

TANZİMAT VE OSMANLI MALİYESİ

Doç.Dr. Abdüllatif Şener (*)

I. Mali İslahat Açısından Tanzimat

Osmanlı maliye tarihi açısından Tanzimat, önceki dönemlerden farklı özellikler taşıyan bir yenileşme, yeniden düzenleme dönemidir. Tanzimatla birlikte maliyede yeni bir dönemin başladığı çeşitli araştırmacıların ortak yaklaşımı niteliğini kazanmıştır. Bunun da ötesinde maliyede ıslahat Tanzimatın temeli olarak görülmüş, idari ıslahatın da daha çok mali merkezîyetçiliği uygulamak için bir vasıta olduğu belirtilmiştir¹. Ancak Osmanlı maliyesinde yenileşme çabalarına II. Mahmud'un son dönemlerinde başlanmış olduğunu belirtmek gerekir. Tanzimat sonrası uygulanabilecek olan yeni vergi için gerekli tahrir çalışmaları, Hüdavendigâr ve Gelibolu sancaklarında II. Mahmud zamanında (1808-1839) başlamış ve bu çalışmaların "Tanzimat-ı Hayriyeye nümune olmak üzere" yapıldığı ifade edilmiştir². Tanzimat-ı Hayriye adıyla yeni bir ıslahat hareketinin Sultan Abdülmecid'in tahta çıkışından önce düşünüldüğü bu ifadelerden anlaşılmaktadır.

3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu ve onun teyidi niteliğinde olan 18 Şubat 1856 tarihli İslahat Fermanı incelendiğinde Osmanlı maliyesinde önemli boyutta bir yenileşme düşüncesine yer verildiği hemen anlaşılmaktadır. Tanzimat dönemi (1839-1876) boyunca, mali idarede, bütçe ve mali hukuk alanında, devlet gelir ve giderlerinin tür ve niteliklerinde Batı etkisinde düzenlemeler yapılmıştır. Ancak geleneksel yapının değiştirilmesi zor bir olaydır. Yöneticiler açısından mevcut durumu sürdürmek genellikle değiştirmekten kolaydır. Çoğu kez yanlış bir değişiklik, eski yanlışları sürdürmekten daha tehlikeli sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Bu nedenle hangi alanlarda, ne gibi değişiklikler yapılacağını tesbit etmek önemli bir sorun oluşturmuştur. Tanzimat dönemi boyunca yapılacak malî reformların belirlenebilmesi için çeşitli meclisler ve komisyonlar kurulmuştur. Bu meclis ve komisyonlar diğer bazı görevleri yanında yapılması gereken reformları da sürekli araştırmışlardır.

Daha Tanzimatın başlarında, 1840'da Meclis-i Muhasebe-i Maliye adıyla bir meclis kuruldu³. Bir başkan ve üyelerden oluşan meclisin başlıca görevi, Tanzimata dahil bölgelerdeki vergilerin yeniden tesbiti, tahsilinin sağlanması, anlaşmazlıkların önlenmesiydi⁴. 1858 yılında Meclis-i Muhasebe-i Maliyenin yerini alan Meclis-i

(*) H.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

Muhasebenin görevleri arasında da "memâlik-i mahrusa-i şahanede yeniden varidat ihdası veyahut varidat-ı mevcudenin tağyir ve tadili ve tesviyesi" bulunmaktaydı⁵.

Kırım Savaşı (1853-1856) sonrasında hazine büyük sıkıntılar içerisine girmiş, devletin normal gelirleri savaşı finanse etmeye yetmediğinden Osmanlı Devleti tarihinde ilk kez dış borçlar başlamıştı. Bütçe açıklarının sürekli sorun oluşturması yeni çözümler aramayı zorunlu hale getirince 1859 yılında İslahat-ı Maliye Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun başlıca görevleri arasında, malî idarede yapılması gereken reformların araştırılması, gelir ve giderlerin gözden geçirilmesi, vergilerin tahsil biçiminin tesbiti, hazine işlemlerine ait hükümlerin ıslahı gibi konular yer alıyordu. İslahat-ı Maliye Komisyonunun kuruluş amacı "kâffe-i hazain-i şahanenin" işlerini ıslah olduğundan bu maksadı belirtmek üzere, üyeleri komisyon halinde aralıkla devam etmekte olan "vükelâ-yı feham" ile Devlet-i Aliyenin hizmetinde bulunan üç yabancı memurdan ibaretken, bunlardan başka daimi üye olmak üzere hesap işlerine ve devlet usulüne vakıf aralarında gayrimüslimlerin de bulunduğu bazı şahısların atanmasıyla adı Meclis-i Ali-i Hazain olarak değiştirilmiştir⁶. Devlet Salnamelerinde 1283 (1866/1867) yılından itibaren görülmeyen bu meclisin görevleri, 1865 yılında çıkarılan nizamnamesinde⁷ devlet gelirlerinin zayı olmaksızın tahsilini sağlamak, ülke servetinin artırılmasıyla yeni gelirlerin vücuda getirilmesini araştırmak, devlet harcamalarında tasarrufu gerçekleştirmek, gelir ve gider hesaplarını düzene koymak olarak belirlenmiştir (madde 3).

1862 yılında kurulup 1865 yılında nizamnamesi çıkarılan⁸ ve bugünkü Sayıştayın nüvesini oluşturan Divan-ı Muhasebatın iki dairesinden biri olan Maliye Dairesinin nizamnamede belirtilen görevleri arasında, malî işlemlerin ve maliye memurlarının denetim ve teftişi, malî konulardaki şikâyetlerin incelenmesi, yeniden gelir ihdası veya eski gelirlerin değiştirilmesi, giderlerde tasarrufun sağlanması (madde 1-7) gibi konular yer alıyordu.

Tanzimat reformlarının oluşumunda, özellikle Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ve diğer yasama organı niteliğindeki meclislerin de önemli çabaları olmuştur. Ancak beklentilerle kurulan bu meclisler, bir süre sonra bekleneni veremeyince kapatılmakta, yerlerine yenileri kurulmakta, ama dönem boyunca sürekli bir yenileşme ve yeni arayışlar peşinde koşulduğu anlaşılmaktadır.

Yapılması gereken yeni düzenlemelerin neler olabileceği kurulan yeni birimlerin çalışmalarıyla araştırılırken, diğer yandan ikinci bir özellik olarak "pilot bölge" uygulamaları görülmektedir. Geniş bir alana yayılmış, değişik din ve uluslara mensup toplumları idaresi altında toplamış bir devlette tüm ülke düzeyinde aynı programı uygulayabilmek, özellikle ulaşım ve haberleşme imkânlarının sınırlı olduğu bir dönemde mümkün değildi. Yüzyılların birikimi olan geleceksel yapıları değiştirmekse daha zordu. Bu nedenle uygulamaya

sokulması düşünülen yenilikler tüm ülke düzeyinde yürürlüğe konulamıyordu. Pek çok düzenleme önce çok küçük bir bölgede deniyor, sonra yaygınlaştırılmaya çalışılıyordu.

Tanzimatla yeni bir teşkilatlanma ve yeni bir malî sistemi ülke düzeyinde uygulamak amaçlanmışsa da, ülkenin bazı uzak bölgelerinde bu yeni sistemin hemen yürürlüğe girmesi mümkün değildi. Aslında bazı bölgeler öteden beri, genel malî düzenin dışında kalmışlardı. Bu nedenle başlangıçta İmparatorluğun uzak bölgeleri "daire-i Tanzimat" dışında bırakıldı. Reformlar önceleri Anadolu ve Rumeli'nin bazı eyaletlerinde yürürlüğe girdi. Bu eyaletler ve bağlı mutasarrıflıklarda iltizam ve örfî vergiler hemen kaldırıldı, geniş yetkilerle "muhassıl" veya "muhassıl-ı emvâl" denilen memurlar gönderildi, herkesin kazanç ve servetine göre yeni tevziî vergi salındı. Bu yeni düzenlemeler Tanzimatın uygulandığı alan dışında yürürlüğe sokulmadı.

Tanzimatın uygulandığı alan gerek muhassıllık düzeninin oluşturulduğu⁹, gerekse yeni tevziî verginin yürürlüğe girdiği¹⁰ eyalet ve mutasarrıflıkların belirlenmesiyle tesbit edilebilir. Buna göre, o günkü Anadolu ve Rumeli topraklarının büyük bir bölümü bu alan içerisine girmektedir. Rumeli'de Eflâk, Boğdan ve Sırbistan başta olmak üzere Belgrad, Üsküp, Bosna ve Yanya Tanzimat dışında kalmış; buna karşılık Edirne, Silistre, Vidin, Niş, Rumeli ve Selanik "daire-i Tanzimat" alanı içerisinde yer almıştır. Aynı şekilde Siroz, İmroz, Midilli gibi bazı Ege adaları Tanzimata tahvil olurken, diğer adalar Tanzimatın uygulama alanı dışında tutulmuşlardır. Anadolu topraklarına bakıldığında bugünkü Marmara, Ege ve İç Anadolu bölgeleri tamamiyle, ayrıca Akdeniz bölgesinde Antalya ve İçel ile Sinop, Kastamonu ve Bolu'yu kapsayan Batı Karadeniz bölgeleri Tanzimat alanı olarak belirlenmiştir. Ancak bugünkü Adana, Malatya, Erzurum illeri dahil doğuda kalan bölgeler ile İmparatorluğun Irak, Suriye, Arabistan ve Afrika toprakları Tanzimat dışında tutulmuştur. İstanbul ise özellikle vergi yükümlülükleri açısından ayrıcalıklı durumunu korumuştur.

Tanzimatın ilk yılına ait olarak belirlenen anılan bölgeler zamanla genişletilmiştir. Zaten Tanzimatın tüm ülkede uygulanması hedeflenmişti. Bu hedef tamamiyle gerçekleşmemiş olsa bile, amaçlandığı gibi devamlı genişleme eğilimi göstermiştir. Örneğin, sonraları Tanzimat 1840'da Kıbrıs'ta, 1845'de Malatya ve Erzurum'da, 1848'de Kürdistan eyaletinde, 1849'da Bosna'da uygulanmaya başlamıştır.

Görüldüğü gibi, Tanzimat sonrası malî düzen açısından ülke iki ayrı alana ayrılmıştır. Birincisi, yeni reformların uygulandığı alan, diğeri ise eski geleneksel yapısını sürdüren bölgelerdir. Ancak bu ikinci bölgeler de yeknesak değildir. Bunlardan bir kısmı, başta İstanbul olmak üzere Hicaz, Trablusgarb, Bingazi, Bağdat, Basra ve Musul gibi müstesna bölgelerdir. Bunlar eski malî düzenlerini sürdürmüşler, Tanzimat sonrası yürürlüğe giren bazı yeni vergiler

uygulanmamıştır. Öte yandan Mısır, Eflâk, Boğdan, Sırbistan, Sisam ve Aynaroz Tanzimat dönemi boyunca malî açıdan özerk bölgeler olarak kalmışlardır. İmparatorluğa imtiyazlı olarak bağlı bulunan ve eyalat-ı maktua olarak anılan bu eyaletler, devlete yıllık maktu bir vergi öderlerken iç işlerinde özerk bir malî yapıya sahip olmuşlardır. Böylece Osmanlı Devleti birbirinden farklı malî özellikler gösteren üç ayrı bölgeye ayrılmıştır. Bunun anlamı Avrupa'da vergi yükümlülüklerini rütbe ve sınıf esasına göre düzenleyen feodal devlet ilkesi, yerini illerin ve kişilerin eşit vergilendirilmesi ilkesine bırakırken, Batı etkisinde değişime uğrayan Osmanlı malî düzeninde, farklı bölgelerde farklı malî yükümlülükler varlığını sürdürmüştür.

