle sancak beylerine tefrik kılınmıştı. Askeri sınıflarla selâtin ve vüzeranın gayrisına tahsis olunan araziye 'tımâr ve zeamet' ve sultanlarla vezirlere ait olanlara da 'has' denilmekteydi.” **Pakalın**; Cilt 1, s. 67.

26 **Öner**, Erdoğan; Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, 2. Baskı, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 2005, s. 74.

27 **Cin**, Halil; Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, Kültür Bakanlığı Yayınları, Yenigün Matbaası, Ankara, 1978, s. 76.

28 **Cin**, Halil; Miri Arazi ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşümü, Çağ Üniversitesi Rektörlüğü, 3. Baskı, Ankara, Aralık 2005, s. 43.

29 **Cin**; 2005, s. 57. Ayrıca **bkz.** **Üçok**, Coşkun; 'Osmanlı Devleti Teşkilatından Tımarlar', Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 4, 1944, s. 529.

arazinin tevcihi veya araziye ait bazı hakların verilmesinden ziyade bazı vergilerin havalesinden ibarettir”.³⁰

Tımar sahibi(sahib-i arz) görevli bulunduğu tımar bölgesini korumakla mükelleftir. Kendisi araziye faydası dokunacağı suretle ziraat ve üretime itina ve gayret göstermelidir. Sefer halinde at ve silahların mükemmel durumda olması ve bulunduğu vaziyete göre kendisine tabi olanlar ile birlikte livası altında bulunduğu mirlivanın komutası altında savaş vazifesini ifa etmek mecburiyetindedir.³¹ Ancak dirlik/tımar sistemi başlangıcından itibaren aynı doğrultuda ilerlemedi. Bu sistem üzerinde bazı bozulmalar meydana geldi ve en nihayetinde ilga edilmiştir.³²

3. Miri Arazinin Tefvizi

Tefviz; miri arazinin açık artırma veya takdir olunan bedel üzerinden peşin alınarak devlet tarafından satılması anlamında kullanılan bir tabirdir.³³ Miri arazinin tefvizi, evveleminde bir sözleşmedir. Bu sözleşmenin konusu, rakabesi (kuru/çıplak mülkiyeti) devlette kalmak üzere, tasarruf hakkının belli bir bedel karşılığında süresiz olarak devletçe şahıslara devredilen, miri arazidir.³⁴

Genel itibarıyla sözleşmeler bilindiği üzere her iki tarafa da borç yüklerler. Bu tür sözleşmeler ‘*sinallagmatik*’ sözleşmeler olarak tanımlanır. Miri arazinin tefvizi sözleşmesinde³⁵ devlet/ idare, araziye devretme borcu altına girerken, sözleşmenin diğer tarafı peşin bir bedel(muaccele) ile her sene mahsulden belli nispetlerde bir ücret (müeccele) vermek ve araziyi işletmekle mükelleftir.³⁶

Miri arazinin özel kişilere, rakabesi devlette kalmak şartıyla, tefvizi iltizam usulüne benzemektedir. Ancak iltizam usulü belli bir süreyi kapsamaktadır. Bu yönüyle iltizam sözleşmelerinden farklı olmasına rağmen, malikâne usulünde arazi kişinin ömrüyle sınırlı olarak özel kişiye verildiğinden miri arazinin tefvizine benzemektedir. İltizam ve Malikâne usullerine ilişkin ayrıntılı izahlar aşağıda yeri geldikçe ifade edilecektir.

30 **İnalçık**, Halil; *İslam Arazisi ve Vergi Sisteminin Teşekkülü ve Osmanlı Devrindeki Şekillerle Mukayesesi*, Ankara Üniversitesi İslam İlimleri Enstitüsü Dergisi, Sayı: 1, Osman Yalçın Matbaası, İstanbul, 1959, s. 43.

31 Netâyicü'l – Vukû'ât, 2014, s. 18.

32 Bu hususta geniş bilgi için **bkz. Cin**; 1978, s. 431-543.

33 **Pakalın**; Cilt: 3, s. 434.

34 **Cin**; 2005, s. 87.

35 “*Tefviz muamelesi ivazlı, iki tarafa tam borç yükleyen karşılıklı bir akit niteliğinde hukuki bir muameledir.*” **Eren**, Fikret; Toprak Hukuku, S Yayınları, Ankara, 1991, s. 57.

36 **Akgündüz**, Ahmed; İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı Özel Hukuk-II (Miras-Borçlar-Eşya-Ticaret ve Devletler Hususi Hukuku), Cilt: 3, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 2012, s. 819.;

B. TEMEL KAVRAMLAR

I. “Sahib-i Arz”

Miri araziler üzerindeki çıplak mülkiyet devlete ait durumdadır. Bunun bir sonucu olarak miri arazi üzerinde ‘sahib-i arz’³⁷ denilen kimseler söz konusu toprak üzerinde ancak mülkiyet hakkından kaynaklanan belli yetkileri kullanabilmektedir. Roma hukukundan intikal ile medeni hukukta mülkiyet hakkının ‘usus’, ‘fructus’ ve ‘abusus’ olmak üzere malike üç tip hak verdiği kabul edilir. Bu haklardan ‘usus’ kullanma, ‘fructus’ yararlanma ve ‘abusus’ tüketme hakkını ifade etmektedir.³⁸ İslam hukukunda da mülkiyet hakkı üç unsurdan meydana gelir. Bunlar; rakabe, tasarruf ve zilyetlikdir. Rakabe kavramı bir eşya üzerindeki kuru mülkiyeti, tasarruf söz konusu eşyadan istifade/faydalanma hakkını, zilyetlik ise eşyayı elinde bulundurmaya tanımlamaktadır.³⁹ Mülkiyet hakkının Arazi Kanunundaki yansıması şu şekildedir:

*“Bugünkü anlamda mülkiyet hakkının kullanma (usus), yararlanma (fructus) ve tasarruf (abusus) yetkilerinden ibaret olduğunu düşünecek olursak, bu yetkilerden kullanma ve yararlanma (usus ve fructus) yetkileri, Arazi kanununa göre tasarruf hakkını (menfaat mülkiyetini); eşyanın (arazinin) aynı üzerindeki (hâkimiyet, iktidar) mülkiyet hakkını devretmek, sınırlamak yetkisi de (jus abudenti) rakabeyi, yani kuru mülkiyet hakkını oluşturmaktaydı... Arazi Kanunu mülkiyet hakkını; kuru mülkiyet, menfaat mülkiyeti olmak üzere iki kısma ayırmıştı. Devlet, arazi üzerinde bunlardan kuru mülkiyete, fertler ise, menfaat mülkiyetine sahipti.”*⁴⁰

Sahib-i arzın, arazinin mülkiyetinden yoksun olduğu aşikâr olup bu araziyi bir başkasına devredip devredemeyeceği tartışılmış bir konudur.⁴¹ Evveleminde ifade etmemiz gerekir ki, “kendilerine arazi tevcihi yapılan kişiler (sahib-i arz) arazinin tasarruf, intikal ve muamelelerini yürütmeye yetkilidir... Sipahinin izni olmaksızın yapılan işlemler geçersizdir.”⁴² Bu alıntıdan hareketle, buradaki durumun roma hukukundaki üçlü yapı ile kavranamadığı görülmektedir. Zira sahib-i arzın ‘abusus’ hakkının bulunduğu dair emareler görülmektedir. Zira verilen ismin(sahib-i arz lafzının) anlamının

37 Miri arazi üzerinde devlet tarafından toprağı kullanma yetkisi tanınan tımar ve zeamet ashabına ‘sahib-i arz’ ifadesi kanun ıstılahı olarak kullanılmaktadır. **Bkz.** Netâyıcı’l – Vukû’ât, 2014, s. 17-18.; “Taşralarda arazi-i miriyyenin tefviz ve ihalesine mal memurları yani defterdarlar ve mal müdürleri ve kaza müdürleri mezun olmalarıyla bunlar sahip-i arz hükmündedirler.” Tapu Nizamnamesi 1. Madde (15.12.1858), Düstur Tertib I, Cilt 1, s. 200.

38 “Mülkiyet hakkı, sahibine hakkın konusu olan şeyden kullanma (usus), ürünlerinden yararlanma (fructus) ve malı tüketme, eski deyimle sarf ve istihlak edebilme (abusus) yetkilerini sağlar.” **Oğuzman**, Kemal / **Seliçi**, Özer / **Oktay-Özdemir**, Saibe; Eşya Hukuku, 14. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011, s. 19.

39 **Cin**; 2005, s. 8.

40 **Eren**; 1991, s. 57.

41 Sahib-i arzın hukuki şahsiyeti ve yetkileri üzerinde tartışma için bkz. **Mundy**, Martha / **Smith**, **Richard** Suamerez; Modern Devlete Giden Yolda Mülk Siyaseti Osmanlı Suriyesi’nde Hukuk Yönetim ve Üretim (Çev. Süleyman Kızıltoprak), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, Eylül 2013, s. 40-43.; Ayrıca Ebu Yusuf yukarıda sayılan dörde ayrılan arazilerin ilk üçünde araziyi işleyenlere ‘sahibü’l-‘arz’, ‘rabbü’l-‘arz’ veya ‘malik’ ismini vererek mülkiyet ve zilyetlik hakkına sahip olanları birbirinden ayırmamıştır. **Bkz.** **Şafak**, 1997, s. 59.

42 **Kenanoğlu**, M. Macit; ‘Miri Arazi’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt 30, İstanbul, 2005, s. 158.

doğrudan arzın sahibi anlamına gelmesi de düşündürücüdür. Nihayetinde sahib-i arza verilen mülkiyet hakkının tam mülkiyet hakkı olarak telakki edilemeyeceğinin kabulü gerekir.⁴³

2. “İkta”

İkta, “mülkiyeti devlete ait arazinin rakabesinin veya menfaatinin hazinede istihkakı bulunan kimseye ulü’l-emr tarafından verilmesi yerinde kullanılan bir tabirdir.”⁴⁴ Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere bu sistem İslam dininin ilk devirlerinden itibaren uygulanmıştır.⁴⁵ Bir başka tanıma göre; “*harac kelimesinin mana-yı aslîsi iktadır. İktanın lügat manası bir malı mukataaya yani kesime vermek demek ise de, bizim muamelat-ı maliyemizde mukataa âmm, ikta hass olarak istimal olunur. Zira ikta denildiği gibi herkes bir şeyi anlamayıp fakat mukataa denildiği gibi rüsumat murat olduğu anlaşılır.*”⁴⁶

Aktardığımız bu alıntıya göre, mukataa ve ikta kavramları arasında derin bir münasebet bulunur. Bu itibarla arazinin kesime verilmesi olarak da tanımlanan bu süreç iltizamın da temeli olarak kabul edilmelidir. Zira arazinin bu şekilde taksimi beraberinde bu topraklar üzerindeki değer bir şekilde devlet ile buluşturulması mecburiyetini doğuracaktır. Osmanlı Devleti açısından ilk dönemlerinde bu araziler üzerinde maddi bir kazancın (altın, para vs.) hazinede toplanmasına ihtiyaç duyulmazken ilerleyen dönemlerde büyük değişimler yaşanacaktır.

Son olarak ikta sisteminin ikiye ayrıldığı ve bir türünün “ikta-ı temlik” olarak ifade edildiğini belirtmek gerekir. Bu türün önemi arazi-yi mevat olarak yukarıda ifade ettiğimiz arazilerin ihya ve imar edilmesi şartıyla verilmesini ifade eder. Diğer bir ifadeyle; “*temlikten ikta, bir yerin rakabe ve mülkiyeti ile tasarruf haklarını bir kimseye ikta etmektir.*”⁴⁷ Burada önemli olan, arazinin devlet tarafından herhangi bir kısıtlama olmaksızın mülkiyeti devretmesidir. Zira miri arazi rejiminin en önemli unsuru rakabenin, kuru/çıplak mülkiyetin, devlete ait olması idi.

3. “Mukataa”

Mukataa, – kat’ – köküyle türemiş Arapça bir kelimedir. Kat’ kelimesi kesmek manasına gelip, mukataa da kesişmek anlamına gelir. Böylece ‘*belirli bir miktar üzerinde karşılıklı anlaşma*’ olarak

43 “*Bu kimseler toprağı, erkek evlat bırakarak öldüklerinde oğullarının devralması, fakat sadece kız evlat bıraktıklarında toprağın hazineye geri dönmesi şartıyla elde tutmaktadırlar. Bunlar sultanın idari vekilleri olarak toprağı [üzerindeki hakları], hazineninkine [diğer mülkiyet yetkilerine] dokunmaksızın satabilirler. Bu yüzden satış geçerlidir; hazine adına hareket etmenin karşılığında haraç toplamada sultanın vekili [ödenen fiyatın] bir kısmını ve satıcı ise diğer kısmını alır.*” El-Nablusi, Abdülğani; ‘el-Hadikatü’n-Nediyye Şerhu’t-Tarikatü’l-Muhammediyye’ (Aktaran; Mundy/Richard, 2013, s. 41).

44 **Pakalın**; Cilt: 2, 1993, s. 1.

45 “*İslam devletlerinde mukataa usulü eskiden beri cari idi. Emevi ve Abbasi hükümdarları bazı akraba ve havassına araziye ikta ederlerdi. Fakat bunlardan haraç alınmazdı. Bunlar zamanında asker maaşları vesair masraflar her yerde haraç varidatından tediye olunurdu. Mukataa arazisi ise sahipleri elinde kalır, ondan bir şey alınmazdı.*” **Albayrak**; 1973, s. 248.

46 **Süleyman Südi**; Defter-i Müktesid, Cilt: 2, Mahmud Bey Matbaası, Dersaadet, 1307(1891-1892), s. 57.

47 **Pakalın**; Cilt: 2, s. 2.

tanımlanabilir.⁴⁸ Terim anlamıyla, belirli bir miktar karşılığında mukataaya bağlı arazinin özel kişiye verilmesidir.⁴⁹

Mukataa sisteminin başlangıcı olarak İstanbul’un fethi zikredilir. İstanbul’un fethi sonrasında gönüllü göç politikası ve devamında (yeterli olmadığı gerekçesiyle) zorunlu iskân neticesinde halka konut tahsisi yapıp mukataa ödemeleri(kira bedeli) talep edilmişti. Daha sonra bu uygulamadan vazgeçildi. İkinci kez uygulamaya geçtiğinde kiralama usulü yerine ekonomik hayatın tüm alanlarını ihtiva eden bir sistem haline geldi.⁵⁰

Osmanlı maliyesi bünyesinde teknik tabirle mukataa; hazineye gelir(varıdat) sağlayan vergi kaynağına verilen isimdir. Mukataa bir veya birden çok bölgedeki tek bir vergi türünü veya çeşitli vergi türlerini barındırabilir niteliktedir.⁵¹ Örneğin belli bir bölgede; öşür, maden veya gümrük mukataası denilerek bir vergi türünün⁵² ya da Diyarbakır mukataası ismiyle o bölgedeki çeşitli vergi türlerinin⁵³ vergi birimi haline getirildiğini gösterir. Zira bir şeyin mukataa olarak ifade edilmesi onun vergi alınmasına/toplanmasına (cibayete⁵⁴) konu olacak bir mali birimi⁵⁵ ifade eder. Toparlayacak olursak geniş bir ifadeyle mukataa; “*anlamını işletme biçiminden alan mukataa kurulu düzenini oluşturan gelir yerleri, özellikle büyük şehirlerin her türdeki iktisadi (ticari ve sınaî) işletmelerinden alınan resimler (vergiler), maden işletmeleri, yasaklamalara aykırı işlerden elde edilen cerimeler, ticari tekel maddelerinden sağlanan gelirlerdi. Bu biçimdeki mukataa gelirleri, dirlik olarak devlet hizmetlilerine verilmeyip, hükümete ayrılmış en önemli kaynaklardı.*”⁵⁶

48 Genç, Mehmet; ‘Mukataa’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 31, İstanbul, 2006, s. 129.

49 “Arazinin kesime verilmesi ve muayyen bir kira mukabilinde temlik demektir.” Sayın, Abdurrahman Vefik; Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi), T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:1999/352, Ankara, 1999, s. 56.

50 Bkz. Çakır, Baki; Osmanlı Mukataa Sistemi (XVI-XVIII. Yüzyıl), Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2003, s. 31-33.

51 Cezar, Yavuz; Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. Yy dan Tanzimat’a Mali Tarih), Alan Yayıncılık, İstanbul, Mayıs 1986, s. 21.; Diğer bir tanımda; “mukataa, coğrafi sınırları ile alınacak vergilerin tür ve miktarları maliye tarafından saptanmış vergi kaynağı ya da kaynakları” olarak ifade edilir. Pamuk, Şevket; Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 147.

52 “Madencilikte özellikle altın ve gümüş madenlerinin hemen tamamı ile bakır ve kurşun madenlerinin en büyük bölümü, şap madenleriyle tuzlaların tamamı, ziraatta pirinç ekimine gerekli alt yapı tesisleri devlete ait olduğu gibi esnaf imalatının az çok önemli fiziki sermaye gerektiren kumaş apre tesisleri (mengene), boya ve basma atölyeleri, mum imalathaneleri, kahve değirmenleri vb. alanlarda pek çok kuruluşun da başlıca sahibi devletti. Bütün bu kuruluşların hemen tamamı birer mukataa olarak örgütlenmiş bulunuyordu.” Genç; Mukataa, 2006, s. 130.

53 “Merkezdaki bürolarda kayıtlı mukataaların birim sayısı XVII. yüzyılın sonlarında 400-500 kadardı. Ancak bu sayının bir bölümü tek bir mukataayı değil bir grup mukataayı temsil eden birimlerden oluşuyordu. Büyük çoğunluğu Başmuhasebe Bürosu’nda kayıtlı bulunan Tokat, Diyarbakır, Mardin, Halep, Kıbrıs, Üsküp, Kefe gibi daha çok uzak bölgelerde yer alan grup halindeki mukataaların yönetimi voyvodalık, muhassıllık veya nezaret şeklinde örgütlenmiş olarak birer birim gibi muamele görürdü.” Genç; ‘Mukataa’, 2006, s. 130.

54 Cibayet; Evkafa veya hazineye ait paraların toplanması işi, câbilik. Kubbealtı Lugatı, (<http://lugatim.com/>) (Erişim Tarihi: 05-08-2020).

