

OSMANLI DEVLETİ'NDE MALİ SİSTEM ARAYIŞININ GETİRDİĞİ YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI: MUHASSILLIK ÖRNEĞİ

Ayla EFE*

Özet

Tahsildar anlamına gelen, muhassıl isimli mali/ıdari yöneticilik; Osmanlı devletinden önce Anadolu Selçuklu devletinde kullanılmıştır. Tanzimat dönemiyle birlikte ise, bu memuriyetin yeni görev tanımının belirlenip, bir kurum çatısı altında örgütlendiğini görürüz. 1840-42 yıllarını kapsayan muhassıllık kurumunun bu örgütlenme şekli, çalışmamızın konusunu oluşturmuştur. Bununla beraber amacımız hangi gaye ile hangi yöntem ve araçların kullanılarak muhassıllığın örgütlendiğinin sorgulamasını yapmaktır. Keza "*devlet anlayışımızda ve devlet idaresinde modernleşmenin hakiki başlangıcı, kabul edilen Tanzimat'ın*" devlet idaresinde nasıl bir yenileşme getirdiğine, Tanzimat'ın ilk kurumu olan muhassıllığın katkısının belirlenebilmesi için, bu sorgulamanın yapılması gerekli görünmüştür.

Anahtar Kelimeler: Muhassıl, Muhassıllık Meclisi, İltizam, Tanzimat, Askerî Zabıtlar.

Giriş

Tanzimat Fermanı ve dönemi; ilanından günümüze dek, üzerinde en çok araştırma yapılan tarihi olguların başında gelmiştir. Hatta Tanzimat'ın gördüğü

bu ilgiyi, çok az olay ve dönemin gördüğü dahi söylenebilir¹. Bununla beraber, Tanzimat taraftarlarının Tanzimat'ı göklere çıkardıkları, karşısında olanların ise, sert eleştiriler yönelttikleri de bilinmektedir. Hâl böyle olunca, Tanzimat'ın hak ettiği bir yaklaşımla ele alınmadığına dair eleştirilerin devam ettiğini görürüz². Dönemin mahiyeti ve muhtevîsinin halen ortaya çıkarılmadığından hareket eden bu eleştirilerin yöneltildiği konulardan birisi de, Tanzimat kurumlarıdır.

1840-42 yıllarında yürürlükte olan muhassıllık uygulaması da, bu kurumların başında gelmektedir. Konuyla ilgili önemli bilgi ve belgeyi içeren ilk çalışmalarda, kurum tabiri caizse ete kemiğe büründürülmüştür³. Ancak bu

¹ Tanzimat Fermanı ve Dönemi üzerine, Tanzimat'ın ilanından günümüze kadar hazırlanan yayınların, eleştirel bir bakış açısı ile tespit ve tasnif edildiği çalışmalar için özellikle bkz. Coşkun Çakır, "Türk Aydınının Tanzimat'la İmtihani: Tanzimat ve Tanzimat Dönemi Siyasi Tarihi Üzerine Yapılan Çalışmalar", *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi (TALİD)*, 2004, 2/1, s. 9-69; Kazım Yetiş, "Tanzimat Karşısındaki Tavırların Tasnifi Konusunda Bir Deneme", *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1989, s. 107-134; Osman Okyar, "Tanzimat Ekonomisi Hakkında Karamsarlık Üzerine", *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 1989, s. 243-254.

² Özellikle Şerif Mardin, siyasi tefekkür tarihimizin çok mühim bir merhalesini teşkil eden Tanzimat hakkında "çok mühim" tabirinin taşıdığı müphemiyetin ötesine geçip Fermanın kazara niçin çok mühim olduğunu merak edecek birisi biraz da müşkülpeşent olursa mevcut araştırma ve etütlerde bahis konusu vesikanın mahiyetini izah edici malumatı bulamayacağını, Tanzimat'la ilgili külliyatların taşıdığı eksikliklere dikkati çekerek ortaya koymaktadır. Bilhassa bu konudaki eleştirisini Yavuz Abadan'ın "Tanzimat Fermanın Tahlili", *Tanzimat I*, Ankara 1940, s. 31-58'deki, makalesi üzerinden yapmıştır. Mardin'e göre; Tanzimat Fermanı'nı ideal hukuk normlarına uygunluğu noktasında bir değerlendirmeye tutan Abadan'ın bu çalışması; Tanzimat Fermanı'nın hangi güçlükleri cevaplandırmak için ortaya çıktığını, hangi tesirlerin neticesinde, hangi gayelerin peşinde koşan şahıslar tarafından hazırlandığı ve Osmanlı cârî devlet idaresinde ne gibi değişiklikleri getirdiği suallerine cevap bulamadığı noktalarında eleştiriye tabî tutmaktadır. Ayrıntılar için bkz. Şerif Mardin, "Tanzimat Fermanı'nın Manası Yeni Bir İzah Denemesi", *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Ed. Halil İnalçık-Mehmet Seyitdanhoğlu, Ankara 2006, s. 109-127.

³ Muhassıllıkla ilgili öncü niteliğinde olan bu çalışmalarda; muhassıllığın kuruluş talimatnamesi, muhassılların görevi, meclislerin yapısı, çalışma biçimi, seçim usulü, muhassıllık bölgelerine gönderilen müfettişler vb. konular izah edilerek, değerli bilgiler verilmiştir. Doğrudan muhassıllık konusunu ele alınmamış olsa da döneme ve kuruma önemli katkı sağlayan bu çalışmalardan bazıları şunlardır; Halil İnalçık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler", *Bellefen*, XXVIII/112 (1964), 623-649; Musa Çadırcı, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara 1997; İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Ankara 2000; Abdüllatif Şener, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*, İstanbul 1990; Yavuz Cezar, *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi 18. yüzyıldan Tanzimat'ta Mali Tarih*, İstanbul 1986; Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*, İstanbul 2001; Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, Ankara 1991; A. Vefik Sayın, *Tekâlif Kavaidi*, Ankara 1999; Cengiz Kırılı, "Yoksulluğun İcadı: 1840 Ceza Kanunu, İktidar ve Bürokrasi", *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, sayı 4 (Güz 2006), s. 45-119.

MUHASSILLIK

çalışmaların genelinde, sabit değişmez bir kurum gibi tanıtılan muhassıllığın, tarihi seyir içindeki yeri saptanmadığı gibi Osmanlı devletinin cârî idare usullerine getirdiği değişiklikler üzerinde hemen hemen hiç durulmamıştır⁴. Yalnızca, meclis ve seçim olgularının ön plana çıkarılması ile yerel yönetim anlayışının ve halkın yönetime katılma sürecinin başlaması yönünde yorumlar yapılmıştır⁵. Hâlbuki mazi ve istikbalden bağımsız olamayacağına inandığımız bir kurumun, gerçek misyonun; hangi gaye ile hangi ihtiyaçları karşılamak üzere nasıl bir örgütlenme ile dizayn edildiği, kimlerin neden görevlendirildiğinin belirlenmesi ile tespit edilebileceğini düşünüyoruz. O nedenle, bu çalışma bağlamında yapmak istediğimiz; muhassıllığa geçiş kararının gerekçeleri doğrultusunda nasıl bir örgütlenme ile muhassıllık organizasyonun yapıldığını sorgulamaktır. Böylece bu sayede özünde mali bir yapılanma olan muhassıllığın hem malî sistem arayışı içindeki yerinin ve hem de Osmanlı cârî idare yöntemlerinde ne gibi değişiklikleri getirdiğinin tespitinin yapılabileceğine inanıyoruz.

⁴ Konuyla ilgili çalışmaların genelinde kurumun iki yıllık uygulama sürecindeki gelişmelerine yer verilmiştir. Mesela küçük meclislerin kaldırılması ya da kadı veya naiplere artık maaş ödenmemesi gibi. Ne var ki, bu değişimlerin kurumun organizasyonunda özellikle de iki yıllık uygulama seyri açısından önemi üzerinde durulmamıştır. Yalnızca Yavuz Cezar, "muhassıllık teşkilat şemasında değişim" olarak kurum bünyesinde meydana gelen değişime işaret etmiştir Bkz. Cezar, a.g.e., s. 286.

⁵ Özellikle İbber Ortaylı, muhassıllık meclislerinin halkın yerel yönetime katılım sürecini başlattığını ifade eder. Hatta "yarattıkları sorunlara rağmen eyalet idaresinde yönetilenlerin temsili yönünde bazı yenilikler görüldü ve bu temsil kurumsallaştı" ifadesini de kullanır. Bkz. Ortaylı, a.g.e., s. 42. Ancak bu yorumun, diğer araştırmacıların tümü tarafından iştirak edilen bir söylem olduğu söylenemez. Mesela Halil İnalçık "bu meclislerin halkın idareye iştirakini sağladığı iddiasının aynen kabul edilemeyeceğini meclis üyelerinin çoğunluğunun valiye tabi idare adamlarından ibaret olduğunu diğer taraftan halkı temsil etmesi gereken meclislerde gayr-i Müslim üyelerinin nüfusça çoğunlukta olduğu yerlerde bile Müslümanların çoğunlukta olduğu" değerlendirmesinde bulunur. Bkz. İnalçık, a.g.m., s. 623. Diğer yandan Abdülatif Şener, "kurulan bu mahalli meclislerle esas olarak halkın yönetime katılması amaçlanmıyordu. Asıl amaç, devletin görev ve yükümlülüklerine halkla paylaşım, Tanzimat reformlarının tabanda benimsenmesini sağlamaktır. Özellikle vergi gibi zaman zaman toplumda büyük tepkiler oluşturan, bir konuda meclisler kanalıyla sorumluluğa halk temsilcilerini de ortak edilmesi önemliydi" der. Bkz. Şener, a.g.e., s. 55.

1. Tanzimat Bürokrasisinin Taşraya Müdahalesi: Muhassıllık

Osmanlılarda, başkent ve ordunun temel ihtiyaçlarını karşılamak ve vergi toplamak amacıyla iktisadî faaliyetlere devletin müdahalesi, ekonomi prensiplerinin ayrılmaz bir parçası olmuştur⁶. Bununla beraber temel gayesi, geleneksel düzenin korunması ve yeniden üretilmesi olan bu müdahalelerin, kapsamı ve derecesi 15. yüzyıldan 19. yüzyıla kadar farklılık göstermiştir⁷.

Tanzimat bürokrasisinin müdahaleden amacı ise; hem eski gelir kaynaklarını yeniden düzenleme ve yeni gelir kaynakları oluşturma ve hem de gelirlerin büyük bir bölümünü kontrol edip, modern bir devletin üstleneceği yeni fonksiyonlara uygun bir şekilde harcama gayretidir⁸. Diğer bir deyişle, ödeme gücünü dikkate almayan geleneksel vergi sistemi yerine, doğrudan geliri ve serveti vergilendiren, istisna ve muafiyetlere yer vermeden ödeme gücü olan herkesi vergi yükümlüsü haline getiren ve bu gelirleri etkin bir malî bürokrasi kanalıyla doğrudan devlet adına toplayan bir malî sistem oluşturmaktır. Ancak, geleneksel malî sistemde radikal bir dönüşüm anlamına gelebilecek bu politikanın, Tanzimat bürokratları arasında bazı kaygı ve endişelere neden olmadığı da söylenemez. Meclis-i Umûmî'de 1839 Aralık ayının 15, 18, 22, 29. günlerinde yürütülen müzakere kayıtları incelendiğinde; hazinenin ihtiyacı olan acil paranın nasıl karşılanacağı, dış borç alma durumunun ortaya çıkıp

⁶ Osmanlı ekonomisinin temel prensipleri için bkz. Mehmet Genç, *Devlet ve Ekonomi*, İstanbul 2000.

⁷ Şevket Pamuk'a göre; müdahalenin kapsamını savaş ve siyasi/malî bunalımlar belirlerken, arzulanan sonuçlara ulaşıp ulaşılmayacağını devletin gücü ve etkinliği belirlemiştir. Dolayısıyla Fatih döneminin kapsamlı ve sert müdahaleciliğinden, zaman içinde daha seçici bir müdahalecilik eğilimine geçilmiştir. 18. yüzyılın sonuna kadar devam eden bu seçici müdahalecilik 18. yüzyılın sonunda ve 19. yüzyılın başlarında üst üste gelen savaşlar, siyasal ve malî bunalımlar sonucunda tekrar sıkı müdahalecilik uygulamalarına dönüşmüştür. Bkz. Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları 1*, İstanbul 2007, s. 19-25. Şevket Pamuk, aynı zamanda bu yüzyıllar sürecindeki devlet müdahalelerini, tarihçilerin hep aynı boyutta ve kapsamda değerlendirdiğine vurgu yaparak, bunu tarih yazıcılığında egemen olan devlet merkezli bakış açısının sonucu olmasına bağlar. Bkz. Pamuk, *a.g.e.*, s. 23.

⁸ Tevfik Güran, "Kamu Maliyesi 1839-1918", *Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler*, İstanbul 2000, s. 66.