Bu arada, malî reformların çok katı bir biçimde yalnızca Tanzimatın uygulandığı alanda yürürlüğe girdiği, diğer bölgelerin bunların dışında kaldığı kanaatine varmamak gerekir. Bu konuda genellikle böyle bir gelişimden söz edebilmek mümkün olmakla birlikte, bazen yeni bazı vergilerin müstesna bölgelerde de uygulanabildiğini belirtmek gerekir.

II- Malî İdarenin Yeniden Düzenlenmesi

Osmanlı devlet teşkilâtı Tanzimat hareketinden önemli ölçüde etkilenmiştir. Oluşturulan yeni kurumlar geleneksel Osmanlı devlet teşkilâtında belirgin bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Osmanlılarda devlet işlerinin görüşüldüğü en üst kuruluş Divan-ı Hümayundu. Zamanla danışma niteliğini ve toplanma düzenini bile yitiren Divan, II. Mahmud döneminde kaldırıldı. Yerini bakanlar kurulu sayılabilecek olan Meclis-i Vükelâ veya Meclis-i Has aldı. Aynı şekilde divan üyeliklerini oluşturan birimlerin yerini, Meclis-i Vükelâ üyeleri olarak Avrupa örneğine göre kurulan nezaretlerin başında bulunan nazırlar aldı. Hariciye Nezareti ve Dahiliye Nezareti gibi Maliye Nezareti de ilk kurulan nezaretler arasındadır. Böylece daha Tanzimat öncesinde bakanlıklar esasına dayalı merkezi idare biçiminin temeli atılmış oldu.

II. Mahmud'un saltanatının son yıllarına kadar defterdar en büyük maliye memuruydu. 1838 yılında, defterdar tabiri terkedilerek, vezirlik rütbesi ve paşalık ünvanı ile atama yapılarak Maliye Nezareti kuruldu ve diğer nezaretler gibi bir de müsteşar tayin edildi¹¹. Bir ara defterdarlık düzenine tekrar dönülmüşse de bu uzun sürmedi ve 1841'de Maliye Nezareti tekrar düzenlendi¹². Tanzimatın ilk yıllarında sekiz muhasebe ve sekiz kalem olarak kurulan Maliye Nezareti teşkilâtı, bazı küçük değişikliklerle devam etmiş¹³, müsteşarlık bir ara kaldırılmış¹⁴, ancak sonraları yeniden oluşturulmuştur.

Tanzimattan bir yıl önce kurulup, inceleme dönemimizde oluşumunu tamamlayan Maliye Nezareti Tanzimat yıllarında önemli malî sorunlarla uğraşmış, bu sorunlar maliye nazırlarının

sık sık değiştirilmesine neden olmuştur. Öyle ki, 1838-1876 yılları arasında nazır başına düşen ortalama sürekli görev süresi bir yılı bulmamış, bu sık değişiklikler II. Meşrutiyet dönemine değin devam etmiştir¹⁵.

Tanzimat yönetimi, bazen müslüman ve gayrimüslim halk temsilcilerini İstanbul'a davet etmek, bazen İstanbul'dan taşraya heyetler göndermek; zaman zaman da Anadolu ve Rumeli'ye teftişler düzenlemek suretiyle İmparatorluğun İstanbul dışındaki bölgelerinde ortaya çıkan sorunları araştırma çabaları içinde olmuştur. Bu sorunlara çözüm arayışları Tanzimat Fermanındaki ifadelerle "terfih-i ahali ve fukara kaziyeye-i nafiasına münhasır" olarak taşra mali idaresinde yeni düzenlemeler yapmayı zorunlu kılmıştır.

Taşra mali idaresinde yapılan ilk ve önemli bir yenilik "muhassıl" denilen memurlukların kuruluşudur. Tanzimat reformlarının uygulanabilmesi amacıyla, 1840 yılı başlarında Tanzimatın uygulandığı tüm bölgelere muhassıl ünvanıyla yeni memurlar gönderildi¹⁶. Muhassıllar gönderildikleri kaza ve sancaklara, bizzat padişah tarafından "memur-ı müstakil" olarak atanıyorlardı¹⁷. Böylece eyalet yönetimi dışında merkeze bağlı ayrıcalıklı statüleriyle muhassıllar, Tanzimat öncesi icra ve infaz konusunda hükümdarın mutlak vekili durumunda bulunan valilerin geniş yetkilerini sınırlandırmış¹⁸, böylece vergi tahsili vali ve ayanın kontrolü dışına çıkarılmıştır.

Görev yerlerine giderken muhassılların ellerine verilen "talimat-ı seniye"yi inceleyerek haklarında geniş bilgi edinmek mümkündür¹⁹. İlk görevleri gittikleri yerlerde Tanzimatı tanıtmaktı. Bunu gerçekleştirmek için memuriyet yerlerine vardıklarında, o beldenin naib ve bazı söz anlar ileri gelenlerini toplayacak, ellerindeki talimatı bent bent okuyup, her bendin okunmasından sonra, anlayıp anlamadıklarını soracak, eğer anlamadıkları bir şey olursa iyice açıklayacaklardı. Daha sonra kaza ve köylerin muhtarları ve ileri gelenleri mahkemeye getirtilip, hepsi hazır olduğu halde talimat seslice ve acele edilmeden okunacak, sorular istenecek, gerekli açıklamalar yapılarak herkesin zihnine yerleştirilecekti. Böylece Tanzimatın daha önceki fermanlardan farklı bir şey olmadığı inancına düşülmemesi sağlanacaktı (bent 16). Bununla yeni bir dönemin başladığını, en küçük yerleşim birimi olan köylere kadar duyurmak ve yeni reformları halka benimsetmek amaçlanıyordu.

Tanzimat ilkelerinin tanıtılmasından sonra yapılacak ilk işlerden biri de, memleket işlerinin görüşülmesi için bir meclisin kurulmasıydı. Muhassıllar tarafından kurulup oluşturulan bu meclislere, Meclis-i Muhassılın veya Memleket Meclisi denildiği gibi, dönem kayıtlarında daha çok Müzakere Meclisi veya herhangi bir isimlendirmeye gidilmeksizin yalnızca Meclis olarak anılmaktadır. Muhassılların clilerine verilen talimat, meclislerin kuruluş biçimini de düzenlemiştir. Ancak ayrı bir nizamname²⁰ ile konu

daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır. On üç üyeli meclisin yedi tabii üyesi vardır. Bunlar kadı, müftü, zaptiye memuru, muhassıl ve beraberindeki iki kâtip ile gayrimüslimlerin bulunduğu yerlerde metropolittir. Meclisin diğer altı üyesi seçimle belirlenmektedir. Seçim iki derecelidir. Önce köy ve şehirlerde kura ile seçmenler seçilmekte, bu seçmenler de bir meydana teker teker önlerine çıkan adayları açık oyla seçmektedirler. Amaç, kurulan bu mahalli meclislerle devletin görev ve yükümlülüklerini halkla paylaşmak, Tanzimat reformlarının tabanda benimsenmesini sağlamaktır. Özellikle vergi gibi toplumda zaman zaman büyük tepkiler oluşturan bir konuda, meclisler vasıtasıyla halk temsilcileri de sorumluluğa ortak edilmektedir. Tanzimat sonrasında örfi vergiler kaldırılarak, yerine mükelleflerin emlak, arazi ve hayvan varlığı ile kazancına göre tevzi edilecek tek bir vergi getirilmiştir. Bu yeni vergiye esas olmak üzere yapılan tahrir çalışmalarında, verginin tevziinde ve tahsilinde meclislere önemli görevler verilmiştir. Bunların dışında her türlü sorunun görüşülmesi ve çözüm yolları araştırılması meclisin görevleri arasındadır.

Bu mahalli meclisler, muhassıllık deneyimi sonralarında da varlıklarını sürdürmüşler, özellikle 1864 eyalet reformlarıyla en küçük yerleşim birimi olan köylerden vilayetlere kadar her düzeyde meclisler oluşturulmuş, görevleri daha belirgin biçimde tesbit edilmiştir.

Muhassıllara ellerindeki talimatta olduğu gibi (bent 1), çıkarılan bir ilmühaberde de, devlet gelirlerinin tahsiliyle ilgili görevler de verildi²¹. İltizamın kaldırılmasıyla devlet gelirlerinin tahsil işlemleri muhassılların sorumluluğuna devredildi. Ancak bu işi yalnız değil, meclislerle birlikte yapacaklardı.

Muhassılların bir diğer görevi, yeni vergiye esas olmak üzere nüfus, servet ve kazançla yönelik tahririn yapılmasıydı. Tahsil işleri nedeniyle tahrir zaman ayıramamaları durumunda, meclislerin halktan ileri gelen birini kazaların her birinde tahrir için seçeceğini anılan talimat hükme bağlamıştı (bent 4).

Görülüyor ki muhassıllara, hem Tanzimatın tanıtılması, hem de yeni kurumların oluşturulması, reformların gerçekleştirilmesi gibi önemli görevler yüklenmişti. Bir anlamda muhassılların başarısı Tanzimatın başarısı olacaktı. İtibarlı bir meslek olarak oluşturulmuş, merkezden belli bilgi ve beceri sahibi olduğunu daha önce kanıtlamış kişiler arasından seçilmişlerdi. Buna rağmen muhassıllık deneyimi başarısızlıkla sonuçlandı. Ne devlet ne de halk memnun kalmadı. Bir süre sonra Takvim-i Vekâyi ve arşiv belgelerinde sık sık pek çok muhassılın azledildiğine, yer değişiklikleri yapıldığına dair sayısız kayıtlara rastlanıyor. Öyle ki, içlerinden halk ayaklanmalarına neden olanlar bile çıktı²².

İltizamın kaldırılmasıyla kazanç kapıları kapanan sarraf ve mültezimler ile vergi muafiyetlerinin kaldırılmasından memnuni

kalmayan geniş bir kitlenin varlığı, muhassılların başarısızlığa uğramalarının ilk nedeniydi. Ayrıca eyalet idaresinde birinin diğeri üzerinde otoritesi olmayan farklı memuriyetler oluşturulması bir takım sorunlar çıkardı. Her şeyin başında reformları yürütecek yeterli eleman sıkıntısı vardı. Özellikle aşar tahsilinde, muhassıllar hasad vaktinde çok sayıda adam istihdamına mecbur kaldıklarından tahsil masrafları artmış, aynı olarak yapılan tahsilatı nakde çevirmekte karşılaşılan sorunlar yüzünden devlet beklediği gelirleri elde edememişti. Halksa taşir görevlilerini beklemekten mahsulünü vaktinde harmandan kaldıramaz olmuş, hem zaman kaybına uğramış, hem yağmur nedeniyle ürünü hasar tehlikesine maruz kalır olmuştu. Sonunda 1842 yılında muhassıllıklar ilga edildi²³ ve görevleri mülki idare amirlerine bırakıldı.

Muhassıllık sonrası eyalet valilerinin yetkileri genişletildi. Maktuan ihale adı altında iltizam usulüne tekrar dönüldü. Eyalet merkezinde defterdarlar, sancaklarda malmüdürleri sorumlu maliye memurları olarak yerlerini aldılar.