55 Genççe göre; “Mukataa, – devlete ait bir kısım vergi ve resimlerin belirli bir meblağ karşılığında iltizama verilmesi – manasından zamanla “iltizamın konusu olan vergi birimi” anlamına doğru kaymıştır. Osmanlı mali metinlerine göre 15. yüzyılın ortalarından başlayarak yüzyılın sonlarında tamamlanmış görünen bu değişme ile mukataa kelimesi, 19. yüzyılın ortalarına kadar geçerli kalan esas terim olarak “hazineye ait bir kısım vergilerden oluşturulmuş birer mali birim” muhtevasını kazanmıştır.” Genç; ‘Mukataa’, 2006, s. 129.

56 Akdağ, Mustafa; Türkiye’nin İktisadi ve İçtimai Tarihi Cilt: 2 (1453-1559), Tekin Yayınevi, 2. Basım, Ankara, Eylül 1987,

Osmanlı maliyesi açısından gelir(varidat) merkezleri olan bu mukataaların nasıl yürütüleceği de önemli bir meseledir. Zira bu yerlerin idaresindeki en mühim nokta idarenin kendisi veya özel kişilerce yürütülmesi kararının verilmesi ile alakalıdır. Mukataalar, genel olarak ‘iltizam’, ‘emanet’ ve ‘malikâne’ usulleri olmak üzere 3 şekilde yürütülür/işletilir.⁵⁷ Bir mukataanın yürütülmesi/işletilmesine umumi olarak ‘deruhte etmek’ denilirdi. Deruhte etmek; bir işi üzerine almak, üstlenmek ve yüklenmek anlamlarına gelir.⁵⁸

4. “İltizam”

İltizam, – lüzum – kökünden türeyen Arapça bir kelime olup, ‘*kendi üzerine lazım addetme, birinin tarafını tutma ve icap ettirme*⁵⁹ gibi anlamlara gelir. Ancak terim anlamı ise ‘*özel bir şahsın devlete ait herhangi bir vergi gelirini toplamayı belirli bir yıllık bedel karşılığında üzerine almasını*⁶⁰ ifade eder. Bu işi kefil göstererek ve borcun muacceliyet zamanlarında ödenecek şekilde üzerine alır, yani deruhte eder.⁶¹ Bu kişiye de ‘mültezim’ denir.

Birçok iltizamı elinde bulunduran mültezimler, merkezde bulunup mukataaya bağlanmış bölgeye dahi gitmeyerek başkaca mültezimler vasıtasıyla mukataaları tahsil edebilmekteydi. Mukataa gelirlerinin toplanması sürecindeki mültezim sayısını artırmak elbette bazı problemlere yol açmaktadır. Öncelikle buradaki mültezim sayısının artışı mukataa üzerindeki karı düşüreceğinden, her mültezimin elde edeceği kârı çoğaltma gayreti netice itibarıyla bölge insanı için çeşitli zulüm olasılığını gündeme getirmektedir. Ayrıca bu süreçte vergilerin toplanması gecikmekte ve mahsulat beklemekte ve bu nedenle yağmur ve kar yağışına maruz kalabilmektedir.⁶² İltizam ile mukataa arasında mana farklılığı bulunmasına rağmen zaman içinde oldukça yakın anlam ifade ettiler. İltizam esasen mukataa olarak adlandırılan bir mali birimin yürütülmesi hakkındaki bir tercihi ifade etmektedir. İltizam usulünün uygulanışı ve iltizam sözleşmelerinin akdedilmesi bağlamında geniş bilgiler daha sonraki bölümlerde ele alınacaktır.

5. “Emanet”

Türk İdare Hukuku’nda kamu hizmetlerinin görülüş usulleri başlıca ikiye ayrılır. Bahse konu olan kamu hizmetinin kamu tüzel kişileri aracılığıyla görülmesi ‘emanet usulü’nü ifade ederken, özel kişiler

s. 334.

57 Ayrıntılı bilgi için **bkz. Çakır**; 2003, s. 115-169.

58 Kubbealtı Lugatı, ‘Deruhte’ maddesi. (<http://lugatim.com/>) (Erişim Tarihi: 05-08-2020)

59 *Kamus-ı Türki*, s. 154.

60 **Genç**, Mehmet; ‘İltizam’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 22, İstanbul, 2000, s. 154.

61 “Aksâm-ı varidât-ı devletten birisini bedelini mukasseten verieceğine kefil göstererek der-uhde etmek demektir.” **Sayın**; 1999, s. 57.

62 “...ekser mültezimler kendileri taşir etmeyip parça parça mültezimlere satarak bir mahall-i öşrü birkaç ele geçmekte ve bu cihetle vaktiyle gelip mahsulat-ı taşir etmediklerinden ekser dekar mahsulat tül-i müddet meydanda ve bazen yağmur ve kar altında kalıp ashabi pek çok zarar u ziyana düçar olmakta olduğundan...” **MKT. UM. (467:31)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri

aracılığıyla görülüyorsa ‘iltizam’, ‘imtiyaz’, ‘ruhsat’ veya ‘müşterek emanet’ usulü olarak adlandırılır.⁶³ Osmanlı hukukunda da benzer şekilde ‘emanet’⁶⁴ kavramı idari makamlarca yürütülen faaliyetler için kullanılır. Osmanlı Devleti veya (daha sonraları kullanılan bir ifade olarak) hükümeti bir işi kendi imkânları ile gerçekleştirdiğinde emanet usulünü tercih eder ve bu husustaki görevli kişiye ‘emin’ denirdi. Bir mukataada iki emin görevlendirilirdi. Her ikisinin ücretleri de mukataa gelirinden ödenmekteydi. Eminleri aldıkları ücretlere ‘emanet ulufesi’ veya ‘emin mevaci’ adı verilirdi.⁶⁵

Osmanlı Devleti’nde merkezi hazine gelirleri, nakit olarak başlıca iki şekilde toplanıyordu: ‘emanet’ ve ‘iltizam’ usulü...⁶⁶ Mukataaya bağlanmış araziler ‘ber-vech-i emanet’ lafzı itibarıyla emanet usulüyle veya ‘ber-vech-i iltizam’ tabiriyle iltizam usulüyle işletilmesi mümkündür. Mukataa, emin sıfatını haiz olan kişiye belli bir bedel karşılığında deruhte edilirse bu kişi, iltizam yoluyla emin (*emin ber vech-i iltizam*) tayin edilmiş olmaktadır.⁶⁷ Buradan hareketle bir mukataa üzerinde iki çeşit emin sıfatından bahsedilmektedir. Birinci tür emin; tam anlamıyla bir emanet usulünü ittihaz ederek, elde edilen hazine varidatını tümüyle teslim etmektedir. Diğer bir tür olan ‘emin-mültezim’ mültezime verilmiş bir mukataa üzerinde sadece gelirleri toplamanın dışında mültezimi de kontrol yetkisi mevcuttur.⁶⁸

6. “Malikâne”

İltizam sisteminde, açık artırmaya konu olan mukataa için, mültezimler tarafından öngörülen (idarenin biçtiği) miktar ile yapılabilecek masraflar ve elde edilebilecek kar arasındaki ilişki neticesinde teklifler yapılırdı. Hazineye en yüksek peşin bedeli taahhüt eden mültezim bu mukataa üzerindeki hazine varidatını 1-3 yıl arasında bir süre için deruhte ederdi.⁶⁹ Ancak on sekizinci yüzyıla girildiği dönemde Osmanlı maliyesi açısından büyük bir nakit sıkıntısı yaşandı. Merkezi hükümet giderlerinin karşılanması ihtiyacına binaen devlet; merkezi ordu ve bürokrasiye mensup bir kısım ulufeliye, maaşlarından vazgeçmeleri karşılığında, bazı mukataaları, yıllık vergilerini hazineye ödemeye devam etmek üzere kayd-ı hayat şartıyla iltizama vermeye başladı.⁷⁰

63 Sezginer, Murat / Akyılmaz, Bahtiyar / Kaya, Cemil; Türk İdare Hukuku, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 559-568.

64 “devair-i hükümetten bazısına verilen isim; rüsumat emaneti, şehremaneti...” Kamus-ı Türkî; s. 162.

65 Çakır; 2003, s. 120.

66 Küsmenoğlu, İlham; Cumhuriyet Dönemi Vergi Tarihi Birinci Kitap (Osmanlı Devleti’nden 1980’), Oluş Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 8.

67 Çakır; 2003, s. 121.

68 Bkz. Çakır; 2003, s. 121-122.; Ayrıca bazı durumlarda mukataayı deruhte eden mültezim eminlik görevini de yerine getirebilmektedir. Bu durumda mültezim dışında mezkûr mukataada başka bir görevli yer almamaktadır. (s. 123.)

69 Genç, Mehmet; Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi, 11. Basım, Ötügen Yayınevi, İstanbul, Nisan 2014, s. 97.

70 Batmaz, Eftal; “İltizam Sisteminin XVIII. Yüzyıldaki Boyutları”, Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 29, 1996, s. 41.; Ayrıca; “...imparatorluğun hızlı genişleme döneminin sona ermesiyle birlikte, zaferle sonuçlanan savaşlardan elde edilen ganimet ve diğer gelirlerin sonu gelmişti. 17. ve 18. yüzyıllarda uzun süren ve sık sık yenilgilerle sonuçlanan savaşlar, devlet maliyesi üzerinde çok büyük bir yük oluşturmaya başladılar. Bunlara ek olarak merkezi devlet taşradaki etkinliğini yitirince, daha önceleri ya doğrudan ya da tımar düzeni aracılığıyla el koyduğu tarımsal artığı taşradaki güçlü yerel unsurlarla, en önemlisi ayanla paylaşmak zorunda kalıyordu. Böylece giderler artarken gelirler azaldı, mali bunalım süreklilik kazandı. Ancak 18. yüzyılın ortalarındaki gibi barış dönemlerinde, gelirlerle giderler arasında denge kurulabilirdi.” Pamuk; 2007, s. 146.

Malikâne sistemine geçiş sürecinde tarımsal ekonomi ile devlet hazinesi arasındaki kuvvetli bağın rolü elbette büyüktür. Fakat bu sistemin tercih edilme sebepleri yalnızca ekonomik etkenler olarak sayılamaz. Zira daha önceki dönemlerde sıklıkla kullanılan iltizam sisteminin de aksayan yönleri olduğu bilinmektedir. Malikâne sisteminin başlangıcı olarak 10 Ocak 1695 yılındaki çıkarılan ferman gösterilmektedir.⁷¹ Başmukataa Klemi evrakları arasında “*mukataaların ihalesi hakkında İkinci Ahmed ve Mustafa ve Üçüncü Ahmed’in hatt-ı hümayununu havi defter*”⁷² namıyla yer alan evraklar incelendiğinde malikâne sisteminin tercih edilmesinin merkezi hükümetin nakit ihtiyacı dışındaki sebepleri şunlardır:

- i. Mültezimlerin deruhte ettikleri yerleri süre dolmaksızın başkalarına devretmeleri⁷³,
- ii. Sıkça değişen mültezimlerin gerekli noktalarda halka yardımcı olmadığı⁷⁴,
- iii. Her sene artan faize⁷⁵ arazi gelirlerinin kifayet etmemesi⁷⁶,
- iv. Bu nedenle daha uzun süre deruhte edemeyeceği gerekçesiyle tüm karların bir hamlede alınması için halka eziyet edilmesi⁷⁷,
- v. Reayadan pek çoğu perişan ve hali harap olup günübürlük çalışmalara muhtaç hale gelmesi⁷⁸ ve
- vi. Nihayet miri malların değerlerinin azalmasıyla beytülmal, Müslümanların düşar duruma düşmesine sebep olmuştur.⁷⁹

Malikâne usulünde mukataalar açık artırmaya çıkarılırdı. Açık artırmayı kazanan girişimci devlete iki tür ödeme yapmayı taahhüt ediyordu; “*muaccele*” ve “*mal*”... Muaccele peşinen ödenen satış bedeli diyebileceğim tek sefere mahsus yapılan bir ödemedir. Mal ödemesi ise mukataayı deruhte eden malikâne sahibinin her yıl ödemesi gereken düzenli bir ödemedir. Bir anlamda mal, satılan mukataaların ödenmesi gereken yıllık vergileri misalidir.⁸⁰

71 **Batmaz**; 1996, s. 41.

72 **KK. D. (5040)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri

73 “...*lakin deruhte edilenlerin üzerinde müstekar olmayıp her biri bir tarik ile bir senede birkaç adama deruhte olunduğundan...*”

74 “...*reaya fukarası gözetilmeyip ve vakt ü zamanyıla deruhte edenler kuvvetleri için tohum ve sair ihtiyaçları malzemelerine ianet etmemekle biz-zarure müracacılardan zi’fi(iki katı) ile akçe aldıklarından...*”

75 Faiz, Osmanlı iktisadi sisteminde kâr anlamında kullanılmaktadır.

76 “...*her sene ziyade bulan istirbahın edasına ziraat ve hirasetleri ve bağ ve bahçe ve sair kar ve kesplerinin hâsılı vefa etmediğinden...*”

77 “...*deruhte edenler dahi zapt edeceğim bir sene ve yahut iki senedir deyip bilcümle hâsılların almak için cevri eziyet eylediklerinden...*”

78 “...*ekseri kendi perişan ve hali ve harap ve bakiyyete kalanlar dahi kuvvet-i yevmiyeye muhtaç ve ahvalleri diğergün olmakla...*”

79 “...*mal-ı miri tedenni ve tenezzül bulup beytülmal müminine külli gadr u zarurete bais olduğu zahirdir...*”

80 **Öner**; 2005, s. 163., Ayrıca **bkz. Çizakça**, Murat; “*Osmanlı İmparatorluğunda İç Borçlanmanın Evrimi (XV. Yüzyıldan XIX. Yüzyıla)*”, Osmanlı 3, 1999, s. 224.

7. “Esham”

Esham kavramı senet anlamına gelen ‘sehm’ kelimesinin çoğuludur. Bu nedenle hisseler anlamına gelir. Bu sistemin ortaya çıkışı mukataaların malikâne usulünce yürütülememesine dayanır. Ayrıca on sekizinci yüzyılın ikinci yarısındaki büyük harp masrafları ve Küçük Kaynarca Antlaşmasından kaynaklanan ağır savaş tazminatı devleti mali durumu düzeltmek adına yeni arayışlara itti.⁸¹ Esham sistemi malikânedan farklı olmakla birlikte malikâne usulünün devamı niteliğinde kabul edilir.

Yukarıda ifade ettiğimiz veçhile malikâne usulünde mukataayı “*ber vech-i malikâne*” suretiyle kayd-ı hayat(hayatı boyunca/ömrü süresince) şartıyla deruhte ederdi. Öncelikle ifade etmek gerekir ki, mukataaların satılması(iltizama veya malikâne suretiyle verilmesi) sonucunda girişimci(mukataayı deruhte eden kimse) mukataadan elde edilmesi gereken varidatın toplanması sırasında masraf yapmaktadır. Ayrıca mukataanın muaccele olarak ödediği ve mal olarak yıllık vereceği gider dışındaki kazancı kendisine aittir. Nihayetinde elde ettiği hâsıllardan tüm masraflar çıkarıldığında kalan girişimcinin kârıdır. Esham sisteminde satılan şey işte bu kârdır.⁸² Bu usulün uygulanabilmesi için söz konusu mukataanın ‘emanet’ usulü ile yürütülmesi gerekmektedir. Zira aksi halde zaten söz konusu kâr malikâne sahibine kalacaktır.⁸³

III. İDARE HUKUKU BAĞLAMINDA ‘İLTİZAM’ USULÜ

En genel ifadeyle; idarenin(idari fonksiyonun) amacı, kamu yararını elde edecek faaliyette bulunmaktadır.⁸⁴ Bu doğrultuda idarenin hareket kabiliyetlerine ‘*idarenin faaliyetleri*’ ismi verilir. İdarenin faaliyetlerinden⁸⁵ biri ‘*kamu hizmeti*’dir. İltizam kavramı bağlamında kamu hizmeti ifadesi oldukça önem taşımaktadır. Öncelikle kamu hizmetini tanımlamak icap eder:

*“Kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimi altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.”*⁸⁶

81 Öner; 2005, s. 164.

82 “...devlet bu yeni sistemde mukataayı malikânedan devralıyor, işletmesini kendi yaptırıyor, elde ettiği yıllık kârı da hisselerle ayırıp peşin paraya, ancak ömür boyu müddetle, girişimcilere satıyordu.” Yazar ayrıca bu sistemi bir nevi devletleştirme olarak görmektedir. **Bkz. Çizakça**; 1993, s. 225.

83 Geniş bilgi için **bkz. Cezar**; 1986, s. 79-88.

84 “...idari fonksiyonun amacı, her zaman ve her yerde toplumun gündelik ve ortak gereksinimlerini karşılayarak kamu yararının gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.” **Günday**, Metin; İdare Hukuku, 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 18.

85 İdarenin faaliyetlerini Özay şu şekilde tanımlamıştır; “Toplum içinde genel ve ortak gereksinimlerin bireyler arasında işbölümü esasına dayanan bir yöntemle giderilmesi söz konusu olduğunda Devlet o alan ve konuya müdahale eder ve bu ihtiyacın tatmin edilmesini sağlar. Devletin bu etkinliği başlıca üç şekilde “kamu hizmeti”, “kamu yararına olan özel girişimlerin desteklenmesi” ve koruyucu idari hizmet niteliğindeki “kolluk” faaliyeti olarak görülür.” **Özay**, İl Han; Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996, s. 229.

86 Anayasa Mahkemesi; 9.2.1994 gün ve E. 94/43, K. 94/42-2; RG. 24.1.1995. (Aktaran: **Gözübüyük**, Şeref; Yönetim Hukuku, 12. Bası, Ankara, 1998, s. 235-236.

Burada ‘*idarenin kanuniliği*’ hatırlanması gereken önemli bir ilkedir. Bu ilkenin kaynağı Anayasamızın 123. maddesinde yer almaktadır.⁸⁷ Böylece idarenin hem eylem ve işlemleri kanuna dayanmalı, hem de kanuna aykırı olmamalıdır.⁸⁸ İdarenin kanuna dayanması ‘*secundum legem*’, kanuna aykırı olmaması ‘*intra legem*’ kavramı ile ifade edilmektedir.⁸⁹ Bu doğrultuda bir kamu hizmetinin kurulması veya bir faaliyetin idareye görev olarak verilmesi kanun aracılığıyla yapılmalıdır.⁹⁰

İltizamın genel anlamda neyi ifade ettiği bir önceki bölümde kısaca açıklanmıştı. Hazine gelirlerinin toplanmasının özel kişiler eliyle yürütüldüğü bir sistem olan iltizam, idare hukuku dâhilinde kamu hizmeti kavramı karşısında neye tekabül ettiği makale konusu açısından aydınlatılması gereken mühim bir noktadır. İltizam, uygulandığı andan itibaren geçen zamanda etki alanını genişletti. Özellikle bir bölgenin arazi vergisini toplamak için kullanılan bu yöntem zamanla daha da geniş bir konuma erişti.

