

**OSMANLI DEVLETİ'NİN İÇ BORÇLANMA KAYNAKLARI  
OLARAK EMEKLİ VE YARDIMLAŞMA SANDIKLARI  
PENSION AND CHARITY FUNDS AS INTERNAL LOAN SOURCES  
IN THE OTTOMAN STATE**

Mehmet GÜNEŞ \*  
Nursel MANAV\*\*

**Öz**

Osmanlı idaresi, değişen çağın yeni ekonomik koşullarına uyum sağlamaya çalışırken sorunlar yaşıyordu. Devlet, özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, bütçe açıklarını kapatmak için borçlanma yoluna gidiyordu. Borçlanma serüveni, zamanla bir kısır döngü haline geldi ve içinden çıkılmaz hal aldı. Dış kredi bulamayan hükümet, devlet kontrolündeki sandık adı verilen kaynaklara yöneldi. Nitekim bu sandıklar, işlem koşulları bakımından diğer kredi kurumlarına göre daha avantajlıydı. Bu makale, ekonomik kriz ve borç içindeki devletin, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra diğer finans kurumlarına kıyasla sandıklardan daha elverişli şartlarla, daha uygun faiz ve geri ödeme seçenekleriyle kredi alabildiği ve bu kredi şartlarını dilediği biçimde değiştirebildiği üzerinde durmaktadır. Bu kapsamda, örnek olarak Eytam, Ağavat, Menafi, Mülkiye Tekaid, Mâzuliyet, Emniyet ve İlmiye Tekaid sandıklarından hükümetin aldığı borçlar ile bu borçların koşulları incelenmektedir. •

**Anahtar Kelimeler**

Osmanlı Devleti, İç borçlanma, Emekli sandıkları, Yardımlaşma sandıkları, Bankacılık.

**Abstract**

The Ottoman government had problems trying to adapt to new economic conditions of the changing era. In particular, since the second half of the 19th century, the state borrowed to close the budget deficits. Borrowing adventure gradually turned into a vicious circle and became inaccessible. The government, unable to find foreign loans, turned to other state-controlled debt sources called funds. Because these funds were more advantageous than other credit institutions in terms of their processing conditions. This article emphasized that after the second half of the 19th century, the state in economic crisis and debt could obtain credits from the funds with more favorable terms and more suitable interest and repayment options compared to other financial institutions and could change the terms of these credits as it wished. In this context, as examples, the debts taken by the government from Orphan, Aghavat, Benefit, Civil Service Pension, Dismissal, Security and Scientist Pension funds and the conditions of these debts are examined. •

**Keywords**

The Ottoman State, Internal debt, Pension funds, Charity funds, Banking.

\* Doç. Dr. Iğdır Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü Öğretim Üyesi, mhmgunes@gmail.com, <http://orcid.org/0000-0003-1245-9233>.

\*\* Dr. nurmanav2007@hotmail.com, <http://orcid.org/0000-0001-7928-9297>.

Gönderim Tarihi: 29.07.2019  
Kabul Tarihi: 19.11.2019





## I. DEVLETİN BORÇLANMA SÜRECİ

Devlet, savaş ve maaş giderlerini finanse etmek için çare olarak 17. yüzyıldan itibaren iç borç alma yolunu deniyordu. Bu amaçla 1683 tarihinden sonra ülke çapında hane başına olağanüstü bir vergiyi (imdad-ı seferiye) toplayarak iç borçlanmaya gitti. Barış zamanında ise imdad-ı hazeriye adında bir vergiyi düzenli olarak toplamaya başladı (Tabakoğlu 2005: 211, 212). Bunun dışında devlet adamlarının mallarına el konuldu. İlk olarak II. Mehmed zamanında 1453'te Çandarlı ailesinin malları müsadere edilerek başlayan bu uygulamayla merkezi otorite, rakip güçler oluşmasını önlemeyi ve haksız kazançları hazineye döndürmeyi amaçlıyordu (Karataş 2006: 228-231). Devlet, zengin askeri zümrenin, sarraf ve tüccarın servetine de el koyabiliyordu. Lakin bu yolla sağlanan kaynaklar, savaş giderlerinin sınırlı bir bölümünü karşılıyordu (Alper-Anbar 2010: 31).

Bürokrat veya zengin kesimden borç alındığına dair örnekler de mevcuttur. 1788'de Cezayirli Hasan Paşa'dan ve ardından sarraflardan borçlar alınmış, zenginlerin devlete borç vermesi yönünde emirler çıkarılmıştı (Yılmaz 2002: 190, 191). 1780'lerin sonlarında Bursa'da Hasan Ağa'dan borç istenmişti. Fermanı getiren mübaşir, Hasan Ağa'nın nakit parasını zapt ve alacaklarını tahsil ile görevlendirilmişti. Başka bir örnekte, 1789'da Bursa'da borç alınabilecek kişiler ile alınacak borç miktarı hakkında yazışmalar yapılmıştı (Günay 2012: 273, 275).

Sarraflık da devletin mali yönden ilişkide bulunduğu bir finans ayağıydı. Kredi sağlamanın önemli aracı olan bankacılık, Osmanlı'da 19. yüzyılın ikinci yarısında başlıyordu. Bundan önce bankacılık işlemleri sarraflar tarafından yürütülürdü. Para alıp satmayı iş edinen bu zümre, gayrimenkul alım satımında aracılık etme, saray mensupları ile devlet adamlarının finans işlemlerini yürütme, kişi ve kurumlara faizle borç verme, iltizam sisteminde mültezimlere kefil olma, devlete kredi açma gibi parasal birçok alanda faaliyet gösterirlerdi. Fatih döneminden 18. yüzyıla kadar Rumlar ile Yahudilerin yürüttüğü bu meslek bu dönemden sonra büyük ölçüde Ermenilerin eline geçti. Bir kısmı Levantenlerden oluşan sermaye sahibi kesim de sarraflık ve bankerlik yapıyordu. Mali açıdan güçlenen sarrafların bir kısmı bankerliğe geçti. Çoğunun ikamet ve işyeri Galata'da olduğu için Galata bankerleri diye anılan bu kesim özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren giderek güçlendi. Sarraflar genellikle Galata semti ve civarında buldukları için bunlara Galata sarrafı ve 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Galata bankerleri denildi. Bunlar, kâğıt para piyasasından, faizle borç vermekten, dış borçlara aracılık etmekten önemli kazanç sağlardı. Bu dönemde İstanbul'da Baltazzi, Zarifi, Kamondo, Koronio, Mavrokordato, Ralli, Mısırlıoğlu gibi isimler tebarüz etti (Akyıldız 2009: 163, 164).

19. yüzyılda devletin zor zamanlarında sarraflar, devlete kredi açma veya dış borçlara aracılık etme işlevini yerine getirdiler. Saray ahalisinin ihtiyaç duyduğu paralar da bunlardan borç alınarak karşılanıyordu. Dış borçların geri ödemelerinde, kısa vadede bankerlerden kredi alınıyordu. Nitekim 1855 yılı dış borç itfası için Londra'ya gönderilmesi gereken meblağın bir kısmı banker George Zarifi'den kredi alınarak tamamlanmıştı (Hulkiender 2003: 24-31).

Dünya ekonomisiyle 19. yüzyılda ilişkileri artan Osmanlı Devleti'nde ilk olarak İngilizler banka kurma girişiminde bulundular. Sonradan Fransızlar da banka önerisi yaptılarsa da Osmanlı idaresi, yabancı sermayeli bankacılığa tereddütle bakarak bu taleplere yanaşmadı. Benzer isteklerin bir ürünü olarak 1842'de yabancı tüccar tarafından, İzmir'deki İsveç konsolosunun himayesinde İzmir Bankası faaliyete geçirildi; ancak Osmanlı idaresi, kendi kontrolü dışında oluşan bu kurumu da tanımayıp kapattı. Bunlar dışında Osmanlı ülkesinden ilk olarak 1849'da sermayedarları Jacques Alléon, Emmanuel Baltazzi ve Osmanlı hükümeti olan Dersaadet Bankası teşkil edildi. Bankanın en önemli görevi kaime ve kambiyo istikrarını

sağlamaktı. Bu girişimden beklenen gayeler hasıl olmayınca, dış borç/kredi alarak bankayı tasfiye etme yoluna gidildi. Banka, Temmuz 1852'den itibaren yeni bir poliçe ihraç işlemi bulunmadı. Tasfiye için gerekli borç görüşmeleri yapılırken banka, 1853 yılına kadar faaliyetlerine devam etti (Serदारoğlu 2011: 51-56, 120).

Osmanlı Devleti'nin idaresini finanse etme, kredi sağlama, devlete ait hesapları tutma, varlıkları muhafaza etme ve iç/dış borç hizmeti yürütme fonksiyonlarını icra edecek bir merkez bankasına ihtiyacı vardı. Böyle bir kurum olan Osmanlı Bankası, 1856'da İngiliz-Fransız yatırımcıların ortaklığı ile kurulabildi. Bankanın yönetim kurulu ve üst düzey yönetimi hissedarlar tarafından belirlenirdi. Osmanlı hükümeti, yalnızca bankayı teftiş edecek bir nazır atayabilirdi. Hükümet, bankayla kredi temini, devlet gelirlerinin hükümet adına tahsili ve merkeze nakli, devletin iç ve dış borçları, mali konularda danışmanlık gibi ilişkiler içindeydi (Bayraktar 2011: 95, 96). Autheman, 1875 yılındaki banka ve hükümet arasındaki anlaşma hakkında, Eldem ise Osmanlı Bankası'nın kuruluşu hakkında geniş bilgi vermektedirler (Autheman 2002: 74-75; Eldem 1999: 29-52).