1858 Eyaletler Nizamnamesi ise mevcut eyalet düzenini korumakla birlikte valilerin yetkilerini daha da artırdı. Malî işlerin idare ve sorumluluğu mülki amirlere bırakılarak, defterdarlık ve malmüdürlükleri lağvedilip hesap işlerinin yürütülmesi için gereği kadar kâtip ve her eyalete bir muhasebeci tayin edildi²⁴. Böylece eyalet valileri ve eyaletten bağımsız olarak kurulan sancak mutasarrıfları maiyetine birer muhasebeci, kaymakamların maiyetine birer mal kâtibi veriliyor; gelirlerin tahsili ve giderlerin yapılması mülki amirlere, hesap ve kayıt işlerinin idaresi muhasebeci ve mal kâtiplerine bırakılıyordu²⁵. Daha önceki uygulamaya göre, çoğu yerlerde defterdarların "umur-ı mülkiyeye malûmatları bulunsa bile malûmat-ı rakamiyeye vukufları" olmadığını görülmesi üzerine böyle bir düzenlemeye gidildiğinin ifade edilmesi²⁶, yeni maliye memurlarının görevlerinin kayıtçılıktan ibaret olduğu izlenimini vermektedir.

1864 sonrası eyalet düzeninde yeni reformlar yapıldı. Çıkarılan nizamname ve talimatlardan, taşra yönetiminde vilayetlerin sancaklara, sancakların kazalara, kazaların nahiyelere, nahiyelerin köylere ayrıldığı görülmektedir²⁷. Bu birimlerin başlarında sırayla vali, mutasarrıf, kaymakam, müdür ve muhtar bulunmaktadır.

Yeni düzenleme malî idareyi de etkiledi; görevi kayıt ve hesap işlerinden ibaret bulunan muhasebecilikler kaldırılarak yerini tekrar defterdarlar aldı. Artık defterdar valinin maiyetinde olmakla birlikte, görevlerinden dolayı Maliye Nezaretine karşı doğrudan doğruya sorumludur. Defterdarlık bu haliyle aşağı yukarı dönemin Fransa ve Prusya uygulamalarına benzetilmektedir²⁸. Bu yeni düzenlemede köylere muhtarlar, kazalarda malmüdürleri, sancaklarda muhasebeciler, vilayet merkezlerinde defterdarların mali görev ve yetkileri ayrıca belirlenmiş; özellikle vergi tahsil işlemleri sonucu paraların mal sandıklarına ve oradan da merkezi devlet hazinesine intikaliyle ilgili esaslar hükme bağlanmıştır²⁹.

Defterdar, muhasebeci ve malmüdürü biçimindeki maliye memurlukları tüm ülke düzeyinde yaygın olarak oluşturulurken³⁰, gelir ve giderlerle ilgili olarak her birimde tutulacak defterler, belgeler ve hesap özetlerinin nasıl düzenleneceği, hangi mercilere nasıl ve ne zaman gönderileceği açıkça belirlendi³¹.

1864 vilayet teşkilâtı içerisinde kazalarda, sancaklarda ve vilayet merkezlerinde bir de Mal Sandığı bulunmaktaydı. Yapılan tahsilat bu sandığa yatırılmakta, devlet harcamaları buradan karşılanmakta ve artan para Maliye Nezaretinin emri ile ilgili görülen tarafa gönderilmekteydi. Mal Sandıklarının sorumluluğunun Osmanlı tebasından kefil bir "sandık emini"ne verilmesine özen gösterilmekteydi. Aslında Mal Sandıkları ve sandık eminliği öteden beri vardı. Tanzimatın ilk yıllarında, Müzakere Meclisinin görevlerinden biri, memleketin ileri gelenlerinden birini sandık emini olarak tayin etmekte.

Dönem koşullarında taşra ve merkezi devlet hazinesi arasındaki para naklini sağlayabilmek önemliydi. Bu konuda sandık eminlerinden yararlanılmakla beraber, sandık eminliğinin bazı kimselerin elinde sermaye olarak kullanılmasından dolayı sandıklar bir ara kumpanya sarrafları olarak belirtilen bir kuruluşun sorumluluğuna verilmiştir. Mal Sandıklarının kumpanya sarrafları tarafından görevlendirilecek kimseler vasıtasıyla idaresi uygun görülmüş, bu görevine karşılık kumpanyaya hazineye göndereceği para tutarı üzerinden belli bir nisbette pay verilmesi öngörülmüş, başlangıçta Rumeli sarrafları özür beyan ettikleri için, yalnızca Anadolu kumpanya takımı Mal Sandıklarının idaresini üstlenmiştir³². Ancak kumpanya uygulamasının tüm ülkede yaygınlaşmadığı, idaresinde zaman zaman sorunlar çıktığı anlaşılıyor. Aslında kumpanya olayının geçmişi Tanzimat öncesine uzanmaktadır. 1835 yılında, Osmanlı memleketlerinin gelirlerini toplayıp, zaman geldiğinde hazineye veya hazinenin havale ettiği mahallere teslim etmek üzere Anadolu ve Rumeli kumpanyaları ismiyle güvenilir yerli sarraflardan oluşan iki kumpanya oluşturulmuştur³³. Tanzimat sonrasında, önce Müzakere Meclislerinin sorumluluğunda düzenlenen sandık eminliği yerine bir ara kumpanya gündeme girmiş, açıklandığı gibi kısa süren bir uygulaması olmuştur.

Tanzimat dönemi maliyesinde para nakliyle ilgili en önemli olay, dönemin sonlarında bankacılık alanındaki gelişmelerle ortaya çıkmıştır. Buna göre, İstanbul gelirlerinin masraflar düşüldükten sonra kalan kısmı, ilgili tahsil daireleri tarafından tamamen Bankı Osmaniye yatırılacaktır. Banka ise gereken ödemeleri Maliye Nezaretinden alacağı emirler üzerine yerine getirecektir. Bankanın şubeleri bulunan yerlerde her ay meydana gelen tahsilat fazlaları o ay sonunda banka şubesine yatırılacaktır. Diğer vilayetlerdeki gelir fazlaları ise doğrudan doğruya İstanbul'daki banka merkezine gönderilecek ve banka tarafından Hazine-i Celile için açılmış bulunan hesaba irat kaydolunacaktır³⁴.

III. Maliyede Merkezleşme ve Bütçeler

Batı etkisinde değişime uğrayan Osmanlı maliyesi, devlet gelir ve giderlerinin merkezleştirilmesi çabalarına sahne olmuştur. Kuruş ve gelişme yıllarında Osmanlı devlet gelirlerinin büyük bir kısmı bazı kamu giderlerine tahsis edildiğinden, merkezi hazinece idare edilen gelir ve giderler toplam kamusal gelir ve giderlerin bir bölümünü teşkil ediyordu. Bu arada Avrupa devletleri bütçe konusunda gelişmeler geçirmiş, bütçeler üzerindeki krallık yetkileri sınırlandırılmış, kamu gelir ve giderleri bütçe çerçevesinde gerçekleştirilmeye başlamıştır.

Osmanlı maliyesinde, bazı devlet gelirlerinin bazı devlet giderlerine tahsisi anlamı taşıyan ve geçmişi eskiye dayanan çoklu hazine düzeni 1826'dan itibaren yerini maliyede merkezleşmeye bırakmaya başlamıştı. Tanzimattan sonra bu eğilim daha da güçlendi, 1840 yılında padişaha ait bazı çiftlikler hariç her türlü gelirlerinin maliye hazinesince idare olunup, padişaha bu hazineden aylık maaş verilmesine karar verildi³⁵. Aynı yıl Mansure Hazinesi, Hazine-i Amire ve Redif Hazinesi, Maliye Hazinesi ile birleştirildi³⁶. Tanzimat dönemine ait bütçelerin gelir cetvellerinde de, önceleri bu hazinelerin gelirleri ayrı birer sütunda gösterilirken³⁷, sonraları yer almamaktadır.

Maliyede merkezleşmeyi sağlayabilmek için, hazinelerin birleştirilmesi dışında başta angarya olmak üzere, vergi muafiyeti karşılığında aynı ve bedeni yükümlülüklerle gördürülen kimi kamu hizmetlerinin hazinece karşılanması, tüm memurlara ve kamusal görevler yapanlara maaşlar bağlanarak Gülhane Hattında "madde-i kerih" olarak vurgulanan rüşvetin kaldırılması, başta kadılar olmak üzere devlet görevlilerinin yaptıkları işler karşılığında çeşitli adlarla aldıkları paralar ve hediyelerin yasaklanması Tanzimatın ilk yıllarında üzerinde ısrarla durulan konular arasındaydı. Çıkarılan kanunlarda da, memurların kendilerine tayin olunan maaştan başka hiç bir şekilde bir yerden bir akçe alamayacakları belirtiliyor; rüşvet, irtikap ve hediye alan memurlar hakkında ağır cezalar öngörülüyordu³⁸.

Bütün bu yeni düzenlemelerin başlangıçta katı bir biçimde uygulandığına dair örnekler vardır. Bu örneklerden biri Kocaeli müşiri Akif Paşa'yla ilgili. Akif Paşa'nın Kocaeli sancağında bulunan kazalarda eskiden olduğu gibi hizmet-i mübaşiriye ve diğer isimlerle paralar aldığı ve hizmetkârlarına aldattığı iddia olunur. Olayın doğruluğu anlaşılır. Devlet-i Saltanat-ı Seniyyede istihdam olunmasına, iki yıllığına Edirne'ye sürgün edilmesine, vezaret ve paşalık ünvanlarının kaldırılmasına karar verilir ve "keyfiyet herkesin malumu olmak ve bundan böyle elsine-i nasda Akif Efendi diye yad olunmak üzere" olay devletın resmi gazetesinde yayınlanır³⁹. Ashında Akif Paşa olayı Tanzimat ilkelerinde izlenen kararlılığı ispat için bulunmuş bir örnek görünümündedir. Ancak bunun tek bir örnek olmadığını, bir ara sadrazamlıkta bulunmuş olan Hüsrev

Paşa'nın rüşvet suçundan Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliyyede yargılanarak kürek cezasına çarptırıldığını, ayrıca valiliklerde bulunmuş olan Tahir, Nafiz ve Hasib Paşa'ların da Tanzimat ilkelerine aykırı hareketlerden dolayı yargılanarak cezalara çarptırıldıklarını belirtmek gerekir⁴⁰.

Önceleri kararlı bir görünüm gösteren bu tutumlar özellikle devletin maaş ödemelerinde karşılaştığı finans sıkıntılarını yüzünden yumuşamaya başladı. Başlangıçta kadılar, memurlar, tüm eski görevliler bir yana yeni oluşturulan meclis üyelerine, muhtar ve kocabaşılara kadar maaş bağlayıp tüm devlet gelirlerinin hazineye girmesini ve tüm devlet giderlerinin hazineye karşılanmasını amaçlayan Tanzimat yönetimi, yerini tekrar kadı ve memurluklara çeşitli tahsilatlardan ne kadar pay verileceğini⁴¹, devlet giderleriyle finanse edilemediği için bozulan yol ve köprülerin yapım ve bakımı için getirilecek bedeni yükümlülükleri⁴² düzenleyen bir anlayışa bıraktı.

Sonraları mahkeme harçlarının hazineye intikalini sağlayacak düzenlemeler⁴³ ve bütçe anlayışında sağlanan gelişmelerle Tanzimat dönemi boyunca devam eden maliyede merkezileşme çabaları, özellikle yapısal sorunlar ve finansman sıkıntıları yüzünden istenilen sonucun elde edilmesini mümkün kılmamış; memur maaşlarının düzenli ödenebilmesi İmparatorluğun sonuna kadar gündemde kalmış, rüşvet olayı ise üzerine gidilmesine rağmen toplumda meşruiyetini yitirmemiştir.