İlk olarak bir bölgedeki vergi kalemlerin toplanması bağlamında iltizamı ele alalım. Kısaca “*vergi, devletin umumi mesarifına halkın iştiraki demektir.*”⁹¹ Önemle vurgulamak gerekir ki, vergi kavramı kökeni itibarıyla kamu hizmeti ile doğrudan bağlantılıdır. Zira vergilerin esas hedefi kamu hizmetlerinin finanse edilmesidir.⁹² Açıkça ifade etmek gerekirse; Osmanlı Devletinde uygulanan ve günümüzde uygulama alanı olmayan iltizam usulü, kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesi amacıyla gerekli maddi imkânın sağlanması bağlamında işleyen bir sistemdir.⁹³ İkinci olarak, arazi vergileri dışında iltizam usulünün uygulanışını ifade edelim. Evvelemirde arazilerdeki vergilerin toplanması suretiyle iltizam dışındaki usullere örnek verelim. Osmanlı arşivi müktesebatı üzerindeki naçizane incelemelerim sırasında; gümrüklerin⁹⁴, madenlerin⁹⁵, vapurların⁹⁶ ve benzeri işletmelerin iltizam usulü ile idare edildiğine rastladım. Burada mültezimler devletin gelir kalemi adına vergi tahsil etmesinin yanında işletmenin yürütülmesini de icra etmekteydi. Böylece bu ikinci durumda, yani iltizam usulünün işletme alanlarındaki uygulanışında, söz konusu usul kamu hizmetlerinin

87 “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” (Md. 123/1)

88 **Gözler/Kaplan**; 2015, s. 70-71.

89 **Blz. (aynı yer)**

90 **Özay**; 1996, s. 239.

91 20.4.1924 Tarih ve 491 Karar Numaralı Teşkilatı Esasiye Kanunu, Md. 84/1. (Resmi Gazete: 24.5.1924-71)

92 “*Vergi, Devletin ve/ya da vergilendirme yetkisi bulunan diğer kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini yerine getirmek için ihtiyaç duydukları parayı temin etmek amacıyla, kişilerden, hukuki cebir altında, kanunla belirlenen esaslara uygun ve karşılıksız olarak ve iade edilmemek üzere aldıkları ekonomik değerlerdir.*” **Karakoç**, Yusuf; “*Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerinin Karşılığı Olması İlkesi*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 2, 2015, s. 414.

93 Ancak ilerleyen dönemlerde Osmanlı Devletinin iltizam uygulamasına giderek artan ilgisinin esas nedeni kamu hizmetlerinin finanse edilmesinden ziyade hazine gelirlerine olan ihtiyaçtır: “*XVI. Yüzyılın ikinci yarısından başlayan mali bunalım, XVII ve XVIII. Yüzyıl Osmanlı mali yapısını derinden etkileyecek sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Özellikle savaş teknolojisinde meydana gelen gelişmeler, sürekli maaş alan ve ateşli silahlarla donatılmış merkez ordularının önemini arttırmıştı. Bu gelişmeler hem Osmanlı maliyesine önemli bir yük getirmiş hem de devlet gelirlerinin büyük bir bölümünün merkezi hazinede toplanması zorunluluğunu doğurmuş ve tımar sisteminin çözülmesine giden yolu açmıştır.*” **Batmaz**; 1996, s. 39.

94 **A. JMKT.UM.. (190:1)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

95 **C..DRB (62:3054)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

96 **A. JAMD. (34:88)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

görülüş usullerinden biri haline gelir. İdare hukuku kitaplarında kamu hizmetlerinin görülüş usulleri şu şekilde belirtilir; ‘emanet’, ‘müşterek emanet’, ‘imtiyaz’ ve ‘iltizam’ usulleridir.⁹⁷

A. KARŞILAŞTIRMALI ‘İLTİZAM’ USULÜ

“Merkezi hükümet tarafından tahsil edilen vergilerin mukataa yoluyla, yani ihale ile mültezimlere verilmesi merkezi örgütün güçsüzlüğünden ve belirli bir gelir elde etmek istemesindedir. Ancak bu yola başvuran tek devlet Osmanlı Devleti değildi. XV. Yüzyıldan itibaren merkezileşen Avrupa Krallıkları da maliyenin gelir kaynaklarını sabit tutmak ve bütçe yapabilmek için bu sisteme başvurdular. Ancak Avrupa’da gerçek bir tarımsal ürün artışı, ticaret ve manifaktürde zenginleşme başladığından iltizam benzeri usuller orada halk için yıkım olmadı. Devletler bu sayede güçlenip, dengeli bir gelişme sağladılar...”⁹⁸

Bu bölümde çeşitli devletlerin iltizam veya benzeri usullerine ilişkin özet niteliğinde bilgilere yer verilecektir. Tarihteki ve bugün bu sistemi uygulayan devletlerin, iltizam veya benzeri usulleri ne biçimde kurgulayıp, işlettikleri ancak daha detaylı başka bir çalışmanın konusu olabilir.

Modern zamanda(günümüzde) vergilerin tahsil edilmesi temel olarak hükümet tarafından yürütülen bir fonksiyon olarak görülür. Avrupa’da iltizam orta çağın geç döneminden itibaren geniş bir şekilde uygulandı. Fransa, İsveç, İngiltere, Danimarka Cumhuriyeti ve Prusya dışında Osmanlı, Orta Doğu ve Asya’da yerel şartlar altında bu sistemi kendi bölgelerine adapte ettiler.⁹⁹

“Tax-farming” kavramı, iltizam usulüyle vergi toplama faaliyetini ifade etmektedir. Avrupa’da kullanılan bu kavram uygulanış bakımından şöyle ifade edilebilir; ‘genellikle bu şekilde vergi toplamının her türü, yıllık bir götürü bedelle özel kişiler tarafından devlet adına ancak kendi hesaplarına yapılmakta idi.’¹⁰⁰ Bu tanımda yer alan hususlar, Osmanlı Devletindeki vergi toplamakla görevli ‘mültezimler’ açısından da geçerlidir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere; iltizam usulü bazı vergi kalemleri üzerinde özel kişilere bu vergileri toplama yetkisi vermekte ise de ilerleyen yıllarda vergi toplama işlemini haricinde başka alanlara da sırayet edecektir.¹⁰¹

“Tax-farmer” ile mültezim hukuki durumları bakımından birebir örtüşmemektedir. Zira mültezimi katıksız bir özel girişimci kabul etmek güçtür. İltizam usulü, faaliyetin genel olarak özel kişiler eliyle

97 **Günday**; 2003, s. 308-309.; Gözler, bu konuyu iki ana başlık altında ele almıştır. Bunlar; kamu hizmetinin kamu tüzel kişileri veya özel kişiler tarafından işletilmesidir. Kamu tarafından kamu hizmetlerinin işletilmesi emanet veya kamu kurumu usulünce iki şekilde meydana gelebilir. Özel kişiler tarafından kamu hizmetlerinin işletilmesi de tek-yanlı ve sözleşme ilişkisi içerisinde görevlendirme şeklinde ikiye ayrılır. İltizam usulü bu açıdan sözleşme ilişkisine dayalı bir görevlendirme niteliği taşır. **Bkz. Gözler**; 2015, s. 550-576.

98 **Ortaylı**, İlber; Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, s. 227.

99 **Linnarsson**, Magnus; “Farming out state revenue: the debate about the General Customs Lease Company in Sweden (1723–65)”, Parliaments, Estates and Representation, 38:2, 2018, s. 176.

100 **Matuz**, Josef Eugen; “Contributions to the Ottoman Institution of the İltizam”, Osmanlı Araştırmaları, Cilt: 11, Sayı: 11, İstanbul, 1991, s. 240-241.

101 Örneğin; orman iltizamı, bazı hayvanların avlanmalarına dair iltizam, madenlerin ve gümrüklerin iltizamı gibi türler ortaya çıkmıştır.

gördürülmesi amacını taşıdığından, görevlendirilen kimsenin aynı zamanda ‘emin’ sıfatını da taşıyor olması mültezimin hukuki durumu üzerinde belirsizlikler yaratmaktadır. İlk bölümde ‘emanet’ bahsinde ifade ettiğimiz gibi bir mukataa üzerinde bir kişi emin ve mültezim hukuki statüsüne sahip olabilmektedir. Bu doğrultuda söz konusu şahıs özel girişimci olmasına rağmen ayrıca maaş alması üzerine aldığı sorumluluk bakımından şüpheli bir vaziyet halini alır.¹⁰²

‘Tax-farming’ ile ‘iltizam’ kavramlarını karşılaştırdıktan sonra devletlerin neden bu yola tevessül ettiklerini inceleyelim. Burada öncelikle yukarıda içinde bulunduğumuz başlığın akabinde alıntıladığımız Ortaylı’nın belirttiği iki neden bulunmaktadır. Bunlar; merkezi örgütün vergilerin toplanmasındaki güçsüzlüğü ve devletlerin mali sistemin işleyişi açısından öngörülebilir bir hazine kurmak için gelirlerin tez elden tahsilidir. Weber’e göre; vergi toplanması işleminin özel kişilere tahsis edilmesi, memurlara olan güvensizlik gerekçesiyle bağımlı bir idari mekanizmanın yoksunluğunun bir sonucu. ¹⁰³ Ayrıca bu yöntem ile vergi toplamak, devletlere kısa süreli kredi imkânı ve hazine açısından istikrarlı bir gelir akışı sağlamakta ise de doğrudan memurlar tarafından vergi tahsil etme yöntemine göre maliyetli oluşu bir dezavantajdı. ¹⁰⁴

Roma Cumhuriyeti hiçbir zaman kendi gelirlerini toplamak için kamusal bir düzen(işleyiş) oluşturmamıştır. Devlet gelirlerinin artışıyla bu gelir kalemleri sözleşme veya ‘tax-farming’ metoduyla özel kişilere bırakıldı. Roma’da *censor*’lar her beş yılda bir vilayet haraçlarını¹⁰⁵, ondalık vergilerini¹⁰⁶ ve gümrük gelirlerini toplama hakkını özel kişilere satardı. Bu kişiler; hükümete götürü bedeli, eş deyişle tek sefere mahsus bir bedeli, öder ve ödedikleri bu bedeli, hak kazandıkları bölgelerde hükümet birliklerinin yardımıyla zorla vergi toplayarak karşılardı. Hükümet böylece masrafsız ve gecikmesiz şekilde gelirlerine kavuşmuş olup, düzenli finansal bir sistem kurmaktan kurtulmuştu. ¹⁰⁷ Roma Cumhuriyeti ve Osmanlı Devletinde (ayrıca aynı dönemde Fransa ve İngiltere’de) uygulanan bu sistemde hükümet ile özel girişimci arasındaki sözleşme sabit bir kira sözleşmesi niteliğindedir. ¹⁰⁸

Fransa’da haksız ve aşırı vergilendirme Fransız ihtilaline zemin hazırladı. Tarihçilerin başkaca sebepleri öne sürmelerine rağmen bu mesele, devrim çalkantısının ilk günlerinde tartışmaların en merkezindeydi. Zira eski döneme karşı en büyük saldırılar *ferme générale*¹⁰⁹ adı verilen şirkete

102 **Bkz. Matuz**, 1991, s. 241.

103 **Weber**, Max; General Economic History (translated by Frank H. Knight), The Free Press, Illinois, 1950, s. 58-59.

104 **Bogart**, Dan / **Drelichman**, Mauricio / **Gelderblom**, Oscar / **Rosenthal**, Jean-Laurent; “State and Private Institutions”, The Cambridge Economic History of Modern Europe (Edited by Stephen Broadberry and Kevin H. O’Rourke), Volume: 1, Cambridge University Press, New York, 2010, s. 80.

105 ‘tributes’... Haraç vergisi olarak da isimlendirilebilir. Tanım olarak; “bir hükümdar veya devlet tarafından diğer bir devlete boyun eğdirmenin kabulü veya barış, güvenlik, koruma vb. bedeli olarak ödenen belirtilmiş bir meblağ veya değerli bir şey.” (<https://www.dictionary.com/browse/tribute>) (Erişim Tarihi: 25-08-2020).

106 *tithes*... Aşar/Öşür vergisi olarak tanımlanır. Ancak bu isimlendirme İslam hukukundan müktesip olduğundan bu ismi tercih etmedik.

107 **Giles**, A. F.; A History Of Rome, T.C. & E.C. Jack, London, (yayın yılı bilinmiyor), s. 38-39.

108 Vergilerin toplanmasında uygulanan üç metot bulunmaktadır. Bu üç sözleşme türü; ortaklık, kiralama veya işçilik tipi şeklinde olur. İltizam usulü bir kiralama sözleşmesidir. İltizam usulü münhasıran sabit kira sözleşmesidir. Roma Cumhuriyetinde de bu şekilde gerçekleştirilmiştir. **Bkz. Coşgel**, Metin M. / **Miceli**, Thomas J.; “Tax Collection in History”, Public Finance Review, Volume: 37, Number: 4, s. 399-404.

109 Bu rejim/sistem; devrim öncesinde dolaylı vergilerin tahsilatını yönetmek için 1726’da kurulan özel bir şirket ifade

yönelikti. Vergiler yıldan yıla ekonomik dalgalanmalara bağlı olarak değişir ve devlet gelirleri, kral tarafından vergi toplayıcıları teşvik edilmediği müddetçe yetersiz kalır. Tüm hükümetler gibi devrim öncesinde Fransız monarşisi de teşvik için üç yöntem uygulamıştır. Bunlar; hükümet vergi toplayanlara bir ücret öder ve vergiden doğan tüm geliri alır, vergi toplayanlar hükümete vergi toplama hakkını elde etmek ve geliri elde tutmak üzere sabit bir kira öder ya da hükümet vergi tahsildarına vergi toplama hakkını kiralar ve geliri bölüşür.¹¹⁰

İngiltere’de iltizam sistemi on yedinci yüzyıla kadar uzun bir süre kullanıldı. Mültezimler Fransa’daki meslektaşları gibi mali aracı konumundaydılar. Fransa kralları 18. yüzyılda mali politikalarını iltizam sisteminin devamında görürken, İngiltere’de iltizam usulü gümrük iltizamı ve mallarının kamulaştırıldığı 1641 yılının başında kaldırıldı. Fransız sistemiyle karşılaştırıldığında; İngiliz sisteminde iltizam usulü, kredi problemini çözmeye yarayan temsili bir kurum niteliğindedir. Fakat Fransa bunun karşısında, İngilizlerin temsili nitelikteki kurumuna karşılık ‘*Company of General Farmers*’ gibi şirketlere bağımlı hale geldi.¹¹¹

İsveç’te iltizam usulüyle devlet gelirlerinin kiralanması 1500’lerin geç döneminde kullanılmaya başlandı. 17. yüzyıl başında hükümet vergi tahsilini havale etti ve yüzyıl ortalarında posta servislerini/ hizmetlerini kiralama usulünü başlattı. Ayrıca devlet, balıkçılık ve avcılık yerlerinin yanı sıra demir ve bakır gibi doğal kaynakları çıkarma haklarını sözleşme ile mültezimlere devretti. İsveç gümrük hizmetlerinin yönetimi modern dönemlerin başında sorunlu bir haldeydi. 17. yüzyıldan itibaren gümrük yönetimi, kiracı özel şirketler ve hükümet arasında çalkantılı vaziyetteydi. 1600’lerde küçük bölgelerde gümrük yönetimi özel kişilere iltizam usulüyle devredildi. Büyük Kuzey Savaşlarında devlet hazinesini artırmak amacıyla gümrükleri iltizama verdi.¹¹²

B. ‘İLTİZAM’ USULÜNÜN UYGULANIŞI

Osmanlı Devletinde iltizam usulünün uygulanışına dair en önemli yazılı kanun metni; “*Taraf-ı Devlet-i Aliyyeden Dersaadetçe ve Taşraca İhale ve İlzam Olunacak Kaffe-i Aşar ve Rüsumatın Ne Veçhile Müzayede ve İhale Olunacağını ve Ne Suretle Taahhüt ve Kefaletle Rapt Kılınacağını Mübin Nizamname*”¹¹³sidir. Bu nizamnamede iltizam usulünün uygulanışına dair ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Nizamnamede yer alan düzenlemeler ışığında; ilk olarak ihale ve müzayede kuralları ve daha sonra mültezimin hukuki kişiliği/niteliği ayrıntılı şekilde ele alınacaktır.

eder. Bu şirket millileştirilmek üzere devrim döneminde 1791 yılında kaldırıldı. ‘*Ferme/çiftlik*’ kavramı, bir bedel karşılığında mülkün kiralanmasını ifade eden ‘*affermage*’ tabirinden gelir. (<http://www.linternaute.fr/expression/langue-francaise/16581/la-ferme-generale/>) (Erişim Tarihi: 26-08-2020).; Ayrıca bu şirket vergi gelirlerinin üçte birini kendi uhdesinde tutmaktaydı. **Linnarsson**; 2018, s. 177.

110 **White**, Eugene N.; “*France’s Slow Transition From Privatized to Government-Administered Tax Collection: Tax Farming in The Eighteenth Century*”, Working Paper, No. 2001-16, Rutgers University, Department of Economics, New Brunswick, 2001, s. 1-2.; Burada bahsedilen üç yöntem 108. dipnotta belirtilenlerin tekrarı niteliğindedir.

111 **Linnarsson**; 2018, s. 177-178.

112 **Linnarsson**; 2018, s. 180-181.

113 *Düştur Tertib I*, Cilt 2, (18.03.1856), s. 41-46. Bu nizamname oldukça sonraki tarihe ait olmasına rağmen birçok düzenleme eskiden beri cari idi.