Kapitalist sistemin Osmanlı ülkesinde etkili olduğu 19. Yüzyıl boyunca oluşan yabancı sermayenin ülkedeki iktisadi tahakkümünden kurtulmak için II. Meşrutiyet döneminde, milli iktisat oluşturma konusu üzerinde duruldu. Nitekim dünya ekonomisi ülke çıkarlarıyla örtüşmüyordu. Osmanlı Bankası ile Duyun-ı Umumiye, devlet içinde devlet gibi olmuşlardı. Milli banka kurmak için 1914 yılı başlarında ilk somut adımlar atıldı. Evkaf Nezareti'nin de sermayedarlar arasında bulunacağı bir banka kuruldu. Ne var ki Osmanlı Bankası'nın işlevini üstlenecek, milli sermayeden oluşan bir devlet bankasına ihtiyaç bulunuyordu. Bu düşünceyle 1917'de İttihatçı Milli Bankası kuruldu. Bu banka, ülkede ticaret ve sanayi alanında faaliyet göstermek üzere Türk sermayesiyle teşkil edildi. Bankanın pay senetleri satışa çıkarılıp Ziraat Bankası şubeleri tarafından satıldı (Toprak 2003: 81-84, 87, 90).

## II. YARDIM VE KREDİ KURULUŞU OLARAK SANDIKLAR

Osmanlı Devleti'nde birçok alanda faaliyet gösteren yardım ve kredi sandıkları vardı. Mesela ölen yeniçerilerin yetimlerine kalan malları korumak ve rüştüne gelince sahibine vermek amacıyla, 16. Yüzyıldan itibaren rastlanan kayıtlara göre yeniçeri mensupları tarafından Eytam Sandıkları denilen fonlar teşkil edilmişti (Özcan 2006: 108). Lakin yeniçeri ocağında 18. yüzyılda artan bozulmalar bu alana da yansdı. Yeniçeri terekeleri beytülmale gönderilmek yerine, ölenin yanında bulunanlar veya bağlı olduğu serdari tarafından alıkonuldu (Şenyurt 2017: 162). Bu sandıklar, 19. yüzyıl ortalarından itibaren devlet eliyle yönetilen bir fona dönüştü. Yetim mallarını muhafaza için düzenlemeler yapıldı. Yetim mallarıyla ilgili işleri yürütmek üzere Aralık 1851'de Emval-i Eytam Nezareti ihdas edildi ve nezaretin ilk nizamnamesi yayımlandı (Özcan 2006: 106, 110; Çanlı 2002: 61). Söz konusu nizamnameyle birlikte Eytam Sandıkları, Emval-i Eytam Nezareti'nin kontrolüne girdi. Eytam Nezareti, yetimlere kalan malların kadı veya vasi tarafından kayıt altına alınması ve işletilmesi, çocuk reşit olunca faiziyle birlikte kendisine teslim edilmesi gayesiyle çalışıyordu. Bu yolla devlet büyük bir meblağı kontrol altına almış oluyor ve gerektiğinde ihtiyaçları için bu sandıklardan borç alma yoluna gidebiliyordu (Şahin 2017: 50, 62, 65).

Osmanlı kırsalında köylülerin ihtiyacı olan krediyi kendilerine temin etmek önemliydi. Bu ihtiyaç genellikle tefeciler tarafından, köylüyü mağdur edecek biçimde karşılanırdı. Durumu müşahade eden Midhat Paşa, köylüye kredi imkânı sağlamak ve onları faizcilerin elinden kurtarmak gayesiyle 1863'ten itibaren menafi/memleket sandıklarını teşkil etti. İncece usulü örnek alınarak köylünün birbirine destek olması sağlanmak isteniyordu. Köylünün yetiştirdiği

üründen belirli oranda pay alınarak sandık sermayesi meydana getirildi ve sermaye, kredi ihtiyacını karşılamak üzere düşük bir faizle bölgedeki köylüye kullandırıldı. Ahaliye verilen kredilerden elde edilen gelirler de yine ilgili köyler için sarf edildi (Midhat 1325: 29). Henüz ilk nizamnamesi bile çıkmadan önce bu sandıklar, 1863 ile 1867 arasında faaliyet gösterdi. Bundan sonra 1867 ile 1882 yılları arasında sandıklar ülkede yaygınlaştırıldı. Akabinde geçirdiği bir dizi değişim ve dönüşümden sonra bunlar 1888'de Ziraat Bankası haline geldi (Akgün 1986: 191).

Osmanlı döneminde görevden alınan bürokratların yaşesi de dikkate alınır. Görevden alınan kişilere mazuliyet maaşı denilen bir aylık ödenirdi. 1876'da ilan edilen Kanun-ı Esasi'de terfi, emeklilik ve mazuliyet maaşlarına yer verilerek bu konuda yasalar çıkarılacağı belirtildi. Ardından memurların emeklilik hakkı ve aylıkları için 1879'da bir yasa hazırlandı. Memurların maaşlarından kesinti yaparak emekli olunca bunlara aylık ödenmesini öngören düzenleme, 1881'de değişim geçirerek *Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaiüd Kararnamesi* adıyla yayımlandı. Hazine, sicili temiz ve iradeleri dışındaki nedenlerle azledilen memurlara mazuliyet aylığı ödüyordu. Bu aylıklar, 1891 yılında yayımlanan Mazuliyet Kararnamesi'ne göre ödenmeye başladı (Manav 2017: 66, 146-149).

Tanzimat döneminde, askerliğe ilişkin 1843'te yapılan bir düzenlemeden bir yıl sonra, eğitilmiş ve maharetli subay, zabıt ve neferlerin dışında kalan hasta, sakat ve yaşlılar emekli edilmişti. Ekim 1856'da çıkarılan bir nizamnameyle ümera ve zabıt emeklilerinden ölenlerin ailesine maaş bağlanmaya başlandı. Hazine, aylıkları ödemekte zorlandığı için nizamnamede ödemeler için sandık kurulması ve maaşlardan %2 kesinti yapılması öngörüldü. 1864'te bir nizamname yayımlanarak 1865'te Askeri Tekaiüd Sandığı kuruldu. 1869'da emekli bahriye askerlerinden ölenlerin ailelerine maaş bağlanması için nizamname çıkarıldı. 1880'de kara kuvvetleri için ayrı bir sandık kuruldu. Kara, bahriye ve tophane sandıkları, 1886'da Umum Askeri Tekaiüd Sandığı adı altında birleştirildi. 1870 yılından sonra ilmiye mensuplarından ölenlerin eş ve çocuklarına maaş bağlanması için *İnfak-ı Muhtacin-i Eytam ve Eramil-i İlmiyye Nizamnamesi* çıkarıldı ve bir sandık kuruldu. Bu arada işçiler için emeklilik fonu oluşturuldu. Tersane-i Âmir'e'de çalışan işçiler adına 1875'te ayrı bir sandık kuruldu. Emekli ve dul yetim aylıklarını ödemek üzere Amele Tekaiüd Sandığı tesis edildi. Mülkiye memurları için emeklilik sisteminin ertelenmesi sebebiyle çeşitli nezaretlerde kurulan sandıklar, çok parçalı bir emeklilik sisteminin ortaya çıkmasına yol açtı (Manav 2017: 7-13).

#### a. Eytam Sandıklarından Borçlanma

Sandıklardan alınan istikrazlara geçmeden önce belirtilmesi gereken bir husus, bu fonlardan yapılan borçlanmayla hazinenin başvurduğu diğer kredi araçları arasında farklar bulunduğu. Bu çalışmada incelenen ve çeşitli amaçlarla kurulmuş olan sandıklardan yapılan borçlanma, dış istikrazlarla ve ülkedeki banka ve bankerlerden alınan istikrazlarla, kredinin meblağı ve koşulları yönüyle kıyaslanamaz. Nitekim genellikle acil nakit ihtiyacını karşılamak, para transferini kolaylaştırmak veya diğer istikraz odaklarının hazineye para vermeyi reddettikleri dönemlerde yardım sandıklarına başvurulurdu. 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sandıklardan alınan istikrazlar için sayılan nedenlere, diğer borçlanma olanaklarının sınırlanmasıyla birlikte kredi koşullarının iyice ağırlaşması durumu da eklendi.

Daha önce belirtildiği üzere yetim mallarıyla ilgili işleri yürütmek üzere ihdas edilen ilk nizamnamesi Aralık 1851'de yayımlanan Emval-i Eytam Nezareti'ne bağlı olarak işletilen Eytam Sandıkları (Özcan 2006: 110; Çanlı 2002: 61), sermaye birikimiyle devletin kontrolü altında bulunuyordu. Eytam Sandıkları, devletin nakit talebini karşılayan sandıklardan biriydi. Eytam Sandıklarından kredi kullanımına çok sık başvurulmasa da 20. yüzyılın başına kadar devam ettiği belirtilmelidir. Osmanlı Devleti'nde Eytam Sandıklarından yapılan borçlanmaya

dair ilk örnek, isyanlarla çalkalanan Bağdad'daki askerlerin iki yıldan daha uzun süre ödenmeyen maaşı karşılığı, hazinede yeterli nakit bulunmadığı için alınan kredidir (Şahin 2017: 50, 65, 66).