Maliyede merkezileşme çabalarının bir parçası olarak, Tanzimatla birlikte giren Batı kurumlarından biri de bütçelerdir. Osmanlı bütçe anlayışı Tanzimatla önemli gelişmeler göstermiştir. Ancak bu gelişme devlet gelir ve giderlerini belirleme hakkının kime ait olacağını tesbite yönelik bir halk hareketi sonucu değil, Batıdaki gelişmelerin tersine Tanzimatçı devlet adamlarınca toplumsal bir baskı olmaksızın pratik amaçlarla benimsenmiştir. Buna rağmen Avrupadakine benzer bir gelişme çizgisi izlemiş ve gelecek bir yıla ait gelir ve giderleri gösteren, önceden tahmin esasına dayılı bütçeler hazırlanmıştır⁴⁴. Bütçe açıklarını kapama ve Avrupadan borç para bulma kaygılarının etkili olduğu bu gelişim içerisinde 1855 ve 1874 yıllarında iki bütçe nizamnamesi çıkarılmıştır⁴⁵. Birbirine büyük ölçüde benzeyen bu nizamnamelerde, otomatik tahmin usullerine yer verilmiş, Meclis-i Umumide görüşülecek bütçelerin padişahın onayıyla yürürlüğe gireceği, dairelerin harcamalarının bütçe ödenekleri çerçevesinde gerçekleşeceği, uygulamanın ilk nizamnamede Meclis-i Muhasebe-i Maliye, ikinci nizamnamede de Divan-ı Muhasebat tarafından denetleneceği hükme bağlanmıştır.

Dönem boyunca birçok bütçe hazırlanmış, bir kısmına arşiv kayıtları arasında rastlanırken⁴⁶, ilk kez 1279 (1863-1864) mali yılı bütçesi olmak üzere bazıları kitap halinde basılmış⁴⁷, zaman zaman gazetelerde yayımlananlar da olmuştur⁴⁸. Her ne kadar "bütçe hakkı" konusunda ileri bir adım atılmamışsa da, dönem boyunca bütçelerin

hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesiyle bütçe ilkeleri açısından Batı anlayışına uygun gelişmeler olmuştur. Bu arada Osmanlı maliyesi üzerinde Avrupa baskı ve denetiminin oluşumunun bir uzantısı halinde, 1290 ve 1291 bütçelerinin görüşüldüğü komisyon üyeleri arasında "muteberan-ı sarrafandan" Hıristaki Efendi, Agop Efendi ve Bank-ı Osmani başdirektörü Mösyö Koster gibi isimler görülmektedir.

IV. Mali Hukuk ve Vergi Uyuşmazlıkları

Tanzimat hareketinin Batı etkisinde değişime uğrattığı alanlardan biri de Osmanlı hukuk düzenidir. Gülhane Hattında memleketin bozuk yapısının düzeltilmesi için birçok kanun çıkarılması gerektiği, bu kanunların can, namus ve mal güvenliği ile vergi ve askerlik işleriyle ilgili olacağı, Meclis-i Ahkâm-ı Adliyede görüşülen kanunların padişahın onayıyla yürürlüğe girdikten sonra kendisi tarafından dahi "hilâfına hareket vuku bulmayacağı" ifade edilmiştir.

Fermandaki ilkeler doğrultusunda pek çok düzenlemeler yapılmış, çeşitli alanlarda kanunlaştırma hareketi başlatılmıştır. Malî hukuk alanında da "kanun" ifadesi kullanılan bir hukuki metne rastlanmamakla birlikte, başta nizamnameler olmak üzere çok sayıda talimat ve iradeler çıkarılmıştır. Yapılan kanunlarla diğer düzenlemelerin yayınlanması gerektiği anlaşılmış, özellikle dönemin ikinci yarısında başta Takvim-i Vekâyi olmak üzere gazetelerde yayınlanmasına özen gösterilmiş, yürürlüğe giren metinlerin bir arada toplanması ihtiyacıyla aralıklarla Düsturların ciltler halinde basımı da Tanzimat döneminde başlamıştır⁴⁹. Böylece bütçe düzenlemelerinden malî teşkilâta, kamu harcamalarından kamu gelirlerine kadar tüm mali alanları kapsayan bir hukuki yapı oluşturulmuştur. Herşeye rağmen özellikle vergileme konusunda ihtiyatlı olmak, tüm vergilerin bir hukuk metnine istinaden tahsil edildiğini düşünmemek gerekir. Çünkü çıkarılan çok sayıda nizamnameye rağmen, hiçbir hukuk metnine dayanmaksızın geleneklere göre tahsil edilen vergiler de dönem boyunca varlıklarını korumuşlardır.

Mali hukuk alanındaki yapıyı açıklığa kavuşturmak için idareyle vatandaşlar arasındaki en önemli uyuşmazlıkları oluşturan vergi ilişkileri ve sorunlarının çözümlerine de değinmek gerekir. Vergide iki taraf vardır. Verginin alacaklısı olan devlet ve ödeyicisi olan mükellefler. İnceleme dönemimiz dikkate alındığında bir üçüncü taraftan da söz edilebilir ki, bunlar sarraflar ve mültezimlerdir. Bu üç kesimin birbirlerine karşı hak ve ödevlerinde ortaya çıkan uyuşmazlıklar öncelikle idari yoldan çözüme kavuşturulmaya çalışılır.

Mükelleflerin vergilemeyle ilgili sorunlarını taşrada mülki ve mali idare ile meclislere intikal ettirmeleri her zaman mümkün

görülmektedir. Mükelleflerin uyuşmazlıkları götürebilecekleri merci yalnızca mahalli düzeyde kalmamaktadır. İlgililerin şikâyetlerini dolaylı ya da doğrudan, dilekçe ile veya bizzat İstanbul'a götürdükleri de görülüyor. Bazı mükelleflerin vergi muafiyetlerinden yararlanma istekleri, bazı kazaların tevzi vergi miktarlarının azaltılmasına dair talepleri, bazen taşra mali idaresindeki yolsuzluk ve usulsüzlüklerle ilgili şikâyetler ve benzeri konuların Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Umumide görüşüldüğü pek çok belgeden anlaşılmaktadır⁵⁰.

Sarraf ve mültezimler ile hazine arasındaki uyuşmazlıklar sürekli gündemde kalmış, söz konusu uyuşmazlıkları çözmek için 1851 yılında Babıalide memurlar ve sarraflardan oluşan bir komisyon kurulmuştur⁵¹. Zimemat Komisyonu olarak anılan ve sonra Meclis-i Maliye adını alan bu komisyon sonradan lağvedilerek görevleri Meclis-i Muhasebenin bir şubesine devredilmiştir⁵². Divan-ı Muhasebatın kuruluşundan sonra sarraf ve mültezimlerle ilgili uyuşmazlıklar burada görüşülmeye başlanmıştır. Vergi uyuşmazlıklarında yargısal bir çözümün mevcut olup olmadığının araştırılması da önemli bir noktadır. Daha Tanzimatın başlarında Müzakere Meclislerine verilen görevler arasında, vergi yükümlülükleriyle ilgili olarak halk arasında fesat çıkarıcıların muhakeme edilerek ceza kanununa göre cezalandırılmaları için durumun merkeze bildirilmesi yer almaktaydı⁵³. Bu hükme istinaden Meclis-i Vâlâya intikal eden davalara rastlanmaktadır⁵⁴. Burada konu daha çok Tanzimat ilkelerinin uygulanabilmesi için ceza davası niteliğinde düşünülüşünden, mülki amirlerin aynı zamanda taşra meclislerinin başkanı olmalarının doğuracağı sakıncalar bir yana, Tanzimatın ilk yıllarında vergi uyuşmazlıklarının mükelleflerce dava konusu haline getirilebildiği şüphelidir.

1856 Islahat Fermanından sonra yargı alanında gelişmeler olmuş, yeni yeni mahkemeler kurulmuştur. Bu arada vilayet teşkilâtında 1864 sonrası yapılan yeni düzenlemelerde, idari davaların ve halkın hükümet memurları aleyhine yaptıkları şikâyetler, kendi aralarında vergilerin bölüştürülmesinden dolayı meydana gelen uyuşmazlıklar, hükümetle şahıslar arasında iltizam ve diğer mukavelelerle ilgili davaların Vilayet İdare Meclisinde karara bağlanacağı açıkça ifade edilerek meclisin çalışma ve yargılama usulü de belli esaslara bağlanmıştır.

Üst kuruluş olarak Divan-ı Muhasebatın özellikle sarraf ve mültezimlerle ilgili uyuşmazlıklara yargısal açıdan da baktığını belirterek; 1867'de kurulan Şura-yı Devletin (Danıştay) Muhakemat Dairesinin idare ve şahıslar arasında meydana gelip özel meclisler de hüküm verilen davaları üst derece mahkemesi, bu nitelikte olup önemi nedeniyle kendisine havale edilen davaları da ilk derece mahkemesi olarak karara bağladığını⁵⁵ dikkate alırsak, idari yargının da Tanzimatla Batı etkisinde değişime uğradığını belirtebiliriz.

V - Devlet Gelir ve Giderleri**A - Gelir ve Gider Artışları**

Dönem olağan (adı) bütçelerini esas alarak Osmanlı devlet gelir ve giderlerinin gelişimi izlendiğinde ilk dikkati çeken noktanın, bütçe rakamlarının önemli bir artış eğilimi vermekte oluşudur. Tanzimatın ilk hesap dönemi olan 1256 (1840/1841) yılına ait farklı rakamlar arasından, sonucu da önemli ölçüde etkilemeyecek olan 944.148 keseli gelir ve gider tutarları ⁵⁶ esas alındığında, bu tutarın yıldan yıla büyüyerek Tanzimat dönemi sonunda 1291 (1875/1876) mali yılı olağan gelirlerinin 4.776.588, olağan giderlerinin ise 5.785.819 keseye yükselmiş olduğu görülür. Bunun anlamı dönem sonunda gelirlerin %506, giderlerin ise %613 dolaylarında artmış olmasıdır. Bu sırayla yıllık ortalama %14 ve %17'lik bir artış demektir. Bütçe rakamlarındaki büyüme bugünün bakış açısıyla görülebilmekten öte, Tanzimatçı devlet adamlarınca da özellikle devlet gelirlerinin sürekli artmakta olduğuna dikkat çekilmiş, durumun memnuniyet verici olduğu, ilerde daha fazla artışların sağlanabileceği belirtilmiş; çeşitli bütçe mazbata veya takrirlerinde bu gelir artışları ülke servetinin artması, ziraatin gelişmesi, ticaret hacminin genişlemesi, vergi tahsil usullerinin iyileştirilmesi, yeni gelir düzenlemeleri yapılması, idarede düzenliliğin sağlanması, kısaca başlanılmış olan "ıslahat-ı mülkiyenin" âsârından olarak değerlendirilmiştir.

Bütçe rakamlarındaki büyümenin salt belirtilen nedenlerden kaynaklanıp kaynaklanmadığı, bunun da ötesinde gerçekten verilen oranlarda reel bir büyümenin sözkonusu olup olmadığı veya en azından dönem bütçe verilerinden hareket ederek kabaca böyle bir sonuca ulaşmanın en azından yöntem olarak sağlıklı sonuçlar elde edebilmek açısından yeterliliği tartışılması gereken bir noktadır.