1. “İhale” Yönünden

Söz konusu nizamname hükümlerine göre öşür ve diğer vergilerin iltizama verilmesi noktasında ilk aşama bu vergi kalemlerin mültezimlere ihale edilmesidir. Nizamname daha ilk maddesinden uygulanacak olan ihale usulünü belirtmektedir. İltizama verilecek yerler mutlaka açık artırma usulü ile ihale edilmelidir.¹¹⁴ Burada 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’ndan bahsetmek gerekir. Zira kanunda yer alan ifadeyle kanun; “*kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek*”(md. 1) amacını gütmektedir. Zikrettiğimiz nizamnamede de benzer şekilde yapılacak olan ihalelerin kamu/idare tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Nizamnamenin adından da bariz şekilde “*devlet-i aliyye tarafından*” lafzı zikrolunmaktadır.

4734 Sayılı Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir (md. 5). Açık ihale(md. 19) ve belli istekliler arasında ihale(md. 20) usulleri arasındaki temel fark ihaleye katılım açısından ön yeterlilik şartı aranıp aranmamasıdır. İltizam usulünde birinci maddedeki kesinlik ifadesi ile de buradaki usulün açık ihale usulüne tekabül ettiğini ifade etmek gerekir.

Osmanlı Devletinde ihale usulü esasen mahallinde ve hazinece yapılan ihaleler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Günümüz Türk idare hukukunda kamu ihale kanununa bağlı ihaleler, Kamu İhale Kurumu nezdindeki “*Elektronik Kamu Alımları Platformu* (<https://ekap.kik.gov.tr/>)” web sitesi üzerinden ilan edilmektedir. İlanlar incelendiğinde hem mahalli idareler (örneğin Sakarya İl Sağlık Müdürlüğü’nce) tarafından açılan ihaleler olduğu gibi mahalli idare olmayıp merkezi idare veya merkezi idareye bağlı kurumların (örneğin T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’nca) açtığı ihaleler de mevcuttur.

a) Mahallinde İhale

Osmanlı Devletinin idari teşkilatı kuruluşundan sonra topraklarının genişlemesiyle sistemli hale geldi. Osmanlı idari teşkilatı evvela büyük eyaletlerden oluşmaktadır. Merkeze bağlı olan bu eyaletler, kendi içinde *sancaklara*, sancaklar *kazalara*, kazalar da *nahiyelere* ayrılırdı. Nahiyeler de köylerden meydana gelmektedir.¹¹⁵ Taşralarda mültezimler arasında; her kazanın öşür gelirleri kaza meclislerinde her köy için, sancak meclislerinde her kaza için ayrı ayrı ihaleye konu olurdu.¹¹⁶ Bir mültezim iki kazayı deruhte edebilirken iki sancağı deruhte edemezdi.¹¹⁷ Bu iki kazayı da bir ihale

114 “*Devlet-i aliyyenin maktuiyet veçhile verilen emvalinin esas nizam-ı ihalesi mutlaka müzayede-i aleniyye olmağla nizamına tatbiken müzayede-i aleniyye olmaksızın kat’â aşar ve rüsumat ihale olunamayacaktır.*”(md. 1)

115 **Şirin**, Veli; Ana Hatlarıyla Siyasi ve Kültürel Osmanlı Tarihi, 3. Baskı, Marifet Yayınları, İstanbul, 2002, s. 194.

116 “*Taşralarda her bir kazanın varidat-ı öşriyyesi evvela kaza meclisinde köy be köy ve bahdehu sancak meclisinde ve sonra dahi reis-i eyaletinde memurîn-i mevcude hazır oldukları halde talipleri beyinde kaza be kaza müzayede olunup...*”(md. 2)

117 “*...bir mültezimin ayrı ayrı müzayede ile bir sancak dâhilinde olarak istediği kadar kazanın varidat-ı öşriyye rüsumiyyesini alabilmeyi caiz olacak ise de iki sancağın bir mültezim uhdesinde içtima-ı tecviz kılınmayacaktır.*”(md. 4)

altında alamaz, her iki kaza için de ayrı ayrı ihale edilmesi diğer bir ifadeyle açık artırmaya konu olması gerekir.

Bu düzenleme 21 Kasım 1855 Tarihli “*Varidat-ı Öşriyyenin Karye Be Karye İhalesi Hakkında Zeyl Nizam*”¹¹⁸ adlı bir ek düzenleme ile değişikliğe uğramıştır. Ek düzenlemenin birinci maddesine göre; “*her kazanın aşarı karye be karye merkez kazada müzayede olunacak bunlar evvelki gibi ne liva ve ne vilayet merkezlerinde ve ne de maliye nezaret-i celilesinde tekrar mezada konulmayacaktır.*”

Bu nizamname, yalnızca öşür vergisinin değil diğer rüsumatın/vergi kalemlerinin de iltizama verilebileceğini öngörmektedir. Genel kural vergilerin 1 seneliğine iltizama verilebileceğini düzenlemiştir. Ancak gümrük, zeytin öşürü ve balık avcılığı iltizamları iki seneliğine, adi öşür eş deyişle zeytin öşürü dışındaki öşür vergileri 1 seneliğine veya icabına göre 2 seneliğine ve son olarak miri/devlete ait çiftlikler ve memlahalar 2 seneden 5 seneye kadar iltizama verilebilirdi.¹¹⁹

Mahallinde ihale edilecek olan iltizama konu vergi kalemlerinden resimler, Rumi takvimin altıncı ayından on birinci ayın başına kadar, öşürler ise bir sonraki yılın ikinci ayının sonuna kadar iltizama verilmesi gerekir.¹²⁰ Ayrıca ihale edilecek olan tüm vergi kalemleri deftere geçirilecek olup açık artırma öncesinde *Takvim-i Vekayi* ve *Ceride-i Havadis* gazetelerinde ilan olunması gerekmektedir.¹²¹ Kamu İhale Kanununun 13. Maddesinde yapılacak ilanların niteliklerine göre kaç gün önceden ve hangi usulle ilan edilmesi gerektiğini ayrıntılarıyla düzenlemiştir. İltizam ihaleleri için Osmanlı döneminde bu denli ayrıntılı bedeller düzenlenmemiştir. Bu hususta nizamname hukuki güvenlik adına başka bir çare düzenlemiştir. Nizamnameye göre; gerek mahallinde ve gerek hazinedeki müzayedelerde müzayede pusulaları layıkıyla herkese irae(bildirme) ve ilan olunacaktır. Bu pusulalar mahallinde ihale edilecek durumlar mahalli memurları huzurunda alenen talep doğrultusunda zam ve kayıt olunacaktır.¹²²

Mahallinde ihale olunan vergi kalemlerinin müzayede neticesinde gerekli bedele ulaşması ve artırma peylerinin kesilmesinin ardından mal memuru ihaleyi kazanan mültezime kazanın ismini, ihale tarihini ve ihale sonucu elde edilen bedeli havi bir pusula teslim eder. Daha sonra kendisine ihaleyi deruhte ettiğine dair bir karar-dade verilecektir.¹²³ Gerçekleştirilen açık artırma sırasında kanuna

118 Düstur Tertib I, Cilt 2, (27.03.1872), s. 47-48.

119 “*Adi rüsumat bir senelik ve gümrük ve zeytin aşarı ve balık saydiyyesi seneteyn(iki sene) ve aşar sene-i vahide(bir sene) ve icabına göre seneteyn ve imarlarına dikkat olunmak şartıyla emlak-ı miriyye çiftlikatı ve memlehalar iki seneden nihayet beş seneye kadar olmak üzere ihale ve ilzam olunacaktır.*”(md. 5)

120 “*Mahallerince müzayedeye eylülden beda’ olunup evvela rüsumat ve müteakiben aşar mezata çıkarılarak kanun-i sani iptidasına kadar müddette rüsumat ve nisan gayetine kadar zamanda aşardan ikinci maddede beyan bulunan şeraite tatbiken ilzam olunanların ihale ve ilzam olunamayanların müzayede defterleri behe-mehal hazine-i celileye takdim kılınacaktır.*”(md. 6)

121 “*Beher sene satılacak kaffe-i aşar ve rüsumat kaç kalemden ibaret ise defteri tanzim ve emr-i müzayedeye şüru’dan mukaddem takvim-i vekayi ve ceride-i havadis nüshalarına derç ile ilan olunduktan sonra...*”(md. 8)

122 “*Gerek hazine-i celilede ve gerek taşralarda müzayede pusulaları layıkıyla herkese irae ve ilan olunacak ve iltizam alacak mültezimin dersaadette ise mahall-i müzayedede bulunacak memur-in-i hazine ve taşralarda ise memur-in-i mahalliye huzurunda alenen zam edecek ve kayıt ettirecektir.*”(md. 10)

123 “*Taşralarda müzayede olunan iltizamattan ikinci maddede beyan olunan bedellere vasıl olarak ihale olunacak olan aşar ve rüsumattan rağbat-ı mültezimin münkati’ olduktan sonra mal memuru kalemiyle nihayet-i Pey tabiri ve tarihi tahrir*

aykırı hareketlerde bulunan ve her türlü hileye karışan kişilere, memur ve sair yetkili kişiler gerekli cezayı vermek mecburiyetindedirler.¹²⁴ Buna ilaveten açık artırma sırasında her türlü yazılı ve sözlü iltimas/ayrıcılık yasaklanmıştır.¹²⁵

Yukarıda sayılan tedbirlere nazaran Kamu İhale Kanunu da gerekli tedbirleri almıştır. Öncelikle Kanun 17. maddesinde ihalelerde hangi fiil veya davranışların yasaklandığını belirtmiştir. Daha sonra maddede belirtilen bu fiil veya davranışları işleyen kişilere yönelik hangi tedbirleri alacağını ise dördüncü kısımda(58-59-60-61. maddelerde) ifade etmiştir.

b) Hazinece İhale

Mahallinde ihale olunan iltizama konu vergi kalemleri benzer şekilde bazı durumlarda hazine de ihale olunabilmekte, diğer bir ifadeyle müzayedeye konulabilmektedir. Tüm öşür ve rüsumat eyalet ve sancak meclislerinde ikinci ve üçüncü maddedeki gerekli bedeli bulamadığı takdirde bu kalemler hazine-i celile tarafından her kaza ayrı ayrı ihale edilecektir.¹²⁶

İhale edilecek olan yerlerin mahallinde icra edilebilmesi için; resimlerin takvimin altıncı ve onuncu ayları içerisinde, öşürlerin bir sonraki yılın ikinci ayının sonuna kadar yapılması gerektiğini yukarıda belirtmiştik. Bu müddet zarfında ihale ve ilzam edilemeyen yerlerin defterleri acil surette hazineye gönderilir.¹²⁷ Daha sonra hazine-i celileye intikal eden bu yerlerin, iki ay içerisinde parça parça açık artırmaya çıkarılacağı düzenlenmiştir.¹²⁸

Hazine tarafından gerçekleştirilecek olan müzayedeler İstanbul'da Maliye Nezareti nezdinde haftada iki veya icabına göre üç veya dört gün içinde icra edileceği düzenlenmiş olup mültezim ve onlara kefalet edecek sarraflar ve saire kişiler ayrıca celp ile çağrılacaktır.¹²⁹

olunup kimin üzerinde kalmış ise yedine ol kazanın ismini ve nihayet-i pey üzerinde kaldığını mübin pusula verilecek ve on bir gün sonra karar-dâdesi ve o zaman dahi tarih yazılıp buyuruldusu velat-ı izam ve mutasarrıfın-i kiram canibinden ita kılınacaktır.”(md. 12)

124 “Bir iltizamın hin-i müzayedede ve ihalesinde hilaf-ı nizam memurın ve saire taraflarından hile ve hudâ zuhur eder ise bermuktezayı kanun-u teldip olunacaktır.”(md. 15)

125 “Aşar ve rüsumat müzayedesi esnasında mültezimin haklarında büyük ve küçük her kim olur ise olsun şifahen ve tahriren iltimas vuku bil-küllüye memnudur.”(md. 16)

126 “Kâffe-i aşar ve rüsumat gerek sancak ve eyalet meclislerinde ve gerek ikinci ve üçüncü maddelerde beyan olunan bedelleri bulamayarak defterleri yürüdünda hazine-i celilede kaza be kaza müzayedede ve ihale olunacak...”(md. 4)

127 **Bkz.** 36 nolu dipnot.

128 “...ihale olunamayan müzayedede defterleri varid olan iltizam nizam-ı mevzuu mucibince hazine-i celilede bil-müzayedede rüsumat şubat gayetine ve aşar haziran nihayetine kadar müddette ihale ve ilzam olunacaktır.”(md. 7)

129 “Dersaadette emr-i müzayedede haftada iki ve iktizasına göre üç ve dört gün maliye nezaret-i celilesi nezdinde memurlarından lazım gelenler hazır buldukları halde iltizam deruhte edecek mültezimin ve sarrafân ve saire celp ile icra olunacaktır.”(md. 9)

2. “Mültezim” Yönünden

a) Sarraflar

İlk bölümde detaylıca arz ettiğimiz üzere, iltizam sözleşmeleri başlarda kısa süreli sözleşmelerdi. Daha sonra malikâne usulünün uygulanması üzerine, bu sözleşmelere kefil olacak şahısların varlığına ihtiyaç duyuldu.¹³⁰ İncelemekte olduğumuz bu nizamname de görüldüğü üzere uzun süreli olmayan (klasik tipteki) iltizam sözleşmeleri açısından da sarraflık kurumuna yer verilmiştir.¹³¹ Yüksek faizle borçlar da veren sarraflar; “*altın, madeni ve kâğıt paraları birbiriyle değiştirmeyi, bozmayı, tahvil alış verişini yapmayı meslek edinmiş kimse*”¹³² olarak tanımlanabilir. Sarraflar yalnızca mültezimlere kefalet etmemekte ayrıca kendi uhdeleri üzerine iltizamen mukataaları alabilmektedirler.

b) Mültezimin Kişiliği

İstanbul’da muteber sarraf ve taşralarda mültezimler veya birlikte iltizam almışlarsa tüm ortaklar bu iltizam eyledikleri bu mukataaları bizzat mahalline gidip kendileri işletebilir veyahut yine mahallerinde başkalarına iltizam edebilirler.¹³³ Bu düzenlemeden sarrafların da mültezim sıfatını haiz şekilde mukataaları iltizam edebileceği ve en önemlisi mültezimlerin söz konusu mukataaları bizzat işletmekle mükellef olmadıkları sonucu çıkmaktadır. Keza ilk bölümde bu hususu ‘alt mültezimlik’ tabiriyle ifade etmiştik. Mültezimin idare ile arasında bir sözleşme ilişkisi olmasına rağmen buna ilaveten alt mültezimin de (asıl) mültezim ile arasında bir sözleşme ilişkisi mevcuttur. Alt mültezim ile idare arasında sözleşme ilişkisinin mevcut olup olmadığı ve tüm bu süreç(alt mültezimlik) hakkında hukuki değerlendirmeyi son bölümde ifade edeceğiz.

Bir mukataayı iltizam edecek olan şahıs kamu görevlisi(memur) ise iltizamı deruhte etmesi durumunda memurluğundan istifa etmesi gerekir.¹³⁴ İlk bölümde hukuki bir statü belirten emin ve mültezim kavramlarının birlikte kullanıldığı durumların varlığından bahsetmiştik. Bu kişiler hem emin sıfatıyla devlet görevliliğine devam ederken, diğer yandan mültezim sıfatıyla özel bir girişimci gibi mukataayı işletmekte ve kazanç elde etmekte idi. Ayrıntılı incelemede bulunduğumuz

130 “Vergi toplama sürecinde kısa vadeli iltizam kontratlarından uzun vadeli malikâne düzenine geçilmesi ve merkezi devletin ödemelerin daha büyük bir bölümünü peşin olarak talep etmesi, iltizam müzayedelerine katılanların kendilerine daha güçlü ve daha uzun vadeli finansman kaynakları bulmaları zorunluluğunu ortaya çıkardı.” Pamuk; 2007, s. 150.

131 Sarraflık kurumuna arşiv belgelerinden örnek olarak; “...müşirlik ve feriklik veçhile tanzim ve tecdit olunan eyalat-i malumede kaim kâffe-i iltizam ve mukataat müşiran-ı izam ve ferikan-ı kiram hazeratı uhdelerine şerayit-i malume ve sarrafları taahhütleriyle icra olunmuş... mültezime ihale olunacak iltizam her ne ise mültezim-i merkumun sarrafının kendi sarraflarına taahhüt ve kabul ettirilmesini ve kusur-ı idare eyleyecekleri iltizam ve irae olunacak temettüat için dahi peyderpey akçe götürüleceği hususlarında sarraflarını iktizası veçhile temin ve keyfiyetinin bu tarafa tahrir ve tebeyyün eylemeleri...” C..ML.. (320:13161) T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

132 Kubbealtı Lugatı, ‘Sarraf’ maddesi. (<http://lugatim.com/>) (Erişim Tarihi: 02-09-2020)

133 “Dersaadette muteber sarraf ve taşralarda dahi kaviyy kefil gösteren ve tebâ-i devlet-i aliyyeden kâffe-i mültezimin ve ahali ve köylü müşterek ise kâffe-i şerikleri birlikte olarak alacakları iltizamı bizzat mahalline gidip kendileri idare ve yahut yine bizzat mahallinde maktu’an ahârına ilzam etmek şartıyla deruhte edebileceklerdir...”(md. 17)

134 “...dersaadette ve taşralarda muvazzaf ve gayrimuvazzaf memuriyet ve hizmette bulunan bendegan-ı devlet-i aliyyeden iltizam almak isteyenler terk-i memuriyet etmeğe mecbur olacaklardır.”(md. 17)

bu nizamname doğrultusunda bu uygulamanın terk edildiği anlaşılmaktadır. Zira bu nizamname iltizam uygulamasının başlangıcından çok sonraki bir tarihte düzenlemeye girmiştir.