Başta Hindiyeye ahali olmak üzere vilayetin tüm kesimlerine yayılan aşiret isyanları dönemin Bağdad valisi Namık Paşa tarafından bastırılmış, bu ayaklanmalara karşı tedbir alınmış (Ceylan 2009: 63-64); yaşanan gelişmeler nedeniyle harcamalar artmış, bölgeye ait gelir yetmemişti (A.AMD. 36/13). 1852 yılında Bağdad'daki nizamiye ve başıbozuk askerlerin 25, 30 aylık birikmiş maaşlarının ödenebilmesi için 25.000 Lira gerekliydi. Namık Paşa, ayrıca nizamiye askerlerinin birtakım masraflarına harcanmak üzere 25.000 Liraya daha ihtiyaç olduğunu başkente bildirdi. Hassas durum yüzünden acilen para ulaştırılması gerekiyordu; ancak vilayete nakit gönderilmesi mevcut şartlar altında oldukça güçtü.

Konu Meclis-i Mahsus'ta tartışılırken Maliye Nazırı Abdurrahman Nafiz Paşa, hazinede para bulunmadığını söyleyince çözüm olarak Erzurum'da hazineye ait bulunan 7.500 Liraya, 25.000 Lira ilave edilip Bağdad'a gönderilmesi planlandı. İstanbul'da karşılığı sehim kamesi verilerek 25.000 Liranın bölgedeki Eytam Sandığından borçlanması ve paranın Cidde üzerinden Namık Paşa'ya ulaştırılması kararlaştırıldı. Sandığa sehim kamesi verilmesinin nedeni, faizin daha yüksek olmasıydı (İ.DH. 1852: 249/15234) ki hükümet özel amaca hizmet eden Eytam Sandıklarının zarar etmesi yerine hazinenin bir miktar kayba uğramasına göz yumuyordu. Eytam Sandıklarından yapılan istikrazlarda her dönem bu itinanın gösterildiği söylenebilir (A.MKT.NZD. 50/72). Sandığa iki taksit halinde ödeme yapıldı ve ikincisinde de maddi kayba uğramamasına özen gösterildi (İ.DH. 1852: 253/15575).

Burada bir borçlanma örneğine girmeden önce, belirtmek gerekir ki makalede örnekleri görüleceği üzere, Osmanlı Devleti, hazinenin ihtiyaçlarını gidermek amacıyla gerektiği takdirde faizle borç alma yoluna gidiyordu. Nitekim 1852'de hükümet, ülke ekonomisini olumsuz etkileyen kambiyo kurlarındaki dalgalanmayı önlemek amacıyla kurulmuş olan Dersaadet Bankası'nın kapatılması esnasında, devletin bankaya karşı bulunan kredisini ödemek için Eytam Sandıklarından kredi kullandı. Hazinenin Dersaadet Bankası'na olan borcunu ve bankanın yurtdışına yapması gereken ödemeleri karşılamak üzere devlet ricalinden, sarraf ve bankerlerden borçlandı. Bu meblağ da yetmeyince Eytam Sandıklarından %6 faizle 25.278 Lira aldı. Eytam Sandıklarından alınan kredinin faizi, banka için yapılan diğer borçlanmaların oranından bir puan fazla belirlenerek sandığın maddi kayba uğraması önlenmek istenmişti (A.DVN. 1852: 82/96).

Eytam Sandıklarından borç kullanılırken faiz oranına dikkat edilmekte, diğer kurumlardan yapılan istikrazlara oranla daha yüksek faiz verilmekte, mukavele koşullarına riayet edilerek fonun zayıflaması önlenmeye çalışılmaktaydı. Nitekim Eytam Sandıklarından kaime olarak alınan borçların geri ödemesinde, karşılıkları altın ve gümüş sikke rayici üzerinden hesaplanarak sandıkların zarar etmesi engellenmişti (İ.ŞD. 1883: 66/3910). Daha önce, sandıktan borçlanana uygulanacak faiz oranları için de esneklik tanınmış, *Murahaba Nizamnamesi* gereğince faiz oranları %9'a çekildiği zaman 1887'de Eytam Sandıklarının özel nizamnamesine göre hareket etmesine izin verilmişti (MV. 1887: 2541).

Bundan sonra da hükümet eytam sandıklarından borçlanmaya devam etti. 1886-87 senesine ait bazı vilayetlerin âşar geliriyle tediye edilmek üzere aynı yıl hazinenin acil ihtiyacı için eytam sandıklarından bir kısmı sözleşme yapılarak ve bir kısmı da sözleşmesiz olmak üzere 153.688 Lira kredi aldı. Bu borç ödenemediği için 1887-88 âşar tahsilatından verilmesi kararlaştırıldı. 1887-88 yılı âşar hasılatı da borca karşılık havale edilemeyince 1888-89'a ait



gelirden tediyesi planlandı. Bu plan da gerçekleşmedi ve faiziyle birlikte borç, 398.678 Liraya ulaştı. Eytam sandıklarından daha önce alınmış ve bir kısmı tediye edilememiş istikrazlardan kalan meblağla birlikte 1891 yılının Mart ayına devreden toplam borç tutarı, 505.529 Lirası sözleşmeli ve 46.836'sı mukavele harici olmak üzere toplam 552.366 Liraya çıktı (İ.MMS. 1891: 123/5279).

Hükümet, Eytam Sandıklarından diğer bir krediyi de Selânik'teki askerlerin maaşları için kullandı. Hazinesinin nakit açığı nedeniyle bölgedeki idari ve askeri harcamaların karşılanması mümkün olmayınca gerekli meblağın temini için Eytam Sandıklarına müracaat edildi. Bu şekilde, askerlerin maaşını ödemek için lazım olan 10.000 Liranın bir kısmı Selânik Ziraat Bankası şubesinden, bir kısmı da bölgedeki Eytam Sandığı'ndan alındı. Sandık ile bankadan temin edilecek kredinin, çeşitli vergilerin yılsonuna kadar gerçekleştirilecek tahsilatından ödenmesi planlandı (İ.HUS. 1900: 80/12).

Eytam Sandıklarından hazine için yapılan en yüksek miktardaki borçlanma, 1920 yılında gerçekleşti. Buna göre hazine, Eytam Sandıklarından dört ay vadeli 400.000 ve Ziraat Bankası'ndan 250.000 Lira avans alacaktı. Hazineye ait gelirler bu avansa karşılık gösterilecek ve bazı miri emlakın ferağı yapılacaktı. Borç, İstanbul gümrükleri işlemlerinden dört ay içinde geri ödenecek; faiz oranı yıllık %9 olacaktı (İ.DUİT. 1920: 97/33). 400.000 Liranın 270.000 Lirası Eytam Sandığı adına Ziraat Bankası'ndaydı ve taşradaki Eytam Sandıkları tarafından istedikleri zaman para çekme hakkı saklı kalmak şartıyla cari hesaplarda tutuluyordu. Para, savaş esnasında korunmak üzere Ziraat Bankası'nın merkez idaresine gönderilmişti. Ne var ki banka, bu hizmete karşılık meblağın 300.000 Liraya çıkarılmasını talep etmiş, Eytam Sandıkları ise bu talebe protestoyla karşılık vermişti. Sonuçta borç anlaşması yapıldı ve para, Ziraat Bankası tarafından Maliye Nezareti'ne teslim edildi (BEO. 1920: 4651/348821).

### **b. Küçük Borçlanmaların Durağı Ağavat Sandığı**

Borç alınırken sandıkların mali birikimleri, istikrazın amacı ve adresinde belirleyiciydi. Az sermayesi olan sandıkların fonları hazine tarafından kullanılmaz, bunlardan farklı daireler kredi talep ederdi. Nitekim sermayesi vefat eden saray ağalarının terekelerinden oluşan (ML.EEM. 1905: 581/3; TSMA-E. 1909: 1094/39; HSD.CB. 1909: 3/56), talep edenlere faiz karşılığı borç veren, kuruluş tarihi tam olarak tespit edilemese de Topkapı Sarayı'nın teşkilatlanması sürecinde harem ağaları tarafından organize edildiği anlaşılan, devletin sonuna kadar varlığını sürdüren, Ağavat Ocağı da denilen, saraylardaki harem ağalarına ait bir sandık mevcuttu. Bu ocağın merkezi Dolmabahçe civarındaydı. Harem ağaları bu ocağa kayıtlı bulunurlardı; ihtiyaç halinde burada barınır, saraya veya hanedana harem ağası lazım olunca ocaktan alınırlardı (Pakalın 1983: 24). Ağavat Sandığı, başkâtip ve ikinci kâtipin yanında üyelerin de bulunduğu bir komisyon tarafından idare edilmekteydi (ML.EEM. 702/32).

Bu sandıktaki birikim talep edenlere faiz karşılığı borç verilmekteydi. Saray-ı Cedid Başkapı Gulamı Cedid Ağa, Ağavat Sandığı'ndan bir yıl vadeli 5 Lira 60 kuruş borç alırken karşılığında senet vermişti (TSMA-E 1882: 212/38). Borcu bir yıl sonra aldığı ilave miktarla 17 Lira 25 kuruşa çıktı (TSMA-E 1883: 212/40). Hicaz Valisi Ahmed Ratıb Paşa'dan borcuna karşılık 100 Lira tahsil edildi (ML.EEM. 1900: 244/35). Hendesehane müstahdemi Onnik Efendi vefat edince Haziran ayı maaşının Ağavat Sandığı'na verilmesi kararlaştırıldı. Onnik Efendi sandıktan 12 Lira kredi kullanmış ve 4,5 Lirasını ödemişti; borcun kalan kısmı maaşından mahsup edildi (ML.EEM. 1902: 413/58). II. Meşrutiyet döneminde tensikatla kadro dışında kalan Emlâk-ı Hümayun İdaresi ve diğer memurların Ağavat Sandığı'na olan kredileri aldıkları tazminat mahsup edildi (ML.EEM. 1909: 766/11). Bu sandık, faiz karşılığı borç veren bir kurum olmanın dışında özellikle II. Abdülhamid zamanında Hazine-i Hassa ile Emlâk



İdaresi'nin el attıkları bir kasa gibiydi. Abdülhamid döneminde sandık, onun tahsisatına ve emlak hasılatının tediyesiyle başka küçük masraflara harcanırdı. Dolmabahçe Sarayı'ndaki tamirat ile kalorifer ve elektrik tesisatı masrafı için gerekli meblağın Hazine-i Hassa Ağavat Sandığı'ndan alınması kararlaştırılmıştı (İ.HUS. 1900: 180/8).