Farklı belge ve kaynaklarda aynı yıllara ait olarak farklı bütçe rakamlarının bulunuşu bir yana, bütçelerdeki reel büyüme oranını bulmanın büyük güçlükleri mevcuttur. Herşeyden önce devlet gelir ve giderlerinin tüm yıllarda aynı ilkeler doğrultusunda çıkarılmış olması gerekir. Yani bütçe rakamlarının tesbitinde heryıl için aynı standartların kullanılmış olması veya farklı yöntemlerle oluşturulan tutarların ortak bir standartla yeniden dökümünün yapılması gerekir. Bütçelerin hazırlanışına bakıldığında hiçbir zaman ortak bir standardın mevcut olmadığı anlaşılır. İlk yıllara ait bütçe rakamlarının dönem sonu kesin hesaplarını yansıtırken, birçoğunun dönem başında önceden tahmin esasına göre hazırlandığı görülüyor. Önceden tahmin esasına göre hazırlananların bazılarında çeşitli komisyon çalışmalarıyla yalnızca kâğıt üzerinde iyileştirmelere gidilirken; dönem sonu kesin hesaplarını yansıtanlarında da aynı yıllara ait olarak farklı yöntemlerle farklı sonuçlara ulaşılabilir. Tüm bütçelerde açıkların kapatılması veya küçültülmesi kaygılarıyla giderlerin azaltıldığı, gelirlerin büyütüldüğü; sonuç olarak her ne kadar bütçe

nizamnamelerinde dairelerin ödenekleri dışında harcama yapamayacaklarına dair hükümler varsa da bunun hiçbir zaman gerçekleşemediği, gelirlerinse bütçe rakamlarına ulaşamadığı bilinen bir gerçek olarak karşımıza çıkıyor. Yeni bir vergi düzenlemesine gidildiğinde tahminler yüksek tutuluyor, bütçe açıklarının artmasıyla da tahsili şüpheli zamlar öngörülüyor.

Ortak standartların bulunmadığını gösteren örnekleri artırmak mümkündür. Bazı yıllar tahsili mümkün olmadığından bakayaya kalacak tutarlar bütçede yer alırken, bazı yıllar da o yıl ve önceki yıllara ait olarak dönem içinde tahsil edilebilecek gelirler dikkate alınıyor; kimi yıl resmi telgraflar ve muharrerat hem gelirler hem de giderler arasında yer alırken, bazı yıllarda bunlar bütçelere konulmuyor; bazen tahsili mümkün olmayan gelirler cetvelde yer alırken, bu tutara gider cetvelinde "mümteniati" adıyla karşılık gösteriliyor, bazense münteni görülen gelir baştan hesap dışı tutuluyor. Bu arada Tanzimatın ilk yıllarında hesapların on bir gün daha kısa olan hicri takvime göre çıkarıldığını, daha sonraları rumî takvim uygulamasına geçildiğini de belirtmek gerekir.

Reel artışı tesbitte güçlük oluşturan kayıt usullerindeki değişime, olağan ve olağanüstü (fevkalâde) bütçeler ayırımından kaynaklanan sorunlar da eklenmelidir. Sağlıklı karşılaştırmaların yapılabilmesi için olağanüstü bütçe rakamlarının da değerlendirilmesi zorunluluğu vardır. Ancak her ne kadar bazı yıllara ait olağanüstü bütçelere rastlanmaktaysa da, ilgili tüm yıllar itibarıyla olağanüstü bütçelerin düzenli olarak hazırlanmış olduğu şüphelidir.

Reel artışı tesbitte bütçe kayıt usullerinin standardizasyonu yanında ikinci bir güçlük de, maliyede merkezleşme ile bazı gelir ve giderlerin nakdileşmesinden kaynaklanmaktadır. Osmanlı Devletinin kuruluş ve gelişme yıllarında bazı vergilerin tımar bünyesinde bırakıldığı, özellikle kadılar başta olmak üzere bazı devlet görevlilerine maaş ve giderleri karşılığında bazı devlet gelirlerini tahsil etme yetkisi verildiği bilinmektedir. Bu sistem içerisinde de sözkonusu olan kamu gelir ve giderleridir, hazine dışında idare edilmeleri niteliklerini değiştirmemektedir. Devlete kereste, kendir, güherçile gibi ekonomik ve askeri açıdan önemli ürünleri sağlama veya yol ve köprülerin yapım ve onarımı karşılığında bazı köy ve kasabaların vergi muafiyetlerinden yararlanmaları durumlarında da bütçelerde yer almayan kamusal gelir ve giderler vardır. Halbuki bu gelirler devletçe tahsil edilip, anılan hizmetler hazineden yapılan ödemelerle gerçekleştirildiğinde faaliyetlerin hacminde bir değişiklik bulunmasa bile devlet gelir ve giderlerinde görünüşte bir artış meydana gelmiş olmaktadır. Nitekim Tanzimatın ilk yıllarında kadı ve naiblerin aldıkları harçlar hazine adına tahsil edilmeye, buna karşılık ilgili görevlilere maaşlar ödenmeye başlanmışken, kısa bir süre sonra eski düzene tekrar dönmüş, daha sonraki yıllarda ise tekrar gelirlerin ve giderlerin merkezleştirilebilmesine

yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Yine Tanzimatın başlarında vergi muafiyetleri kaldırılmış, yol ve köprülerin yapımı, aynı ve bedenî yükümlülüklerle sağlanan mal ve hizmetlerin hazine ödenekleriyle karşılanmasına karar verilmiş, daha sonraları da özellikle yol ve köprüler bazen bedenî, baten nakdi yükümlülüklerle konu olmuştur. Ancak bu farklı uygulamalar kamusal hizmet ve giderlerinin arttığını göstermese veya sık başvurulan bir yöntem olarak gayrisafi milli hasıla içerisindeki kamu kesimi payında bir değişiklik yapmasa da, devlet hazinesine giren ve hazinece karşılanan giderlerin artışıyla ilgili, daha doğrusu maliyede merkezileşmeyle ilgili değerlendirmeler yapmaya engel değildir.

Reel bütçe rakamlarındaki artışın bulunmasında fiyat hareketlerinin de gözden uzak tutulmaması gerekir. Bu bağlamda, özellikle piyasaya "kaime" denilen kâğıt paraların sürüldüğü dönemlerde bazı devlet gelirlerinin hazineye piyasa mübadele değeri düşük olan bu kaimelerle dönmesi devletin gerçek gelirlerini tesbitte sorunlar oluşturmaktadır. Bu bakımdan net bir sonuca ulaşmak çok zor. Ancak bu zorlukların varlığına burada işaret etmek, ileride daha fazla somut verilerle hareket edebilecek araştırmacıların dikkatini çekmek açısından bir gerekliliktir.

Açıklanan değerlendirme güçlükleriyle birlikte, reform çabalarıyla yüklü olan Tanzimat dönemi sonlarında devlet gelir ve giderlerinde meydana gelmiş olan %500 veya %600 dolaylarındaki böyle bir artış bütçe mazbatalarında belirtildiği gibi yalnızca tarımsal hasıla artışına, ticaret hacmindeki genişlemeye ve idari reformlara bağlanamaz. Asıl belirtmek istediğiniz nokta, bütçe rakamlarıyla ortaya çıkan tablonun ihtiyatla karşılanması gerektiğidir. Reel gelir artışları sağlanmışsa da, bütçelerin hazırlanmasında açıkları gizleme çabaları hakimdir. Tüm veriler değerlendirildiğinde gelirlerin bütçe rakamlarına ulaşamadığı giderlerinse kontrol edilemez boyutlarda olduğu, yani görülenlerden çok daha fazla olduğu anlaşılmaktadır.

B - Bütçe Açıkları

Tanzimat dönemi bütçeleri incelendiğinde ikinci bir nokta olarak normal devlet gelirlerinin giderleri karşılayamadığı dikkati çekmektedir. İlyıllardan itibaren bütçe giderleri sürekli büyümüş, bu büyüme gelir artışlarıyla karşılanamadığından finansman sorunu her zaman gündemde kalmıştır. Finansman açıkları özellikle Kırım Savaşı ve sonrasında daha belirgin olarak ele alınmaya başlamışsa da, dönem boyunca varlığı hissedilmiştir. Daha Tanzimatın ilk yılında yeni düzenlemelerin giderleri artırdığı, yeni usuller yerleştikçe doğal olarak gelirlerin de artacağı ifade edilmiş⁵⁷, dönem boyunca tüm bütçe çalışmalarında gelir ve giderlerin denkleştirilebilmesi, yani açıkların kapatılabilmesi vazgeçilmez ortak temel konuyu oluşturmuştur. Karşılaşılan finansman sıkıntılılarıyla

karşılıksız olarak piyasaya "kaime" veya "kavaim-i nakdiye" denilen kâğıt paralar sürülmüş, devlet alacaklılarına ve memurlara ödemeler vaktinde yapılamaz olmuş, devlete olan güveni sarsacak biçimde vadelerinde ödenemeyen değişik niteliklerde iç borçlar birikmiş, iç finansman imkânları tüketildikten sonra Osmanlı tarihinde ilk kez 1854'de dış borçlar sorunu ortaya çıkmıştır.

Tanzimat dönemi normal devlet gelir ve giderleri incelendiğinde, tüm denklik kaygılarına, giderleri azaltma gelirleri artırma çabalarıyla dolu değişik hesaplara rağmen açıklar -bazı hesap hilelerine bağlı istisnalar dışında- tüm bütçelerin ortak özelliğidir.

Bazı bütçelerdeki fazlaların ise gerçek bir anlamı yoktur. Bunların aslında açık bütçeler olduğu kendi mantığı içerisinde yapılacak bir değerlendirmeye ortaya çıkar. Her şeyden önce bu bütçeler kamu gelir ve giderlerinin tesbit yetkisinin kime ait olacağı konusunda ortaya çıkan bir çatışmanın sonucu değildir. Tanzimat dönemi bütçeleri, önceleri hazinenin gelir ve giderleri arasındaki farkları kapatma veya azaltma çabalarıyla, sonraları ise bununla birlikte iç ve dış borçlanmalara imkân sağlama, alacaklılara güven verme düşünceleriyle düzenlenmişlerdir. Nitekim Fuat Paşa tarafından padişaha sunulan bir layihada, Osmanlı maliyesindeki bunalımın temel nedeni karşılıksız olarak basılan kaimelerle "düyun-ı gayr-i muntazime" denilen düzensiz iç borçlara bağlanmış, bunların tasfiye edilmesi gerektiği uzun uzun anlatılmış, "şimdi dünyada alış veriş yalnız nükuda münhasır olmayıp itibar üzerine müesses olan bir takım mevhum kıymetlerin tedavülüyle iş görülmekte" denilerek güven sağlamanın önemli olduğu, bunun için devlet bütçesinin yayınlanıp ilan edilmesi, ancak tedbirleri belirtmeden açıklar olduğu gibi ortay konacak olursa güveni daha fazla sarsacağı, Devlet-i Aliyenin çektiği sıkıntının itibarsızlıktan kaynaklandığı, sonuçta alınacak tedbirlerle birlikte "muvazeneyi açıksız olarak ilan etmek" gerektiği ifade edilmiştir⁵⁸. Böylece Fuat Paşa'nın önerilerine uygun olarak 1278 cetvelleriyle birlikte ilk kez 1279 bütçesi, layihada belirtildiği gibi açıksız, hatta fazla veren bir bütçe olarak (kitap halinde) yayınlanmıştır. Halbuki 1279 bütçe gelirleri 3.010.539 kûsûr kese gösterilmişken, ertesi yılın bütçesinde 1279 yılı gelir tahsilatının 2.500.000 ila 2.550.000 kese arasında olduğundan bahsedilmektedir⁵⁹. 1284 yılı olağan bütçe gelirlerindeki fazlalık ise aynı yıl olağanüstü bütçe açığına karşılık olarak gösterilmiştir.