Günümüzde devlet memurlarının ticari bir faaliyette bulunamayacağı kabul edilmektedir. Bu husus “devlet memurlarının ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” olarak Devlet Memurları Kanununun 28. maddesi başlığında yer almaktadır. Bu maddeden¹³⁵ hareketle devlet memurları herhangi bir idari sözleşmede taraf olma niteliğini haiz değildir. Ancak örneğin idare tarafından imtiyaz sözleşmesi imzalanan imtiyaz sahibi anonim şirkete, şirket organlarında görev almamaları kaydıyla, ortak olmasında sorun yoktur.¹³⁶

Aşar ve sair rüsumat mukataalarının ihaleleri veçhile müzayedeleri sırasında mültezimlerin bulunmadığı durumlarda kendisine vekâlet etmek üzere vekili müzayedeye katılabilmektedir.¹³⁷ İhaleler neticesinde söz konusu mukataaları mültezim veya mültezimler müştereken deruhte edebilmektedir. Eş deyişle, birlikte(müşterek) iltizam usulüne söz konusu nizamname cevaz vermiştir. Müzayede sırasında ortakları temsilen ortaklardan birisinin bulunması şarttır. Daha sonra ortaklar bir şirket kurar iseler hazine ihalede bulunan ortak dışında kimseyi muhatap kabul etmeyecektir.¹³⁸

Gerek hazine ve gerek mahallinde vali ve mutasarrıflar(kaymakamlar) tarafından ihale edilen mukataaların mültezimler tarafından kurallara ve kendilerine ita edilen fermanlara aykırı harekette bulunmaları durumunda, oluşan zararlar tazmin ettirilip ceza kanunu gereklerine göre haklarında cezai işlem uygulanacaktır.¹³⁹

Aşar ve sair rüsumat mukataaların ihaleleri sırasında açık artırmada pey sürecek mültezimler; söz konusu vergi kalemi oluşturan yerin İstanbul’da olması durumunda *sarrafi*, taşralarda olması durumunda ise *kefil* göstermeleri gerekmektedir. Bu kişiler; kimin, hangi yılda ve ne miktar üzerinde taahhütte bulunduğunu gösterir bir senedi mültezimlere teslim etmek mecburiyetindedir.¹⁴⁰ İfade

135 “Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç). Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz.”(md. 28/1)

136 **Yerebasmaz**, Yasin; “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 28. Maddesine Göre Memurların Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağının Kapsamı ve Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011, s. 1190-1191.

137 “Hazine-i celile müzayedesinde aşar ve rüsumat deruhte edecek mültezim kendi ve yahut vekili ispat-ı vücud edecektir...”(md. 18)

138 “Müştereken iltizam deruhtesi tecviz olunacak ise de hin-i müzayedede cümle şürekâ namuna meydanda bulunması lazım gelip bade’l-iltizam akd-i şirket olunur ise icabı halinde hazine-i celile iltizam ve ihale eylediği mültezimi tanıyıp o makule şerikleri asla bilmeyecektir.”(md. 19)

139 “İkinci maddede beyan olunduğu üzere gerek taşralarda vali ve mutasarrıfının ba-buyruldu ihale edeceği ve gerek hazinenin bizzat iltizam eyleyeceği aşar ve rüsumatın suret-i tahsil ve idaresini mutazammın matbu nizamnameleri ihale ferman-ı alileri derunlarına leff olunacağından onların ahkâmına ve nizamat-ı müessesesine muğayir hareket-i taaddisi tebeyyün eden mültezimin mehizat-ı zulmiyyesi tazmin ettirilecek ve kanun-u ceza ahkâmına tatbiken haklarında tedibat-ı lazıme dahi icra kılınacaktır.”(md. 20)

140 “Aşar ve rüsumata pey sürecek mültezimlerin dersaadetçe ise sarrafi ve taşralarca ise kefil irae eyleyecekleri ashab-ı itibar taraflarından filan seneye mahsuben falanca adamın şu kadar bin keseliğe kadar deruhte eyleyeceği aşar ve rüsumata

edildiği üzere kefil ve sarraflar mukataaları; kendi uhdelerinde iltizama almak istedikleri zaman, kendileri de ayrıca sarraf ve kefil göstermek zorundadır.¹⁴¹

Kefil ve sarrafların mültezimlere kefaleti idarenin uygun bulmasına bağlıdır. Zira sarrafların mültezimlere verdikleri itimat yollu senetlerin hazine ile sarraf arasındaki alış verişini karşılamaz durumda ise idare bu senet kabul olunmaz ancak bu meblağı karşılar bir sarraf ortaklığı bulunursa kabul olunacaktır.¹⁴² Benzer durum kefiller açısından da geçerlidir. Taşralarda mültezimlere kefil olacak kişilerin servetleri (sancak) meclislerinde sayılarak vali ve mal memurlarına bildirilir.¹⁴³

3. Sarrafların Yapacağı Ödemelerin Şekli

a) İbraz Edilen Senetlerin Durumu

Sarraflar tarafından yapılacak ödemeye ilişkin Osmanlının 19. Yüzyıl sonlarına doğru getirdiği düzenleme; “*Hazine-i Celileden İhale ve İltizam Olunan Varidat-ı Öşriyye ve Rüşumiyyenin Müteahhitleri Tarafından Suret-i Tediyesini Mübin Nizamnamedir.*”¹⁴⁴

Öşür ve diğer rüşumatın taliplerine ihale edilmesi sırasında mültezimlerin kendilerine kefalette ve taahhütte bulunacak sarraf ve gereğine göre kefil göstermesi gerektiğini yukarıda ifade etmiştik. Bu kişiler kefaletlerini taahhüt içeren bir senet ibrazı ile icra etmektedirler.¹⁴⁵ Bu senetlerde belirtilen taahhütler ihale bedelinin yıllık taksitlerinden meydana gelir. Her sene(taksit) için ayrı ayrı senet gösterilmektedir.¹⁴⁶

Zikredilen nizamnameye göre senetlerde belirtilen taahhütlerin taksit günlerinde ödenmediği durumlarda cezai şart öngörülmüştür. Bu cezai şart senetten senede değişir halde olmayıp sabit bir bedel olduğu görülmektedir.¹⁴⁷ Şayet müteahhit/sarraf taksiti ödemesi gereken ayda ödeyemez ve bir sonraki aya intikal ederse cezai şart iki katına çıkar. Bu ayda da ödeyememesi halinde hazine

müteahhit ve kefil deyu memhur ve mevsuk senet ibraz ve ita olunmadıkça peyleri muteber olmayacak...”(md. 21)

141 “*Küfela ve sarrafânın kendi isimlerine alacaklar iltizamata kendi kefalet ve taahhütleri muteber olmayacağından ahar kefil ve müteahhit iraesine muhtaç olacaklardır.*”(md. 22)

142 “*Sarrafañın beher sene derece-i itibarlarına ve hazine ile olan ahz ve itaları muamelatına tatbiken nizam-ı kadimi mucibince tayin-i had olunup mültezimin yedlerine verecekleri itimatname yollu senetlerde muharrer mebalig derece-i mahdudelerini tecavüz eder ise kabul olunmayacaktır ve fakat derece-i muinesini tecavüz etmeyen diğer sarraflar müşareket eder ve yahut derece-i mahdudesini tecavüz ettikten sonra ahar sarrafı kefil irae eyler ise kabul kılınacaktır.*”(md. 23)

143 “*Taşralarda teba-i devlet-i aliyyeden mültezimine kefil olacak ashab-ı itibarın derece-i servet ve iktidarları mecalis-i mevcudedede tayin ve tahdid olunarak ba-mazbata vali ve mal memurlarına beyan olunacaktır.*”(md. 24)

144 Düstur Tertib I, Cilt 2, (13.07.1858), s. 49-54.

145 “*Müteahhit olan kimse mültezimin mütekeffili olduğunu ihalât nizamnamesinde beyan olunduğu veçhile ber-mutad bir taahhüt senedi vereceğinden...*”(md. 1)

146 “*Seneteyn veyahut daha ziyade müddet için ilzam olunan varidatın ilk senesi taksiti madde-i sabıkada beyan olunan usul veçhile senedine derç olunup ileri seneler için başka başka alınacak senetlerde...*”(md. 2)

147 “*Varidat müteahhidi vermiş oldukları senedin tekasidini günü gününe vermeyip de o ayın içinde her kaç gün teehhür eyler ise muahhiren verilen karar mucibince beş yüz akçe hesabıyla güzeştesiyle beraber tediye mecbur olacaktır.*”(md. 3)

kendisinden ayrıca teminat talebinde bulunur, sarraf teminat göstermemesi durumunda kendisine gerekli takibat başlatılır.¹⁴⁸

b) Taksitlerin Ödenmesine Engel Durumlar

Mültezimlere kefalette bulunan müteahhitlerin verecekleri senetler doğrultusunda taksitlerini zamanında ödemeleri gerektiği ve ay hesabı ile geciktikleri durumda belli bir cezai bedeli ödemekle mükellef oldukları, iki aydan fazla vakittir borçlarını ifa etmedikleri durumda ise teminat göstermeğe mecbur oldukları aksi takdirde haklarında gerekli takibatın yapılacağı yukarıda belirtilmiştir. Burada aktarılabilecek olan mesele, iltizam verilen alanda/bölgede doğabilecek sıkıntılar sebebiyle vergilerin toplanamaması ve bu nedenle taksitlerin ifa edilememesi gibi durumların idarece hangi hal ve vaziyette kabul görüleceğine ilişkindir.

Yukarıda zikrettiğimiz nizamname 4 hal üzere düzenlenmiştir. Birincisi; savaş, bağy(haddi aşma/azgınlık) veya büyük bir ihtilal ve isyan durumunda bölgenin idaresinin sağlanamaz hale gelmesidir. İkincisi, mültezime verilmiş bir bölgenin mahsulatının tamamen mahvolması veya varidatın(gelirlerinin) bilcümle telef olması gibi olağanüstü bir durumun varlığıdır. Üçüncüsü, ihale sonrasında bazı gelir kalemlerinin yüce irade ile ilgası durumudur. Son olarak dördüncüsü, ihale sırasındaki tarifenin değiştirilerek bazı vergilerin düşürülmesi durumudur. Bu dört durumdan herhangi birisi vuku bulduğu zaman; mültezimlerin gerek kazancı sağlayamaması durumunda, müteahhit doğrudan maliye nezaretine dayandığı gerekçeyi belirterek bedelin düşürülmesini dilekçeyle bildirmelidir.¹⁴⁹ Nizamnamenin 5. maddesinde belirtilen dört durum dışında taksitlerin ifasının durdurulması için sürülecek her tür sebep caiz olmayacak, kabul edilmeyecektir. Zira öşür ve sair rüsumatın ihale edilmesiyle bu bölgelerin kar ve zararı mültezime aittir.¹⁵⁰

Hazinece ihale edilen yerlerde mültezime kefalette bulunan sarraflar ihale bedellerinin taksitlerini bizzat ifa etmekle mecburdur. İstanbul'da uygulanan bu sistem ile idare öncelikle ihale bedelinin taksiti için sarrafa başvurmaktadır.¹⁵¹ Görüldüğü üzere buradaki uygulama, kefaletten ziyade borcun nakline yakın bir müessesedir. İdare sarrafa borcun ifası talebiyle başvurduğu zaman, sarraf

148 “Bend-i sabıkda beyan olunduğu üzere bir ayın tehhür eden taksidini müteahhidi ol ayın içinde beş yüz akçe hesabıyla güzesteysiyle beraber tediye edemeyip de ikinci aya tehir eder ve ol ayın içinde dahi nizami veçhile bin akçe güzesteysiyle tediye edemez ise hazine-i celile kendisinden teminat talebine mecbur olacaktır ve şayet teminat-ı matlubeyi icra edemez ise o halde hakkında muamele-i nizamiyye icra kılınacaktır.”(md. 4)

149 “Varidat-ı öşriyye ve rüsumiyyesi taht-ı taahhütte bulunan bir mahalde evvela hüdanekeerde muharebe vukuuyla veya bir bağy zuhuruyla veyahut büyük bir ihtilal ve isyan hudusuyla idare-i mahalliyyeye inkıta veya sekte gelmesi saniyen bir mahallin mahsulatı kâmilen mahv olarak varidatın bil-külliye telef olması gibi fevkalade bir halin zuhur eylemesi salisen bâdel-ihale bazı varidatın ba-irade-i seniyye külliyyen ref'i rabian hîn-i ihalede olan tarifenin tağyiriyle bazı rüsumat miktarının tenzil olunması esbabına mebni mültezimler aşar ve rüsumata destres olamadıkları halde işbu rüsumatın müteahhidi derhal makam-ı nezaret-i celile-yi maliyye tahriren beyan-ı keyfiyyet ile bedelin tevkifini istida eyledikde...”(md. 5)

150 “Beşinci maddede muharrer mevadd-ı erba'adan maada tevkif-i taksit için hiçbir guna esbap serd ve kabulü caiz olmayıp bunların kar ve zararı mültezime ait ve raci' olacak ve mevadd-ı erba'a-i mezkureden maada hiçbir sebeple tevkif-i taksit iddiası hazinece kabul olunmayacaktır”(md. 7)

151 “İltizam bedelleri İstanbul'da sarraflar tarafından ödenirken, eyaletlerde durumun farklı olduğu, mültezimler tarafından yapıldığı anlaşılıyor.” Şener, Abdülülârif, Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İşaret Yayınları, İstanbul, Mayıs 1990, s. 126.

başka alacaklarını bu borca karşılık gösteremez. Bu durumda borçlunun temerrüdünden bahsetmek mümkündür. Borçlunun temerrüdü durumunda uygulamanın nasıl olacağını yukarıda ifade ettik. Bu düzenlemeden kasıt, hazine gelirlerinin nakden ve acilen tahsil edilmesidir.¹⁵²

C. İltizam Usulünün Kaldırılması

“...hiçbir vakitte semere-i nâfiyası görülemeyen iltizâmât usûl-i muzırrası el-yevm cârî olarak bu ise bir memleketin mesâlih-i siyâsiye ve umûr-ı mâliyesini bir adamın yed-i ihtiyârına ve belki pençe-i cebr u kahrına teslim demek olarak ol dahi eger zâten bir iyice adam değilse hemân kendi çıkarına bakıp cemî-i harekât ü sekenâtı gadr u zulmden ibâret olmasıyla...”¹⁵³

Tanzimat Fermanı’nda yer alan bu ifadelerle iltizam usulü lağvedilmiştir. Alıntıdan hareketle; hiçbir faydası görülmeyen bu sistemin ilgasına dair gösterilen sebep, yürürlükte bulunduğu sürede devletin siyasi ve mali işlerini bir kişinin eline bırakmaktadır. Söz konusu mültezim belli bir bedeli ödemekle hak sahibi olduğu süre boyunca elde ettiği kar kendisine kalacağından dolayı halka zulmetmesi olağan bir durum olacaktır.

İslahat Fermanı’nda öşür vergisi temelinde diğer tüm vergilerde de geçerli olmak üzere iltizam usulünün terkedilerek yerine bu vergilerin toplanması işleminin emaneten yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca bu süreçte devlet memurları ve meclis üyelerinden herhangi birisinin söz konusu vergi kalemlerinden birini iltizam suretiyle deruhte etmemeleri veya hissedar olmamaları için ağır bir ceza öngörülmesi gerektiği ifade edilmiştir:

“...işbu tekâlif ve alelhusus aşarın ahz u ıstıfasında vukû bulmakta olan sû-i istimalâtın ıslâhı tedabir-i seriası mütalâa ve müzakere olunup doğrudan doğruya ahz-i vergi etmek usûlünün peyderpey icrâsı kabil oldukça vâridâtı Devlet-i Âliyye’mün ilzam olunması usûlünün yerine bu sûret ittihaz kılınıp usûl-i haliye câri oldukça memurîn-i Devlet-i Âliyye’m ve mecâlis âzâlarının müzayedeleri alenen icrâ olunacak olan iltizamâtтан birini deruhte ettirmeleri veya bir gûna hisse almaları mücazaât-ı şedide ile men’ kılınması...”¹⁵⁴

İltizam sistemine yönelik büyük eleştirilerin neticesinde öşür/aşar vergisi kaldırıldı.¹⁵⁵ Öşür diğer vergilerden bağımsız olarak iltizam sistemiyle arasında derin bir bağ bulunmaktadır. Zira

152 “Hazine-i celile emvalini müteahhit olduğu sarraflardan aramak lazım geleceğinden bunların içlerinden bazıları şunda bunda olan alacaklarından havale ile ifa-yı deyne kalkışacak oldukları yani taahhüt etmiş olduğu mali mülteziminden tahsil edip mukabilinde ahir mahallde olan alacağını gösterdiği halde kabul olunmayıp kendisinden tahsil edilecektir.”(md. 12)

153 **MFB (48)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri. Latinize edilmiş transkript için **bkz.** (<http://www.muhamrembalci.com/hukukdunyasi/belgeler/233.pdf>) (Erişim tarihi: 07-09-2020)

154 **MFB (663)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri. Latinize edilmiş transkript için **bkz.** (<http://www.muhamrembalci.com/hukukdunyasi/belgeler/231.pdf>) (Erişim tarihi: 07-09-2020)

155 “Aşar dolayısıyla ötede beride belirmiş olan bir takım kuvvetler ortadan kaldırılmıştır. Birçok yerlerde büyük evler, kâşaneler gördünüz, bunların sahiplerinin ne işle meşgul olduğunu sorduğunuz zaman iltizam derlerdi. Aşar mültezimi derlerdi. Artık köylüler üzerinden bu yük kalkmıştır. Mültezimlere yapılan hizmet de yine büyüktür. Aşara binaen tembel, tembel yalnız üç ay çalışarak yaşamaya alışmış olan insanlar aşarın ilgasıyla doğrudan doğruya kendilerine iş bulmaya mecbur olmuşlardır. Bu suretle onlar da faal birer uzuv olmuşlardır ve memleketi nafi olacaklardır. İkinci Büyük Millet Meclisinin

tımar sisteminin ilgasıyla yerine ikame edilecek sistem iltizam usulü oldu.¹⁵⁶ Tanzimat ve Islahat fermanlarında her ne kadar kesin bir dilde lağvedildiği, yasaklandığı ifade edilse de bu sistem, yirminci yüzyılın başlarında dahi yürürlüğe sahipti.¹⁵⁷

IV. İDARİ SÖZLEŞMELER İŞİĞİNDA ‘İLTİZAM’ SÖZLEŞMELERİ

İdare hukukunda sözleşme kavramını tanımlamak gerekirse; “sözleşme, belli bir hukuki sonuç doğurmak amacıyla idare ile ilgili özel kişinin karşılıklı ve birbirine uygun olarak yaptıkları irade açıklamalarıdır.”¹⁵⁸ Diğer bir ifadeyle; idare hukuku dâhilindeki sözleşme kavramının özel hukuk bünyesindeki karşılığından ayırım noktası, sözleşme ilişkisi içerisindeki taraflardan birinin idare olmasına dayanmaktadır. Bu şekilde yapılan sözleşmelere genel itibarıyla ‘idarenin sözleşmeleri’ adı verilir.¹⁵⁹ İdarenin sözleşmeleri ile idari sözleşme kavramlarının birbirinden ayrılması gerekir. Bu ayrımın temeli; idarenin sözleşmelerinin bir kısmının özel hukuk hükümlerine, idari sözleşmelerin ise idare hukuku hükümlerine tabi olmasına dayanmaktadır.¹⁶⁰

A. GENEL OLARAK İDARİ SÖZLEŞMELER

Danıştay’a göre bir sözleşmenin idari sözleşme niteliği kazanabilmesi için; “taraflardan birinin idare olması, sözleşme konusunun kamu hizmetine ilişkin bulunması ve idareye ayrıcalık ve üstünlük tanınması gerekmektedir.”¹⁶¹ Aynı doğrultuda idare hukuku doktrinde de benzer şekilde bir sözleşmenin idari sözleşmesi niteliğini haiz olması için şu 3 kriteri taşıması gerekmektedir:

- i. Sözleşmenin taraflarından en az birinin İdare olması
- ii. Sözleşmenin konusunun kamu hizmeti ile ilgili olması
- iii. Tarafların idareye üstün yetkiler tanımak suretiyle sözleşmeye idari karakter bahşetmek maksadını takip etmiş bulunmaları gerekir.¹⁶²

en büyük mali eserlerinden biri de budur.” Öztürk, Kazım; Türk Parlamento Tarihi TBMM III. Dönem 1927-1931, Cilt: 2, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 9, Ankara, 1995, s. 192.