MUHASSILLIK

çıkmayacağı, yeni usulün nerede, nasıl uygulanacağı ve yeni uygulamaya karşı oluşabilecek tepkinin nasıl engelleneceği konularında ciddi tedirginlik ve endişe yaşandığı görülür⁹. Fakat hem mevcut malî sistem içinde acil ve giderek büyüyen devlet giderlerini karşılayabilecek yeni kaynak yaratılamaması hem de iltizam, malikâne ve esham uygulamalarının gelirler üzerindeki devlet kontrolünü büyük ölçüde ortadan kaldırmış olması, yeni bir malî sistemi kurma arayışının gerekçesini oluşturmuştur. Aynı şekilde müsadere, tağşiş, mirî mubayaa ve ticari tekeller kısa dönemde merkezi hazineye bol gelir sağlayabilecek yöntemler olmuşsa da uzun dönemde başta tarım olmak üzere üretim faaliyetlerini olumsuz etkiledikleri tecrübe edilmiştir¹⁰. Bu nedenle 19. yüzyılın ilk yarısındaki düzenlemelerin de yetersizliği içinde, Tanzimat bürokratları ortaya çıkan tüm endişelere rağmen, yeni iktisadî politika arayışları ve bu politika hedeflerine yönelik gerekli kurumları inşa etme gayreti içinde

⁹ Tanzimat bürokratları arasında yaşanan ciddi tedirginlik ve endişeye rağmen, Fermanın ilanından 1,5 ay sonra İltizamın feshi Meclis-i Umûmî'de oy birliği ile kabul edilmiştir. Çünkü yürütülen müzakerelerde; 1840 yılı içinde uygulamaya geçilmez ise aynı endişelerin sonraki yıllar içinde geçerli olacağı, bu nedenle uygulamaya bu yıl başlanırsa en azından gelecek yıla kadar ortaya çıkabilecek aksamaların düzeltilebileceği, uygulamanın yalnızca sayım ve yazım işlemi tamamlanmış olan Gelibolu ve Hüdavendigar sancaklarında başlanması halinde usul-ü cedide uygulamasından fayda sağlanamayacağı, Tanzimat'ın amacına hizmet etmeyeceği, eğer Rumeli'de Bosna, Arnavutluk, Anadolu'da Erzurum, Trabzon, Diyarbakır vb. yerler dışında suhûlet görünen ve mahzuru olmayan her yerde yeni usulün uygulanması durumunda Divan-ı Deâvî Nazırı Saip Efendi'nin en kısa zamanda hem mirî defterleri hem de muhassıllara verilecek talimatı hazırlayabileceğini söylemesinin etkili olduğunu anlarız. Zira Saip Efendi iltizam usulünün devam etmesi durumunda bile, hazinenin ihtiyacı olan akçenin tedarikinde sarrafların mültezimlerden peşinat gelmedikçe para vermeye yanaşmayacaklarından zorlukla karşılaşılabileceğini, eğer Mart ayına kadar bölgelerine giden muhassılların ale'l hesap surette para göndermeleri durumunda Mart'tan Haziran'a kadar ki taksit ödemelerinde rahat edileceği ve belki cizye emvalinden sağlanacak peşinat ile dış borca dahi ihtiyaç olmayacağını dile getirerek, iltizam usulünden emanet usulüne geçişin hayırlı olacağını ifade etmiştir. Nihayetinde Hazinenin ihtiyacı olan paranın maktu suretle belirlenip ale'l hesap toplanıp gönderilmesi ve fesadın önlenmesi içinde muhassılın yanında bölge ileri gelenlerinin üye yapılabileceği konusunda hem fikir olunur. Aralık 1839 tarihli bu Meclis-i Umûmî görüşmelerinde diğer meclis üyelerinin gündeme getirdikleri endişelerin ve savunulan çözüm yöntemlerinin detayı için bkz. Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), İrade Mesail-i Mühimme (I.MSM), no. 10 ve BOA, I.MSM, no. 12.

¹⁰ Güran, a.g.m., s. 66.

olmuşlardır. Dolayısıyla Tanzimat bürokratlarının muhassıllık aracılığıyla taşraya doğrudan müdahaleleri olarak görebileceğimiz bu politik anlayış; Tanzimat öncesindeki devlet müdahaleleri gibi geleneksel düzenin korunması veya kendini yeniden üretmesine yönelik olmamıştır. Aksine taşradaki iktidar ilişkilerini değiştirmeyi hedef alan, mali merkezileşmenin inşası üzerine tasarlanmıştır¹¹. Bu bakımdan Tanzimat Fermanı'nın ilanı bu politik anlayışın beyanı, iltizamın feshi bu politik anlayışın ürünü, muhassıllık da bu politik anlayışın 1840-42 yılları arasındaki "uygulama adı" olmuştur¹². Zira muhassıllığın tesisinin gerek vergi veren halk, gerekse bölgenin güçlü aileleri ve

¹¹ Yalnız mali merkezileşme amacının 18. yüzyılın sonundan itibaren başlayan gelişmelerin ürünü ve sonucu olduğunu da göz önüne almak gerekir. Bilhassa III. Selim ve II. Mahmut dönemi mali politikaları incelendiğinde, Tanzimat bürokratlarının mali politika hedeflerinin öncüsü niteliğinde uygulamalarla karşılaşılacaktır. Örneğin III. Selim döneminde kurulan İrâd-ı Cedid Hazinesinin malikâne ve esham sisteminin tasfiye sürecinde önemli bir oynadığı bilinmektedir. Aynı şekilde II. Mahmut devrinde maaşlı ve sürekli bir ordunun finansmanı, devlet memurlarının kadrolu ve maaşlı hale getirilmesi, eskiden merkezi bütçe dışında kalan gelir kalemlerinin merkezi bütçelere dâhil edileme zorunluluğu, yine gümrüklerden iltizamın kaldırılması ve ödeme gücüne göre vergilendirmeyi sağlamak adına pilot bölgede (Gelibolu ve Hüdavendiğar) tahrir çalışmaları başlatıldığını görürüz. Ancak gerek III. Selim gerekse II. Mahmut dönemlerinde ne etkin bir vergi toplama sistemi ne de yaygın bir mali örgüt şeması kurulabilmiştir. Aksine bu dönem mali politikaları kararsızlık ve arayış dönemi olmaya devam etmiştir. Bu dönem politikalarının ayrıntıları için bkz. Cezar, *a.g.e.*, s. 304-306.

¹² İltizam ve emanet istemi (uygulamada muhassıllık) tımar istemi ile iç içe olan vergi toplama ve idare usulleridir. Ancak devlet yöneticileri iltizamı tercih edip uygulama alanının sürekli genişletmişlerdir. Bunun gerekçesi, vergi kalemlerinin 1-3 yıllığına özel sektöre kiralanması demek olan iltizamın, emanetle kıyaslanmayacak ölçüde az masrafla ve küçük bir bürokratik kadro ile azami vergilendirme imkânı sağlamasıydı. Buna ilaveten vergilendirmenin maliyeti, yalnız devlet için değil, ekonomi açısından da emanete oranla hissedilir ölçüde daha verimli ve etkindir. Fakat uzun vadede mali sorunlara kökten çözüm getirecek boyuta ulaşamayan iltizam ya da onu tamamlayan malikâne ve esham uygulamalarının, mültetim, ayan vb. mütegalibe sınıfının daha da güçlenmesine olanak yarattığı tecribe edilmiştir. Bu konu bağlamında ayrıntılı bilgi için bkz. Mehmet Genç, "İltizam", *DA*, XXII, 156. Ayrıca İltizam sistemi ve daha genel bir tanımlama ile iç borçlanma kurumlarının evrimi hakkında ayrıntılı bilgi ve merkezi devlet-yerel güçler arasında vergi toplanması üzerinde kurulan işbirliğinin bir yorumu için bkz. Pamuk, *a.g.e.*, s. 133-145. Bunun yanında, iltizam uygulamasını, tımar sistemine kıyasla devlet yöneticilerinin neden tercih ettikleri konusunda ve iltizam benzeri uygulamaları Avrupa ülkelerinde görülen biçimleri hakkında bkz. Ariel Salzmann, "İmparatorluğu Özelleştirmek: Osmanlı XVII. Yüzyılda Paşalar ve Ayanlar", *Osmanlı*, III, Ankara 1999, s. 228.

MUHASSILLIK

bölgenin mülki amirleri açısından derin ve sarsıcı etki yaptığını söylemeliyiz¹³. Çünkü teoride iltizamın feshi ile başlayan bu süreç, zaten vali ve eşraf arasında, verginin tevzii ve toplanması üzerinden yürütülen işbirliğini yok etmiştir. Akabinde de tahsisat usulüne son verilmesi, valinin taşradaki mutlak yetkisinin (malî, askerî, idarî) parçalanması, valilere maaş bağlanması, hediye alınmasının yasaklanması ve 3 Mayıs 1840 tarihli Ceza Kanunnamesinin uygulamaya girmesi, taşranın iktidar ilişkilerini değiştirme amacına yardım eden ve/veya tamamlayan adımlar olmuştur. Bu sürece muhassıllığın etkisi ise; 24 Ocak 1840¹⁴ tarihli muhassıllık talimatnamesi somutlaştırılmıştır¹⁵. Çünkü bu talimatnameye göre; tımar, zemat ve vakıflar kanalıyla işletilen tüm gelir

¹³ Cengiz Kırılı'nın "yerel eşrafın, valilerle vergi ve diğer mali konularda ittifak kurma gereği kalmamıştır. Valiler malî denetimini yitirirken ve bölge eşrafı vergi ile ilgili konularda etkisizleştirildikten sonra merkezi hükümet muhassıllar eliyle taşradaki iktidar yapısını yeniden oluşturulmasında üçüncü bir güç olarak ortaya çıkmıştır. Taşradaki yeni iktidar yapısının şekillenmesi vali, eşraf ve muhassıl arasında iki grubun üçüncüye karşı ittifakıyla belirleniyordu" şeklindeki muhassıllık kanalıyla devletin taşraya müdahale yorumuna genel olarak katılmakla birlikte, yerel eşrafın vergi toplamada etkisiz hale getirildiği kanısını düşünmüyorum. Çünkü muhassılların statüsü ve muhassıllık meclisleri kısımlarında görüleceği gibi, hem muhassıl olarak hem de meclis üyesi olarak bizzat rol verilen önemli toplumsal kesimi, hala yerel eşraftır. Bununla beraber, Cengiz Kırılı'nın da işaret ettiği gibi, "bölgelerin iktisadi, siyasi yapısı yerel eşrafın gücüyle demografik yapı ilişkilerinin" değişim çizgisini belirleyen esas unsur olduğu konusunda hemfikirim. Bkz. Kırılı, a.g.m., s. 62-63.

¹⁴ 24 Ocak 1840 tarihi hicri 19 Zilkade 1255'in karşılığıdır. Bkz. Yücel Dağlı-Cumhur Üçer, *Tarih Çevirme Kılavuzu*, TTK, Ankara 1997, V, 116. Yalnız 24 Ocak 1840 tarihi Musa Çadırcı (s. 209) ve Y. Özkaya-A. Akyıldız ("Muhassıllık" *D/İA*, XXXI, 19) tarafından 25 Ocak 1840 olarak verilmiştir. Coşkun Çakır ise, *Osmanlı Maliyesi* adlı kitabının 42. sayfasında 23 Ocak 1840, sayfa 49'da 24 Ocak 1840 olarak vermiştir. Bu tarih farklılıkları yanlışlıktan değil, kullanılan çevirme kılavuzlarından kaynaklanmaktadır. Talimatnamenin orijinal metni için bkz. BOA, *Maliye Defterleri (ML)*, no. 1694; BOA, Kamil Kepeci (KK), no. 60/7 s. 1-7; BOA, *Maliyeden Müdevver Defterler (MAD)*, no. 9061, s. 2-6.

¹⁵ 24 Ocak talimatnamesinin adı "*Muhassılların Yedlerine Verilecek Talimatı Sentiyye*" olarak kayıtlıdır. Ancak talimatnamenin içeriği, muhassılların görev ve yetkilerinin yanı sıra muhassıllık teşkilatının organizasyonunun nasıl yapılacağına dair görev ve yetkileri de kapsar. Bu nedenle bu yönergeyi ilk yayınlanan "*Muhassıllık Talimatnamesi*" olarak kabul etmek gerekir. Bu talimatnameye önce 7 maddelik ve onu takiben 5 maddelik ekler yapılmıştır. Yapılan eklerle ilgili bkz. Vefik, a.g.e., s. 316-342; Çakır, a.g.e., s. 285-300; Ayrıca, karşılaşılan güçlükler veya yapılan yanlış uygulamalara dayalı olarak, ilgili muhassıllıklar uyarıldığı gibi, farklı uygulamaları engellemek adına muhassılların veya meclislerin isimleri tek tek sayılarak tüm muhassıllıklara kurallar ve görevleri tekrar hatırlatılmıştır. BOA, KK, no. 60/7 numaralı defterde, Ayniyat defter serisinin ilgili yılları kapsayan bölümlerinde muhassıllıklarla bu konularda yapılan yazışma örnekleri bulunabilir.

kaynaklarının vergisinin toplanması, “*hariç-ez defter*” olarak nitelenen ve devletin resmî kayıtlarında görülmeyen tüm gelir kaynaklarının tespiti, elinde sehim olanların saptanıp, kaydının tutulma zorunluluğu, muhassıllıktan beklenen öncelikli hizmet olarak tespit edilmiştir. Yine 1838-39 yıllarına ait bakayaların toplanması, vergi muafiyetliğine son verilip, herkesin vergi mükellefi haline getirilmesi için mal-mülk sayımlarına başlamaları talep edilmiştir. Bunun yanı sıra muhassıllık meclislerinin kurulması için bir an önce çalışmalara başlatılması şartının getirilmesi muhassıllık kanalıyla taşradaki iktidar ilişkilerini değiştirerek, malî merkezileşmeyi kurma gayretleri olmuştur.

Dolayısıyla Aralık 1840'da uygulanma kararı alınan muhassıllığın, Tanzimat öncesinde bilinen ve kullanılan muhassıllıklarla birbirine karıştırmamak gerekir¹⁶. Bilhassa Tanzimat öncesinde vali ve mutasarrıf gibi eyalet yöneticileri ile hemen hemen eş değer “muhassıl” isimli yönetici ile aralarında isim benzerliğinden öte, bir benzerlik olmadığına dikkat etmek gerekir¹⁷.

¹⁶ Muhassıllığın, Tanzimat öncesinde iki farklı kullanımı vardır. Birincisi; Eyalet ve sancağın idaresi kendisine tevcih edilen kimselere verilen unvan-ı memuriyet olmasıdır. Bununla beraber bu unvan-ı memuriyet önceleri yalnızca havassı hümayuna tahsis edilen sancaklara tayin edilenlere verilirken, zamanla diğer sancak ve eyaletlere “*ber vech-i muhassıllık*” olarak tevcih edilmeye başlanmıştır. Ayrıca bunun dışında cizyedarlık denilen cizye muhassıllığı ve zecriye/ mûskirat rûsumunu toplayan zecriye muhassıllığı ve haracı tahsil eden haraç muhassıllığı da vardır. Bkz. A. Vefik, *a.g.e.*, s. 186-187. İkincisi; Sezai Sevim'in, muhassıl kavramın medrese öğrencileri içinde kullanıldığını saptamasıyla ortaya çıkan kullanımdır. Bkz. S. Sevim “Tahrir Defterlerindeki Muhassıl Deyimi Üzerine Bazı Bilgiler”, *Uluslararası Kuruluşunun 700. Yıldönümünde Bütün Yönleriyle Osmanlı Devleti Kongresi*, 7-9 Nisan 1999, Konya 1999, s. 219-225. Nitekim aynı bilgiyi Zekâi Mete, *İslam Ansiklopedisi*'ndeki muhassıl maddesi ile de teyit etmiştir. Bkz. Zekâi Mete, “Muhassıl”, *DA*, XXXI, 20-21.