Bütçeler düzenlenirken malî durum olduğundan iyi gösterilmeye çalışıldığından giderlerin mümkün olduğunca düşürülmesi, gelirlerince yükseltilmesi açıkları gerçekte, olandan daha az göstermiştir. Bu "taklil-i mesarifat" ve "tezyid-i varidat" sorunuyla bütçelere zaman zaman tahsil edilemeyecek gelirler veya ek vergiler ilave edilmiştir. Örneğin, 1289 (1873/1874) yılında bütçe açığının %24 gibi yüksek bir orana çıkmasıyla 1290 yılında gelirler arasına "Dersaadet vergisiyle patent vergisi" olarak 150.000 kese, aşar tahminini 1/

4'ü tutarında "rub-ı öşr" olarak da 350.000 kese; 1291 yılında ise önceki yıla ait Dersaadet vergisiyle patent resminin tahsil edilmediği belirtilerek yalnızca 30.700 kese Dersaadet vergisi konularak aynı şekilde aşarın 1/4'ü tutarındaki 348.000 kese rub-ı öşr varlığını sürdürmüştür. Aynı yıl içinde rub-ı öşr uygulamasına son verilmiştir. Ayrıca Tanzimat dönemi sonrasında hazırlanan 1293 (1877/1878) yılı olağan bütçe gelir toplamının 3.945.069 kese ile 1291 yılı gelirlerinden daha düşük bir düzeyi gösterdiği dikkate alınır⁶⁰, Tanzimatın son yıllarında bütçe açıklarının resmen açıklanan tutar ve oranlardan çok daha fazla olduğu anlaşılır. Böylece bütçelerin açık verme eğilimini bir türlü iyileştiremeyen Tanzimatçılar, sorunu kendilerinden sonraki döneme devretmişlerdir⁶¹.

İdare açığı veya "idare-i maliye açığı" denilen, aynı bütçe yılı içerisinde gelirlerin tahsilindeki gecikme nedeniyle giderlerin karşılığının bulunmasında çekilen sıkıntılar da Tanzimat maliyecilerinin uğraştığı önemli sorunlardan biridir. Devlet gelirlerinden aşar ve "vergi"nin tamamen yılın ikinci yarısında tahsil edilmesi, diğer gelirlerden yılın ilk yarısında tahsil edilen bölümlerinin öncelikle iç ve dış borçlar için kullanılmasıyla, idare açığını karşılamak için yüksek faiz ve komisyonlarla piyasadan rasgele sağlanan yüksek faizli borçlar devlete olan güveni sarsmış, bütçe açıklarını daha da büyütülmüştür. Önceki yıl bakayalarından yararlanma, idare açıkları için bir sermaye oluşturma, dalgalı borçlarda düzenleme yapma tartışmaları sonunda, bu sıkıntıları gidermek için Bank-ı Osmani tarafından bir cari hesabın açılması sağlanarak kısmen daha iyi bir çözüme ulaşılmıştır⁶².

C - Bütçe Giderleri

Osmanlı maliyesinde gelirlerin giderlere önceliği temel kural olsa da⁶³ bütçe rakamlarının sürekli büyümesi ve açıkların ortaya çıkması büyük ölçüde kontrolü mümkün olmayan gider artışlarına bağlıdır. Çabalar giderleri azaltmaya, dairelerin harcamalarının ödenekler içerisinde gerçekleşmesini sağlamaya yetmemiştir. Kırım Savaşı, Karadağ, Girit, Hersek ve Bulgar isyanları yanında yeni reformlar giderlerde meydana getirdiği kontrol edilemeyen artışlarla sonuçta Batı etkisinde değişime uğrayan Osmanlı maliyesi üzerinde Avrupa baskısını ve denetimini sağlayan kurumsal yapılar oluşturmuştur.

Geçici çözümler olarak piyasaya sürülen kaimeler ve düzensiz borçlanmalar, sonraki dönemlere yeni gider fazlaları oluşturarak yansımış, bunalımı daha da karmaşık hale getirmiştir. Kaime ve düzensiz borçlar aşılması gereken en önemli problemler olarak sık sık ele alınmıştır.

Yalnızca İstanbul'da tedavüle sürülen kaimeler, yabancı ülkelerde ve taşrada geçmediği için başkentteki ticari hayatı sekteye uğratmış, piyasada güven sağlamadığından değerinde bir günden değerine

büyük düşüşler meydana gelmiş; kaime ile yüzlük altının dört yüz kuruşa çıktığı, esnafın kaime almayıp İstanbul'da pek çok kimsenin aç kaldığı, tekrar mübadele aracı haline gelebilmesi için hapis cezaları verildiği ve devletçe yüz altmış kuruşluk kaimeye bir altın verilerek piyasanın canlandırılmaya çalışıldığı zamanlar olmuştur⁶⁴. Mültezimlerin kaime ödemek için taşrada ihalelere girmeyip iltizamları İstanbul'da almaları, hazineye kaime olarak giren tutarların devletin gerçek gelir hesaplarını alt üst etmesi, nihayet tedavülden kaldırmak için devletin katlandığı ek giderler içinden ödenemeyen olağan giderler, verilemeyen memur maaşları, çeşitli dairelerin yüksek faizlerle rasgele aldığı borçlar "düyun-ı müteferrika"da denilen düzensiz borçları sürekli artırarak bütçe açıklarını büyümüştür. Devleti gelir olarak ne aldığı, gider olarak ne harcadığını hesaplayamaz duruma düşüren kaime ve düyun-ı müteferrikanın ortadan kaldırılması için zaman zaman iç ve dış borçlanmalara gidilmiş ve sorun tamamiyle çözülememiştir.

TABLO II'de görüldüğü üzere, bütçe giderleri içerisinde en önemli kalem borçlardır. Bütçeyi hazırlayan birimler "taklil-i mesarifat" anlayışı içerisinde giderlerin azaltılması için büyük çabalar gösterirken, özellikle borç ödemelerinde kısıtlamalara gitmenin mümkün olamayacağını belirtmektedirler. Tanzimatın son yıllarına doğru büyüyerek gelişen borçlar, bütçeleri birer borç bütçesi haline getirmiştir. 1291 yılı bütçe giderlerinin %50'yi aşan bir bölümü borçlardır. Zaten sınırlı olan finansman imkânlarının yarından fazlasının borçların anapara ve faiz ödemelerine ayrılması, Osmanlı maliyesinin nasıl ipotek altına girmekte, devlet kontrolünün nasıl kaybolmakta olduğunu açık kanıttır. Son on üç yılda (1279-1291) borç ödemelerindeki artış (2.099.473, 499 kese), gelir tutarındaki artıştan (1.766.048, 165 kese) daha fazladır. Borçlar dışındaki giderlere ayrılan olağan gelirlerin miktar itibarıyla de azalmakta olduğunu gösteren bu durum, devletin normal giderlerini bile finanse edebilmek için ne derece olağanüstü gelir kaynaklarına başvurmak zorunda olduğunu gösterir. Gerçekten 1854 yılında başlayan dış borçlar önce Kırım Savaşını finanse etmek için akdedilmiş, daha sonraki dış borçların büyük bir bölümü bütçe açıklarını kapatmak ve eski borçları ödemek için alınmıştır. Üretim artışı sağlayacak yatırımlar için kullanılmayan bu dış borçların, daha sonraki dönemlere nasıl ağır bir yük getireceğiye ortadadır. Dış borçların bütçe giderleri içerisindeki oransal payının gittikçe artışı sonunda Osmanlı Devleti 1875 yılında borç ödemelerini yarı yarıya indirdiğini, 1876 yılında da tümüyle durduğunu ilan etmek zorunda kalmış, Tanzimat sonrasında Osmanlı maliyesi üzerinde Avrupa denetimini simgeleyen Düyun-ı Umumiye İdaresini ortaya çıkarmıştır.

Bütçe giderleri içerisinde borçlar dışında en büyük pay Nizamiye, Tophane, Bahriye giderleri olarak görülen askeri harcamalara aittir. Diğer tüm harcamaların bütçe giderleri içerisindeki payı %30-35

olarak kalmaktadır. Bundan Dahiliye bütçesinde yer alan Zaptiyeye ait iç güvenlik giderleri de düşülürse durum açıkça ortaya çıkmaktadır. Özellikle sağlık ve eğitim giderlerinin payının %1'i bile bulmaması, geleneksel Osmanlı düzeninde bütçe dışı kaynaklarla finanse edilen bu kamu hizmetlerinin niteliklerinde önemli bir değişiklik olmadığını göstermektedir.

D - Bütçe Gelirleri

Gider artışlarını karşılayabilmenin en köklü çözümü, normal devlet gelirlerinde artışlar sağlayabilmektedir. İç ve dış borçlanmalar, kağıt para basımı gibi yollarla finans sıkıntılarına geçici çözümler arayan Tanzimat yönetimi bir yandan da normal devlet gelirlerinde mümkün olan azami verimi elde edebilmek için "tezyid-i varidat" konusunu en önemli mali sorunlardan biri olarak görmüştür. Osmanlı mali düşüncesi yayınlar yoluyla Batı etkisi altında değişime uğrarken, her yeni gelire duyulan ihtiyaç Avrupa örneğini gündeme getirmiştir. Osmanlı devlet gelirlerinin yetersizliğinden söz edildiğinde, beraberinde hemen Avrupa'da hangi kaynaklardan ne kadar gelir elde edildiği dile getirilmiş⁶⁵, Osmanlı vergi sistemi yoğun bir şekilde Tanzimat mali reformlarının hedefi haline gelmiştir.

Gelir reformları üzerinde iki yönlü bir Batı etkisi oluşmuştur. Birincisi Batı mali düşüncesi ve uygulamaları Osmanlı Devletindeki reformlara teorik bir kaynak teşkil etmiş, ikincisi Osmanlı maliyesi üzerinde fiili bir Avrupa baskısı ortaya çıkmıştır. Zaman zaman birbirine karşın bu iki yönlü etkiyle, mali ve idari teşkilatta, mali hukuk alanında, vergilerin türleri, tahsil ve tasnif biçimlerinde yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Yeni yeni vergi konuları ortaya çıkmış, temettü ve emlak vergileri, damga resmi gibi yeni vergilere geçilmiş; bazı vergiler de nitelik yönünden değişikliklere uğramış, dahili gümrük vergileri büyük ölçüde kalkmış, cizye bedel-i askeri olarak isim değiştirmiş, tekâlif-i şer'îye ve tekâlif-i örfiye yerini "doğrudan doğruya alınan tekâlif" ve "bilvasita alınan tekâlif" ayrımına bırakmış, hatta aşarın kaldırılarak arazi vergisine geçilmesi tartışılmaya başlanmıştır⁶⁶.

Reformlarla yüklü bir dönem sonunda amaçlandığı gibi, giderleri finanse edebilecek düzeyde olmasa da gelir artışları sağlanmıştır. Dönem bütçelerinde gelir artışları, yapılan reformlar, tarım ve ticaretin gelişmesiyle açıklanmıştır. Tüm gelir artışlarının reel olduğunu düşünmek mümkün olmamakla birlikte, idari düzenlemeler ve yeni vergi konularının bu noktada payı vardır. Ancak ihracata yönelik tarımsal üretim artışları ile dış ticaret hacmindeki genişlemelerin⁶⁷ ticaret anlaşmalarına bağlı gümrük tarifeleri ve yabancıların temettü vergisi muafiyetleri⁶⁸ yüzünden Osmanlı maliyesine gelir olarak yansımaları sınırlı kalmıştır. Dahili kara gümrüklerinin kaldırıldığı son iki yıl dikkate alınmasa bile,

dış ticaret hacmindeki artışlara rağmen Osmanlı gümrük vergilerinin bütçe vergi gelirleri çerisindeki payı yıllar itibariyle genellikle azalma eğilimi göstermiştir⁶⁹. Yine TABLO I'de de görüldüğü gibi Tanzimat vergi reformlarının yöneldiği en önemli alanlardan biri olan "vergi", yabancıların sahip olduğu muafiyetlerin de etkisiyle gelir artışları sağlayamamış, bütçe gelirleri içerisindeki payı sürekli azalmıştır. Üstelik 1861 yılından itibaren çeşitli Avrupa ülkeleriyle yapılan ticaret anlaşmalarıyla ihracattan alınan resimlerin %12'den kademeli olarak %1'e kadar düşürülmesi kararlaştırıldığında, ihracat resmindeki azalmanın meydana getireceği gelir kaybı "vergi"ye eklenerek⁷⁰ yabancıardan tahsil edilemeyen vergiler yerli esnaf ve tüccara yansıtılmıştır.