156 **Öztürk, Kazım; Türk Parlamento Tarihi TBMM II. Dönem 1923-1927, Cilt: 1, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No:1, Ankara, 1993, s. 586.**

157 Örnek olarak; “336 (1920) senesinde Gaziyıntabın Etrafşehir hububat ve saire aşarını iltizam eden Pazarbaşı zade Mehmet Nuri beyin cibayet edemediği hükmen sabit olan (6667) lira (87) kuruluşun, esasen iltizam bedelinin de evvelce kendisinden tahsil edilmiş olmasına mebni aşar tahakkukatından tenzili tensip edilmiştir.” (T.C. Resmi Gazete: 12-02-1929 / 1117). Ayrıca; “336 (1920) senesinde Yenişehir kazasının atiye kariyesi aşarını iltizam eden Mehmet ağanın mezkûr köy aşarını ahvali harbiye dolayısıyla cibayet edemediği hükmen sabit olmasına mebni iltizam bedeli olan 390 liranın aşar tahakkukatından tenzili tensip edilmiştir.” (T.C. Resmi Gazete: 25-05-1929 / 1176).

158 **Gözler/Kaplan; 2015, s. 449.**

159 **Gözler/Kaplan; 2015, s. 450.; Sezginer/Akyılmaz/Kaya; 2015, s. 474.**

160 **Günday; 2003, s. 166.; Sezginer/Akyılmaz/Kaya; 2015, s. 474.**

161 **Danıştay 10. Daire, E. 1991/1, K. 1993/1752, Karar Tarihi: 29/04/1993. Benzer yönde Anayasa Mahkemesi kararına göre; “bir sözleşmenin ‘idari sözleşme’ sayılabilmesi için, sözleşmenin taraflarından birinin idare olması, kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili bulunması ve idareye özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanınması gerekmektedir.” AYM, E. 2013/50, K. 2015/38, Karar Tarihi: 01/04/2015.**

162 **Onar, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt: 2, İstanbul, 1960, s.1217-1225. (Aktaran: Azrak, Ali Ülkü;**

Genel olarak idari sözleşmeler katılmalı/iltihaki sözleşmelerdir. Sözleşmeler *şartname* ve *sözleşme* kısmından oluşmaktadır. Sözleşmelerin karşı tarafı olan özel hukuk kişileri idarece tek taraflı olarak değiştirilebilen şartnamedeki yazılı hususları toptan kabul eder veya reddeder.¹⁶³ İdari sözleşmelerin türleri; *kamu hizmeti imtiyaz, iltizam, müşterek emanet, kamu istikraz (borçlanma), idari hizmet sözleşmeleri* olarak sıralanabilir.¹⁶⁴

İltizam sözleşmelerinin diğer idari sözleşmelerle arasındaki farkı göstermek için iltizam dışındaki idari sözleşmeleri kısaca tanıtmak gerekir. Söz konusu idari sözleşme tipleri hakkında gerekli bilgileri verdikten sonra iltizam sözleşmelerini detaylıca inceleyeceğiz.

1. İmtiyaz Sözleşmeleri

Kamu hizmeti imtiyazı, idarenin, özel kişiyle yaptığı idari bir sözleşme ile bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya belli bir süre işletilmesi karşılığında, yararlananlardan ücret ya da bedel almak, masrafları, kâr ve zararı imtiyaz sahibine/imtiyazcıya ait olmak üzere kendi buyruğu ve sorumluluğu altında sağladığı bir kamu hizmetinin yürütülmesi modelidir. Bu tip sözleşmenin konusu, kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler “*kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri*” olarak tanımlanmaktadır.¹⁶⁵

İdarenin bir kamu hizmetinin kurulması ve/veya belli bir süre işletilmesine dair özel bir girişimciye imtiyaz verme yetkisi 1910 tarihli “*Menafii Umumiye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun*” ile düzenlenmiştir.¹⁶⁶ Kanunun birinci maddesinde yer alan düzenlemeye göre verilecek imtiyazlar hakkında kuvve-i icraiyyeyi diğer ifadeyle Bakanlar Kurulunu yetkilendirmiştir. 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile yapılan düzenleme neticesinde söz konusu yetki Cumhurbaşkanı makamı uhdesinde yer almaktadır.

İmtiyaz işlemi; *sözleşme* ve *şartname* olmak üzere iki işlemten meydana gelmektedir. Şartname idarenin gerektiği durumda tek yanlı idaresiyle değiştirebileceği hükümler içermektedir. İmtiyaz sözleşmelerinde imtiyaz sahibi olacak taraf bu şartnamedeki düzenlemeleri toptan kabul eder veya reddeder. Bu nedenle bu tür sözleşmeler katılmalı/iltihaki sözleşmeler niteliğindedir.¹⁶⁷ Netice itibarıyla kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin özelliklerini şu üç maddede sayabiliriz.¹⁶⁸

“*İdari Mukavele Kavramının Teori ve Tatbikattaki Gelişimine Dair Mukayeseli Bir İnceleme*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 29, Sayı: 3, 1963, s. 536-537.); Ancak Gözler maddi şartların alternatifliğini kabul etmektedir. Buna göre Gözler’in idari sözleşmeler; “*bir kanunla idari sözleşme olarak nitelendirilen veya taraflardan en az birisinin bir kamu tüzel kişisi olması şartıyla kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin olarak veya özel hukuku aşan hükümler içeren sözleşmedir.*”(vurgular yazara aittir.) **Gözler/Kaplan;** 2015, s. 458.

163 **Kalabalık**, Halil; Kısa İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya, Ekim 2014, s. 186-187.

164 **Sezginer/Akyılmaz/Kaya;** 2015, s. 487.; Gözler’e göre klasik tipteki idari sözleşmeler; *imtiyaz sözleşmeleri, iltizam sözleşmeleri, kamu istikraz sözleşmeleri, yeraltı ve yerüstü servetlerinin işletilmesine ilişkin sözleşmeler, orman işletme sözleşmeleri* ve *idari hizmet sözleşmelerinden* oluşur. **Bkz. Gözler/Kaplan;** 2015, s. 459-465.

165 **Anayasa Mahkemesi**, E. 2013/50, K. 2015/38, Karar Tarihi: 01/04/2015.

166 **Gözler/Kaplan;** 2015, s. 460.

167 **Gözler/Kaplan;** 2015, s. 460.

168 **Sezginer/Akyılmaz/Kaya;** 2015, s. 490.

- i. İmtiyaz sözleşmesiyle imtiyaz sahibi bir kamu hizmeti kurar veya kurulu halde bulunan bir kamu hizmetini işletir.
- ii. İmtiyaz sahibi, yürüteceği kamu hizmetinin finansmanın söz konusu hizmetten yararlananlardan elde eder.
- iii. İmtiyaz sahibi, imtiyaz sözleşmesine konu olan kamu hizmetini kendi adına yürütür, oluşacak kar ve zarar imtiyazcıya aittir.

2. Müşterek Emanet Sözleşmeleri

İdari sözleşmeler arasında yer alan müşterek emanet sözleşmelerinin kökeni kamu hizmetlerinin görülüş usullerinden biri olan müşterek emanet usulüne dayanmaktadır. Uygulaması oldukça kısıtlı olan bu usul; “*bir kamu hizmetinin hasar ve zararı idareye ait olmak ve onu üstlenen özel hukuk kişisine gelir üzerinden bir pay verilmek suretiyle yürütülmesi*” olarak tanımlanmaktadır.¹⁶⁹

Yukarıda aktarılanlar ışığında müşterek emanet sözleşmesi taraflarından özel hukuk kişinin durumu imtiyaz sözleşmesindeki durumuna yakın gözükmektedir. Ancak aradaki sözleşmesel ilişki kar-zarar muhasebesinde farklılık arz etmektedir. Müşterek emanet sözleşmelerinin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:¹⁷⁰

- i. Müşterek emanet usulünde, kamu hizmetinin kurulması idareye aittir. Özel hukuk kişisi kamu hizmetinin işleticisidir/yürütücüsüdür.
- ii. Müşterek emanetçi kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanan kardan belli oranda pay alır.
- iii. Müşterek emanetçi kamu hizmetini idare adına yürütür. Kamu hizmetinden kaynaklanan zarar idareye aittir.

3. Kamu İstikraz Sözleşmeleri

Borçlanma olarak da kullanılan istikraz kavramı; “*kendi bünyeleri dışındaki yabancı kapitale ihtiyacı olan gerçek ve tüzel kişilerin senet çıkararak borç alma işidir.*”¹⁷¹ Buradan hareketle kamu istikraz/borçlanma sözleşmesi; devlet veya diğer kamu tüzel kişinin, haciz edilememek veya para yerine geçmek gibi kamusal ayrıcalıkları haiz bir senet karşılığında, bir özel hukuk kişisinden belli bir miktar para alma konusunda yapılan bir sözleşmedir.¹⁷² Sözleşme konusu olan senedin kamusal ayrıcalıkları taşıması, diğer bir deyişle özel hukuk hükümlerini aşan nitelikte olması nedeniyle bu sözleşme idari bir sözleşme olarak kabul edilir.¹⁷³

169 Özyay; 1996, s. 252.

170 Sezginer/Akyılmaz/Kaya; 2015, s. 490.; Özyay; 1996, s. 252-253.

171 Altay, Şakir; Hukuk ve Sosyal Bilimler Sözlüğü, Bilgi Yayınevi, Ankara, Kasım 1983, s. 223.

172 Gözler/Kaplan; 2015, s. 462.

173 “Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince akdedilen borçlanma sözleşmeleri, pek çok açılardan özel kişiler arasındaki sözleşmelerden farklılık göstermektedir. Kamu borçlanma sözleşmelerinde sözleşme konusu senetlere; haczedilememek, Devlet ihalelerinde teminat olarak ve bazı durumlarda para yerine kabul edilme zorunluluğu gibi ayrıcalıklar tanınabileceği

Kamu borçlanma sözleşmeleri yukarıda zikrettiğimiz imtiyaz ve müşterek emanet sözleşmelerinden ayrılan bir noktayı ihtiva etmektedir. Üzerinde durulması gereken bu nokta; “*kamu borçlanma sözleşmelerinin konusu bir kamu hizmetinin yürütülmesi olmayıp ... belli miktarlarda paranın ödünç alınmasıdır. Nitekim bu sebeptendir ki, kamu borçlanma sözleşmeleri hukukumuzda “karakterleri (kurdukları ilişkinin niteliği) itibarı ile” idari sayılmaktadır.*”¹⁷⁴ Burada bahsettiğimiz mesele bu ana başlığın altında ifade ettiğimiz Danıştay’ın da kararında yer bulan klasik idari sözleşme tiplemesine uymamaktadır. İdari sözleşmelerde kamu hizmeti ölçütünün mecburi olup olmaması tartışmalı olup başka bir çalışmanın konusu olabilir. Biz bu kadarıyla iktifa ediyoruz.

4. İdari Hizmet Sözleşmeleri

Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.¹⁷⁵ Böylece idare, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görevli olan memurları ve memur statüsünde olmayan ‘diğer kamu görevlilerini’ çalıştırabilir. Diğer kamu görevlileri olarak ifade edilen kişiler ile idare arasında gerçekleştirilen sözleşmelerin bazıları özel hukuk, bazıları ise idare hukuku kapsamında yer alır. Özel hukuk kapsamına giren hizmet sözleşmeleri neticesinde görevli ‘işçi’ statüsünü taşımaktadır.¹⁷⁶

İdari hizmet sözleşmelerinde sözleşmenin konusu kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkindir. Bu kategoriye giren ‘sözleşmeli personeller’ kamu görevlilerinin bir tipidir. Sözleşmeli personel 675 Sayılı Devlet Memurları Kanununda şu şekilde tanımlanmıştır:¹⁷⁷

“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”

gibi, özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak, bu sözleşmelerin süresini uzatmak, faiz hadlerini değiştirmek ve erken ödeme yapmak gibi imtiyaz ve ayrıcalıklarının olduğu da kabul edilmektedir, Bu nedenlerle kamu borçlanma sözleşmeleri, gerek yargısal içtihatlarımızda ve gerekse doktrinde, kurdukları ilişkinin niteliği gereği olarak (karakterleri itibarıyla) idari sözleşmelerden sayılmaktadır. Kamu borçlanma sözleşmelerinin idari nitelikte sözleşmelerden sayılmalarının en önemli sonucu ise, bu sözleşmeler dolayısı ile idare ile özel kişiler arasında çıkacak uyumsuzlukların idari yargıda ve idare hukuku ilke ve esaslarına göre çözümlenecek olmasıdır.” Kanlıgöz, Cihan; “Kamu Borçlanma (İstikraz) Sözleşmeleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 52, Sayı:01, 1997, s. 352.

174 Kanlıgöz, 1997, s. 351.

175 T.C. Anayasası Madde 128/1.

176 Gözler/Kaplan; 2015, s. 463.; “İdari hizmet sözleşmesi ile çalışanlar, İş Kanunu hükümleri çerçevesinde çalışan işçilerden farklı olarak kamusal statü içinde bulunmaktadır. Nitekim uygulamada da, sözleşmeli personel ve memur arasındaki farklılık, birinin sözleşme imzalamasından ibaret görünmektedir.” Sezginer/Akyılmaz/Kaya; 2015, s. 494.

177 Madde 4/B.

Yukarıdan hareketle sözleşmeli personeller (veya idare ile arasında idari hizmet sözleşmesi akdedilen diğer kamu görevlileri) kamu görevlisi sıfatıyla kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görevlilerdir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görevli olan bu şahıslar, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında oluşacak zararlardan sorumlulukları durumlara göre değişkenlik arz etmektedir. Diğer kamu görevlilerinin sorumlulukları başta Anayasada ve şemsiye kanun niteliğindeki 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa göre belirlenmektedir.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.¹⁷⁸ Buradan hareketle memur ve diğer kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında işledikleri suçlar bakımından cezai sorumlulukları idari izne bağlı olarak şahsidir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.¹⁷⁹ Anayasadaki bu düzenleme gereği memur ve diğer kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında kaynaklanan zararlardan doğan tazminat davalarında idarenin kendisine rücu etmesi halinde mali sorumlulukları şahsidir.

B. İltizam Sözleşmeleri

Bazı kitaplarda '*mali iltizam sözleşmeleri*'¹⁸⁰ olarak ifade edilen bu sözleşme türünün idare hukukumuzdaki kaynağı Osmanlı arazi hukukuna dayanmaktadır. Osmanlı arazi hukuku üzerinde iltizam usulünün nasıl ortaya çıkıp geliştiğini ilk bölümde ayrıntılı şekilde açıklamıştık. İltizam sözleşmeleri de imtiyaz ve müşterek emanet sözleşmeleri gibi aynı ad altında kamu hizmeti görülüş usullerinden birini (iltizam usulünü) teşkil etmektedir.

İdare ile özel hukuk kişisi(mültezim) arasında akdedilen iltizam sözleşmelerinin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:¹⁸¹

- i. İltizam sözleşmelerinde mültezim idareye belli bir bedel ödemek karşılığında kamu hizmetini yürütme işini deruhte etmektedir.
- ii. Hizmetin yürütülebilmesi için gerekli her türlü yapı ve teçhizat idare tarafından karşılanır.
- iii. Mültezim kamu hizmetini kendi adına yürütür. Bu hizmetin işleyişi yararlananlardan alınan ücretlerle finanse edilir.
- iv. Mültezim söz konusu kamu hizmetini kendi kar ve zararına işletir. Böylece oluşacak zarardan kendisi sorumlu olur.

178 T.C. Anayasası madde 129/6.

179 T.C. Anayasası madde 129/5.

180 **Gözübüyük**; 1998, s. 268.; **Günday**; 2003, s. 170.

181 **Sezginer/Akyılmaz/Kaya**; 2015, s. 490-491.; **Özay**; 1996, s. 254.; **Gözler/Kaplan**; 2015, s. 461.

İltizam sözleşmeleri başlangıçta bazı vergi kalemlerinin(özellikle öşür vergilerinin) toplanıp hazineye aktarılmasında kullanılan bir usul idi. Ancak ilerleyen dönemde iltizam usulünün yürürlük alanı epeyce genişledi. Yukarıda ifade ettiğimiz gibi bazı kitaplarda ‘mali iltizam sözleşmeleri’ olarak kavramsallaştırmanın sebebi bu hususa dayanmaktadır. Ancak Gözler’in de ifade ettiği gibi; “*mali iltizam sözleşmeleri, iltizam sözleşmelerinin vergilerin toplanması gibi mali konularda yapılan alt türüdür. O nedenle bu sözleşmeye... iltizam sözleşmesi denmesi daha uygundur.*”¹⁸²

I. Diğer İdari Sözleşmelerden Farkı

a) İmtiyaz sözleşmelerinden farkı:

İltizam sözleşmeleri ve imtiyaz sözleşmelerinin birçok ortak noktası bulunmaktadır. Zaten iltizam sözleşmeleri günümüzde uygulamasının kalmamasının nedenleri arasında imtiyaz sözleşmelerinin ve yap-işlet-devret modelinin varlığı gösterilmektedir.¹⁸³ İltizam ve imtiyaz sözleşmelerinin benzer olduğu noktalar; girişimcinin kamu hizmetini yararlanan kişilerden alacağı ücretle finanse etmesi ve işletmeden oluşan kar ve zararın girişimci özel hukuk kişisine ait olmasıdır.