¹⁷ Musa Çadırıcı, Tanzimat öncesinde vali, mutasarrıf ve muhassılların hemen hemen eş değer eyalet yöneticileri olduklarını, Tanzimat dönemindeki muhassıllar ile sadece isim benzerliğinin olduğunu tespit etmiştir. Dolayısıyla bunların karıştırılmaması gerektiğini yazar. Ayrıca Tanzimat öncesinde valilik, mutasarrıflık ve muhassıllığın aynı görevi üstlenen üst düzey yöneticiler oldukları halde, valilik kadar yaygın bir kullanımı olmadıklarını, özel durumların ortaya çıkardığı geçici kurumlar olduğuna işaret eder. Bkz. Musa Çadırıcı, “Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim 1826-1839”, *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, Ankara 2007, s. 1226-1227.

Çalışmamızda; muhassıllığın nasıl bir örgüt şeması içinde, malî merkezileşme yolunda araç olarak kullanıldığını, neden tek bir memuriyet temelinde değil de, "kurum" olarak teşkilatlandırıldığını ve kimlerin, niçin görevlendirildiğini, muhassıllık bünyesinde taksim edilen yetki ve sorumluluk çizgisinde cevap aranacaktır.

2. Muhassıllıkların Örgütlenmesi

Muhassıllık kurumunun malî merkezileşmeyi sağlamak adına hizmet eden unsurlarının başında, muhassıllıkların dizayn edilmiş şekli gelmektedir. Bu konuyla ilgili elimizdeki ilk veri, dâhil-i Tanzimat kapsamındaki her kazaya muhassılın gönderilmesinin planlanmış olmasıdır¹⁸. Bununla beraber Şubat 1840 tarihinde alınan bu kararın uygulanmadığını da biliyoruz. Çünkü elimizdeki ilk muhassıllık listesi olan Takvim-i Vekâyi'nin 17 Şubat 1840 tarihinde yayınlanan sayısında, 137 muhassıllığa yer verilmiştir¹⁹. Mart 1840 tarihinden itibaren de muhassıllık sayısının 140'a ulaştığını arşiv kayıtlarından izleyebiliyoruz²⁰. Sayısal farklılığın sebebini, Ocak-Şubat 1840 dönemini yeni düzenlemenin hazırlık evresi olarak kabul ettiğimizde doğal bir süreç görebiliriz. Nitekim Tanzimat'ın icrasını "ehemm ve elzem" gören Tanzimat bürokratları, bir taraftan müzakere sürecini yürütürken bir yanda da icrasına bir an önce başlamayı uygun gördükleri anlaşılmaktadır²¹. Ancak Anadolu, Rumeli

¹⁸ BOA, Cevdet Maliye (C.ML), no. 12467, Şubat 1840; BOA, MAD, no. 9061, s. 2.

¹⁹ *Takvim-i Vekâyi (TV)*, 13 Z 1255, Defa 193.

²⁰ Mart 1840 tarihli BOA, Cevdet Dâhiliye (C.DH), 2196 numaralı belgede muhassıllık sayısı 140 olarak verilmektedir. Bu bilgiyi 1841 yılı Mart tarihli BOA, LMSM, no. 16'daki irade de teyit etmektedir. Sözü edilen LMSM 16 numaralı iradenin genel niteliği verginin tadili ve dağıtımı ile ilgili olmasıdır. Ancak bu belge de Mart 1841 tarihinden itibaren her sancak merkezi olan kazalarda büyük ve rabatalı meclis oluşturulmasına ve sancağa bağlı diğer büyük kazalar haricinde muhassıl ve meclis bulunmasına gerek olmadığına yer verilmiş olması, hem 1841'e kadar muhassıllık sayısının değişmediğine hem de bu tarihten sonra muhassıllık teşkilat yapısında önemli değişiklikler yaşandığına işaret etmektedir. Zira gerekli olan mahallere naip ve muhassıl vekili verilebileceğine de belgede yer verilmiştir.

²¹ İltizamın fesih süreci sonrasında Tanzimatçıların yürüttüğü müzakere aşamasında, bir yandan muhassıllıklarla ilgili talimatnamenin hazırlık sürecinin yaşandığını, diğer yandan muhassılların ve yanlarına verilecek kâtiplerin seçim işlemlerinin başlatıldığını biliyoruz. Özellikle bu konuda Meclis-i Umûmî'de yürütülen görüşmelerde bu evrenin 40-50 gün kadar devam edeceğine dikkat çekilmiştir. Bkz. BOA, LMSM, no. 8. O nedenle Aralık sonunda kabul edilen muhassıllığa geçiş kararı sonrasında Ocak-Şubat aylarını muhassıllık kurumunun çevresinin çizildiği seçim ve iş bölümünün belirlendiği bir evre olarak görmek doğru olacaktır.

ve Adalarda neden bu kadar çok sayıda muhassıllık merkezinin örgütlenme gerekliliği hissedildiğine baktığımızda; artan devlet giderlerine sağlam karşılık bulma yolunun vergi kaynağına doğrudan inmekle ilgili olduğunu, bununda yükümlüden elde edilen verginin, mümkün olduğunca en az kayıpla hazineye intikâl ettirmekten geçtiğini görürüz. Zira iltizam, Tanzimatçılarca benimsenen bu gayeyle kaldırılmış ve vergi tahsil işiyle muhassıllar bu nedenle görevlendirilmiştir. Diğer bir deyişle, muhassıllıkların dizayn edilmiş şekli ile iltizam sisteminden kaynaklanan olumsuzlukları engelleme arasında doğrusal bir bağlantı vardır. Hiç şüphesiz, fiziki açıdan verginin toplandığı alan ne kadar dar ve küçük olursa, kaynağa ulaşmak, denetlemekte o ölçüde kolaylaşacaktır. Ne var ki, başlangıçta düşünüldüğü gibi, neden dâhil-i Tanzimat kapsamındaki her kazaya muhassıl gönderilmediği veya gönderilemediği konusunda net bir veriye sahip değiliz.

Buna karşın, muhassıllıkların örgütlenme şekli, elimizdeki verilere göre bir başka gerçeği daha ortaya çıkarmaktadır. O da; muhassıllık sınırlarının mevcut sancak ya da kaza sınırlarını esas alarak çizilmediğidir. Hatta bu sınırların kesin, net ve değişmez olduğunu da söyleyemeyiz. Çünkü 24 Ocak 1840 tarihli muhassıllık talimatnamesine yapılan ilk 7 maddelik ekte, bu konuyla ilgili; muhassılların gerekirse ulaşım ve görev yapmayı kolaylaştırmak maksadıyla, bir kazayı kendi muhassıllığına bağlayabileceği veya bağlı kazayı başka bir muhassıllığa devredebilecekleri kuralına yer verilmiştir²². Dolayısıyla Osmanlı ülkesinin çok geniş bir coğrafyasında kurulan 140 muhassıllık merkezini, mevcut mülki sınırlarla örtüşen birimler olarak değil, mali gerekçelerle çizilen “*malî üniteler*” kabul etmek daha doğru olacaktır. Şüphesiz

²² Çakır, *a.g.e.*, s. 44; BOA, İrade Dâhiliye (İ.DH), 691 numaralı arşiv belgesi. muhassıllık sınırları ile ilgili talimatname zeylin de yer verilen bu kuralın işleyişine açıklık getirmektedir. Şöyle ki; Geyve muhassıllık meclisi, Gümüşabad, Beşdivan ve Akabad kazalarının Geyve'ye uzaklığını, Adapazarı mülhakatından İsafi'nin Geyve'ye yakınlığını ve yine Bilecik muhassıllığı mülhakatından Lefke ve Akhisar kazalarının Geyve'ye yakın olmasını gerekçe göstererek, bu kazalardan yakın olanların kendi muhassıllıklarına ilhak olunması yönünde bir karar almıştır. Ancak bu kararın, onanması sürecinde, yayınlanan iradede sadece Akhisar'ın (bugünkü Pamukova) Bilecik muhassıllığından ayrılıp Geyve muhassıllığına bağlanması kabul edilir ve bu tür sınır düzeltme olaylarında civar muhassıllıklarla haberleşilmesi gerginin gerektiğine vurgu yapılır. Dolayısıyla uygulamada, sınır düzeltme olaylarında tek bir muhassıllık meclisinin karar alması yeterli olmamıştır. Hem civar bulunan muhassıllıklarla muhabere edilerek kararın alınması gerekiyor. Ayrıca konunun meclis mazbatası ile Meclis-i Vâlâ'ya iletildiğini, orada görüşüldükten sonra, padişaha arz edildiğini görüyoruz.

bu durum aynı zamanda, bölgesel özelliklerin dikkate alınarak muhassıllıkların sınırlarının belirlenmesinde, muhassıllıklara belirli bir insiyatif hakkı tanındığını göstermektedir. Ayrıca sözü edilen bu muhassıllıkların her birinin, birbirinden bağımsız birimler olduklarını da göz ardı etmemek gerekir²³. Yani, Mart 1840'dan itibaren Osmanlı ülkesinin dâhil-i Tanzimat olan bölümlerinin, bir nevi arı petekleri görünümüne büründürüldüğü bir tablo karşımıza çıkmaktadır. Üstelik bu peteklerinin her birinin aynı zamanda kendi içinde başlayıp, merkeze kadar uzanan, dikey bir hiyerarşik yapıya sahip kılındığı da anlaşılıyor. Çünkü muhassılın bulunduğu birimdeki muhassıllık meclisi ve askerî zabıt şeklindeki görevlendirmeyi, bağlı kazalarda muhassıl vekili, küçük meclis ve daha küçük rütbeli askerî yetkili şeklinde bir organizasyon izler. Bunun yanı sıra muhassıllar doğrudan Maliye Nazırıyla, büyük meclisler Meclis-i vâla ile askerî zabıtlar de eyalet merkezindeki müşirlerle iletişime geçme yetkisine haiz kılınmışlardır.

3. Muhassıl-ı emval'in Statüsü

Muhassıllık kurumu içinde, muhassıl ya da muhassıl-ı emval olarak isimlendirilen maliye memuruna özel bir önem verildiği açıktır. Çünkü Tanzimat bürokratlarının, unvan, rütbe ve ücret açısından muhassıllığın saygın bir memuriyet olmasına özellikle dikkat ettiklerini görürüz²⁴. Diğer yandan, muhassılın doğrudan doğruya Maliye Nazırı ile iletişime geçebilme yetkisine

²³ Muhassılların birbirinden bağımsız olması konusuna, Abdülatif Şener "kaza ve sancak muhassılının, eyalet merkezi muhassılına bağlılığı yoktu. Hepsi ayrı ağımsızdı." şeklinde ifade ederken bu durumun eyalet idaresinde birinin diğeri üzerinde otoritesi olmayan farklı memuriyetlerin ortaya çıkmasına ve bir takım sorunlara yol açtığına işaret etmiştir. Bkz. Şener, *a.g.e.*, s. 43. Hiç kuşkusuz sistemin en zayıf halkalarından birisi buydu. Ancak bu yapının bilinçli bir şekilde bu tarzda biçimlendirildiği de açıktır. Çünkü Tanzimat'ın eyalet reformlarının ana gayelerinden birisi, taşrada devlet aleyhinde güçlenen valinin otoritesini yok etmektir. Bu konuyla ilgili bkz. İnalçık, *a.g.m.*, s. 625.

²⁴ Bununla birlikte ilk atamalarda muhassılların "vezir" rütbesinde olmamasına dikkat edildiğini biliyoruz. Fakat başarılı olanların rütbe ve unvanlarla taltif edildiğine dair bir hayli arşiv kayıtları bulunabilir. Bkz. Ayla Efe, *Muhassıllık Teşkilatı*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir 2002, s. 18-21. Bunun dışında muhassıllara görev yerlerinin önemine ve kimliklerine göre tespit edilen bir ücret ödenmiştir. Ücret miktarı 2.500 kuruştan 20.000 kuruşa kadar değişmiştir. Ancak tebdil ve azil olaylarının yaşanmasına paralel olarak padişahın iradesi doğrultusunda muhassıllık maaşlarında indirim yapılmıştır. Bkz. Efe, *a.g.t.*, s. 15-18.

sahip kılınması, verilen bu değerin bir diğer göstergesidir²⁵. Ayrıca muhassılların 24 Ocak 1840 tarihli talimatname uyarınca, muhassıllık sınırları içindeki tüm gelirlerin toplanması, kayıt altına alınması, temettuat sayım ve yazım işlerinin takibinden ve memleket işlerinin hüsn-i idaresinden sorumlu kılındığı da görülür. Bu nedenle muhassılların geniş yetkileri olduğu kesindir. Ancak vali derecesinde yetkili değillerdir²⁶. Bununda en önemli göstergesi; 24 Ocak tarihli muhassıllık talimatnamesi ve sonrasında devam eden ek yönergelerce belirlenen görev bölüşümüdür. Diğer bir deyişle muhassıllar, muhassıllık kurumunun temel adamları olmakla birlikte, kurum; yalnızca muhassıllar üzerine inşa edilmemiştir. Hatta bundan özellikle kaçınıldığı dahi söylenebilir. Kurum bünyesinde muhassılı bir anlamda destekleyecek ama bir anlamda da denetleyecek yeni görevlendirmeler yapılmıştır. Mesela mal ve nüfus kâtibi adıyla neden iki kâtip gönderme ihtiyacını sorguladığımızda, yetkilerin kullanımıyla ilgili iki gerekçe karşımıza çıkmaktadır. Birincisi; doğal olarak muhassıllık ve merkez arasındaki yazışmaları yürütecek, muhassıllık

²⁵ Muhassıllıkla ilgili çalışmalarda muhassılın müstakil bir memuriyet olduğunun altı çizilir. Özellikle Abdülatif Şener, "kaza ve sancaklara bizzat padişah tarafından memur-ı müstakil olarak seçiliyor ve atanıyordu. Böylece eyalet yönetimi dışında merkeze bağlı ayrıcalıklı statüleri ile muhassıllar, iltizamın lağvı sonrasında, vergilerin doğrudan doğruya devlet hazinesi adına tahsil edilmesini sağlayan maaşlı devlet memurlarıydı" şeklinde tanımlıyor. Bkz. Şener, *a.g.e.*, s. 38. İlber Ortaylı ise; vali derecesinde yetkili müstakil bir memuriyet olarak tanıtır muhassılı. Bkz. Ortaylı *a.g.e.*, s. 32. Coşkun Çakır da "görev yaptıkları yerin mülki amirlerine karşı sorumlu değillerdi" diyor. Bkz. Çakır, *a.g.e.*, s. 42. Buna karşın Yavuz Cezar, BOA, ML, 14768 ve BOA, C.ML, 10010 numaralı belgelerden yaptığı atıfa göre "muhassıllar görevlerini icra ederken amirleri durumunda olan müşirlerle kazalarda görevli zaptiye memurları ile işbirliği yapacaklardı" vurgusuna yer verir. Çalışmamızda net bir şekilde tespit edemediğimiz bir konuda görüleceği üzere teşkilat içinde valilerin rolü olacaktır. Ancak bunun bir nedeni de, valinin görevlerine dair bir açıklık getirilmemesinden kaynaklandığını düşünüyorum. Yalnız askerî zabitler konusunda görüleceği gibi muhassıl ve askerî zabitler arasında bir nevi oto kontrol ve işbirliği kurulduğu açıktır.