Dönem boyunca aşardaki artış oranı toplam gelir artış oranından yüksektir. Çünkü iç tüketim için üretilenlerle birlikte tarımsal ihraç ürünleri üzerinden de aşar alınmaktadır. Bu noktada ayrıca bütçe mazbatalarında gelir artışında tahsil usullerinin etkinleştirilmesinin önemi belirtilmesine rağmen, Tanzimatın ilk iki yılı hariç sürekli iltizam usulü ile tahsili sağlanan aşar oranındaki artış anlamlıdır. Bu arada kara ve demiryolu taşımacılığında meydana gelen gelişmelerin de en azından vergi tahsil alanlarındaki genişlemelerin ve nakliye kolaylıklarının bir sonucu olarak, aşar gelirlerinde artışlar sağlamış olabileceği düşünülmelidir.

Dönem bütçe giderlerinin temel finansman kaynağı, olağan bütçe gelirleri içerisinde %90'a ulaşan payıyla vergi, resim ve harçlardır. Ancak Batı etkisinde gerçekleştirilen reformlar Osmanlı vergi gelirlerinin geleneksel niteliğini değiştirememiştir. En önemli gelir aşardır. Mali önemine göre "vergi" ve gümrükleri koyun ve keçiler üzerinden alınan ağnam resmi izlemektedir. Aşar, ağnam ve domuzlar üzerinden tahsil edilen canavar resminin tamamen zirai faaliyetlerden; mükelleflerin emlak, arazi, hayvan varlığı ve gelirine göre ödeme gücü esas alınarak tarh edilen tevzii nitelikteki anemaatin vergi, nisbi nitelikli emlak ve temettü vergilerinden oluşan "vergi" ile bedel-i askerinin hem köylülerden hem de şehirlerden alındığı, diğer gelirlerin çoğunun ise yalnızca şehirlere yönelik olmadığı dikkate alınır, Tanzimat dönemi kamu finansmanının yükünün köylüler ve zirai faaliyetler üzerinde olduğu açıkça görülür.

Dönem vergi gelirlerinin genel olarak %70 dolaylarında bir bölümü dolaysız vergilerden oluşmaktadır. Bu arada Osmanlı bütçelerinde aşar, ağnam gibi resimlerin dolaylı vergiler arasında yer almasının yerinde olmadığını belirtmek gerekir. Böylece Tanzimat dönemi Osmanlı vergilerinin büyük oranda tarımsal faaliyetler üzerinde, geleneksel ve dolaysız vergiler özelliği taşıdıkları ortaya çıkmaktadır.

VI - SONUÇ

Görülen bazı direnmeler ve düzenlemelere rağmen Tanzimat, Osmanlı Devletinde batılılaşma kararının bir ifadesidir. Daha önceki

benzer girişimlerden farklı olarak, maliyede ıslahat Tanzimat reformlarının temelini oluşturmuştur. Mali idare, bütçe, mali hukuk, kamu gelir ve giderleri Batı etkisinde yoğun bir reform alanı haline gelmiş, günümüze kadar ulaşan pek çok kurumun ilk nüveleri oluşturulmuştur. Ancak Batı mali düşüncesi ve uygulamalarının teorik bir kaynak oluşturduğu Osmanlı mali reformları önemli bir yapısal değişime uğramayan İmparatorlukta pratik amaçlarla benimsendiğinden, toplumsal ve kurumsal yapıdaki direnmelerle karşılaştıkça başarısızlığa uğramıştır. Ülkede bölgeler itibariyle mali bütünlük sağlanamamış, farklı mali uygulamaların bulunduğu farklı bölgeler geleneksel yapıların çözülmemesi ve iç karışıklıklar nedeniyle varlığını sürdürmüştür; Fermanla özellikle vurgulanan iltizam usulünü kaldırmak mümkün olmamış; geleneksel normal finansman kaynakları önemlerini korumuşlardır.

Batı etkisi Osmanlı maliyesi üzerinde kurumsal yenileşmeler sağlarken, zamanla siyasal ve ekonomik baskı unsuru haline dönüşmüş; bazen bu baskı unsuru Batı mali düşüncesindeki teorik çerçevelere uygun olarak reform çabalarının önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Nihayet Osmanlı maliyesini ulusal nitelikten gittikçe uzaklaştırarak Avrupa mali denetimi altına sokacak koşulları hazırlamıştır.

Tablo I: 1279 ve 1291 YILLARI BÜTÇE GELİRLERİ

GELİR TÜRLERİ	1279 (1863/64)		1291 (1875 /76)	
	YILI	%	YILI	%
	kese, kuruş		kese, kuruş	
I. Doğrudan Doğruya				
Alınan Tekâlif				
1. Vergi	610.207,32	20.26	635.000,	13.29
2. Dersaadet Vergisi	-	-	30.700,	0.64
3. Bedel-i Askerî	121.171,320	4.04	160.000,	3.35
Yekûn	731.378,352	24.30	825.700,	17.29
II. Bilvasıta Alınan				
Tekâlif ve Rüsumat				
1. Aşar	825.142,71	27.40	1.740.000,	36.42
2. Ağnam	176.567,70	5.86	403.960,	8.45
3. Canavar	2.918,14	0.96	6.430,	0.13
4. Gümrükler	500.000, -	16.60	415.000,	8.68
5. Duhan	120.000, -	3.98	330.000	6.90
6. Harir	-	-	11.000,	0.23
7. Müskirat	25.000, -	0.83	80.000,	1.67
8. Tapu	25.000, -	0.83	193.000,	4.04
9. Varaka-i Sahiha	30.000, -	0.99	60.000,	1.25
10. Kontrato	3.141,302	0.10	10.000,	0.20
11. Sayd-ı Mahi	11.438,74	0.37	-	-
12. Harc-ı Vesaik	-	-	29.138,	0.61
13. Rüsum-ı Mütenevvia	245.000, -	8.13	95.300,	2.00
Yekûn	1.964.207, 31	65.24	3.373.828,	70.63
III. Hasılat-ı Mütenevvia	221.379,452, -	7.36	413.516,	8.66
IV. Varıdat-ı Maktua	93.574, -	3.10	163.544,	3.42
C. YEKÜN	3.010.539,335	100	4.776.588,	100

Kaynak : Yayınlanmış ilgili yıllar bütçeleri (bkz. Notlar 47).

Not : 1291 yılı aşar toplamına 348.000 kese rub-ı öşr dahildir.

TABLO II: 1279 ve 1291 YILLARI BÜTÇE GİDERLERİ

GİDER TÜRLERİ	1279 (1863/64)		1291 (1875 /76)	
	YILI	%	YILI	%
	kese, kuruş		kese, kuruş	
I. BORÇLAR				
1. Dış Borçlar	351.570,299	11.84	1.465.640,	25,33
2. İç Borçlar	522.804,202	17.61	1.508.209	26.07
Yekûn	874.375,001	29.45	2.973.849	51.40
II. DİĞER GİDERLER				
1. Hazine-i Hassa	240.982,160	8.11	267,551,	4.62
2. Evkaf-ı Hümayun	40.240,475	1.35	7.000,	0.12
3. Mazulin, Mütakai- din vs.	147.337,051	4.96	125.533,	2.17
4. Maliye	130.434,144	4.39	388.771,	6.72
5. Dahiliye	398.920,471	13.43	586.755,	10.14
6. Şer'iyе	20.894,368	0.70	95.794,	1.66
7. Hariciye	26.228,234	0.88	35.000,	0.60
8. Nizamiye	827.813,144	27.88	780.582,	13.49
9. Tophane	38.000, -	1.27	160.000,	2.77
10. Bahriye	210.357,179	7.08	160.000,	2.77
11. Ticaret	3.990,229	0.13	22.426,	0.39
12. Maarif	9.430,36	0.31	25.411,	0.42
13. Nafia			157.147,	2.72
Yekûn	2.094.629,491	70.55	2.811.970,	48.60
C. YEKÛN	2.969.004,492	100	5.785.819,	100

Kaynak : Yayınlanmış ilgili yıllar bütçeleri (bkz. Notlar 47).

Not : Kaynaktaki cetvellerde ayrı verilen bazı giderler birleştirilmiştir.

NOTLAR

1. Halil İnalçık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri" **Belle-ten**, Cilt XXVIII, Sayı 109-112, 1964, s. 627.
2. **Takvim-i Vekâyi**, 16 Cemaziyelvelvel 1254, Defa 169, s. 2-3; 19 Zilhicce 1254, Defa 177, s. 1
3. Ahmet Lütüfî, **Ez Tarih-i Devlet-i Aliye-i Osmaniye**, Cild-i Sadis, Mahmud Bey Matbaası, Dersaadet, 1306, s. 125-126.
4. Yavuz Cezar, **Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi**, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986, s. 286-287.
5. Bşb. Arş. İrade, Meclis-i Valâ, 22 Cemaziyelvelvel 1275, No. 17888.
6. Bşb. Arş. İrade, Dahiliye, 18 Zilkade 1276, No. 30450.
7. 12 Cemaziyelahir 1282 tarihli "Meclis-i Âli-i Hazain Nizamnamesi", **Düstur**, Defa-i Saniye, Matbaa-i Amire, 1282, S. 886-888
8. 3 Zilhicce 1281 tarihli "Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi", **Düstur**, Cild-i Sani, Matbaa-i Amire, İstanbul, 1290, s. 135-144.
9. Bşb. Arş. Maliyeden Müdevver Defterler, No. 9061, s. 5-16; **Takvim-i Vekâyi**, 13 Zilhicce 1255, Defa 193, s. 1-4.
10. Bşb. Arş. Kâmil Kepeci Defterleri, No. 5886, s. 4,72.
11. A. Lütüfî, a.g.e., Cild-i Hamis, 1302, s. 105.
12. Mehmet Zeki Pakalın, **Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930)**, Cilt 1, M.B. Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1978, s. 26.
13. Maliye Nezareti, **İhsaiyat-ı Maliye**, 1325 Birinci Sene, Matbaa-i Amire İstanbul, 1327, s. 5; Pakalın, a.g.e, s. 26-27.
14. **Takvim-i Vekâyi**, Gurre-i Cemaziyelahir 1258, Defa 243, s. 1; A. Lütüfî, a.g.e., Cild-i sabi, s. 41-42.
15. **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 10-12.
16. İlk atanan muhassıllar ve görev yerleri hakkında bkz. **Takvim-i Vekâyi**, 13 Zilhicce 1255, Defa 193, s. 1-4.
17. 20 Zilkade 1256 tarihli "Tanzimat-ı Hayriyeye Dair Memalik-i Mahrusaya Gönderilen Ferman-ı Âli", A. Lütüfî, a.g.e., Cild-i Sadis, s. 156.
18. İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİ Yayını, Ankara, 1974, s. 55.
19. 19 Zilkade 1255 tarihli "Talimat-ı Seniye"nin zeyilleriyle birlikte tam metni için bkz. Abdurrahman Vefik, **Tekâlif Kavaidi**, İkinci Kısım, Kanaat Matbaası, Dersaadet, 1330, s. 7-38; Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, TTK Yayını, Ankara, 1985, s. 237-254.