İltizam sözleşmeleri imtiyaz sözleşmeleri gibi katılmalı/iltihaki sözleşmelerdendir. Örnek olarak maden işletmelerinin iltizam usulüyle işletilmesini gösterebiliriz. Madenlerin işletilmesi konusunda yapılan iltizam sözleşmelerinde; şartname ve mukavele maden idaresi tarafından hazırlanıp bağlı olunan bakanlık aracılığıyla Babialı’ye gönderilir, Şura-yı Devlet (Danıştay) tarafından tetkik edildikten sonra irade-i seniyyesi çıkarılır.¹⁸⁴

İmtiyaz sözleşmelerinin konusu bir kamu hizmeti kurmak veya kurulu kamu hizmetinin yürütülmesini kapsamaktadır. Fakat iltizam sözleşmelerinin konusu yalnızca kamu hizmetinin yürütülmesidir. Zira iltizam sözleşmelerinde yürütülecek kamu hizmeti için gerekli teknik gerekler idare tarafından karşılanmaktadır.

b) Müşterek emanet sözleşmelerinden farkı:

Müşterek emanet usulünde müşterek emanet sözleşmesinin karşı tarafı(özel hukuk kişisi) işletmeyi kendi kar ve zararına işletmeksizin gelir üzerinden bir pay alır. Böylece kamu hizmetlerinin yürütülmesinden doğabilecek zararlar idarece karşılanmak zorundadır. Zira müşterek emanetçi kamu hizmetini idare adına işletir. Ancak iltizam sözleşmelerinde kamu hizmetlerinin yürütülmesinden kaynaklanan tüm kar ve zararlar mültezime aittir. Böylece burada idarenin herhangi bir sorumluluğu bulunmaz.

182 **Gözler/Kaplan**; 2015, s. 461.

183 **Özay**; 1996, s. 254.

184 “Bir madenin ihalesi için şartname ve mukavelesi maden idaresinden bittanzim mensup olduğu nezaret vasıtası ile Babialıye irsal olunup Şûrayı Devlette tetkik olunduktan sonra ledelarz müteallik buyrulacak iradei seniye mucibince fermamı alisi ita olunacaktır” Maadin Nizamnamesi 32. maddesi, (06.09.1887), Düstur Tertib I, Cilt 5, s. 893.

İltizam sözleşmelerinde müşterek emanet sözleşmelerinde olduğu kamu hizmetinin kurulması idareye yüklenmiş bir yükümlülüktür. Mültezim veya müşterek emanetçi kamu hizmetlerinin kurulmasında herhangi bir sorumlulukları bulunmaz.

c) Kamu borçlanma sözleşmelerinden farkı:

Kamu borçlanma/istikraz sözleşmeleri kısaca idare tarafından bir senet karşılığı özel hukuk kişisinden borç alması olarak tanımlanabilir. İltizam sözleşmelerinde idare özel girişimciye borçlanmaz. Bu sözleşmelerde özel hukuk kişisi yani mültezim belli bir bedeli idareye öder lakin ödenen bedel sözleşme süresi içinde toplanacak hazine varidatının önceden kararlaştırılan götürü bedeline tekabül eder. Şunu da ifade etmeliyiz ki, idare iltizam usulünün yaygınlaştırılması ve 1695 yılı itibarıyla malikâne usulünü tercih etmesinin en büyük nedeni hazinedeki nakit ihtiyacıydı. Bu nedenle idare bu iltizam ve malikâne usullerini bir nevi istikraz niteliğinde kullandı. Böylece hazineye hızlı bir nakit akışı sağlandı. Ayrıca iltizam ihalelerinde idare en yüksek muaccele miktarını teklif eden mültezimi seçmesinin nedeni de budur. Malikâne usulünde ise, malikâneci/malikâne sahibi bu muacceleri daha uzun yıllar için katlanan bedelleri tek seferde idareye ödemekle söz konusu arazinin vergilerini ömür boyu uhdesine almaktaydı. Hâsılı iltizam sözleşmeleri ve kamu istikraz sözleşmeleri birbirine oldukça benzemekle içerik itibarıyla birbirine zıttır. Zira iltizam usulünde idare borçlanmamaktadır.

d) İdari hizmet sözleşmelerinden farkı:

İdari hizmet sözleşmeleri de kamu istikraz sözleşmeleri gibi iltizam sözleşmelerine içerik itibarıyla zıttır. Zira iltizam usulünde arazinin gerçek maliki idare olmasının yanında buradaki hazine gelirini toplamayı özel bir kişiye veriyor ancak kararlaştırılan bedel bu gelirin toplamı değil bir götürüdür. Örneğin idare bazı mukataaları emanet usulüyle idare ederken, diğer kısmını iltizamen işletiyor. İdari hizmet sözleşmelerine yalnızca emanet usulüyle işletilen mukataalar örnek gösterilebilir. Çünkü orada vergi toplamakla görevli bir emin/memur yer almaktadır. Vergi emini sıfatını haiz kişilerde geçici olarak o bölgeye gönderilmesi ve teknik bir eleman sayılması suretiyle günümüz idare hukuku pratiği anlamında 'sözleşmeli personel' sıfatına tekabül etmektedir.

Burada ilaveten emin ü mültezim usulünde, eş deyişle '*emin ber vech-i iltizam*', emin olan kişinin iltizamı deruhte etmek için belli bir bedeli idareye ödemeyi kabul ettiğini yukarıda ifade etmiştik.¹⁸⁵ Bu halde ise, emin sıfatını haiz kişinin idareye belli bir bedel ödemesi ve arazi üzerindeki kar ve zararların kendisine ait olması sebebiyle iltizam usulüne yakın olduğunu söylemek gerekir. Zira idari hizmet sözleşmelerinde belli bir maaş ödeme külfeti altına giren idare, kamu hizmetlerinin yürütülmesinden kaynaklanan kar ve zararın da sorumluluğunu üzerine almaktadır.

185 **Bkz.** 67 nolu dipnot.

2. İltizam Sözleşmelerinin İçeriği

a) Sözleşmenin konusu:

Sözleşmede belirtilen mukataanın tek veya tüm kalemdeki vergilerinin toplanmasıdır. Her ne kadar mültezim burada yalnızca taahhüt ettiği bedeli ödemekle yükümlü ise de sözleşmede mukataanın açıkça ifade edilerek öşrünü veya rüsumatını demesi sebebiyle başlı başına ödenecek bedel sözleşme konusunu ifade etmez. Çünkü mültezimin görevlendirildiği sözleşmede bağlı bulunan bölge ve bedel belirtilir ancak daha sonra görevi deruhte eden şahıs, o bölgenin mültezimi sayılır. Böylece mültezim olan kişi yürüttüğü görev nedeniyle bölgede verginin toplanmasına dair bazı yetkilere sahip olur. Zira mültezim miri arazinin maliki olmamakla birlikte idareyle sözleşme ilişkisi dâhilindeki yetki ile vergileri cibayet eder/toplar.

Konusu vergi toplama haricindeki faaliyetlerde sözleşmenin konusu ise söz konusu faaliyetin yürütülmesidir. Örnek olarak maden işletmelerinin iltizam usulüyle yürütülmesinde benzer şekilde sözleşmenin konusu madenlerin işletilmesidir.¹⁸⁶ Ormanların iltizamında ise; sözleşme konusu iltizama verilen ormanlardan ağaç kesimi ve buna bağlı olarak kereste imal edilmesidir.¹⁸⁷ Böylece idare esas itibarıyla mültezime ormanlardan yararlanma hakkını bir bedel karşılığında sunmaktadır. Başka bir örnek olarak, iltizam usulü Fransada belediyelerce içme suyu dağıtım hizmetlerinin görülmesinde ve otoparkların işletilmesinde kullanıldığı görülmektedir.¹⁸⁸

Unutulmamalıdır ki, idarenin yapacağı sözleşmelere vereceği ad gerçeği yansıtmayabilir. Örneğin, idare Ergani bakır madeninin iltizamen idare edileceği cihetle bir sözleşme imzalamıştır.¹⁸⁹ Ancak sözleşmenin içeriğine bakıldığında; idare sözleşmenin karşı tarafında yer alan özel hukuk kişisine, maden çıkarılacak yerin civarında seçilecek uygun bir alanda dökümhane yaptırılmasına dair münhasıran bir hak vermiştir.¹⁹⁰ Dökümhanelerde imalata gerekli cevherleri özel hukuk kişisi kendi masraflarıyla ihraç ve tedarik edecektir.¹⁹¹ Bu açıdan kamu hizmetinin işletilmesinde gerekli

186 Madenlerin işletilmesinde 17.11.1868 tarihli önceki düzenlemede sözleşme usulü olarak imtiyaz gösterilmişken, 06.09.1887 tarihli daha sonraki düzenlemede bu usul iltizam olarak ifade edilmiştir. **Bkz.** Maadin Nizamnamesidir 7. maddesi (17.11.1868), Düstur Tertib I, Cilt 2, s. 318-319.; Maadin Nizamnamesi 5. maddesi (06.09.1887), Düstur Tertib I, Cilt 5, s. 887-888. İltizam usulü olarak bu yeni hal 08.04.1906 tarihli Maadin Nizamnamesi dâhilinde de korunmuştur. **Bkz.** 5. madde, Düstur Tertib I, Cilt 8, s. 440.

187 **ML.EEM. (1218:21)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.; Orman iltizamından kaynaklı şirketler dahi kurulmuştur. Örneğin; Milli Orman ve İnşaat Osmanlı Anonim Şirketi bunlardan biridir. Bu şirketin nizamnamesinin birinci maddesine göre şirket; “*orman iltizamı bu mahallerde imalat için fabrikalar tesisi ve inşası, nakliyata mukteza tesisat ihzarı, envai ve ecnası muhtelifede kereste ve kâğıt imali, mamul ve gayri mamul her nevi kereste ahz ve itası, odun ve kömür imali ve fûruhtu mahsusat-ı mezbureye müteallik sair gûna muamele-i ticariye icrası ile meşgul olacaktır...*” (1. Madde) **A.}DVN.MKL. (67:1)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

188 **Gözübüyük, Şeref /Tan, Turgut;** İdare Hukuku Cilt: 1, 9. Baskı, Turhan Yayınevi, Ankara, 2013, s. 624.

189 Düstur, Tertib I, Cilt: 6, (05.05.1888), s. 29-34.

190 “*Hükümeti seniye Ergani madeni hümayunundan ihraç olunan nühas cevherlerinin Man hes usulüne tevfikane kal ve izabesi için madenin tahsis olunan hududu dâhilinde veyahut edecekleri münasib bir mahalde yevmi lâakal yüz tonilâto cevher imal edebilecek bir veya müteaddid kalhane tesis ve inşası için Mösyö Tobini ve Dalecyoya hakkı münhasıran ita edip...*”(1. Madde)

191 “*İşbu kalhanelerde imalâta muktazi cevherleri madeni mezkûrda mevcut olan veyahut yeniden küşad edecekleri mağaralardan kendi masraflarile ihraç ve tedarik etmek salâhiyetini münhasıran mumaileyhima Mösyö Tobini ve Dalecyoya ita olunmuştur...*”(2. Madde)

masrafların girişimciye ait olması zaten iltizam ve imtiyaz usulünün ortak yönüdür. Açıklamalardan ortaya çıkan sonuç şudur ki, bu sözleşme her ne kadar iltizam usulü kullanılarak imzalanmışsa da imtiyaz usulüne daha uygundur. Bu nedenle sözleşmeye imtiyaz hakkındaki hükümler uygulanır.

b) Sözleşmenin tarafları:

İdare ile mültezim arasındaki akde kefilin de katılımıyla sözleşmede üçlü bir yapı oluşur. Sözleşmenin bir tarafında üstün yetkilerle donatılmış idare, diğer tarafında ise belli bir bedeli ödemeyi taahhüt eden mültezim ve ona kefalet eden kefil veya sarraf bulunmaktadır. Burada hem mültezim hem de kefil/sarraf tarafındaki şahısların birden çok olması sorun teşkil etmez.¹⁹² Ayrıca mültezim ve kefil olacak kişinin Osmanlı Devleti vatandaşı olması gerekir.¹⁹³ Mültezimin ve kefilin sözleşmenin tarafı olabilmeleri için son şart ise taahhütte buldukları bedeli karşılayabilme güçlerinin bulunmasıdır. Meğerki mültezim veya kefil olmaları yasaklanmış kişiler olsunlar.¹⁹⁴

Mültezim ve kefil/sarraf borçlarını ödeyememeleri halinde mallarına el konularak ihale ile satılmaktadır. Örneğin bir Şurayı Devlet/Danıştay kararında; 1304 senesi aşar mülteziminin 4 taksitte ödeyecek olduğu 124.858 kuruş bedeli ödememesi ile haciz altına alınarak malları mahkeme tarafından satılması için açık arttırmaya çıkarılmışsa da ihaleye talip çıkmaması üzerine hazine 127.500 kuruş pey sürerek yeniden müzayedeye koymuş. Ancak yine talibi çıkmadığından malların hazine adına tefevvüzü (mülkiyetinin geçirilmesi) uygun bulunmuştur.¹⁹⁵ Daha sonra Maliye Nezareti bir genelgeyle mültezim ve kefilin gayrimenkullerinin mülkiyetinin öncelikle devlete geçirileceğine, en çok 10.000 kuruş olan ihale bedellerinin açık arttırmayla ihale edilerek mahallerindeki idare meclislerince satılabileceğine ve söz konusu bedelin 1.000 kuruştan fazla olduğu durumda ise kıymetli evraklara nakledileceğine karar vermiştir.¹⁹⁶

c) Sözleşmenin ihalesi:

İhale süreci; toplanacak olan vergi biriminin(örneğin öşürlerin) o bölgedeki yekûnu üzerinden alenen müzayede yapıp ayrıca ödenecek bedelin de belirlendiği bir dilimi ifade etmektedir.¹⁹⁷ Bu ihale sürecinde ileri sürülecek bedeller açısından İdare tarafından matbu pusulalar hazırlanır. Çıkarılan bu pusulalara önceki senenin ihale bedelinin de yazılmasıyla idare, vergilerin toplanması işinde mültezimi denetleme imkânını artırmış olup ayrıca ileriye dönük hesaplanabilir ve karşılaştırılabilir bir matrah çıkarmaktadır.¹⁹⁸ İltizam usulünün birçok mukataada kullanıldığından

192 İltizamı birden çok mültezim birlikte deruhte edebilirken, mültezimin borcuna birden çok kefil/sarraf kefalet gösterebilir.

193 “Varıdat-ı öşriyyeyi iltizam edenler ile onlara kefalet eyleyenlerin teba-i Devlet-i Aliyye’den bulunmaları meşruttur.” Aşar Nizamnamesi, 12. maddesi, (10.05.1887), Düstur, Tertib I, Cilt 5, s. 781.

194 Örneğin bazı memurluklar bakımından kanun koyucu iltizam deruhte etmeyi ve kefil olmayı yasaklamıştır: “Meclisi beledi ve ticaret ve ziraat odaları reis ve azası ile ketebesinden maada tarafı devletten mansub bilunum memurin ile mecalis ve mehakim azasının ve ketebe-i aklâm ile hademei devletin gerek doğrudan doğruya ve gerek bilvasıta aşar iltizam etmeleri ve mültezimlere kefalet eylemeleri memnudur.” (13. Madde)

195 BEO. (291:21783) T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

196 TFR.I.MKM. (22:2157) T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

197 “Aşar varıdatı alenen bil-müzayede takarrür edecek bedel-i nakdi ile bir senelik olmak üzere maktu’an ihale olunur...” (Aşar Nizamnamesi, 13. maddesi)

198 Ayrıca pusulalarda matbu şekilde ‘İhtar’ başlığıyla şunlar yazılıdır; “Müzayede pusulalarının bedel-i sabık hanesine bir

bahsetmiştik. Bu mukataalardan birisi de gümrüklerdir. Gümrükler de mukataa olmaları vasfıyla iltizamen yönetilebilirlerdi.¹⁹⁹ Gümrüklerin iltizam suretiyle ihalesine katılabilecek kişi ve ihale şartları aşağıdaki şekildedir:²⁰⁰

- i. Açık artırma sırasında ecnebiye bulunmaması
- ii. İhaleler kuvvetli taahhüt ile bir ve nihayet iki senelik icra olunması
- iii. Gümrük Odasında bulunacak kişinin ‘Müslüman’ ve memuriyete ehil olması
- iv. İhaleye herhangi bir fesat ve irtikâp karıştırılmamasına dikkat edilmesi
- v. Takvim-i Vekayî’ ve Ceridede dahi ilan edilmesi gerekir.

d) Sözleşme sırasında meydana gelebilecek sorunlar:

İltizam sözleşmelerinde mültezim sıfatına sahip özel kişinin bir bedel ödemeyi taahhüt etmesiyle başlayan bu sözleşme sürecinde, sözleşme süresi boyunca her türlü kar ve zararın mültezimin uhdesinde olduğunu yukarıda belirtmiştik. Ancak belirli durumlarda kanunen mültezimlere oluşabilecek sorunlar karşısında bazı kolaylıklar sağlamaktadır.²⁰¹ Bu hususta Aşar Nizamnamesinin 46. ve 47. maddeleri incelenmelidir:

“Bir mültezimin iltizamında bulunan mahalde muharebe veya isyan hudusu gibi esbabı mücbireden nâşi hasılatı üşriyenin miktarı küllisi istihsal olunamayarak mültezim fevkalâde zarara uğradığı takdirde işbu zararın tahakkuk edecek miktarı ba iradei seniye bedeli iltizamdan tenzil olunur..”

“Kâr ve zarar aşarı iltizam edenlere ait olup madde-i sabıkada gösterilen esbaptan maada hiç bir sebeple zarar ve ziyân iddiası mesmu olmayacaktır.”

sene evvelki bedel konulacak ise de ondan daha evvelki senenin ihale veyahut emanet bedeli daha yüksek ise işbu yüksek bedel dahi pusulada bedel-i sabıkın hiszasında tefrik olunan mülahaza hanesine ayrıca tahrir ve bu bedelin ertesi sene tenezzülünü icap etmiş olan esbap dahi şerh ve tafsil olunacaktır.” (vurgular bize aittir).