Ağavat Sandığı, özellikle Emlak-ı Hümayun İdaresi tarafından çok sık kullanılmaktaydı. Şöyle ki, Emlak-ı Hümayun hasılatından II. Abdülhamid'e ödenmesi gereken paranın eksikliği olan 1.000 Lira (ML.EEM., 728/24) ve bazı masraflar için Ağavat Sandığı'ndan 500 Lira borçlanıldı (ML.EEM. 1909: 728/38). Farklı tarihlerde Ağavat Sandığı'ndan yapılan istikrazlar için 400 Lira ödendi (ML.EEM. 1909: 737/1). Yine alınan borçlara karşılık sandığa 1.000 Lira verildi (ML.EEM. 1909: 736/13). Çeşitli gereksinim için sandıktan 230 Lira alındı (ML.EEM. 1909: 739/72) ve padişaha verilmek üzere Hazine-i Hassa'ya tediyesi gereken 5.400 Lira Ağavat Sandığı'ndan alınmıştı (ML.EEM. 1909: 742/64). Kurban Bayramı'nda idare memurlarının maaşlarına yetecek nakit olmadığı için Emlak-ı Hümayun'a bağlı şubelerden gelecek parayla ödenmek koşuluyla Ağavat Sandığı'ndan %7 faiz oranıyla 3.500 Lira borçlanıldı (ML.EEM. 1909: 726/36). Bu türden çok sayıda kredi kullanımına ilişkin arşiv belgesi vardır. Bu örnekler, Ağavat Sandığı sermayesinin az olması nedeniyle düşük meblağlarla kredi alındığını ve doğrudan hazine için olmasa da devlete ait dairelerce başvurulduğunu göstermektedir.

İttihad ve Terakki iktidarı zamanında, II. Abdülhamid döneminde Ağavat Sandığı'ndan yapılmış istikrazlar tespit edildi. Maliye Nazırı Mustafa Nâil Bey, sandığın alacağı görünen 10.000 Liranın terkin kaydını, yani silinmesini önerdi. Böylece 10.000 Liranın Maliye tarafından tediyesi uygun bulunmayarak, terkin kaydı yapılması kararlaştırıldı (BEO. 1910: 3692/276852). 1920'de idare heyetine müşahib-i sâni Mazhar ve müşahibden Osman Nevres ile ağavattan Mehmed Mehiddin Ağa üye olarak atandı (HH.İ. 1920: 215/89). Yine bu dönemde, padişahın sandık gelirini dilediği gibi sarf etme hakkı elinden alınarak, Mart 1910'da kimseye sandıktan borç verilmemesi ve biriken paranın zamanı gelince tespit edilecek bir amaç için kullanılmasına karar verildi (HH.İ. 1910: 201/96).

### c. Borçlanmada Yeni Bir Fon: Menafi Sandıkları

Hazinenin nakit ihtiyacına karşılık başvurduğu diğer kaynak, 1863'ten itibaren Midhat Paşa tarafından teşkil edilen Menafi Sandıklarından alınan kredilerdir. Menafi Sandıklarından istikrazlarda ilk olarak yerel hükümetin gereksinimi için kullanılmış olan bir borç incelenecektir. 1886 tarihinde Girid Adası'nın bütçe açığı nedeniyle kredi alınması gündeme geldi. Hassas durum nedeniyle Girid Adası'ndaki mali güçlüğü hızla aşmak üzere başkentte çözüm arandı ve neticede Menafi Sandıklarından borçlanılması kararlaştırıldı. 1 Nisan 1886'da Bâbiâli, Menafi Sandığı'nın 1884-85 yılı gelir fazlasından 40.000 Lira kredi kullanılmasına onay verdi (A.MTZ. GR, 4/9). Girid Valisi Sava Paşa (Kenanoğlu 2009: 183, 184), meclis üyeleri ve Girid Menafi Sandığı Müdürü Osman Efendi arasında yapılan anlaşma gereği hazırlanan sözleşmeye göre, borcun faiz oranı %6'ydı. Girid mal sandığı adına Menafi Sandığı'nda açılacak cari hesaba aktarılacak kredi, yerel hükümetçe aynı hesap üzerinden mal sandığına ödenecekti. Menafi Sandığı, 40.000 Lirayı üç ay içinde verecek, tediye dokuz aylık sürede tamamlanacaktı. Borca karşılık gösterilen teminat, 1884-85 yılı âşar sayfiye bedeliydi (Atabaş 2011: 88-91); Kredinin onaylandığı vilayete bildirildi (DH.MKT. 1886: 1353/104).

Hükümetin yerel harcaması için yapılan bu borçlanmanın dışında Menafi Sandıklarının sermayesi de hazinenin nakit ihtiyacına çözüm için kullanıldı. Ziraatı geliştirmek ve bu amaca yönelik kredi taleplerini karşılamak için oluşturulmuşsa da borçlanmanın zorlaştığı dönemlerde hazinenin nakit gereksinimi nedeniyle sandığa başvurulmuştur. Hazine, Menafi

Sandıklarından 100.000 ve ardından 38.969 olmak üzere toplam 138.969 Lira kredi kullanmıştı (İ.MMS., 87/3751). Bu borcun 38.969 Lirası, acil para ihtiyacı nedeniyle kısa bir araştırma sonucu nakit olduğu tespit edilen Aydın Menafi Sandığı'ndan alınmıştı. II. Abdülhamid, Menafi Sandığı'ndan temin edilen paranın askeri giderlere sarf edilmesini istedi (İ.MMS. 1886: 82/3554).

Bir başka istikrazın faiz oranı, şartları ve kullanım gerekçesi, devletin geri ödeme koşulları uygun ve kontrol edilebilir kredi kaynakları olan sandıklardan borç aldığını göstermesi bakımından kayda değerdir. Şöyle ki Menafi Sandıklarından bu kez hızla karşılanması gereken masraflara ve askeri giderlere harcanmak üzere 250.000 Lira alınacaktı. Bundan önce Sadrazam Kâmil Paşa'nın ve Meclis-i Mahsus-ı Vükelâ'nın talebiyle sandığın nakit durumu ve yüksek meblağ alınması halinde faaliyetinde sıkıntı yaşanıp yaşanmayacağı araştırıldı. Menafi Sandıklarının 1882, 1883, 1884, 1885 senelerinin âşar gelirlerinden dördte bir oranındaki hissesinin bedeli 1.113.582 Liraydı ve hükümetin daha önce aldığı 138.968 Liradan başka kasada 964.613 Lira mevcuttu (İ.MMS., 87/3751). Mukavele gereği Menafi Sandıklarında bulunan nakitten daha önce alınmış istikrazlar mahsup edildi ve 1883-84 bakayasının 1885-86 mali yılbaşından itibaren gerçekleşecek tahsilatından tediye edilmek üzere %5 faizle 250.000 Lira borçlanılması kararlaştırıldı (İ.MMS. 1887: 87/3751).

Eytam Sandıkları gibi Menafi Sandıkları da özel amaca hizmet ettiği için geri ödeme ve faiz uygulamasında diğer fonlara oranla daha az zarar görmüştü. Öyle ki Eytam Sandıkları alacağının kavâim-i nakdiye değil de altın ve gümüş sikke rayiciyle ödenmesi kararının Menafi Sandıklarına da uygulanması, Divan-ı Muhasebat Müddei-i Umumisi Ohannes Efendi'nin Şurayı Devlet'te yaptığı açıklama üzerine onaylandı. Ohannes Efendi'nin ifadesine göre, Eytam Sandıklarına yönelik karar, mevcut kaime için değil, daha önce borçlanmış kavâime aitti. Bu nedenle Menafi Sandıkları işlemlerinin kâğıt paranın ilgasından sonra yayımlanan kararnameye göre tediyesi, özel bir amacı olan bu tür müesseselerin sermayelerini imha edeceği için Eytam gibi kredilerin geri ödemesinde kaimenin altın ve gümüş sikke rayicinin esas alınması uygun görüldü (İ.ŞD. 1884: 66/3910). Sadece sandıktan borçlananlara uygulanan %12 faiz oranının, %9'a çekilen genel kredi nema seviyesinde olması istendi (MV. 1887: 2541).