20. "Meclislerin Azaları ve Reis-i Meclisin Suret-i İntihablarına Dair Nizamname", A. Vefik, a.g.e, s. 26-32; Kaynar, a.g.e., s. 254-257.
21. 15 Safer 1256 tarihli "Divan-ı Hümayun Kaleminden Hazine-i Celileye Mevrud İlmühaber", bent 1, A. Vefik, a.g.e, s. 39; Kaynar, a.g.e., s. 258.
22. Tokat muhassılı Hilmi Efendi aşar tahsilini vaktinde yapmadığından halkın evine hücum ederek kendisini idam etmelerine neden olmuştur. Bşb. Arş. İrade, Meclis-i Valâ, 8 Şeval 1256, No. 188; 11 Safer 1257, No. 299; **Takvim-i Vekâyi**, 11 Receb 1256, Defa 205, s. 1-2.
23. A. Lütfi, a.g.e, Cild-i Sabi, s. 34.
24. 28 Şaban 1276 tarihli "Mülkiye memurlarının Mevad-ı Maliye Hakkında Olan Vazaif-i Muhassasalarını Mübeyyin Talimat-ı Umumiye", **Düstur**, 1279, s. 366.
25. 18 Şaban 1276 tarihli "Muhasebeci Efendiler ile Mal Kâtiplerinin Vazifelerini Şamil Talimat", bent 1, **Düstur**, 1279, s. 378.
26. **Takvim-i Vekâyi**, 10 Şaban 1276, Defa 578, s.1.
27. Bu düzenlemelerin başlıcaları şunlardır: "Vilayet Nizamnamesi", ayrıca 29 Şeval 1287 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi", **Düstur**, Cild-i Ülä, Matbaa-i Amire, 1289, s. 608-651; 25 Muharrem 1293 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Hakkında Talimat" ve 11 Rebiyülevvel 1293 tarihli "İdare-i Nevahi Nizamnamesi", **Düstur**, Cild-i Salis, Matbaa-i Amire, 1293, s. 24-37.
28. Charles Morawits, **Türkiye Maliyesi**, M.B.Tetkik Kurulu Yayını, 1979, s. 53.
29. "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsus", **Düstur**, Cild-i Sani, Matbaa-i Amire, İstanbul, 1290, s. 4-21.
30. Durum Devlet ve vilayet salnamelerinde açıkça görülmektedir.
31. 13 Safer 1293 tarihli "Defterdar ve Muhasebeci ve Bilcümle Mal Memurlarının Vazaifine Dair Talimat", **Düstur**, Cild-i Salis, s. 271-276.
32. Bşb. Arş. Maliyeden Müdevver Defterler, No. 9061, s. 122; Cevdet, Maliye 29 Receb 1269, No. 6652.
33. İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Devletinde Merkez ve Bahriye Teşkilâtı**, TTK Yayını, Ankara, 1988, s. 380-381.
34. 11 Muharrem 1292 tarihli "Varidat ve Mesarifat-ı Devletin Suret-i Ahz ve Sarfı Hakkında Bank-ı Osmani ile Hazine-i Celile ve Devair-i İdare Beyninde Cereyan Edecek Muamelatı Muntazammın Nizamname", **Düstur**, Dördüncü Cild, Matba-i Amire, İstanbul, 1295, s. 396-399.

35. Cezar, a.g.e., s. 289; ayrıca "Hazine-i Hassa-i Şahane Nezaret-i Celile-sinin ilaveten memuriyet olmak üzere Maliye Nazırı devletlü Rüşdü Paşa hazretlerine ihalesi" hakkında bkz. Bşb. Arş. İrade, Dahiliye, 19 Zilkade 1284, No. 39877.
36. Yavuz Cezar, "Tanzimat'da Mali Durum", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası Özel Sayı II Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil Anısına Armağan'dan Ayrışım**, İstanbul, 1984, s. 293.
37. Bu konuda, 1260 (Bşb. Arş. Maliyeden Müdever Defterler, No. 11813, s. 13-14), ayrıca 1279 ve 1280 bütçelerine bakılabilir.
38. Özellikle ceza kanunlarındaki hükümler için bkz. Gurre-i Rebiyülevvel 1256 tarihli "Ceza Kanunname-i Hümayunu", **Suret-i Hatt-ı Hümayun**, (İstanbul), 1256; 28 Zilhicce 1274 tarihli "Ceza Kanunname-i Hümayunu", **Ceza Kanunname-i Hümayunudur**, Takvimhane-i Amire, 1274.
39. Akif Paşa olayıyla ilgili olarak bkz. Bşb. Arş. İrade, Meclis-i Valâ 17 Safer 1256 No.21; 3 Rebiyülahir 1256, No. 61; 19 Ramazan 1256, No. 180; **Takvim-i Vekâyi**, 20 Şevval 1256, Defa 213, s. 2-4; A. Lütflü, a.g.e., Cild-i Sadis, s. 100.
40. Kaynar, a.g.e., s. 218-224; Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, V. Cilt, TTK Yayını, Ankara, 1988, s. 174.
41. **Takvim-i Vekâyi**, 7 Cemaziyelevvel 1263, Defa 331, s. 1; A. Lütflü; a.g.e. Cild-i Sabi, s. 35, 53; İnalçık, a.g.m., s. 639.
42. 18 Cemaziyelevvel 1286 tarihli "Turuk ve Meabir Hakkında Nizamname" ile aynı tarihli "Memalik-i Mahrusa-i Şahanede Turuk ve Meabirin İmar ve İdaresine Dair Talimat-ı Umumiye", **Düstur**, Dördüncü Cild, s. 302-317.
43. "Mehakim-i Şer'iye ve Nizamiyede Ruyet ve Hükm Olunan Davalardan Alınacak Rüşumat-ı Tahsiliyenin Suret-i İstihsal ve İstifası Hakkında Nizamname", **Düstur**, Cild-i Ülä, s. 365-371.
44. Tanzimat sonrası Osmanlı bütçeleriyle ilgili olarak bkz. Tevfik Güran, "Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları, 1841-1861" **Belgeler**, Cilt XIII, Sayı 17, TTK Yayını, Ankara, 1988.
45. Bu nizamnamelerin tam metinleri için bkz. **Düstur**, Cild-i Sani, s. 70-73; **Düstur**, Cild-i Salis, s. 226-231.
46. Bütçelerle ilgili olarak yararlandığımız arşiv kayıtları şunlardır: Bşb. Arş. Maliyeden Müdever Defterler, No. 8987, s. 4; İrade, Dahiliye, 13 Cemaziyelevvel 1266, No. 12265; 23 Receb 1268, No. 15521; Meclis-i Mahsus, 7 Zilhicce 1274, No. 529; Gurre-i Rebiyülevvel 1277, No. 865; 6 Rebiyülevvel 1283, No. 1301; 12 Muharrem 1284, No. 1412.

47. Tanzimat döneminde yayınlanan bütçeler şunlardır: **Devlet-i Aliyenin Yetmiş Dokuz Senesi Muvazene Defteridir**, (İstanbul), 1280; **Devlet-i Aliyenin Seksen Senesi Muvazene Defteridir**, Matbaa-i Amire, 1281; **Devlet-i Aliyenin Seksen Beş Senesi Muvazene Defteridir** (İstanbul), 1286; **Devlet-i Aliyenin Seksen Sekiz Senesi muvazene Defteridir**, Matbaa-i Amire; **Devlet-i Aliyenin Doksan Senesi Muvazene Defteridir**, Matbaa-i Amire, 1291; **Devlet-i Aliyenin Doksan Bir Senesi Muvazene Defteridir**, Matbaa-i Amire, 1292.
48. **Tercüman-ı Ahval**, 26 Ramazan 1278, No. 162, s. 2-4'de 1277 bütçesi hakkında cetvelleriyle birlikte bilgi mevcuttur.
49. A. Heidborn, **Manuel de Droit Public et Administratif de l'Empire Ottoman**, Volum I, Leibzig, 1908, s. 102.
50. Örneğin, Bşb. Arş. İrade, Meclis-i Vâlâ, 11 Rebiyülevvel 1256, No. 42; 2 Ramazan 1256, No. 173; 14 Zilhicce 1256, No. 246; 28 Şevval 1264, No. 3264; 6 Şaban 1280, No. 22690; 5 Muharrem 1283, No. 24812; 6 Muharrem 1283, No. 24826.
51. **Takvim-i Vekâyi**, 29 Cemaziyelevvel 1267, Defa 445, s. 2-3; Rebiyülevvel 1268, Defa 462, s. 1-2; 22 Cemaziyelevvel 1268, Defa 465, s. 1; **Salname**, Sene 1275.
52. Bşb. Arş. İrade, Meclis-i Mahsus, 14 Receb 1276, no. 773.
53. 19 Zilkade 1255 tarihli anılan "Talimat-ı Seniye", bent 16.
54. Bşb. Arş. İrade, Meclis-i Vâlâ, 25 Zilhicce 1256, No. 255.
55. 8 Zilhicce 1284 tarihli "Şura-yı Devlet Nizamnamesi", madde 2, **Düstur**, Cild-i Ülä, s. 703; 25 Muharrem 1286 tarihli "Şura-yı Devlet Nizamnamesi-i Dahilisi", **Düstur**, Cild-i Ülä, s. 707-708.
56. Cezar, a.g.m., s. 293.
57. Bşb. Arş. İrade, Dahiliye, 21 Şevval 1256, No. 1316.
58. Bu layihanın metni için bkz: Cevdet Paşa, (Yay. Cavid Baysun) **Tezâkir C. II**, TTK Yayını, Ankara, 1986, s. 227-242.
59. **Devlet-i Aliyenin Seksen**, s. 5.
60. **Bin İki Yüz Doksan Üç Sene-i Maliyesinin Muvazene-i Umumiye Kanunudur**, (yy, ty), s. 8-9.
61. Engin Deniz Akarlı, "1872-1916 Bütçeleri Işığında Osmanlı Maliyesinin Sıkıntıları" **İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. C. Orhan Tütengil'in Anısına Armağan**, Özel Sayı 1, 1982, s. 226.
62. **Devlet-i Aliyenin Seksen Beş,**, s. 16.

63. Namık Kemal'in ifadesiyle "bizde daima hükümetin iradını esas tutarak masrafı ona kıyas ve tatbik etmek adet hükmünde ise de ... kaide evvela iktiza eden masrafı düşünmek ve ona göre karşılık tedarikine çalışmak"tır. B.M., "Masraf ve Iradımız", **İbret**, 10 Zilkade 1289, No. 90, s. 1; ayrıca **Devlet-i Aliyenin Yetmiş Dokuz....**, s. 5.
64. C. Paşa, a.g.e., s. 226-227.
65. Gerek bütçe mazbatalarında, gerek devlet adamlarının ifadelerinde, gerekse basında çıkan yazılarda bu yaklaşımı bulmak mümkündür. Örneğin, Namık Kemal 1868 Fransa bütçesiyle, 1285 (1869/1870) Osmanlı bütçesini karşılaştırırken (Kemal, "Muvazene-i Maliye", **Hürriyet**, 22-29 Cemaziyelevvel 1286, No. 62, 63); Fuat Paşa'da Osmanlı Devletinde kişi başına ortalama 45 kuruş vergi düşerken, bu oranın İngiltere'de 300 kuruş, Fransa'da 250 kuruş olduğunu belirtiyordu. **Tercüman-ı Ahval**, 24 Ramazan 1278, No. 161, s.4.
66. **Devlet-i Aliyenin Doksan Bir...** s.6; C. Paşa, a.g.e., C.III, s. 28.
67. Şevket Pamuk, **Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1913)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1984, s. 25-28; Orhan Kurmuş, **Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi**, Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s. 60 vd.
68. Yabancıların temettü vergisi kapsamına alınabilmesi için "bir milyon süngüye ihtiyaç" olduğu anlaşılıyordu. Zühdü Bey, **İlm-i Usul-i Maliye**, Mekteb-i Mülkiye Matbaası, 1327, s. 123.
69. Tanzimat vergi reformları ve rakamsal ayrıntılar için bkz. Abdülatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1990
70. Süleyman Sudi, **Defter-i Muktesid**, Birinci cild- Mahmud Bey Matbaası Dersaadet, 1306, s. 88-90.