²⁶ İlber Ortaylı, "Babiûli taşraya vali derecesinde yetkili muhassıllar tayin etti. Amaç vergi toplamak gibi önemli bir işlemin valilerin yerel ayan ve eşrafın elinden alınması ve kötü uygulamaların ortadan kaldırılmasıydı." diyor. Bkz. Ortaylı, *a.g.e.*, s. 32. Ancak muhassıllığın saygın bir memuriyet ve geniş yetkilerle donatıldığı açık olmakla birlikte, mutlak yetkili olduğu söylenemez. Muhassıllıklarda yapılan görev bölümünün açıkça ortaya koyduğu gibi, yetkilerin kullanımı tabiri caize içdiş edilmiştir. Zira muhassılın kullandığı her yetki meclis kanalıyla onaylanmak durumundadır. Dolayısıyla klasik dönemin, malî, idâri askerî yetkileri taşıyan valisi ya da II. Mahmut döneminin müşir valileri ile kıyaslanması pek doğru olmasa gerekir. II. Mahmut Dönemi düzenlemeleri için bkz. Çadırıcı, "Türkiye'de Yönetim 1826-39", s. 97-133.

MUHASSILLIK

kayıtlarını tutacak bir görevliye duyulan ihtiyaçtır. Zira Tanzimat öncesinde bu işler dönemin yetkililerinin kapı halkı tarafından yapıldığını anımsadığımızda, bu ihtiyacın yadrganacak bir yönü yoktur. Ancak karşımıza çıkan ikinci gerekçenin, sistemin zayıf yönleri ile bağlantılı olduğu görülür. Nitekim muhassıl olarak atananların kimliklerinden kaynaklanan bazı endişelerin var olduğu, Tanzimatçıları bu eksikliği, maliye bürolarından yetişmiş malî bilgiye sahip iki kâtiplerle kapatmak istediklerini gösterir²⁷. Çünkü Tanzimat bürokratları her ne kadar muhassılın statüsünü oluştururken, itibarlı bir memuriyet olmasına dikkat etmişlerse de, bir memuriyetin başarısı istihdam edilenlerin niteliği ile doğrudan bağlantılıdır. Yani esas önemli olan; yeterli bilgi, tecrübe ve donanıma sahip yetişmiş elemanların bu kadroda (muhassıl) istihdamıydı. Ancak o günkü koşullarda, yetişmiş yetkin elemanın olmadığı da bilinen bir gerçektir²⁸. Zira mevcut atama listelerine baktığımızda; muhassıl olarak atananların genellikle taşrada çeşitli görevlerde daha önce istihdam edilen ve büyük bir kısmının da kapıcıbaşı unvanını taşıyan yerel kaynaklı insanlar olduklarını görürüz. Yalnız bu, merkezde görev yapanlar arasından hiç muhassıl ataması yapılmadı anlamına gelmemelidir²⁹. Ancak kimlerin hangi ölçütler temelinde, nasıl muhassıl seçildiğine dair bilgilerimiz oldukça sınırlıdır. Konuyla ilgili elimizdeki ilk veri, iltizamın feshinden 8 gün sonra, dâhil-i

²⁷ Maliye Muhasebesinden, Mektubi Odası'ndan, Mukataât Muhasebesi'nden, Maliye Kalemi'nden ve Mevkufat Kalemi gibi malî konularda uzmanlaşan bürolardan atanan kâtiplerin listesi için bkz. BOA, MAD, no. 10551.

²⁸ Aralık müzakerelerinde bu konu gündeme geldiğinde Saip Efendi gerekirse kendisinin dahi bu göreve gidebileceğini söylemiştir.

²⁹ TV, 13 Z 1255, Defa 193; BOA, MAD, no. 7928. Muhassıl olarak atananların listesini bulmak mümkündür. Ancak bu listenin kesin ve değişmez son liste olduğunu düşünmek söz konusu değildir. Zira ya atanma sürecinde veya hemen sonrasında göreve başlama döneminde yer değiştirme talepleri ve azil olayları çok sık yaşanmıştır. Bkz. BOA, *Tanzimat-ı Hayriye Defterleri*, no. 1, s. 183-185. Bu nedenle biz bu listelerden muhassılların sosyal kökenleri üzerine bilgi sahibi olsak ta istatistik bilgiler çıkarmak ya da atananların şu kadarı yerel kaynaklı kişilerdir şu kadarı merkezde çeşitli görevlerde bulunanlardır diyemiyoruz. Yalnız eskiden ayan, voyvoda, mütesellim vb. görevde bulunanların yanında eski Maliye Tezkerecisi Tahir Ömer Bey Mentеше Muhassıllığına atanmıştır (BOA, İ.DH, no. 1503). Bu örnekte olduğu gibi merkez memurları arasından da atama yapılmıştır. Örnekleri artırmak mümkündür. Bunun yanında muhassıl vekili olarak bağlı kazalarda göreve getirilenlerinde 24 Ocak 1840 tarihli talimatnameye yapılan ikinci zeylin 4. Maddesi uyarınca, eskiden voyvodalık yapmış olanlardan halk hoşnut ise muhassıl vekili olarak istihdamları kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla muhassıl olanların çoğunluğu dışında muhassıl vekili görevine getirilenlerin de eski dönemin insanları olduğu açıktır.

Tanzimat kapsamındaki eyalet ve sancaklardan (kâin kaza ve kasaba halkından) erbâb-ı dirâyet ve malumâtta olan 2-3 kişinin hemen başkente gönderilmesi talebinde bulunulmasıdır. Bir ikinci veri de, erbâb-ı vukuf olan bazı memurlarla nazırın konağında eş zamanlı görüşmeler yürütüldüğüne dair rastlanılan kayıttır³⁰. Bu verilerin haricinde muhassıl atananların nasıl seçildiğine dair şimdilik elimizde net bir veri bulunmamaktadır. Lâkin 8 Ocak 1840 tarihinde tespit edilen muhassılların listesinin padişaha sunulduğunu, Nisan 1840 tarihinden itibaren de, atananların muhassıllık bölgelerine ulaşmaya başladıklarını arşiv kayıtlarından takip edebiliyoruz³¹.

Ne var ki, ilk atamaya paralel azil ve yer değiştirme olaylarının oldukça sık yaşandığının da kayıtlara geçtiğini unutmamak gerekir. Dolayısıyla Tanzimat yönetiminin, muhassıl statüsünün gerektirdiği malî donanımına sahip yeterli eleman olmamasının eksikliğini ve atanan muhassılların kimliklerinden kaynaklanabilecek yetersizlikleri, malî bilgiye sahip kâtiplerin atanması ile bertaraf etmeyi planlandığı anlaşılıyor. Bu sayede, aynı zamanda muhassıllıklarla ilgili her türlü işlemin kayıt altına alınmasının amaçlandığı açıktır. Zira maliye kalemlerinden atanan kâtipler, muhassıllık malından yapılacak her türlü harcamayı ve gelir-gider hesaplarını ayrı ayrı defterlere kaydedip periyodik olarak merkeze göndermekle sorumlu ve yetkili kılınmışlardır³². Öte yandan muhassıllık meclislerinin atanmış üyelerinden olan kâtiplerin, muhassıllıklardaki herhangi bir usulsüzlükte görüşlerine başvurulacağı ilgili taraflara iletilmiştir. Aynı şekilde kâtiplerin, muhassılların maiyet memuru olmadıklarına dair gerekli uyarıların yapıldığını da biliyoruz. Ancak alınan bu tedbirler ve getirilen kurallara rağmen, tıpkı muhassıllar da

³⁰ BOA, İ.MSM, no. 8.

³¹ BOA, İ.DH, no. 515. Nisan 1840 tarihli bu belgeye göre; Gerede, Marmara Tırnovi, Bandırma Karamürsel, Antalya Adapazarı, Safranbolu, Bartın, Bolu, Mihaliç, Lefke, Nevrekop, Karaağaç Güzelhisar kazalarıyla İstanköy adası muhassılları görevine başlamıştır.

³² Maliye Nazırlığı'ndan bu konuyla ilgili, muhassıllıklara gönderilen yazışmalarda; muhassıllık malından, muhassıllara, meclis üyelerine, kâtiplere, askerlere vb. tüm görevlilere yapılan ücret ve diğer ödemelerinin, her ay defterlere kâtipler tarafından kaydedilip, meclis ve muhassıl tarafından mühürlenerek saklanması ve her sene sonunda muhasebelerinin görülmek üzere merkeze gönderilmesi istenmiştir. BOA, İ.DH, no. 467; BOA, *Ayniyat Defterleri*, no. 64, s. 80.

olduğu gibi, azil ve tebdil olaylarının benzerlerinin kâtipler arasında da sıkça yaşandığı kayıtlara geçmiştir³³.

4. Malî Bir Kurum İçinde Askerî Zabıtlerin Rolü

Askerî zabıtlar, muhassıllara verilen talimatnamenin üçüncü maddesi uyarınca muhassıllık kurumu içinde görev verilen yetkililerdir. Atamaları her eyaletin müşir ve ferikleri tarafından yapılmıştır³⁴. İlk atamada muhassılın bulunduğu muhassıllık merkezine albay rütbesinde askerî zabıt atanırken, sonradan Seraskerin isteği ile bağı kazalarda da yüzbaşı ve mülazım rütbesinde zabıtlar göreve getirilmiştir³⁵. Dolayısıyla muhassıllık, muhassıl ve muhassıl vekili şeklindeki malî örgütlenme hiyerarşisi yanında, albay ve yüzbaşı şeklindeki askerî hiyerarşik düzeni de kapsayacak şekilde organize edilmiştir. Ayrıca bu zabıtlarin emrine, Temmuz 1840 tarihinden itibaren redif askerlerinin tarımla uğraşmaları göz önüne alınarak, eskiden mültezim ve mütesellimlerin hizmetinde kullanılıp, sonradan açıkta kalanların istihdam edilmeleri kararlaştırılmıştır³⁶.

Malî bir kurum bünyesinde neden böylesine bir askerî düzenlemeye gidildiğine baktığımızda ise; askerî zabıtlere kurum içinde biçilen rolün hiç de yadsınmaz olduğunu görürüz. Hatta askerî zabıtlarin, kurumun ikinci temel ögesi olduğunu söylemekte yanlış olmayacaktır. Zira iç güvenliğin yanında, vergi yazım ve tahsilinde muhassıla yardımcı olması planlanan bu askerî yetkili sayesinde, muhassılların icra gücü artırılmıştır. Diğer bir deyişle, muhassıllar yeni vergi usulüne aykırı hareket edecekler karşında, yaptırım gücü elde etmişlerdir³⁷. Ancak bunun yanı sıra, askerî zabıtların muhassılların arasında bir

³³ Yaşlılık, görev yerinin koşullarına uyum sağlayamama ve başarısızlık gibi nedenlerle görev yeri değiştirilen ya da azledilen kâtipler için bkz. BOA, İ.DH, no. 690; BOA, MAD, no. 7928, s. 7-15.

³⁴ BOA, KK, no. 60/7; BOA, İ.DH, no. 379.

³⁵ BOA, İ.DH, no. 632; BOA, Cevdet Zaptiye (C.Z), no. 1171.

³⁶ BOA, İ.DH, no. 411; BOA, İ.MSM, no. 7; Subayların emrinde çalışmak üzere bölgeden yapılan bu askerî istihdamlarda dikkat edilecek hususlar ve bu kişilere muhassıllık malından yapılacak yardımlarla ilgili olarak bkz. BOA, *Nizamât Defterleri*, no. 44/42. Ayrıca örnek olması açısından, Eskişehir, Bilecik ve Karesi bölgelerinde yapılan istihdam için bkz. BOA, İ.DH, no. 2330.

³⁷ BOA, C.ML, no. 27285.

nevi oto-kontrol kurma gayesinin güdüldüğü de görülmektedir. Çünkü meclisin atanmış üyelerinden biri olan askerî zabitlerin, muhassıllarla ilişkilerinin sınırlarını belirlemek üzere bir yönerge hazırlanmıştır³⁸. Bu yönergede, hem muhassılların hem de askerî zabitlerin kendi alanlarında bağımsız birer memuriyet olduklarının altı çizilmiştir. Ama birbirleriyle ilgili konuları mecliste görüşmeleri koşulu aranmıştır. Aynı şekilde muhassıllar tarafından zabitelere zor bir görev verildiğinde, bu kararın mecliste oy birliği ile alınıp, zabitelere iletilmesi şartı aranmıştır. Yine, muhassılların malî konularla ilgili soruşturmak istediği veya hapsedeceği adamlar olduğunda, bunu zabitler aracılığıyla yapması kararlaştırılmıştır. Buna karşılık askerî zabitlerin ve neferatının yoklama ve aylık tevziatlarının tümü, muhassılların bilgisi dâhilinde yapılacaktır. Bunun yanı sıra zabitlerin emrindeki askerlerden birisinin suç işlemesi ve bunu zabitlerden önce muhassıl ya da meclis üyelerinden birisinin haber alması durumunda, konunun öncelikle zabitelere sorulması, daha sonra da, zabitlerin itiraz etmeden bu konuyu soruşturmaları kuralı getirilmiştir. Ayrıca askerî zabitlerin, muhassılların suç işlediğine kani olması ve bunu ispatlaması durumunda, müşir veya ferîge onlarında seraskere yazabilme yetkisi tanınmıştır. Buna karşılık aynı haklar muhassıllar içinde geçerli kılınmıştır. İki memuriyet arasında yaşanacak tartışma veya görüş ayrılığı durumunda ise, konunun meclise getirilme koşulu aranmıştır. Fakat işlerin sekteye uğramaması için mümkün olduğunca anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması da istenmiştir³⁹.