#### **d. Hazinesin Büyük Sandık Borçlanması: Mülkiye Tekaüd Sandığı**

Ülkedeki sandıklar içinde, sahip olduğu fonun büyüklüğü bakımından önde gelen ve kuruluşundan kısa süre sonra hazinesin nakit talebini karşılayabilecek birikimi sağlayan müessese Mülkiye Tekaüd Sandığı'ydı. 1879 yılında devlet memurlarına emekli ve maluliyet aylığı bağlamak amacıyla kurulan sandığın sermayesini koruma ve nemalandırma amacıyla Bank-ı Osmanî'deki mevduat hesabında %5 faiz getirisinde tutulan fon, hükümet açısından banka ve finans kurumları dışında hazineye borçlanma imkânı sağlayan yeni bir odaktı. Memurların maaşından %5 aidat kesintisi yoluyla tesis edilen sermayesi kurulan Mülkiye Tekaüd Sandığı'na hükümet tarafından atanan bir nazır aracılığıyla idare edilmekteydi. İlk olarak Kâni, ardından Tefvik Paşa'nın nazırlık yaptığı bu sandıktan gerçekleştirilen istikrazların özelliği, faiz oranı ve geri ödeme koşullarının hazine lehine belirlenmesi ve istenilen her koşulda şartların değiştirilmesiydi. Emeklilik fonunda 1879-Mart 1886 arasında 815.329 Lira gelir elde edilmiş, bu meblağın 675.573 Lirası tahsil edilmişti (Manav: 2017, s. 216). Hazine, memurların yaşlılık aylıkları için kesilen aidatlardan oluşan emeklilik birikimden ilk olarak 1883'te 50.000 Lira borçlanmış; ardından Ekim 1885'te 150.000 Lira almıştı. Kredi anlaşmasına göre hazine, 150.000 Liraya %5 faiz ödeyecekti ki bu, Bank-ı Osmanî'nin sandığın mevduat hesabına uyguladığı orandı. Bu nedenle kredi faizi %5 olarak belirlenmiş ve mevduat hesabının çekilmesi yüzünden sandığın zarar etmesi önlenmek istenmişti (MV. 1887: 18/21).

Hükümet, kredi olanaklarını soruna kadar kullanıyor, bu istikrazlar yeterli olmayınca da

elinde fon bulunan tasarruf sandıklarına yöneliyordu. Mülkiye Tekaüd Sandığı'ndan arka arkaya alınan borçların bir kısmı da böyleydi. Zira Aralık 1885'te sandığın sermayesine başvuran hazine önce 50.000 Lira, 1886'da 100.000 Lira ilave kredi temin etmişti. Mart 1886'da olağanüstü askeri harcamalar için borçlanma yapılmış; bunun yarısı mühimmat alımı, diğer yarısı askeri daireler arasında pay edilmiş ve maaşların tediyesi dâhil olmak üzere tamamı kullanılmıştı. Daha önce belirtildiği üzere Menafi Sandıklarından da 40.000 Lira borçlanılmıştı; ancak açığı kapatmak mümkün olmamıştı ve askerlerin gelecek haftalıkları için para gerekmektedir. Bu yüzden Mülkiye Tekaüd Sandığı'ndan Mart 1886'da kotasız tahvillerin piyasaya ihracı veya başka bir yolla sağlanacak parayla karşılanmak üzere asker haftalıklarına 66.000 ve bahriye kuvvetleri için 4.000 olmak üzere toplam 70.000 Lira borçlanılması kararlaştırıldı ve II. Abdülhamid, emeklilik fonundan kredi alınmasını onayladı (İ.MMS. 1886: 82/3554).

1886 yılında bir kez daha sandıktan kredi alınmış, böylece Mart 1887'de hazinenin Mülkiye Tekaüd Sandığı'na borcu 400.000 Liraya ulaşmıştı. Geri ödeme için âşar ve ağnam gelirleri gösterilmiş; fakat borcun bir kısmı âşar gelirlerinden yapılan havaleyle kapatılmasına rağmen, 1887 yılı ağnam vergi hasılatı, bütçe açığına sarf edilince tediye aksamıştı. Bu noktada Meclis-i Vükelâ, geri ödemenin âşar gelirinden yılda 75.000 Liralık taksitler halinde yapılmasına karar verdi ve bu şekilde kredi koşulları, hazine lehine rahatça değiştirildi (MV. 1887: 18/21). Maliye zor zamanlar geçiriyordu; Şubat 1887'de bütçe açığının yanı sıra Bank-ı Osmanî'den alınmış olan kredi, iç istikraz ve borç tasfiye tahvilleri nedeniyle hazinenin 19.095.000 Lira borcu vardı. Bu yüzden sandığın alacaklarını tediye için gelirleri uygun vilayetlerin seçilmesine ve Maliye Nazırı Ahmed Zühdü Paşa ile Mülkiye Tekaüd Sandığı Nazırı Tevfik Paşa'nın kredi erteleme anlaşması yapmasına karar verildi.

Bu karar uyarınca geri ödeme takvimini yeniden tespit etmek üzere Mülkiye Tekaüd Sandığı ile Maliye Nezareti arasında anlaşma tamamlandıysa da Tevfik Paşa'nın, borç erteleme mukavelesinin padişahın onayıyla yürürlüğe girmesi ve tediye tahville yapılmaması talebi nedeniyle Eylül 1887'de sözleşmenin yeniden hazırlanması kararlaştırıldı. Nihayetinde uzlaşmaya varıldı ve beş ayrı anlaşmayla hazineye verilmiş olan 400.000 ve faiziyle yaklaşık 417.465 Liraya ulaşan borç yeni bir ödeme takvimine bağlandı. Faiz oranı %5 olarak belirlendi ve tediye edilemeyen taksitlerin anaparaya eklenmesi kararlaştırıldı. Mart 1895 tarihine kadar yedi yılda borcun tamamının yılda 75.000 Liralık taksitlerle âşar gelirlerinden ödenmesi uygun görüldü. Yıllık taksitler için gelirleri uygun vilayetlerin belirlenmesi, tediye bitinceye kadar âşar vergisinin başka bir harcama için kullanılmaması ve taksitlerin sandığa ulaşması geciktiğinde Rüsumat Emaneti gelirlerinden karşılanması kabul edildi (Y.A.HUS. 1887: 207/85).

Sözleşme şartları Meclis-i Vükelâ'da bir kez daha değiştirildi. Hükümet, sandıklarla yapılan kredi anlaşmalarının koşulları üzerinde oynayarak geri ödemeyi kolaylaştıracak biçimde hazine lehine düzenlemeye gidiyordu. Ocak 1888'de Sadrazam Kâmil Paşa, nakit sıkıntı nedeniyle anlaşmadaki yıllık 75.000 Liralık taksitin indirilmesini isteyince vade 15 yıla uzatıldı. Bu arada anlaşmayla ilgili görüşmeler sürerken sandıktan Haziran 1887'de 37.272 ve Ağustos'ta 3.000 Lira olmak üzere toplam 40.000 Lira borçlanılmış; böylece Mülkiye Tekaüd Sandığı'ndan yapılan istikrazlar 460.000 Liraya çıkmıştı. İki kereden alınan 40.000 Liralık borç, sandık nazırı Tevfik Paşa ve Maliye Nazırı Ahmed Zühdü Paşa arasında bir senet karşılığında verildi. Anlaşılacağı üzere para temin etmesi istenen Maliye nazırları, ellerinin altında ve en kolay kredi bulabilecekleri fonlar olan sandıklara yönelmekteydi.

Bundan sonra yapılan sözleşmede borcun âşar gelirlerinden yıllık 44.054 Lira taksitlerle

15 yılda ödenmesi öngörüldü (İ.MMS. 1888: 100/4218; Y.A.RES., 43/32). Maliye Nazırı Çorlulu Mahmud Celaleddin Paşa zamanında Temmuz 1888 tarihli sözleşmeyle eski borçlar birleştirildi ve faiz dâhil olmak üzere tamamı anaparaya olarak kabul edildi. Sözleşme gereği yıllık faiz %5 olacak, ödenmeyen tutarlar yılsonunda anaparaya ilave edilecek, âşar hasılatı doğrudan sandığa gönderilecek, tediye işlemi yapılmadıkça gelirler başka bir harcamada kullanılmayacaktı.

Bu anlaşmaya da uyulmadı. Hazinesinin sandıktan aldığı borçların tamamı 700.000 Liraya ulaşmıştı; taksitlerin tutarı azaltılmasına, vadenin uzatılmasına rağmen, tediyesi planlanan 176.206 Liranın, yalnızca 66.054'ü sandığa ulaşmıştı. Gelirleri garanti olduğu için Manastır, Yanya, Kosova ve Konya vilayetlerinin âşar hasılatı seçilmişse de hazinenin kronik nakit ihtiyacı söz konusu gelirlerin sandığa verilmesine engel oluyordu. Bu durum, maliyenin sandıklardan borçlanma gerekçesini açıklamaktadır. Sürekli açık veren gelir gider dengesi, istikrazların yenilenmesine ve bunları geri ödemesi de yeniden nakit ihtiyacı doğmasına sebep olmaktadır. Bu durum hazinenin tediye nefes alabileceği borçlanma alanlarına yönelmesine sebep oluyordu. Sandıklar, sermayeleri ölçüsünde hazinenin borçlanma sürecinde kısa vadede soluklanmasına imkân tanıyordu. Ödemeyi dilediğince geciktirmesi de başka bir avantajdı. Diğer sandıkların yanında özellikle Mülkiye Tekaüd Sandığı'ndan alınan krediler için bu durum geçerliydi.