199 “Gümrükler de madenler, darphaneler, dalyanlar vb. birer mukataa idi. Bütün mukataalar gibi emanet veya iltizamla idare edilirdi. Emanetle idarede emin, devlet tarafından tayin edilen bir memur statüsündeydi. Gümrükte çalışanların maaş ve aylıkları, kira, kırtasiye, temizlik ve yakacak masrafları, gümrüğüne göre ödenmesi planlanan tophane, baruthane, kale neferleri ulüfeleri, mütekaid ve duağıyan vazifeleri, XIX. yüzyılda Asakir-i Mansûre maaşları gibi harcamalar çıktıktan sonra artan para merkeze yollanırdı. Bir gümrüğün iltizama verilmeden önce hasılatının tam olarak bilinmesi, iltizama çıkarıldığında istenilen rakamı bulamaması yahut arızı bazı sebeplerden dolayı bir gümrüğün gelirinin azalması gibi hallerde mukataa emanet yoluyla idare edilirdi... İltizamlar açık artırma yoluyla yapılırdı. Diğer mukataalarda olduğu gibi gümrük mukataalarında da tek bir gümrük değil birkaçı bir arada, hatta dalyan, pençik vb. resimlere ait mukataalar da eklenerek iltizama verilir. Bundan maksat birinin karının diğerinin zararını telafi etmesiydi... Mültezimin hazineye ödediği miktarı üstünde elde ettiği gelir onun karı olurdu. Bunun için gümrükten ne kadar çok mal geçerse o derecede kazancı artacak demektir... 1277'den (1860) itibaren gümrüklerde iltizam usulüne son verilerek tamamı emanetle idare edilmeye başlandı. Büyük merkezlerde gümrük emanetleri kurularak başlarına birer emin getirildi.” **Kütükoğlu**, Mübahat; ‘Osmanlılarda Gümrük’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 14, İstanbul, 1996, s. 266.

200 **MB. İ... (10:13)** T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri.

201 Buna ilişkin yukarıda dört hal zikretmiştik. **Bkz.** 149 nolu dipnot.

Yukarıda belirtilen maddelerde mültezim ile alakalı hususların ispatı ile birlikte sözleşmede belirtilen iltizam bedelinden zarara uğranılan kısım düşülerek tenzilat uygulanır. 46. maddede açıkça ifade edildiği üzere bedelin indirilmesine dair sebepler sınırlayıcı sayıda(*numerus clausus*) değildir. İhalenin kesinleşmesinden önce yaşanan olağanüstülüklerden dolayı mültezimin bedelin indirilmesi talebinde bulunamayacağı kabul edilir.

e) Sözleşmenin sona ermesi:

İltizam sözleşmelerinde diğer idari sözleşmelerde olduğu gibi idareye üstün yetkiler tanınmıştır. Zira bu sözleşmelerin idari olarak vasıflandırılmasının nedeni de budur. Ancak buradaki sözleşme kavramı özel hukuk alanındaki sözleşme kavramına pek uymamaktadır. Bu nedenle idarenin gerçekleştirdiği bu hukuki işlemin niteliği tartışmalıdır.²⁰² İdareye tanınan bu yetkiler özel hukuku aşan yetkiler olarak tanımlanır.²⁰³ Bu yetkilerden birisi de idarenin sözleşmeyi 'fesih' yetkisidir.²⁰⁴

*"İdari sözleşmenin idare tarafından tek yanlı bir tasarrufla feshi; idarî sözleşme bir idarî tasarrufla dayandığı için; bu idarî tasarruflun geri alınması niteliğindedir. Fesih ya karşı tarafın ağır kusuru üzerine olur ya da idare kamu hizmetinin yürütülmesi ve kamu yararının bulunması nedeniyle karşı tarafın herhangi bir kusuru olmadan da idarî sözleşmeyi kendiliğinden feshedebilir."*²⁰⁵

Sözleşme bir kişiye ihale edilmiş olsa bile başka talipler her zaman idareye bu hususta başvurabilirlerdi ve hazine de daha yüksek teklif üzerine sözleşmeyi fesih yetkisine sahipti. Mevcut mültezim elbette yükselen teklifle kendisi devam edebilirse de devam etmediği durumda mukataa, daha yüksek bir ihale bedeliyle yeni talibine devredilirdi.²⁰⁶

V. SONUÇ

İltizam usulünün kökeninde tımar sistemi yatmaktadır. Devletin miri arazileri üzerinde idare, bazı kimselere araziye tefviz ederek, kendisine asker ve sipahi sağlamaktaydı. Fetihlerin genişlemesi ile beraber devletin kendi uhdesinde bulunan araziler de artmıştı. Devlet bu arazileri mukataaya bağlayarak özel kişilere ihale etti. Böylece idare vergi kalemlerinden bazılarının gelirlerini memurlar eliyle toplamak yerine özel kişilere, belli bir götürü bedeli almak kaydıyla, bıraktı. Mukataalar emanet, iltizam veya malikâne usulüyle işletilmekteydi. İdare bu usullerden herhangi birini seçmekte karar sahibiydi. Malikâne usulü ise 1695 yılından itibaren hazinenin nakit kaynağa ihtiyacının had safhaya ulaştığı dönemlerde yürürlüğe girdi. İltizam usulü Tanzimat ve Islahat fermanlarıyla kaldırıldığı ifade edilmişse de Cumhuriyet'in ilk yıllarında dahi uygulanmaya devam etmişti.

202 Sezginer/Akyılmaz/Kaya; 2015, s. 476.

203 Gözler/Kaplan; 2015, s. 454.

204 Gözler/Kaplan; 2015, s. 454.; Sezginer/Akyılmaz/Kaya; 2015, s. 483.

205 Odyakmaz, Zehra; "Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri", Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 1998, s. 36. (http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/2_12.pdf) (Erişim Tarihi: 14-09-2020).

206 Genç, 'İltizam', s. 155.

İltizam usulü yalnızca Osmanlı Devletine has bir durum değildi. Benzer dönemde Avrupa’da ve daha öncesi Roma’da uygulanmış bir sistemdi. İdare mukataaları iltizam usulü ile özel kişilere deruhte edecekse, ihale sırasında ‘muaccele’ adı verilen bir bedeli nakden almakta ve kalan kısmı taksitlere bölmekteydi. En yüksek muacceleği ödeyen şahıs mukataayı deruhte etmekteydi. Arazi üzerinde savaş ve isyan gibi durumlardan kaynaklı olarak mahsuldeki bir düşüş halinde mültezim idareden bedelin düşürülmesini talep edebilmekteydi.

İltizam usulü ilk zamanlarında bazı vergi kalemleri için uygulanmışsa da daha ilerleyen dönemlerde ihtiva ettiği alan genişlemiştir. Ormanların, madenlerin ve gümrüklerin iltizama verilmesi mümkün hale gelmiştir. Böylece iltizam usulü yalnızca arazilerde değil kamu hizmetlerinin yürütülmesine dair alanlarda da uygulamaya gelmişti.

İltizam usulü kamu hizmetlerinin özel kişiler eliyle gördürülmesi usullerinden biridir. Bu usullere binaen idare kamu hizmetlerinin yürütülmesine dair özel hukuk kişileriyle idari sözleşme akdetmektedir. İltizam, imtiyaz ve müşterek emanet sözleşmeleri birer idari sözleşme olmakla birlikte aralarında farklılıklar bulunmaktadır.

İltizam usulünde hizmet için gerekli tesisler idare tarafından kurulduğu için imtiyaz usulünden ayrılmaktadır. Zira imtiyaz usulünde kamu hizmetinin kurulması imtiyazcıya aittir. İmtiyaz ve iltizam usulünde hizmeti görececek olan kişi idareye götürü bir bedel öder. Ancak müşterek emanet usulünde müşterek emanetçi idareye götürü bir bedel ödemez. Müşterek emanetçi yalnızca kamu hizmetini işletmesi sebebiyle işletmenin gelirinden bir pay sahibi olur.

Günümüz itibarıyla iltizam usulü ve iltizam sözleşmeleri İdare Hukuku kitaplarında azami birkaç sayfalık bilgi ile geçirilen bir müessese haline gelmiştir. Özellikle imtiyaz sözleşmelerinin yaygınlaşmasından evvel en azından Osmanlı’da yaklaşık beş asırlık mer’iyeti bulunan iltizam usulünün daha geniş bilgilendirmeye mazhar olması gerektiğini düşünüyorum. Esas itibarıyla iltizam usulü ve sözleşmesi üzerinde geniş ama özet niteliğindeki bu bilgilere makalede yer vermekle, söz konusu usulün farklı veçhelerine ilişkin çalışmaları bakiyeye bıraktım. İşte bu sebeple, şimdilik, son verdiğim bu çalışma doktrine bir katkı sunmak hedefine dönük bir gayretin ürünüdür.

KAYNAKÇA

- Akdağ, Mustafa; Türkiye’nin İktisadi ve İçtimai Tarihi Cilt: 2 (1453-1559), Tekin Yayınevi, 2. Basım, Ankara, Eylül 1987,
- Akgündüz, Ahmed; İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı Özel Hukuk-II (Miras-Borçlar-Eşya-Ticaret ve Devletler Hususi Hukuku), Cilt: 3, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 2012,
- Albayrak, Sadık; Budin Kanunnamesi ve Osmanlı Toprak Meselesi, Tercüman 1001 Temel Eser, No: 28, İstanbul, 1973,
- Altay, Şakir; Hukuk ve Sosyal Bilimler Sözlüğü, Bilgi Yayınevi, Ankara, Kasım 1983,
- Anayasa Mahkemesi, E. 2013/50, K. 2015/38, Karar Tarihi: 01/04/2015.
- Anayurt, Ömer; Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2018,

- Avcı, Mustafa; Türk Hukuk Tarihi, 7. Baskı, Atlas Akademi, Konya, 2018,
- Azrak, Ali Ülkü; “*İdari Mukavele Kavramının Teori ve Tatbiktaki Gelişimine Dair Mukayeseli Bir İnceleme*”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 29, Sayı: 3, 1963,
- Batmaz, Eftal; “*İltizam Sisteminin XVIII. Yüzyıldaki Boyutları*”, Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 29, 1996,
- Bogart, Dan / Drelichman, Mauricio / Gelderblom, Oscar / Rosenthal, Jean-Laurent; “*State and Private Institutions*”, The Cambridge Economic History of Modern Europe (Edited by Stephen Broadberry and Kevin H. O’Rourke), Volume: 1, Cambridge University Press, New York, 2010,
- Cezar, Yavuz; Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. Yy dan Tanzimat’a Mali Tarih), Alan Yayıncılık, İstanbul, Mayıs 1986,
- Cin, Halil; Miri Arazi ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşümü, Çağ Üniversitesi Rektörlüğü, 3. Baskı, Ankara, Aralık 2005,
- Cin, Halil; Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, Kültür Bakanlığı Yayınları, Yenigün Matbaası, Ankara, 1978,
- Coşgel, Metin M. / Miceli, Thomas J.; “*Tax Collection in History*”, Public Finance Review, Volume: 37, Number: 4, 2009,
- Çakır, Baki, Osmanlı Mukataa Sistemi (XVI.-XVIII. Yüzyıl), Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2003,
- Çizakça, Murat; “*Osmanlı İmparatorluğunda İç Borçlanmanın Evrimi (XV. Yüzyıldan XIX. Yüzyıla)*”, Osmanlı 3, 1999,
- Danıştay 10. Daire, E. 1991/1, K. 1993/1752, Karar Tarihi: 29/04/1993.
- Eren, Fikret; Toprak Hukuku, S Yayınları, Ankara, 1991,
- Genç, Mehmet; ‘*İltizam*’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 22, İstanbul, 2000,
- Genç, Mehmet; ‘*Mukataa*’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 31, İstanbul, 2006,
- Genç, Mehmet; Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi, 11. Basım, Ötügen Yayınevi, İstanbul, Nisan 2014,
- Giles, A. F.; A History Of Rome, T.C. & E.C. Jack, London, (yayın yılı bilinmiyor),
- Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel; İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Temmuz 2015,
- Gözübüyük, Şeref /Tan, Turgut; İdare Hukuku Cilt: 1, 9. Baskı, Turhan Yayınevi, Ankara, 2013,
- Gözübüyük, Şeref; Yönetim Hukuku, 12. Bası, Ankara, 1998,
- Günday, Metin; İdare Hukuku, 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003,
- Heaton, Herbert; Avrupa İktisat Tarihi (Çev. Mehmet Ali Kılıçbay, Osman Aydoğuş), Cilt: 1, Teori Yayınları, Ankara, 1985,
- İnalçık, Halil; ‘*İslam Arazi ve Vergi Sisteminin Teşekkülü ve Osmanlı Devrindeki Şekillerle Mukayesesi*’, Ankara Üniversitesi İslam İlimleri Enstitüsü Dergisi, Sayı: 1, Osman Yalçın Matbaası, İstanbul, 1959,
- İnalçık, Halil; Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi Cilt: 1 (Çev. Halil Berktaş), 2. Baskı, Eren Yayınları, İstanbul, Kasım 2004,
- Kalabalık, Halil; Kısa İdare Hukuku, Sayram Yayınları, Konya, Ekim 2014,
- Kanlıgöz, Cihan; “*Kamu Borçlanma (İstikraz) Sözleşmeleri*”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 52, Sayı:01, 1997,
- Karakoç, Yusuf; “*Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerinin Karşılığı Olması İlkesi*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 21, Sayı: 2, 2015,
- Kenanoğlu, M. Macit; ‘*Miri Arazi*’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt 30, İstanbul, 2005,

- Köprülü, Fuad; Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Etkisi, 3. Basım, Kaynak Yayınları, İstanbul, Mart 2002,
- Küçükkalay, Abdullah Mesud; ‘Osmanlı Toprak Sistemi – Miri Rejim-’, Osmanlı 3 (Editör: Güler Eren), Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999,
- Küsmenoğlu, İlham; Cumhuriyet Dönemi Vergi Tarihi Birinci Kitap (Osmanlı Devleti’nden 1980’e), Oluş Yayıncılık, Ankara, 2010,
- Kütükoğlu, Mübahat; ‘Osmanlılarda Gümrük’ maddesi, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 14, İstanbul, 1996,
- Linnarsson, Magnus; “Farming out state revenue: the debate about the General Customs Lease Company in Sweden (1723–65)”, Parliaments, Estates and Representation, 38:2, 2018,
- Matuz, Josef Eugen; “Contributions to the Ottoman Institution of the İltizam”, Osmanlı Araştırmaları, Cilt: 11, Sayı: 11, İstanbul, 1991,
- McGowan, Bruce; Economic Life In Ottoman Europe Taxation, Trade And The Struggle For Land 1600-1800, Cambridge University Press, New York, Mart 2010,
- Mundy, Martha / Smith, Richard Suamerez; Modern Devlete Giden Yolda Mülk Siyaseti Osmanlı Suriyesi’nde Hukuk Yönetim ve Üretim (Çev. Süleyman Kızıltoprak), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, Eylül 2013,
- Mustafa Nuri Paşa; Netâyicü’l – Vukû’ât I-IV (İndeksli Tıpkıbasım) (Haz: Yılmaz Kurt), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2014,
- Odyakmaz, Zehra; “Genel Olarak İdarenin Sözleşmeleri”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 1998,
- Oğuzman, Kemal / Selici, Özer / Oktay-Özdemir, Saibe; Eşya Hukuku, 14. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2011,
- Ortaylı, İlber; Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008,
- Öncel, Mualla / Çağan, Nami / Kumrulu, Ahmet; Vergi Hukuku Cilt: 1, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1985,
- Öner, Erdoğan; Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, 2. Baskı, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 2005,
- Özay, İl Han; Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996,
- Özçelik, Selçuk; ‘Avrupa Feodalitesi ile Türklerin Timar Teşkilatını Mukayesesi’, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 17, Sayı: 3-4, 1951,
- Öztürk, Kazım; Türk Parlamento Tarihi TBMM II. Dönem 1923-1927, Cilt: 1, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No:1, Ankara, 1993,
- Öztürk, Kazım; Türk Parlamento Tarihi TBMM III. Dönem 1927-1931, Cilt: 2, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 9, Ankara, 1995,
- Pakalın, Mehmet Zeki; Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1993,
- Pamuk, Şevket; Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007,
- Sayın, Abdurrahman Vefik; Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi), T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:1999/352, Ankara, 1999,
- Sezginer, Murat / Akyılmaz, Bahtiyar / Kaya, Cemil; Türk İdare Hukuku, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015,
- Süleyman Südi; Defter-i Müktesid, Cilt: 2, Mahmud Bey Matbaası, Dersaadet, 1307(1891-1892),
- Şafak, Ali; İslam Arazi Hukuku ve Tatbikatı (İlk Devirler), TÜRDAV Basım, İstanbul, 1997,
- Şemseddin Sami; Kamus-ı Türki, İkdam Matbaası, Dersaadet, 1317(1901-1902),
- Şener, Abdüllatif; Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İşaret Yayınları, İstanbul, Mayıs 1990,
- Şirin, Veli; Ana Hatlarıyla Siyasî ve Kültürel Osmanlı Tarihi, 3. Baskı, Marifet Yayınları, İstanbul, 2002,

- Üçok, Coşkun; 'Osmanlı Devleti Teşkilatından Tımarlar', Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 4, 1944,
- Weber, Max; General Economic History (translated by Frank H. Knight), The Free Press, Illinois, 1950,
- White, Eugene N.; "France's Slow Transition From Privatized to Government-Administered Tax Collection: Tax Farming in The Eighteenth Century", Working Paper, No. 2001-16, Rutgers University, Department of Economics, New Brunswick, 2001,
- Yerebasmaz, Yasin; "657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. Maddesine Göre Memurların Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağının Kapsamı ve Değerlendirilmesi", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 69, Sayı: 1-2, 2011,

Arşiv Belgeleri

- A.}AMD. (34:88)
- A.}DVN.MKL. (67:1)
- A.}MKT.UM.. (190:1)
- BEO. (291:21783)
- C..DRB (62:3054)
- C..ML.. (320:13161)
- KK. D. (5040)
- MB. İ... (10:13)
- MFB (48)
- MFB (663)
- MKT. UM. (467:31)
- ML.EEM. (1218:21)
- T.C. Resmi Gazete: 12-02-1929 / 1117
- T.C. Resmi Gazete: 25-05-1929 / 1176
- TFR.I..MKM. (22:2157)