Görüldüğü üzere, ana hatlarıyla verdiğimiz bu yönerge, muhassıllık bünyesinde yetkilerin kullanımına dair iki önemli gerçeği ortaya çıkarmaktadır. Birincisi; malî ve güvenlikten sorumlu iki bağımsız memuriyetin birbirlerini

³⁸ Sözü edilen bu yönerge, "*memalik-i mahrusa-i şahane kazalarına tayin buyrulan mahassılın ile zaptiye memuru olan zabitan-ı askeriye beynlerinde vaki olacak muamelat ve münasebete dair layihadır*" ismiyle yayınlanmıştır. Bkz. BOA, *Nizamât Defterleri*, no. 44/42, s. 12-14; BOA, *Nizamât Defterleri*, no. 39/37 s. 115.

³⁹ Muhassıl ile askerî zabitler arasında yaşanan anlaşmazlık ve/veya muhassılın yaptığı suiistimallerle ilgili, devletin askerî zabitlerin görüşüne başvurduğuna dair bir hayli örnek vakanın yaşandığı anlaşılıyor. Mesela Limni adasının muhassılı Ali Bey ile hâkim, müftü ve diğer meclis üyelerinin suiistimalleri karşısında adanın İslam ve reaya halkı durumu arzuhâl ve mahzâr olarak merkeze bildirmişler. Askerî zabıt Binbaşı Ahmet Ağa da bu durumu onaylamıştır. Lakin Meclis-i Vâlâ'da yürütülen görüşmelerde askerî zabıt aleyhine muhassıl lehine ifadeler verilince, meclis üyelerinin değiştirilmesi ve üçer müslim ile reayanın belirlenerek meclise gönderilmesi istenmiştir. BOA, *İrade Meclis-i Vâlâ (İ.MVL)*, no. 246.

MUHASSILLIK

denetleyen statülerini, ikincisi; hem her iki memuriyetle ilgili sorunların, hem de bölgesel konuların görüldüğü ve karara bağlandığı yeni bir makam olarak, meclislerin varlığını. Bu da, kurum içinde askerî zabıtların ve meclislerin muhassılın yanında görev verilen diğere iki temel öge olduğu anlamına gelir. Diğere bir deyişle de muhassıllık bünyesinde yetkilerin kullanımı, yetkilerin paylaşımı şeklinde inşa edilmiştir.

5. Muhassıllık Meclislerine İhtiyaç Duyulmasının Sebepleri

Muhassıllıkla ilgili yapılan çalışmalarda, genellikle kurumun öne çıkan temel olgusu; muhassıllık meclisleri olmuştur. Konuyla ilgili ilk çalışmalarda; 24 Ocak 1840 tarihli talimatnameye "*Meclislerin İntihap Nizamnamesi*" adıyla yapılan zeyle dayanılarak, meclis üyelerinin nitelikleri, seçim usulü ve meclislerin çalışma biçimleriyle ilgili ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir⁴⁰. Bu nedenle bu çalışma bağlamında, bu bilgilerin tekrarından öte, vurgulamak ve öne çıkarmak istediğimiz esas konu; "*neden meclis oluşturulduğunun*" sorgulamasıdır. Çünkü sistem, özünde malî bir yapı olmasına karşın, yukarıda görüldüğü üzere, sadece muhassıl adındaki maliye memuru üzerine inşa edilmemiştir. Bağımsız ama aynı zamanda hem muhassıla yardımcı olacak hem de bir nevi oto kontrol sağlayacak askerî zabıtlere, kurum içinde önemli bir rol verildiği açıktır. Gerçi askerlerin vergi toplamada ilk çağlardan beri kullanıldığını düşündüğümüzde, teşkilat içinde zabıtların görevlendirilmesini gayet doğal bir yönetim geleneği olarak değerlendirebiliriz. Ancak, neden muhassıl ve askerî zabıtın yanında, meclis kurulma ihtiyacının hissedildiği sorgusunun yapılması gerektiğini düşünüyoruz. Keza bu sorunun cevabının verilmesinin, meclislerin nasıl kurulduğu ve/veya nasıl çalışma biçimine sahip olduğunun saptanmasından daha öncelikli olduğuna kanısındayız. Çünkü uygulanan seçim yöntemi veya meclislerin çalışma biçimi netice itibarıyla uygulama şekline yönelik detaylardır. Uygulamadan kaynaklanan olumsuzluklarda bu detayları tamamlayan unsurlardır. Esas olan meclislerin kurum içindeki görevlerine dolayısıyla da organizasyondaki misyonuna dair bilgilere ulaşmaktır. Ne var ki, meclislerin görevlerine ilişkin ne 24 Ocak 1840

⁴⁰ Ortaylı, *a.g.e.*, s. 32-37, Şener, *a.g.e.*, s. 51-56 ve Çadırcı, *a.g.e.*, s. 212-218'de bu talimatname uyarınca belirlenen meclislerin yapısını ve çalışma biçimini ayrıntılarıyla vermişlerdir.

tarhli talimatname ve zeyllerinde bir madde, ne de meclislere kurum içinde biçilen role açıklık getirmek üzere hazırlanmış ayrı bir nizamname olduğunu grrz⁴¹. Dolayısıyla meclislerin görevlerine ilişkin çıkarımlarımız, uygulamalarda karşılaşılan örneklere ve merkezle muhassıllıklar arasında yapılan yazışmalardan çıkarılan sonuçlara dayandırılmıřtır⁴². Konuyla ilgili fikir edinmemize yardımcı olan diğer bir kaynağımızda, muhassıllar ile askeri zabitler arasındaki ilişkinin sınırlarını belirleyen yönerge olmuştur. Nitekim bu sayede ulaştığımız bilgiler, meclislerin görev tanımlarının/alanlarının, yalnızca malı alanla sınırlı olmadığını göstermektedir. Hatta idari ve adli alanları da kapsayacak şekilde, yetkileri kullandığı anlaşılıyor. Nitekim muhassıllara verilen her görevin ve kullanılan her yetkinin meclis kanalıyla verilmesi, meclis de müzakere edilmesi veya meclis üyelerinin mührünün aranması şartının merkezle muhassıllıklar arasındaki yazışmalara konu olması, yine meclislerin muhassılların hesaplarının denetiminden birinci derecede sorumlu merci kılınması, meclislerin kurum içindeki statüsünün gerekçesinin önemsenmesini gerektirir. Dolayısıyla artık sorgulamamız; 1840 yılında neden malı, adli, güvenlik ve idari yetkilere haiz böyle bir meclisin oluşturulma gerekliliği olmalıdır. Üstelik bu meclisler, taşrada muhassıllık teşkilatıyla birlikte görev verilen atanmış kişiler dışında, bölge halkını temsilen seçimle belirlenen Müslim ve gayr-i Müslim temsilcilerden kuruludur. Yine bu meclislerin,

⁴¹ A. Vefik'in yayınladığı Meclislerin İntihap Nizamnamesinde, meclislerin oluşturulması için uygulanacak seçim usulü, çalışma biçimi, başkanları, alınan kararların nasıl uygulanması ile ilgili detaylı bilgilere yer verilmiştir. Ancak Vefik, kitabında bu nizamnameye 24 Ocak tarihli talimata yapılan ilk 7 maddelik zeylin hemen sonrasında yer vermiştir. Fakat ne bu nizamnamenin ne de zeylin tarihi düşülmemiştir. Bu nedenle bu nizamnamenin tam olarak ne zaman hazırlandığını bilemiyoruz. Ancak seçimin kurallara uygun yapılmaması durumunda Ceza Kanunnamesine uygun hareket edileceği yönündeki bilgiye yer verilmesi, Ceza Kanunnamesinin ilan edildiği 3 Mayıs 1840 tarihinden sonra bu nizamnamenin hazırlandığı izlenimini vermektedir. Hal böyle olunca, meclislerin nasıl oluşacağına dair kurallarında, muhassıllıkların kurulma aşaması başlatıldıktan sonra yapıldığı anlaşılıyor. Dolayısıyla dâhil-i Tanzimat genelinde uygulanan seçim usulü ve meclislerin sayısı vb. zelliklerinde yaşanan farklılıkların bir kısmının bu yapıdan kaynaklanmış olabileceğini söyleyebiliriz.

⁴² Mesela Ayniyat Desterlerinde, ilgili muhassıla ya da doğrudan ilgili meclise şukklar yazıldığını görürüz. Konu tüm teşkilatı ilgilendiriyorsa bu kez bildmle muhassılına ya da meclise şeklinde yazılan örneklere de bulabiliriz. Kuşkusuz bu yazışmaların varlığı da Meclis ve muhassıl arasındaki yetki kullanımına dair bilgi edinmemizi sağlamaktadır. Böyle bir rnek Eskişehir Meclisi üzerinden yapılmıştır. Bkz. Efe, *a.g.t.*, s. 126-130.

MUHASSILLIK

yalnızca muhassılın bulunduğu muhassıllık merkezinde oluşturulmasıyla yetinilmemiş, muhassıl vekilinin bulunduğu bağlı kazalarda da "icabeti mevkiine" göre tesis edilmesi kararlaştırılmıştır. Peki, ama neden?

Kanaatimizce muhassıllık meclislerinin tesis edilme ve kurum içinde böylesine bir misyonla rol verilme gerekçelerinden birisi; idarî boşluğu doldurma ve buna bağlı görev ve hizmetlerin ifa edilme ihtiyacıdır⁴³. Çünkü Tanzimat giden süreçte, devlet ile halk arasında aracı rolü olan iki önemli kurumda yetki kaybı söz konusudur. Bu kurumların ilki kadılık, ikincisi ayanlıktır. Nitekim eskiden mülki amir, yargıç, kolluk, malî işlerin ve şehir yönetiminin en önemli temsilcisi olan kadıların, bu görevlerinin süreç içinde başka kurum ve kişiler tarafından idare edilmeye başlandığı bilinmektedir⁴⁴. Aynı şekilde II. Mahmut devrinde ayanların etkisiz hale getirilmesine paralel olarak, vergi ve asker toplama, gerekli erzak levazım sağlanması, bölgeye gelen yüksek rütbeli görevlilerin konaklama ve ağırlanması, kamu binalarının bakım ve onarım masrafları, kolluk görevlilerinin yardımı ile serserilerin uzaklaştırılması vb. hizmetleri devlet adına yürütecek yeni bir kuruma olan

⁴³ Meclislerin oluşumuna dair, konuyla ilgili araştırma yapanların farklı yaklaşımları olmuştur. Örneğin İlber Ortaylı, II. Mahmut döneminde müşir rütbesi ile gönderilen valilerin yılda bir kere bağlı sancakların naip, kadı, voyvoda, gibi ileri gelenleriyle güvenlik işleri, vergi konularını tartışıp karar bağladıklarına işaret edip, meşveret divanı denilen bu kurulların, Meclis-i vâlâ'da vilayetlere vali yetkisinde ve validen bağımsız muhassıllar gönderme kararı alındığında, bu örnekten hareket ederek, muhassılların yanında muhassıllık meclisleri kurdurulduğunu ileri sürmüştür. Bkz. Ortaylı, *a.g.e.*, s. 33; Roderic H. Davison ise; birbirine bağlı gerekçelerin meclisin oluşumunda etkili olduğuna vurgu yapar. Şöyle ki, Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın isyanı ile zayıflayan devleti güçlendirme gayesinde olan Mustafa Reşit Paşa'nın, Avrupa devletlerinin yardımını almak için, padişahın tüm halkına adil davrandığını göstermek, ayrılıkçı hareketlerin önüne geçmek, yerel tutucuların ve çşrafin gücünü kırarak merkezi hükümetin gücünü artırmak, yerel seslerin duyulmasını sağlamak ve özellikle muhassılların denetlenmesini istemiyle meclislerin oluşturulduğunu söylerken bu amaçların aynı zamanda, Mustafa Reşit Paşa'nın, temsil ilkesinden anladığı erdem olduğu yorumunu yapmıştır. Bkz. R. Davison, "Osmanlı İmparatorluğu Yönetimine Temsil İlkesinin Girmesi" *Osmanlı-Türk Tarihi 1774-1923*, İstanbul 2003, s. 152. Musa Çadırcı ise; vergi ve diğer hazine gelirlerinin toplanması görevinin mültezimlerden alınıp, muhassıllara verilirken, mültezimlere yardımcı olan ayanın fonksiyonunu üstlenecek bir kurumun gerekliliği anlaşıldığı için meclisin oluşturulduğunu ifade emektedir. Bkz. Çadırcı, *a.g.e.*, s. 212.

⁴⁴ İlber Ortaylı, "Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, 9, S. 1'den ayrı basım, Ankara 1976.

ihtiyaç ortadaydı⁴⁵. Bununla beraber bu görev ve hizmetleri yerine getirme hedefinin tek başına yeterli olmadığını da düşünüyoruz. Nitekim muhassıllık meclislerinin kurulma gerekçesi arkasında; çıkarları zedelenen gruplardan gelebilecek tepkiyi engelleme gayesinin de olduğu gözükmektedir. Zira Tanzimat bürokrasisinin, kemikleşen ve geniş bir çıkar grubuna (mültezim ve alt taşeronları) hitap eden iltizamı kaldırıp, yeni bir düzeni kurma kararlılığını gösterirken, sosyo-ekonomik yapıdan gelebilecek tepkilerinde farkında oldukları anlaşılıyor. Daha en başında, yani; muhassıllığa geçiş kararının alındığı toplantılarda, Vakanüvis Esat Efendi'nin mültezimlerle yakın ilişki içinde oldukları bilinen ayanların tepkilerini engellemek için, ayan ve eşrafı, muhassıl ve meclis üyesi haline getirmeyi bir çözüm yöntemi olarak gündeme taşıdığı, müzakere kayıtlarında yer almıştır. Dolayısıyla muhassıllık meclislerinin kurulmasında hem idari boşluğu doldurulma ve yapılması gereken işleri çözüme kavuşturulma hem de iktisadi/sosyal yapıdan gelebilecek tepkileri engelleme düşüncesini etkili olduğu kanısındayız. Üstelik bu öylesine bir organizasyonla yapılmıştır ki, kadı veya naip meclisin atanmış üyelerinden birisi haline getirilirken, ayanlarda meclisin seçimle belirlenen üyeleri veyahut doğrudan muhassıl olarak yetkili kılınmıştır⁴⁶.