Hazine, 1886, 1887 ve 1888 yılı taksitlerinin tamamını ödememiş ve Mülkiye Tekaüd Sandığı'na olan borç Mart 1889'da 552.367 Liraya çıkmıştı. Tediye yapılamamasının sebebi gelirlerin başka harcamalar için kullanılmasıyla beraber kuraklık nedeniyle tarımda da verimin düşük olmasıydı. Sözleşme dışında dönemin Maliye Nazırı Ahmed Zühdü Paşa'nın talebi üzerine sandıktan verilen 40.000 Lira da faiziyle birlikte 153.688 Liraya kadar yükselmişti. Bu durumda Mülkiye Tekaüd Sandığı Nazırı Tefik Paşa, gelirlerle maaş ödemelerini karşılamak anlamına gelen aktüeryel dengenin bozulduğunu ve taksitlerin ödenmemesi halinde emekli, dul ve yetim maaşları için borçlanmak zorunda kalınacağını bildirdi. Sadrazam Kâmil Paşa ve Meclis-i Vükelâ Ağustos 1891'de, Maliye Nezareti bütçesinde faiz giderleri için ayrılan tertipten 22.000 Liranın emekli aylıkları için Mülkiye Tekaüd Sandığı'na verilmesini kararlaştırdı (MV 1891: 66/62).

Borcun 15 yılda ödenmesi ve her yıl yenilenecek havalenemelerle gelirleri uygun vilayetlerden üç taksitte doğrudan sandığa gönderilmesi gerekiyordu. Yıllık faiz oranı %5'ti. Ancak ilk yıl taksitinin sadece yarısı sandığa ulaşmış; ikinci taksitin karşılanamayacağı anlaşılınca faiz tutarına mukabil 22.000 Liralık havale verilmişse de bu meblağın tahsili de mümkün olmamıştı. Gelirler, diğer borçların geri ödemesine ve harcamalara sarf edildiğinden dolayı sonraki birkaç yıl için vilayetlere havale yapılamadığı gibi sandıktan iki kerede 39.775 Lira daha alınmasıyla, toplamda faiziyle birlikte hazinenin borcu 578.152 Liraya çıktı. Bu dönemin istikraz anlaşmasının koşulları bir kez daha değiştirildi; faiz oranının %5'ten %4'e indirilerek, söz konusu bir puanın anaparaya eklenmesi ve âşar hasılatından 28.907 Lira taksitle borcun 41 yılda ödenmesi teklif edildi. Sandık idaresinin itirazı üzerine faiz oranının %3'e çekilip yarım puan anaparaya ilaveyle, gümrük hasılatından 66 yılda tediye edilmesi hükümet tarafından kabul edildi (İ.ML. 1892: 1/54). Ancak Sultan Abdülhamid, gümrük hasılatının Mülkiye Tekaüd Sandığı alacağına karşılık tutulmasına onay vermedi ve başka bir gelir kaynağı bulunmasını istedi. Bu nedenle 1893 Mart ayından itibaren yarısı dört vilayetin âşar hasılatından ve diğer yarısı da ağnam varidatından olmak üzere yıllık %3 faiz ve %0,5 anaparaya eklenerek borcun 66 yılda ödenmesinde karar kılındı (İ.ML. 1892: 1/54).

Tediye planı uygulanmadığı gibi Eylül 1896'da Mülkiye Tekaüd Sandığı'ndan %5 faizle

10.000 Lira daha borç alındı ve geri ödeme koşullarının Maliye Nezareti ile sandık arasında belirlenmesi yönünde ucu açık bir ifadeyle yetinildi. Daha önce kullanılmış yaklaşık 646.000 Liranın faiz ve anaparasına karşılık gösterilen havale verilemediği için Mülkiye Tekaüd Sandığı, Bank-ı Osmanî'de kalan sınırlı sermayeyle maaş ödüyordu (BEO. 1896: 867/64977). Bundan sonraki süreçte sandığın alacaklarının bir kısmı tediye edildiyse de bazı harcamalar için yine borç alındı. Mesela Askeri Tekaüd Sandığı'nın (Bkz. Özger 2011) Ramazan ayında emekli asker, dul ve yetimlerine vereceği maaş için bir miktar para temin edilmişti; ancak meblağ yetersizdi. Bu nedenle Mülkiye Tekaüd Sandığı'ndan 2.000 Lira borçlanıldı (BEO. 1905: 2527/189494).

II. Meşrutiyet döneminde hazinenin emeklilik fonundan kullandığı krediler hakkında alınan karar önemlidir. Mülkiye Tekaüd Sandığı Nazırı Nuri Bey, Maliye Nazırı Ahmed Zühdü Paşa'nın iradesi olmadan aldığı, ödenmeyen 40.000 ve aşağıda izah edilecek olan Emniyet Sandığı kredisinin tediyesini talep edince (BEO. 1908: 3380/253451), borçlar ve faiz oranı incelemeye alındı. Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi'nce yapılan tetkike göre, sandığın varidatı 175.273'tü, 1909/1910 bütçe açığının ise 182.000 Lira olacağı tahmin ediliyordu. II. Abdülhamid dönemi kadrolarını tasfiye etmek üzere gerçekleştirilen tensikat nedeniyle görevden alınanlara açıktan maaş bağlanmıştı. Sandığın maliyeye verdiği borca karşılık tediye edilen faiz ise yalnızca %3'tü. Faizin artırılması talep edildiyse de Maliye Nezareti, sandığın geliriyle ödeyemediği maaş için genel bütçeye ödenek konulursa faiz oranını yükseltmeye gerek olmayacağı yönünde görüş bildirdi.

Mülkiye Tekaüd Sandığı'nın ihtiyat akçesi için daha önce Bank-ı Osmanî yıllık %5 faiz uyguluyordu ve hazinenin de emeklilik fonu ihtiyat akçesinden aldığı meblağ için %5 faiz vermek üzere istikraz yapılmıştı. Ancak mukaveleye rağmen bu faiz %3'e indirilmişti. Hazinenin lehine olan uygulama hükümeti fonlayan Bank-ı Osmanî yönetiminin çıkarlarına uygun düşmediği için karşılık olarak sandığın ihtiyat akçesinden kalan mevduatın faizini %3'e çekmişti. Bu durumda kredi faizinin yeniden %5'e yükseltilmesi ve sandığın gelir açığının tespit edilip bu tutarın Maliye Nezareti bütçesine konulacak ödenekten karşılanmasına karar verildi (BEO. 1909: 3480/260974).

Hükümet, sandığın ödeyeceği maaş açığını kapatmak için aylık 6.000 Liranın emeklilik fonuna aktarılmasını kararlaştırdı; bu miktar da verilmedi. Bu nedenle sandık yönetimi Şubat ayı maaşına ve daha önce verilmemiş iki aylık açığa karşılığı olarak 12.000 Lirayı talep etti (BEO. 1909: 3503/262718). Ancak bu paranın da ödenmediği anlaşılmaktadır. Mülkiye Tekaüd Sandığı'nın maliyedeki alacağına mahsuben belirlenmiş olan 5.000 Liranın tediye edilmemesi nedeniyle emekli, dul ve yetimlerin Ocak ayı aylıklarının tamamı verilemedi (BEO. 1909: 3526/264430). Olağanüstü bütçe Meclis-i Umumi tarafından onaylandıktan sonra 5.000 Lira sandığa verilebilecekti (BEO. 1909: 2554/266529).

#### e. Hazine İçin Başka Bir Borçlanma Kaynağı: Mazuliyet Sandığı

Hazinenin sandıklardan kullandığı kredilerin geri ödemesinde kendisine sağladığı esneklik, emeklilik fonundan aldığı kredinin dışındaki borçlanmalar için de geçerliydi. Mülkiye Tekaüd Sandığı çatısı altında faaliyet gösteren ve azledilen memurlara yeni bir göreve tayinlerine kadar geçinmeleri için maaş vermek amacıyla 1891 yılında kurulmuş olan Mazuliyet Sandığı'nın sermayesi memur maaşlarından yapılan %1 oranındaki kesintiden oluşmaktaydı (Manav: 2017, s. 147). İdaresi de Mülkiye Tekaüd Sandığı nazırı tarafından yürütülmekteydi. Azledilen memurlara maaş ödemek için yapılan kesintilerden oluşan bu fon, Bank-ı Osmanî'de emeklilik sermayesinden ayrı bir cari hesapta tutulmaktaydı. Mazuliyet fonu, kısa sürede



hazine için yeni borçlanma seçeneği haline geldi; hesabında Mülkiye Tekaid Sandığı'na kıyasla çok daha az sermaye toplansa da hazinenin kısa vadeli kredi talebini karşılayacak bir kaynak oldu.

Buradan ilk istikraz, hazinenin masrafları ile diğer bazı giderler için gereken 100.000 Liranın 20.000 Lirasının Mazuliyet Sandığı'ndan alınıp Yanya ve Teselya'daki orduların erzak giderine harcanmak üzere bölgeye gönderilmesi için yapıldı (BEO. 1897: 1053/78915). Krediyle ilgili detaylara bakılırsa, para bulmakta görevlendirilen Maliye Nazırı Tefrik Hüseyin Paşa'nın kısa sürede borç temin edebileceği kaynağa yöneldiği söylenebilir. Sandık yönetiminin mazuliyet hesabında yeterli birikim bulunmadığı gerekçesiyle borçlanma talebini reddetme girişimi derhal yalanlanmış, bir miktar para olduğunun bilindiği ifade edilmişti (BEO. 1897: 1060/79456).