Dolayısıyla meclislerle ilgili; "*Müslüman ve gayr-i Müslim halkın temsilcilerinin yönetime katılmasını değil, taşardaki nüfuzlu şahsiyetlerin eski*

⁴⁵ Veli Aydın, 1824-25 yıllarına ait Bursa ayanlarından Ahmet Ağa'nın bir yıllık muhasebe kayıtlarından çıkardığı verilere göre; sanılan aksine aslında ayanların 16 ve 17.yy.lardaki görevlerine büyük ölçüde devam ettirdiklerini göstermektedir. Bkz. Veli Aydın, "Osmanlı Devletinde Ayanlık Üzerine Bir Belge. Ahmet Ağa'nın Bir Yıllık Muhasebesi 1824-1825", *Tarih Araştırmaları*, sayı: 20 (Ankara 2002), s. 57-59. Bununla beraber kendisinin de ifade ettiği gibi, tek bir örnek üzerinden, genel sonuca ulaşmak mümkün değildir. II. Mahmut dönemi ayanlık kurumu üzerine farklı bölgeler ve örnekler üzerinden hareketle klasik dönemdeki görevlerinde azalma olup olmadığı konusunda daha net ve teyit edici bilgilere ulaşmamız gerekir. Ancak şurası açıktır ki; Tanzimat öncesi, ayanların malî ve idarı olarak üstlendikleri birçok görev, Tanzimat'la birlikte meclis tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Muhassıllık meclisinin üstlendiği hizmetlerle ilgili bir örnek için bkz. Efe, *a.g.t.*, s. 126-130.

⁴⁶ Aydın, *a.g.m.*, s. 47-48'de vücut-ı memleket ayan ve eşraf, hanedan mensubu kişizadeler gibi adlarla anılan ve yörenin ileri gelenleri diye adlandırdığımız bu grupta yer alan kişilerle küçük bir kamu hizmeti yapan kişilere verilen ad olan ayan kavramının birbirine karıştırıldığını ifade etmektedir. Aydın'ın kavram kargaşalığı yüzünden yanlış değerlendirmeler yapıldığı yönündeki savına hak vermekle birlikte çalışmamızda, hem ileri gelen anlamındaki vücut ve eşrafı hem de resmi görevli olan ayan kavramını bilerek birlikte kullandık. Çünkü meclis üyeleri arasında vücut ve eşrafı temsilen bulunanların yanında muhassıllık listeleri incelendiğinde bizzat muhassıl olarak görevlendirilenlerin arasında da eski ayanlar olduğu görülecektir.

MUHASSILLIK

durumlarını muhafaza etmesine yardımcı olmuştur." şeklindeki yorumlar, gerçeğin ifadesi olduğu için yadsınamaz⁴⁷. Bununla beraber meclislerin varlığının, halk için halka rağmen düsturuyla değil, onların yardımını sağlayarak, karara ortak ederek alma zorunluluğunun bir ifadesi olduğuna inanıyoruz. Burada kastedilen halk ise, halkın tamamı değil, öteden beri halkın temsilcileri rolünü üstelenen eşraf-ı vücut ve cemaat önderleri olmuştur. Çünkü zaten, aksine ne uygulanan seçim yönteminde aranan koşullar ne de sosyal-ekonomik yapı izin vermezdi. Yine de, karara ortak edilenlerin, tek bir etnisiteye ya da tek bir din mensubuna veya tek bir gruba indirgenmeden, hem sayı hem de nitelik bakımından birden fazla eşrafa ve vücuta ve etnik unsura yer verilerek yeni bir organizasyon şeklinde yapıldığının altı çizilmelidir⁴⁸. Bunu da; bir anlamda adı konmamış "*Osmanlıcılık*" ideolojisinin pratiğe geçirilişi olarak görmek mümkündür⁴⁹.

⁴⁷ Özkaya, a.g.m., s. 19.

⁴⁸ Yalnız meclislerin oluşturulması konusunda talimatnameden kaynaklanan bir karışıklık söz konusu olmuştur. 24 Ocak talimatnamesinin ikinci maddesine göre muhassılların muhassıllık bölgelerine ulaşır ulaşmaz 10 üyeden kurulu meclis oluşturması kararı vardır. Lakin 24 Ocak talimatnamesine, tarihini kesin olarak tespit edemediğimiz, Meclislerin İhtihap Nizamnamesi adıyla yapılan zeyle göre; bu sayı 13 olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla muhassıllık bölgelerinde bu kuralların zaman içinde netleştirilmesine kadar yaşanan farklı uygulamalar ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bu karışıklığa muhassılların bireysel usulsüzlükleri, eş-dost kayırmaları ve demografik açıdan kozmopolit bölgelerdeki farklı uygulamalar eklenince, ortaya oldukça farklı sayıda üyeden kurulu meclisler çıkmıştır. Özellikle nüfus bileşimine göre değişen meclis yapıları ile karşılaşabiliyoruz. Örneğin 4 etnik unsurunda bulunduğu Bursa' da her etnik gruptan iki kişi seçilecek kuralına tabii olunca üye sayısı 13'ü aşmış bu merkez tarafından kabul edilmiş ama hemen hemen aynı özellikleri taşıyan Edirne büyük meclisinde üye sayısının artırılmasına izin verilmemiştir. Eskişehir'deki büyük meclis de 10 üyeden oluşmuştur. Buna karşın, Bilecik muhassıllığında ilk etapta 24 üyeli meclis oluşturulmuştur. BOA, İ.DH, no. 351. Bunun yanında küçük meclislerde naip, muhassıl vekili ve iki üyeden oluşuyordu. Bilgi için bkz. Çakır, a.g.e., s. 44-45.

⁴⁹ Roderic H. Davison, "*idare meclisi*" olarak tanımladığı muhassıllık meclisleri sayesinde temsili yönetimin gerçek başlangıcının taşrada başladığını kabul eder. Bununla birlikte seçilmiş temsilcilerin genellikle egemen ayan gruplarından birileri ya da bireysel veya sınıfsal çıkarların peşindeki Hıristiyan kocabaşlarından oluştuğuna vurgu yapar. Aynı şekilde meclislerin sıradan halkın temsilcileri olmadığına ve temsilin millet temelinde olduğuna dikkat etmek gerektiğine dair uyarılarda da bulunur. Bununda Osmanlı halkının arasında çizilen dinsel hatları doğrular nitelikte olduğunu ifade eder. Ancak bu durumun temsil ilkesinin benimsenmesi yolundaki bu ilk adımın değerini azaltmayacağını da ifade eder. Çünkü hiç olmazsa meclislerde kuramsal olarak Müslüman gayr-i Müslimlerin eşit haklarda yer alarak idari mali ve adli konularda serbestçe tartışabiliyorlardı yorumunu getirmektedir. Bkz. Davison, a.g.m., s. 150-152.

Öte yandan muhassıllık meclislerinin (oluşma/kurulma biçimi, çalışma usulü aldığı kararlar (oy çokluğu) vb. açısından), Türk yönetim geleneğinde "meclis" adı ile var olan kurumlardan farklılık arz ettiğini de söylememiz gerekir. Özellikle de dönemin belgelerinde bazen muhassıllık meclisleri için "Meşveret Meclisi" adının kullanıldığını bilsek de⁵⁰, bunun III. Selim dönemiyle birlikte yaygınlık kazanan Meşveret Meclisi anlamına gelmediğini vurgulamalıyız. Çünkü muhassıllık meclisleri; devamlı kurul olmaları, tüzel kişilik kazanmaları ve üyelerinin niteliklerinin belirlenmiş olması nedeniyle Meşveret Meclislerinden farklı bir statüye sahip olmuşlardır⁵¹. Bu farklılık, II. Mahmut döneminden itibaren merkez karar alma organlarında gördüğümüz meclisler içinde geçerlidir. Buna karşın, muhassıllık meclislerinin Mısır ve Balkan eyaletlerinde gördüğümüz Müslüman-Hıristiyan temsilcilerden kurulu, yerel meclislerin örnek alınması suretiyle kurum içinde yer verildiğine dair bazı tespitler de söz konusudur⁵².

Diğer yandan meclislerin, muhassıllık kurumu içindeki varlığı üzerine vurgulanması gereken diğer bir nokta da şudur; Tanzimat bürokratlarının, malî, idarî, adli yetkinin kullanımı açısından valinin statükosuna karşılık, meclisi alternatif bir güç haline getirme düşüncesidir. Nitekim Tanzimat bürokratlarının bu niyeti, 1842'de muhassıllık kurumuna son vermelerinden sonra bile, meclisi

⁵⁰ Örneğin, BOA, A.MKT, 1/13 numaralı 6 Mart 1840 tarihli belgede, "Tanzimat gereğince her muhassıllıkta tesisi gereken meşveret meclisi azaları..."; yine BOA, KK, no. 60/7, s. 21'de, seçim sistemi ve meclis hakkında bilgi verildiği hükümde, meclis için meşveret meclisi tanımlaması yapılmıştır. Bu tür örnekleri artırmak mümkündür. Hatta bazen "memleket meclisi" nitelendirmesinin dahi meclis için kullanıldığını görüyoruz. Mesela, BOA, İ.MVL, 226 numaralı 13 Ocak 1841 tarihli belgede bu sıfat kullanılmıştır.

⁵¹ Zira İlber Ortaylı da meşveret usulü ile bir benzerlik kurulamayacağını söyler. Meşveret meclisinin gelişim süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ali Akyıldız, "Osmanlı'da İdari Sorumluluğun Paylaşımı ve Meşruyet Zeminini Olarak Meclis-i Meşveret", *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İstanbul 2004, s. 31-45.

⁵² Bu konuda bilhassa Davison, Mustafa Reşit Paşa'nın 1830'da Suriye'de İbrahim Paşa tarafından, Girit'te de Mustafa Paşa tarafından kurulan Müslüman-Hıristiyan temsilcileri içeren yerel meclislerden etkilenmiş olabileceğine dikkati çekmektedir. Yine Davison, Osmanlı ülkesinde doğrudan başkentin denetiminde olmayan Samaos (Sisam) Adası'nın yönetiminin 1834 yılından sonra bölgenin ileri gelenleri arasından geleneklere göre seçilmiş bir meclisin elinde olduğuna dair bilgi vermektedir. Davison, agm, s. 152-153. Sisam Adası'nın statüsüyle ilgili ayrıca bkz. Ali Fuat Öreç, "1821 Rum İsyanı Sonucu Sisam Adası'na Verilen Yeni Statü", *İstanbul Üniversitesi Tarih Dergisi*, sayı 36 (İstanbul 2000), s. 335-345.

MUHASSILLIK

korumalarında daha da netleşecektir. Özellikle de 1842'den 1852'ye kadar devam eden eyalet düzenlemelerinde, valinin karşısında meclisin güç merkezi olarak ortaya çıkarılması, bu politik anlayışın bir devamı olarak görülmelidir⁵³.

6. Muhassıllık Kurumunun Başarısız Olma Sebepleri

Mali merkezileşme doğrultusunda organize edilen muhassıllık kurumu, taşradaki iktidar ilişkilerine de yeni bir boyut getirmekteydi. Bu yapı içinde, malî yetkiler müstakil ve saygın bir makam olarak ihdas edilen muhassıla ya da nam-ı değer muhassıl-ı emvale verilmiştir. Fakat muhassıllar bu yetkileri kullanırken, malî yetkinliğe sahip kâtipler tarafından her şeyi kayıt altına almak zorundadırlar. Ayrıca muhassılların, muhassıllık bölgesinde istihdam edilen askerî zabıtların aracılığı ile vergi tahsilinde icra gücünü arttırmış olsa da, askerî zabıtlar güvenlik, asayiş konularında tam yetkilidir. Muhassılın usulsüz uygulamalarını kanıtlarıyla toplayıp hakkında suç duyurusunda bulunabilirler. Bu nedenle askerî zabıtların muhassıllık kurumunda yetkili kılınan temel öğelerden birisi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Hem muhassıl hem de zabıtların üye olduğu meclisler ise; malî, idarî, asayiş gibi muhassıl ve zabıtların görev alanına giren konuların, görüşülüp karara varıldığı bir icra organı ve aynı zamanda adli yetkinin de kullanıldığı bir mahkeme niteliğindedir. Ancak, hüküm veren meclislerin adli yetkiyi kullanmasında, Meclis-i vâla'nın kararı onaması şartını unutmamak gerekir. Yine de; malî, idarî, güvenlik, asayiş, vb. yetkilerin üçlü sacayağı şeklinde kullanımını üzerine tasarlanan bu kurumun, "teoride" mükemmel bir organizasyon olduğu söylenebilir.

⁵³ Ayla Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", *Karadeniz Araştırmaları*, sayı 22, s. 87-113.

Bunun yanında taşrada görev ve sorumluluk verilen, muhtarların defter nazırı, mukayyit, jurnal memuru, gümrük memuru, karantina memuru, istihdam edilen yeni kâtip ve ta'sir de görev alanlar, kır serdarlığında görevlendirilenlerin idarî açıdan muhassıllık bünyesinde yeni bir organizasyona tabii tutulup, maaş ve harcırahları muhassıllıktan ödenmeye başlanmıştır⁵⁴. Dolayısıyla, iltizamın kaldırılması ile organize edilen, Tanzimat'ın ilk kurumu olma vasfını taşıyan muhassıllık kurumu aracılığıyla idarî ve adli yetkilerinin taşrada kullanımı yeniden yapılandırılmıştır. Diğer bir deyişle etkin vergi tahsil yöntemi, bir kurum bünyesinde yeniden organize edilirken, bu kuruma öylesine işlevler yüklenmiştir ki, Tanzimat Fermanı'nın devleti merkezileştirerek kuvvetlendirmek gibi vaatlerinin pratiğe geçiriliş yöntemlerinden olmuştur⁵⁵. Ancak iki yıl süren bu uygulama, Mart 1842 tarihinden itibaren yeniden iltizama geri dönüşle birlikte, yürürlükten kaldırılmış olur. İlber Ortaylı'nın "trajik" olarak⁵⁶ yorumladığı bu kararın alınması konuyla ilgili diğer çalışmalarda; Mustafa Reşit'in görevden alınmasına⁵⁷, yeni vergi yasasına karşı oluşan muhalefete⁵⁸ ve hazineye gerekli paranın toplanamamasına bağlanmıştır.

⁵⁴ Defter nazırlarının, mukayyitlerin ve jurnal memurları için BOA, KK, no. 60/7, s. 16 ve BOA, C.DH, no. 10943. Muhtar ve kocabaşlar için bkz. BOA, C.DH, no. 12783. Kadı ve naipere muhassıllık malından yapılan ödemelere son verilmesi konusunda bkz. BOA, İ.MVL, no. 453. Ayrıca, idari açıdan sivil görevlilerin muhassıllık bünyesinde yeni bir organizasyona tabii tutulup, maaş ve harcırahları muhassıllıktan ödenmeye başlandığına örnek olması açısından, Siroz Muhassıllığından Mart-Şubat 1841 dönemi süresince muhassıllık malından yapılan ödemeler şöyle gerçekleşmiştir; jurnal memuru, mukayyit ve defter nazırına 15.066; emlak ve temettuat yazıcılarına 2.350, muamelat memurlarına 450, karantina memurlarına 36.300, zahire müdürü ve memurlarına 17.311, gümrük memurlarına 34.065, ta'sir memurlarına 98.390, muhtarlara 14.525 kuruş ödenmiştir. Bu ödemeler muhassıllığın 1841 yılı masraflarının % 14,5'ine karşılık gelmektedir. Bkz. BOA, *Maliye Masarifat Defterleri (MLMSF)*, no. 2267.

⁵⁵ Zaten Y. Cezar (a.g.e., s. 282) başta olmak üzere A.Şener (a.g.e., s. 41) muhassılların başarısı ile Tanzimat'ın başarısının eşdeğer görüldüğünü işaret ederek, muhassıllık kurumuna büyük ümitler bağlandığını ifade etmektedirler.

⁵⁶ İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler" *Osmanlı İmparatorluğunda İktisadi ve Sosyal Değişim*, Ankara 2000, s. 227.

⁵⁷ Muhassıllık sistemine son verme gerekçeleri arasında Mustafa Reşit'in görevden alınıp yerine Rıza Paşa'nın getirilmesi de gösterilir. Özellikle H.İnalçık ve İ.Ortaylı; Rıza Paşa'nın askeri gerekçeleri ön plana alarak muhafazakâr Müslümanları tatmin eden yeni politikaları uyguladığını ve muhassıllıkların derhal kaldırılarak valilere güvenlik görevlerine ek olarak malî yönetimin sorumluluğunun da verildiğine vurgu yaparlar. Bkz. İnalçık, a.g.m., s. 639; Ortaylı, a.g.e., s. 42-43.

⁵⁸ Özellikle de vergi muafiyetinin kaldırılmış olması yeni vergi yasasına karşı bir tepki oluşturmuştur. Ayrıntılar için bkz. Şener, a.g.e., s. 42-44; Çadırcı, a.g.e., s. 210. Çakır, a.g.e., s. 47.

MUHASSILLIK

Şüphesiz sayılan bütün bu gerekçeler yeniden iltizama dönüşte etkili olmuştur. Fakat bu trajik olaya "muhasıllık kurumu neden başarısız oldu?" noktasından baktığımızda, kurumunun başarısını etkileyen esas unsurun, devletin taşradaki gücünün sınırlılığıyla ilgili olduğunu görürüz⁵⁹. Çünkü nasıl ki, 15 yüzyıldaki devlet müdahalesi ile 17-18 yüzyıllardaki devlet müdahalesinin kapsamının farklılığı, devlet gücünden kaynaklanmışsa, taşradaki iktidar ilişkisini değiştirme fonksiyonuyla organize edilen muhasıllığın da, amaçlanan sonuçlara ulaşmaması için devletin güçlü olması şarttı. Oysa ki devlet, muhasıllık sistemini uygulama kararlığını gösterdiğinde, iltizam sistemin getirdiği düzenden rant sağlayan ya da varlıklarını bu sistemde bulan sosyal/iktisadi zümreleri ortadan kaldıracak kadar güçlü değildir. Buna paralel olarak maddi kaynakları da son derece sınırlı olan devletin, yetmişmiş insan gücü ise, yok denecek kadar azdır. Esasında Tanzimat bürokratlarının da bu durumun farkında olmadığı söylenemez. Çünkü bir bakıma, muhasıllık bünyesinde görev dağıtımına dayalı olarak kurulan oto-kontrol düzeni, muhasılların gelir-gider kayıtlarının meclis kanalıyla kontrolü, belirli periyotlar halinde merkeze ulaştırılma zorunluluğu ve üst düzey iki devlet adamının müfettiş olarak görevlendirilmesi⁶⁰, devletin özellikle bürokratik zayıflıklarını kapatmak amacıyla geliştirdiği yöntemler olmuştur. Ne var ki gerek muhasıllardan ve gerekse meclis üyelerinin görevlerini nüfuzlarını artırmak amacıyla kullanmaya devam etmeleri, bürokratik alt yapı eksikliğinin giderilemediğini ve devletin çıkar işbirliğine dayanan iktidar ilişkilerini kıramadığının emareleri olmuştur. Zira muhasıl olarak atananlar yerel kişiler ise; meclisteki diğer kişilerle işbirliği yapıp vergi tarh ve tevziinde ve harcamalarda usulsüzlük yaptıkları, vergi kaynağı üzerinde baskı kurabildikleri merkezden atanmışlar ise, bu kez de hem bölgeyi tanımadıklarından hem de yerel çıkar grupları arasındaki işbirliğini bilemediklerinden beklenen faydayı sağlayamadıkları görülmüştür. Kuşkusuz, bu değerlendirmeyi, her muhasıllık bölgesinin birbirinden ayrı, bağımsız olması nedeniyle genelleştirmeyiz. Elbette ki başarılı olan muhasıllarda

⁵⁹ Osmanlı ekonomisinde devlet müdahaleciliği konusunda bkz. Pamuk, *a.g.e.*, s. 19-29.

⁶⁰ Müfettiş gönderme nedeni, muhasıl, askerî zabıtlar ve meclislerin görevlerini tam olarak yapıp yapmadığını denetlemek, halka yeni bir dönemin başladığını etkin insanların ağzından bir kez daha ilan etmek içindir. Zira denetim mekanizmasının kurulmuş olması siyasi iradenin kararlılığının da işaretidir. Çünkü müfettiş olarak atanan Arif Hikmet Beyefendi ile Çerkeş Mehmet Efendi'nin göreve atanmaları tarihi 23 Mart 1840'dır. Yani muhasılların çoğu görev yerlerine ulaşmadan müfettiş atamıştır. Dolayısıyla devlet uygulamanın takipçisi olmuştur. Müfettişlerin görevleri için bkz. BOA, İ.DH, no. 603. Bu konuyla ilgili ayrıca bkz. Mahir Aydın, "Ahmet Arif Hikmet Beyefendi'nin Rumeli Tanzimat Müfettişliği ve Teftiş Defteri", *Bellekten*, LVI/215 (1992), 69-175; Çakır, *a.g.e.*, s. 101-126.

olmuştur. Karşılığında ödüllendirilenler de vardır⁶¹. Buna karşın, azil olayları da sıkça yaşanmıştır⁶². Ne var ki, elimizdeki veriler, başarı veya başarısızlığın ölçütünün, devletin gücünden ziyade görev verilenlere veya bölgelerin demografik, ekonomik, sosyal koşullarına bağlı olarak değişim gösterdiğini ortaya koymaktadır⁶³.

Muhassıllık kurumunun başarısız olarak addedilmesine neden olan unsurlardan bir diğeri de, kurumun kendi yapısından kaynaklanan riskler ve bu yapının neden olduğu maliyet olmuştur. Çünkü muhassıllığın, sabit ve değişmez kurallara dayandırılarak uygulamaya başlandığı iddia edilemez. Elimizdeki verilere göre; Nisan 1840 tarihinden itibaren görev yerlerine ulaşan muhassıllar bir yandan vergi defterlerini devralıp, mal-mülk sayımına başlamışlardır⁶⁴. Diğer yandan da Mayıs-Ağustos aylarına yayılan seçimle, muhassıllık meclislerini kurma çalışmalarını yürütmüştür⁶⁵. Bu evre aynı zamanda, yanlış anlamlardan ya da karşılaşılan sorunlara paralel olarak (kurallara uyulmadan

⁶¹ Gelibolu Vize muhassıllarına halkın da memnuniyeti sağlanarak vergi toplamda başarılı olmalarından dolayı rütbe verilmiştir. BOA, İ.DH, no. 2525.

⁶² Mesela Adapazarı Muhassılı Divan-ı Hümayun'dan Sakitzade Ahmet Ağa'nın azli yerine eski Alaşehir Ayanı Abdullah Ağa getirilmiştir. BOA, İ.DH, no. 1788. Cuma Balıkesir muhassılı uygunsuz hareketleri nedeniyle azledilmiştir. BOA, İ.DH, no. 689.

⁶³ Başarısız olup yargılanan muhassılların bir kısmı için bkz. BOA, İ.MVL, no. 120; BOA, İ.MVL, no. 51; BOA, İ.MVL, no. 58; BOA, İ.MVL, no. 440; Başarılı olup ödüllendirilenler için ise bkz. BOA, İ.DH, no. 638; BOA, İ.DH, no. 734; BOA, İ.DH, no. 1503.

⁶⁴ Elimizdeki veriler muhassılların Nisan ayından itibaren görev yerlerine ulaştığını gösteriyor. Yalnız sadece Cengiz Kırılı'nın tespitlerine göre 11 Şubat'ta Edirne'ye ulaşan Muhassıl Ethem Bey, 17 Şubat'ta görevine başlayıp, sonra da hemen Edirne meclisini oluşturma çalışmalarına başlamıştır. Bkz. Kırılı, a.g.m., s. 62.

⁶⁵ Muhassıllık meclislerinin seçim yöntemini, bugünün terminolojisi ile açık oy açık tasnife dayanan iki dereceli seçim yöntemi olarak tanımlayabiliriz. Mayıs'dan Ağustos 1840'a kadar geçen süreçte muhassıllıklarda seçim yapıldığını arşiv kayıtlarından takip edebiliyoruz. Mesela Tekirdağ'ında seçimler Mayıs sonunda, Afyon'da Temmuz ayında, Eskişehir'de Haziran ayında seçim yapılır. Fakat seçim usulünde bölgelerine göre farklı uygulamalar görüldüğünü ve hatta usulsüzlükler yapıldığını da kayıtlardan izlemek mümkündür. Ancak devletin bunun takipçisi olduğunu ve yenilen seçimlerin olduğunu da biliyoruz. Örneğin İnönü kazasında yapılan usulsüzlük nedeniyle Ağustos ayında İnönü seçimleri yenilenir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Efe, a.g.t., s. 59-72 ve 121-126. Ancak Seçim yönteminin taşra teşkilatında ilk kez uygulanmadığını da vurgulamak gerekir. Zira 1790 yılından beri ayanların seçimle işbaşına getirilmeye başlanması, uygulanan seçim yöntemini tartışmaya açsa da en azından seçim olgusunun taşra idaresine birden bire girmediğini gösterir. Ayan seçimi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. V. P. Muatafçieva, "XVII. yüzyılın Son On Yılında Ayanlık Müessesesi", *İstanbul Üniversitesi Tarih Dergisi*, çev. Bayram Kodaman, sayı 31 (İstanbul 1978), s. 163-182.

MUHASSILLIK

kurulan meclisler nedeniyle yenilen seçimler, mal-mülk sayımlarında yaşanan olumsuzluklar gibi) ya 24 Ocak talimatnamesine yapılan eklerin ya da doğrudan ilgili muhassıllıklara yeni kuralların bildirildiği bir dönem olmuştur. 1841'e gelindiğinde ise, muhassıllık organizasyonu 1840 yılında yola çıkıldığından oldukça farklı bir yapıya dönüştürülmüştür. Azalan muhassıllık sayısı, kaldırılan küçük meclisler, naiplerin yeniden mahkeme ücretlerinden maaş almasının kabul edilmesi ve muhassılın üzerinde değil ama görevlendirildiği kazanın malî işlerinden sorumlu olmak üzere, muhassıllıkların merkez kazasına atanan defterdarların varlığı, hep bu dönemin yapısal değişiklikleri olmuştur⁶⁶.

Diğer yandan, Tanzimat bürokratlarının çözüm üretme reflekslerinin bir yansıması olarak görülebilecek bu yapısal değişikliklerin temelinde, 140 muhassıllığın devlete olan maliyeti olduğunu vurgulamalıyız. Çünkü muhassıllık; aşar, menzil, mahkeme gelirleri, gümrük, vakıf vb. tüm vergi kalemlerinin muhassıllar tarafından toplanıp, maaş, harcırah, bakım-onarım, kırtasiye gibi tüm harcamalarında muhassıllık mal sandığından karşılanması üzerine inşa edilmiştir⁶⁷. Ancak muhassıl, kâtipler, naip, müftü gibi taşrada diğer görevlilerle beraber meclis üyelerine maaş verilmeye başlanması, mukayyit, jurnal memuru dışında sayım, yazım ve ta'şir için yeni istihdamların yapılması, mal sandığından çok fazla ödeme yapılmasını zorunlu kılmıştır. Yine muhassıllıkların gelirlerinden çok büyük meblağlara ulaşan miktarlar, askerî zabıtlere bağlı olmak üzere bölgeden yapılan yeni istihdamlara ve muhassıllık bölgesinden konaklamak zorunda kalan askerî birliklerin tayinat vb. harcamalarına ödenmiştir. Muhassıllık masraf defterlerinin ortaya koyduğuna göre; sivil ve askerî görevlilere ödenen bu miktar tüm harcamaların % 80-90'ına ulaşmıştır⁶⁸. Bu da; muhassıllık gelirlerinin çok büyük bir kısmının masraf olarak yine bölgede harcandığını gösterir. Dolayısıyla devlet vergi gelirlerini en

⁶⁶ BOA, C.DH, no. 12684.