Mazuliyet Sandığı'nın maaşlardan yapılan kesintilerden sağlanan gelirden oluşan sermayesi, kuruluş tarihi olan 12 Ocak 1892'den itibaren yedi yıl içinde 210.526 Liraya ulaşmıştı (Y.A.RES. 1903: 120/118). Bu para âdeta hükümetin kullanımına seferber edildi. 1897'deki 20.000 Liralık krediden sonra 1905'te memur ve askerlere maaş ödemesinde kullanılmak üzere hazine adına 50.000 Lira borçlanıldı. Kredi için Mülkiye Tekaid ve Mazuliyet Sandığı Nazırı Nuri Bey ile dönemin Maliye Nazırı Ahmed Nazif Paşa arasında mukavele yapıldı. Bu anlaşmaya göre istikrazın faiz oranı %7 olarak belirlendi (BEO. 1905: 2652/198832). İki defada alınan borcun faiz ve anapara geri ödemesi için Ankara Vilayetinin 1903-1904 yılı ağnam rüsümünün ilk tahsilatının sandığa havale edilmesi kararlaştırıldı (BEO. 1905: 2535/190064; BEO. NGG.d. 737, 1905: 151). Ancak söz konusu tahsilatın yine memur ve askerlerin maaşına sarf edilmesine karar verilince, sandığın alacağına karşılık olan taksitin tarihi ötelendi. Hükümet, bundan sonraki hasılatın sandığa havalesini uygun buldu (BEO. 1905: 2569/192635). Mayıs 1905'teki karara rağmen, Ankara Vilayetinden tahsilat yapılamamış, Ağustos 1905'e kadar sandığa söz konusu 50.000 Liradan sadece 3.000 Lira ulaşmıştı. Bu esnada Ankara Vilayetinin ağnam rüsümü hasılatı tahsil edilmiş ve harcanıp bitmişti. Maliye Nazırı Ahmed Nazif Paşa, vilayet defterdarının uyarılması talebiyle Bâbiâli'ye başvurdu ve bunun üzerine Ankara Defterdarlığı ikaz edildi (BEO. 1905: 2652/198832).

Ekim 1905'te kredilerin tediyesi yapılmadığı için sandığın aylık ödemesi aksamaya başlamıştı. Mülkiye Tekaid ve Mazuliyet Sandığı Nazırı Nuri Bey, maaşların düzenli tediyesi için borcun faizini talep etti (BEO. 1905: 2678/200788). Talebe rağmen, anapara veya faiz tediyesi edilmedi. Çalışmada ortaya konulduğu üzere, idari kademesi hükümet tarafından atanan ve sermayesi bulunan sandıklardan hazine adına uygun koşullarla istikraz sözleşmeleri yapılmakla birlikte geri ödeme planlarına uyulmuyordu. Aynı durum bu kredi anlaşmasında da görülmektedir. Mazuliyet Sandığı'ndan alınan 50.000 Liranın tediyesi, kurumlar arasındaki yazışmalara rağmen mümkün olmamış ve bu nedenle borç, 1906 yılı bütçesine dâhil edilmişti (BEO. 1906: 2739/205387). Bütçede ayrılan payın da sandığa verilmediği anlaşılmaktadır.

Emekli, mazuliyet, dul ve yetim aylıkları memurların maaşlarından yapılan kesintilerle ödendiğinden hazine adına borçlanma, sandığın gelirini azaltmış ve tediyeye ettiği toplam aylık ile gelir arasında yıllık 25.000 Lira açık ortaya çıkmıştı. Sandık idaresi yeniden para talep edince bu kez Kudüs Sancağı ile bazı vilayetlerin çeşitli gelirlerinden 23.000, emlak vergisinden ise 2.000 Lira sağlanması kararlaştırıldı (BEO. 1906: 2821/211536). Tahsilat düşüktü, 46.064 Lira ödenmemiş, 3.549 Liralık faiz ilavesiyle borç yeniden 50.000 Liraya çıkmıştı. Bu kez Konya, Ankara ve Sivas vilayetlerinin 1904 yılı ağnam rüsümü tahsilatından ödeme yapılması için havale verilmişse de toplam meblağ 8.074 Lirada kalmıştı (BEO. 1907: 2997/224717).

Mülkiye Tekaid ve Mâzuliyet Sandığı'nın hesaplarını denetleyen Divan-ı Muhasebat,

1906'da yaptığı incelemede hazinenin aldığı borcu ödememesi halinde emeklilik fonunun faaliyetine devam edemeyeceğini rapor etti (BEO. 1907: 3007/225470). Mazuliyet Sandığı'nın 1905 yılı bütçesi, borçlanmanın fon üzerinde meydana getirdiği sonucu göstermektedir. Şöyle ki, hazineye kredi olarak verilen 50.000 Lira, %7 faizle Ankara Vilayetinin 1905 yılı ağnam vergisinden tahsil edilecekti. Ancak tahsilat sadece 3.935'ti, bir sonraki yıl vilayetten havale edilen meblağ ise yalnızca 8.075 Liraydı. Bu nedenle, kalan 44.582 Lira 1907-1908 yılına devredildi. Sandığın Bank-ı Osmanî'deki 27.311 Lirasına banka idaresi tarafından %2,5 faiz verilmekteydi. Hazinenin geri ödemediği borçlar nedeniyle Mülkiye Tekaüd Sandığı'nın bütçesi açık verdiğinden emekli, dul ve yetim maaşları için zorunlu olarak Bank-ı Osmanî'deki mazuliyet hesabından 1.700 Lira çekilmişti. Yine maaşlara karşılık olmak üzere sadaret tezkeresiyle Mazuliyet Sandığı'ndan 3.000 Lira istenmişti (ŞD. 1907: 2763/38).

1909 yılında Mazuliyet Sandığı'ndan hazineye verilen borcun kalan 45.000 Liralık kısmı duyun-ı gayri muntazamaya dâhil edildi. Sandık yönetiminin itirazları, hükümet nezdinde karşılık bulmadı ve bu türden kredilerin nasıl ödeneceği tespit edildiği zaman aynı uygulamanın mazuliyet fonu için de yapılacağı belirtildi (BEO. 1909: 3588/269029). 8 Eylül 1909'da Mülkiye Tekaüd ve Mazuliyet Sandığı'nın, Duyun-ı Umumiye Müdüriyetine devredilmesine karar verildi; nazır Nuri Bey'in görevinin de sona erdiği bildirildi (BEO., 3802/285114). Kısa süre sonra Mülkiye Tekaüd Sandığı'nın müstakil bir müessese olarak devam etmesi kararlaştırıldı (BEO. 1910: 3860/290401). 1910'da kadro dışında kalanlara mazuliyet maaşları hazine tarafından ödendiği gerekçesiyle Mazuliyet Sandığı'nın alacağını tediye etmeye gerek kalmadığına karar verildi ve terkin kaydı yapıldı (BEO. 1910: 37233/279944).

#### **f. Emniyet Sandığı ile Diğer Sandıklardan Borçlanma**

Halkı birikim yapmaya özendirmek, taşınır ve taşınmaz karşılığında borç vermek amacıyla 1868 yılında kurulan ve 1907'de Ziraat Bankası'na devredilen Emniyet Sandığı da hazinenin kısa vadeli nakit ihtiyacı için kullanılan fonlardan biri olmuştu. Diğer istikrazlara kıyasla önemsiz bir meblağ olsa da hükümetin kısa vadeli cari harcamalarını finanse etmek için sandıkları kullandığını göstermek üzere yer verilmesi gereken bir borçlanmadır. Maliye, Emniyet Sandığı'ndan yaklaşık olarak 12.000 Lira temin etmiş, bu nedenle zaten yetersiz olan sermayesi tükenen Emniyet Sandığı faaliyetini sürdürmez hale gelmişti. Hazinenin kronik nakit darlığı nedeniyle borcun tediyesi yapılamadığı için Emniyet Sandığı'nın faaliyetini sürdürebilmesi için gereken sermaye, Mülkiye Tekaüd Sandığı'ndan 20.000 Lira kredi alınarak sağlanmıştı (BEO. 1896: 817/61247).

Mülkiye Tekaüd Sandığı yönetimi, 20.000 Lira alacağını talep ettiği zaman da Maliye Nezareti bütçesinde Emniyet Sandığı'na olan borç için ödenek ayrılmadığı ortaya çıkmıştı (BEO. 1896: 835/62589). Kredi kullanımı esnasında yapılan sözleşmede Emniyet Sandığı'nın 20.000 Lirayı 1,5 yılda geri ödeyeceği taahhüt edilmişti (BEO. 1909: 3571/267764); ancak uzun süre tediye işlemi yapılmadı. Mülkiye Tekaüd Sandığı yönetimi, borç sözleşmesi uyarınca sandıktaki rehinlerin icra memuru aracılığıyla satılarak geri ödemenin yapılmasında ısrarlı iken (BEO. 1898: 1088/81542), Emniyet ise paranın hazinedeki alacağından mahsup edilmesinde diretiyordu (BEO. 1898: 1101/82574). Ödenmeyen 12.000 Lira faiziyle 13.071 Liraya çıktı (BEO. 1898: 1128/84539).

Hazine aldığı parayı tediye etmediği için, durum hem Emniyet'i hem de Mülkiye Tekaüd Sandığı'nı olumsuz etkiliyordu; 1898 yılı sonunda henüz ödeme yapılmamıştı (BEO. 1898: 1237/92715; BEO. 1898: 1245/93315). Maliye Nezareti'nin mevcut kasa durumuyla krediyi kapatması mümkün olmadığından, verilmiş havalelerden sonra geliri artan vilayetlerden



karşılanması uygun bulundu (BEO. 1899: 1282/96133). Geri ödeme koşulları Meclis-i Mahsus-ı Vükelâ'da bir kez daha görüşüldüyse de tediye'nin havale yoluyla yapılmasından başka çözüm bulunamadı (İ.TKS. 1900: 10/18). Hazinesinin durumu, farklı bir alternatif olarak tanımlanıyordu. Emeklilik fonundan Emniyet Sandığı'na 1896'da verilen kredi, 1906 yılına kadar sürüncemede kaldı. Nihayetinde borcun %5 faizle hazinece ödenmesine karar verildi (BEO. 1906: 2739/205309); faiz oranı %7 olan kredi bir kez daha Maliye lehine %5'e indirildi (BEO. 1897: 1000/74964; BEO. 1906: 2738/205309).