⁶⁷ Maliyedeki merkezi kontrol prensibi yani her türlü gelirin merkezi hazine adına toplanması ve her türlü giderin buradan ödenmesi konusundaki esas için bkz. İnalçık, a.g.m., s. 628.

⁶⁸ BOA, *MLMSF*, 2267 numarada kayıtlı Siroz muhassıllığının 1841 yılı toplam 1.203.480 kuruşluk harcamalarının, % 45'i askerî harcamalar, % 45 muhassıllığa merkez memuru olarak atananlar ile meclis üyelerinin ve ihtiyaç oranında bölgeden istihdam edilenlere ödenen ücret bedelleri oluşturmuştur. Benzer sonuçlar BOA, *MAD*, no. 10551'deki deftere göre Burdur Muhassıllığı için de geçerlidir. Nitekim harcamaların % 43,5'i askerî harcamalar % 41,5'i memur maaşları %15'i de işletme, inşaat vb. yönetim harcamaları için yapılmıştır.

az kayıpla merkeze ulaştırma amacına ulaşamamıştır. Yalnız bu durum, muhassıllıkların vergi toplamada tümünden başarısız oldukları şeklinde değerlendirilmemelidir. Çünkü muhassıllığın iki yıllık uygulama süresi içinde merkez hazinenin, 1840 yılı içinde toplam gelirlerinin (283.788.488 kuruş) % 45,7'si (129.695.692 kuruşu) muhassıllık gelirlerine aittir⁶⁹. Aynı şekilde 1841 yılı hazine gelirleri içinde (562.911.000 kuruş) muhassıllık gelirleri oranı % 52,2'ye (333.243.310 kuruşa) ulaşmıştır. Ne var ki, bu gelirlerin büyük kısmı yine muhassıllık bölgelerinde harcanmıştır⁷⁰.

Karşımıza çıkan bu tablo, Tanzimat bürokratlarının 1840 yılında, bu kadar çok muhassıllık bölgesi oluşturulurken acaba bunların maliyetini düşünmemiş miydi sorusunu sormamıza neden olmaktadır.

Ne var ki Osmanlı maliyesinde gelire göre tahsisat işlemi vardır. Giderlere göre planlama yapılmıyordu. Bu nedenle muhassıllık sınırları içinde tüm vergi gelirleri muhassıllık mal sandığında toplanması kararlaştırılırken harcamaların boyutlarını öngörmek zordur. Zaten başta muhassıl ve meclis üyelerinin maaşlarının miktarlarının da kesinleştirilmediğini görürüz. Yalnızca herkesin şöhreti kişiliği ve muhassıllık bölgesinin önemine göre maaş bağlanması kuralı getirildiği anlaşılır⁷¹. Aynı şekilde bölgeden yapılacak askeri

⁶⁹ 1840 yılına ait muhassıllıkların ayrı ayrı gelir miktarları için bkz. BOA, KK, no. 5886. Ayrıca Y. Cezar, ortaya koyduğu üzere 1840 yılı içinde merkezi hazinede önemli yapısal değişiklik olmuştur. 1840 yılının 3. ayında Mansure, Redif ve Hazine-i Âmire ilga olunarak bu hazinelerin hesapları Maliye Hazinesi ile birleştirilmiştir. Böylece Reblü'l-evvel 1256/1840 tarihinde büyük bir hazine ortaya çıkmıştır. Cezar, *a.g.e.*, s. 292. Hazinenin toplam gelirleri 283.788.488 kuruştur. Bunun 129.695.692'si muhassıllık gelirlerine aittir. Bununla birlikte 1840 yılı içinde Maliye Hazinesi masrafları karşılamak için, gerek padişah (Şaban ayında da padişah 5 milyon kuruş yine tavizen borç vermişti) gerekse 2 ayrı bezirgandan (2.210.000 kuruş) borç almıştır. 1840 yılı hazinenin toplam giderleri ise: 428.315.353 kuruştur. Hazine giderleri içinde en büyük pay toplam giderin %51,90'ı ile askeri giderlerdir. Hazinenin en büyük masraf kalemlerinden ikinci sırada ise %14,43 ile maaş ödemeleri gelmektedir. Cezar, *a.g.e.*, s. 297-298.

⁷⁰ Mesela Eskişehir muhassıllığının 1840 yılı vergi tevzii 936.921 kuruş iken muhassıllığın harcamaları 551.000 kuruşa ulaşmıştır. BOA, *MLMSF*, no. 1673. Bu rakamlar gelirin % 58,80'inin bölgede harcandığını gösterir. Harcamaların dağılımında ise; memur maaş ödemeleri % 59,78 ile birinci sıradadır. Bunu % 16,14 ile güvenlik giderleri ve % 24,06 ile kırtasiye, onarım giderleri izlemiştir. Masrafların haricinde geri kalan gelir ise; polişe ya da nakit olarak merkez hazinesine teslim edilmiştir. Ayrıntılar için bkz. Efe, *a.g.t.*, s. 130-138.

⁷¹ Muhassılların 1841 yılı maaşları için bkz. BOA, *MAD*, no. 9061; Çakır, *a.g.e.*, s. 45-46.

MUHASSILLIK

ve sivil istihdamlar için de sabit standart bir maaş belirlenmediğini, işin niteliğine, süresine göre geçici istihdamlar yapıldığı görülür. Bu nedenle Tanzimat bürokratları için, harcamaların boyutunu ve teşkilatın maliyetini önceden hesaplamak güçtür. Zira muhassılığa geçiş kararının alındığı toplantılarda da önceliğin, hazinenin ilk 6 aylık nakit ihtiyacının karşılanmasına verildiğini, muhassıllıkların maliyetinin ne olacağı yönünde her hangi bir fikir beyan edilmediğini görürüz. Fakat buna rağmen Tanzimat bürokratlarının ortaya çıkan bu maliyet karşısında; yeni düzenlemeler yapma çabası içinde olduğuna tanık oluruz. Örneğin, az önce yapısal düzenlemeler diye sözünü ettiğimiz, 1840 Temmuzundan itibaren muhassıllık sayısında yapılan indirimle, yaklaşık 140 olan sayının 51'e düşürüldüğünü biliyoruz⁷². Yine azil ve tebdil sonrasında yapılan yeni atamalarda maaşlara sınır getirilmesi bu gayretin ürünleridir⁷³. Bu sayede masraflarda % 37'lik bir tasarruf sağlanmıştır. Üstelik 1840 tecrübesinden sonra, toplam gelir-giderlerle ilgili bir ön tahmin niteliğinde 1841 yılına ait hesaplamalar yapıldığını da görürüz⁷⁴. Özetle personel rejimi ve ücret politikası olmayan Osmanlı yönetimi, muhassıllıkla yeni malî politikaları

⁷² Muhassıllık sayısının düşürülme yöntemini örneklemek gerekirse; mesela Mart 1840 tarihinde Hüdavendigar eyaletine bağlı Eskişehir kazasında iki muhassıllık oluşturulmuştu. Eskişehir Muhassıllığı: Eskişehir, İnönü Seyitgazi ve Karacaşehir Kazalarını kapsamaktaydı. Muhassılı Kula Eski Voyvodası Mehmet Emin Bey, Sivrihisar Günyüzü Muhassıllığı: Sivrihisar, Günyüzü, Mihaliççik, Karahisar-ı Günyüzü kazalarından oluşuyordu muhassılı ise Ethem Bey idi. Önce Sivrihisar muhassıllığı Göynük muhassıllığı ile birleştirilmiş. Sonrada Eskişehir muhassıllığına ilhak olunmuştu. BOA, MAD, no. 7928, s. 7-11. Akabinde de Aralık 1840 (muhassıllığa geçiş kararının yıl dönümü ama uygulamanın başlamasından henüz bir yılı bile doldurulmadan) Eskişehir Muhassıllığı Bilecik muhassıllığı ile birleştirilmiştir. Muhassıllığına ise, Müderris Reşit Efendi tayin olmuştur. Ayrıca coğrafi gerekçelerle Büyük meclisin Söğüt'te toplanması kararlaştırılmıştır. Böylece Eskişehir muhassıllığı dâhilindeki kaza sayısı 4'den 9'a yükselirken Bilecik'e muhassıl vekili atanmıştır. Eski Bilecik muhassıllığı içinde Söğüt, Lefke Akhisar kazaları vardı. Aralık 1840 da Bilecik Eskişehir'e ilhak olunca buraya 2500 kr maaşla muhassıl vekili atanmış ve yeniden küçük meclis oluşturulmuştur. Bilecik'te bulunan Binbaşı Mustafa ağa yerine de tenzili maaş ile bir yüzbaşı atanmıştır. BOA, Maliye Mektubi (ML.MKT), no. 49, s. 115-117.

⁷³ Mesela, Kıbrıs'ın ticari önemi nedeniyle, yabancı dil bilen kişilerin muhassıl atanmasına özen gösterilirken maaşı da yüksek tutulmuştur. Fakat bu miktar sonradan 20 binden 15 bine indirilmiştir. BOA, İ.DH, no. 1044; Aynı şekilde İzmir muhassılının maaşı 25 binden 22 bin 500 kuruşa indirilmiştir. BOA, İ.DH, no. 1721.

⁷⁴ Tevfik Güran, 1841 yılına ait hesaplamaları bütçe taslağı hazırlanmasına yönelik bir girişim olarak değerlendirmektedir. Bkz. *Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları*, Ankara 1989, s. 7.

uygulama kararlılığını göstermiş, fakat hedeflendiği üzere, etkin bir vergi tahsil sistemi kuramamıştır. Diğer bir deyişle de, malî merkezileşme çabaları, taşranın kemikleşmiş çıkar ilişkilerine ve yetersiz bürokratik alt yapı eksikliklerine takılmıştır. Muhassıllığa kesilen faturada; aslında, devletin Tanzimat'la beyan ettiklerinin maliyeti olmuştur.

Sonuç

Tanzimat'a dek gelinen süreçte iç borçlanma kurumlarının geçirdiği süreci düşündüğümüzde, Osmanlı malî sistemin sürekli evrildiğini görürüz. Fakat iltizamın feshedilip, muhassıllık sisteminin uygulanma kararının verilmiş olması, bu sürecin seyirinde görülen en önemli kırılma olarak karşımıza çıkmaktadır. Artık tımarların gelirlerinin muhassıl kanalıyla toplanması, tüm mukataa ve malikânelerin idaresinin muhassıllara verilmesi ve esham kayıtlarının muhassıllar tarafından öncelikli yapılacak görev addedilmesi, malî sistemde "radikal" bir dönüşümü getirmiştir. Ne var ki genel çerçevesi Tanzimat'ın hedefleri doğrultusunda Tanzimat bürokratlarınca çizilen ve belirlenen kural ve görev tanımları içinde eski dönemin insanların da ortak edilerek gerçekleştirilen taşraya müdahale planı, taşrada devlet gücünü kurmada yetersiz kalmıştır.

Bununla beraber, iki yıllık uygulama süreci içinde mahalli idarenin ve mali bürokrasinin oluşum sürecine zemin hazırlanmıştır. Özellikle de cârî idare yöntemleri bakımından eksiklikleri zayıflıkları olsa da, yenilik anlamına gelebilecek uygulamaların denendiği bir süreci başlatmıştır. Mesela sistemin çok geniş bir coğrafyada uygulamaya girmesi hem bir yenilik hem de cesaret verici bir karardır. Bunun yanında böylesine geniş coğrafya üzerinde, dikey hiyerarşisi olan malî hücre yapılanması daha önce malî /idarî yapıda görülen bir olay değildir. Ancak yatay hiyerarşik yapı üzerine kurulu, yetki sorumluluk çizgisinin belirlenmemesi, valinin neredeyse adının hiç geçmemesi ya da en azından kurumla ilişkilerini belirleyen yeni bir düzenleme yapılmamış olması, bir eksikliktir. Bununla beraber, meclis'in taşra teşkilatında, idarî, malî, adli güvenlik yetkilerin kullanımında öne çıkarılmak istenmesi, devletin taşardaki iktidar ilişkilerini değiştirmek için seçtiği yeni bir yöntemdir. Fakat görev verilen insanlar hep eski dönemin insanları olması, önemli bir bürokratik alt-

MUHASSILLIK

yapı eksikliği olmuştur. Ancak görev verilenlerin yeni bir organizasyon şekli ile yetkilerini kullanır hale getirilmesi, bu eksikliği ortadan kaldırmak için getirilen yeni yaklaşım farklılığı olmuştur.

Öte yandan, kurumun bünyesinde gelir toplama yetkisine paralel, koşulları belirlenmeden harcama yetkisinin verilmiş olması, harcamaları artırıcı etki yapmıştır. Bu da, etkin bir vergi tahsil yöntemi kurmak amacıyla çıkılan yolda, umutların batağa saplanmasına yol açmıştır. Fakat görüldüğü kadarıyla, Tanzimat bürokrasisi aksayan yönlerini, alınan yeni tedbirlerle engellemeye çalışmıştır. Ortaya çıkan riskleri yönetmede çaba sarf etmiştir. Dersler çıkarmıştır. Deneyim kazanmıştır. Nitekim bütçe ve taşradaki personel politikası eksikliğini, 1842'yi takip eden yıllarda, yeni kural, yeni kadro oluşturarak ortadan kaldırma yönündeki eylemlerine devam ettiği görülecektir.

Abstract

LOCAL ADMINISTRATIVE PRACTICES INTRODUCED BY THE NEW FINANCIAL SYSTEM IN THE OTOMAN EMPIRE: THE CASE OF MUHASSILLIK

The term of "muhassıl", which means collector and financial manager, had been used in the Anatolian Seljuk state prior to the Ottoman State. With the Tanzimat period, we observe that term is re-defined and the office was organized under an institution. This paper focuses on the organization system of muhassillik between the years 1840-42. It also aims the evaluation the reasons, methods and tools of the muhassillik system. As, it is necessary to evaluate how to bring the Tanzimat, which is accepted as the real starting point for the modernization in the terms of "state" and "administration" a new rennoation in order to determine the support of the muhassillik which is the first institution of Tanzimat.

Keywords: Tax collector, Assembly of muhassillik, İltizam, Tanzimat, Military Officer.