Hazine adına borçlanılan bir diğer sandık, ilmiye mensuplarının emekliliği ve yaşlılık aylığı için 1894'te kurulan İlmiye Tekaüd Sandığı idi (Manav 2017: 12). İlmiye Tekaüd Sandığı'ndan kullanılan 26.468 Liralık kredinin geri ödemesi de sözleşmedeki tarihte yapılamadı. Bu nedenle 1909'da Eytam Sandıklarının alacağıyla birleştirilerek, 26.468 Liranın olağanüstü bütçeye konulmasına karar verildi (MV. 1909: 127/16). Bir başka sandık borçlanması örneği de İdare-i Mahsusa için satın alınan Sivastopol adı verilen vapurun bedelini karşılamak amacıyla Bahriye Eytam Sandığı'ndan alınan ve uzun süre tediye edilmeyen kredidir (ŞD. 1887: 6/6). Sandıklardan kullanılan borçlardan bir diğeri Askeri İkrazat Sandığı'ndan 1908 sonunda hazine için alınmış olan 41.655 Liralık borçtur. Sermayesi kara, deniz kuvvetleri ve diğer birliklerdeki askerlerin maaşlarından yapılan kesintilerden oluşan (BEO., 4650/348679) sandığın yönetim organı Askeri İkrazat Komisyonu, 1920 yılında borcun tamamının ödenmesini, mümkün olmadığı halde peyderpey tediyesini talep etti (BEO. 1920: 4650/348679). Borçlanma esnasında en kısa zamanda ödeneceği taahhüt edildiye de üzerinden on yıldan fazla bir süre geçmesine rağmen yapılmadı. Bu kredi, devletin son yıllarına kadar sandıklardan yapılan borçlanmanın devam ettiğini ve her türlü para kaynağının hazine tarafından kullanıldığını göstermesi bakımından önemlidir.

Sandıklarda biriken sermayenin hazinenin nakit taleplerini karşılamak üzere kullanılmasına bu çalışmada verilecek son ve dolaylı bir örnek de Vilayât-ı Selâse'de yaşanan kuraklık nedeniyle oluşan vaziyete karşı tedbir almak amacıyla Nafia Sandıkları tahsisatı karşılık gösterilerek 200.000 Lira borçlanması yönündeki karardır (İ.MMS. 1887: 94/13962).

## SONUÇ

Osmanlı Devleti, Kırım Savaşı'nın finansmanı nedeniyle ilk dış istikrazı aldığı tarihten itibaren giderek daha fazla borçlandı. Devlet, özellikle 19. Yüzyılın ikinci yarısında hazinenin içinde bulunduğu mali dar boğazda artan bütçe açıkları borçlanma yoluyla aşmaya çalışırken, gelir gider dengesinin bozulması yüzünden kredileri geri ödemede güçlük yaşıyordu. Bu durumun meydana getirdiği sıkıntı nedeniyle yeniden istikraz yapıyor ve bir nevi borcu borçla kapatma yoluna gidiyordu. Bu süreç, bir borçlanma sarmalına dönüştü ve yüzyılın sonunda içinden çıkılmaz hale geldi. Böyle bir serencamda hükümetler, istikraz ödemesinin yanı sıra memur ve asker maaşlarıyla yönetimin devamı için gereken kısa vadeli cari harcamaların finansmanını temin için yurt içi ve yurt dışındaki kredi kaynaklarına yönelmeye mecbur kaldı. Hazinesinin nakit ihtiyacını karşılayan finans kurumları ve yurtdışındaki acenteler yoluyla temin ettikleri krediyi hükümete borç veren Galata bankerleri, isteğin durumuna ve kullanım alanına göre ellerindeki fonlarla, kısa vadelerle ve talebe paralel olarak yükselen faiz oranlarıyla kredi açmaktalardı. Borç sarmalında geri ödeme koşulları hükümetin denetiminden çıktığı için en önemli gelir kaynakları, tediye tahsis edilmek zorunda kalınıyordu.

Faiz oranı, emisyon hacmi ve geri ödeme koşulları, hazinenin nakit talebinin artmasına paralel biçimde giderek ağırlaşmıştı. Ülke içinde Galata bankerleri ve 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra kurulan bankalardan gerçekleştirilen istikrazların şartları da benzer gelişim göstermişti. Yüksek faiz ve kısa vadeli istikraz koşulları kabul edilmesine rağmen, kimi zaman

kredi bulamayan hükümetler, başka bir borçlanma seçeneğine yöneldi. Sandık adı verilen, farklı gayelerle teşkil edilen ve kuruluş amacına göre mali birikimi değişen bu fonlar, ülkedeki kredi kurumları dışında hazinenin nakit ihtiyacına çözüm getirdi. Devlete ait kurumların bünyesi veya gözetiminde tesis edilen, sandık adı verilen fonlar, bürokrasi ve askerlere kredi vermek, yetimlerin mirasını korumak, emekli aylığı ödemek ve ziraatın geliştirilmesi gibi farklı amaçlara hizmet eden yapılanmalardı. Makalede, hükümetlerin borçlanma seçeneği olarak başvurduğu oluşumlardan Eytam, Menafi Sandıkları, Mülkiye Tekaüd ve Mazuliyet Sandığı, Emniyet ve diğer bazı küçük çaplı sermayesi olan sandıklar incelendi.

Elde edilen bulgular itibariyle, çalışma boyunca gösterildiği üzere sandıklardan borçlanma, diğer kredilere alternatif olmaktan ziyade kısa vadeli ihtiyaçlar için nakit temininde güçlük çekildiği veya bulunan meblağ yetersiz kaldığı zaman başvuru olan bir çözüm yoluydu. Devletin denetiminde olmaları hasebiyle sandık idareleri, hazinenin para taleplerini kabul etmek zorundaydı. Sandıklardan alınan kredilerin faiz, vade ve tediye koşullarının uygun olması ve karşılık gösterilen gelirlerin hükümetin kontrolünde bulunması yanında borçlanma şartlarının değiştirilebilmesi de hazineyi cezbeden diğer etkenlerdi. Çalışmada açıklandığı üzere hazine adına kullanılan kredilerin koşulları, diğer istikrazlara göre son derece makuldü. Hükümetin denetiminde olmaları nedeniyle sandıklardan temin edilen borçların tediye şartları birçok kez değiştirildi. Faiz oranları sözleşmeye aykırı biçimde hazine lehine düşürüldü, vade tarihi ertelendiği gibi bir kısım borç geri ödenmedi. Bu nedenle alınan kredilerin tediye edilmemesinin ülkede tasarruf fonlarıyla filizlenen sermaye birikimini önlediği söylenebilir.

Netice olarak bu çalışmada, devletin 19. yüzyılda giderek daha fazla başvurduğu iç istikrazda içine düştüğü borç çıkmazının bir noktada sosyal amaçlarla kurulmuş sandıkların fonlarına kadar ulaştığı gösterilmeye çalışıldı. Bu amaçla birbirinden farklı gaye için tesis edilmiş ve yine birbirinden farklı boyutta sermayeye sahip olan sandıklardan özellikle yüzyılın son çeyreğinde giderek artan sayıda yapılmış istikrazlar incelendi. Biriken sermayeleriyle bu sandıkların, hazinenin acil nakit ihtiyacına çözüm olarak kullanıldıkları ve neticede gelir gider dengeleri bozulduğu için işlevlerini sürdürebilmek üzere devlet bütçesine bağımlı hale geldikleri ortaya konuldu. Hazinenin, diğer finans kurumlarına kıyasla sandıklardan daha elverişli şartlarla borçlanabildiği; ancak krediler geri ödenmediği için bu fonlar yoluyla oluşan sermaye birikiminin baştan nasıl yok edildiği gösterilmeye çalışıldı. Böylece, çeşitli sahalara yönelebilecek plasman olanaklarının da başlangıçta ortadan kaldırıldığı söylenebilir. İncelenen sandıklar arasında Menafi Sandıkları Ziraat Bankası'na dönüşerek kredi yoluyla hükümeti desteklemesi nedeniyle nispeten ayrı değerlendirilebilir.

#### SUMMARY

The Ottoman State provided its financial needs with domestic and foreign borrowing since the mid-19th century. The reforms which were started with declaration of the Tanzimat did not produce desired results, also financial pressure created by wars and internal rebellions were among main reasons for the acceleration of the borrowing process. Lack of a policy to close the deficits in income-expense imbalance in favor of expenses and to ensure stability in money markets increased the use of credit from both domestic and international financial institutions and bankers, and the process ultimately resulted in the establishment of Duyun-ı Umumiye. From then on, the borrowing slowed, but governments continued to use limited loans from their domestic credit sources. In addition, the state turned to different sources to meet its cash needs for management expenses and other expenses.

The alternative source for loan was funds so-called chest established under ministries to

carry out various functions and had savings in accordance with its purpose. The funds were seen as solution to short-term cash needs of the treasury, although their financial savings changed according to purposes of the facility. Borrowing was made for bureaucracy and soldiers and paying pensions and developing agriculture. For this purpose, the fund established to serve structures that serve different purposes, was a resource used when there was a difficulty to obtain cash for very short-term needs or when the amount found was insufficient. In fact, this kind of borrowing began in the middle of the century. The establishment of the relatively old Orphans Funds was one of them. That chest was used before and after the Crimean War. In addition, Aghavat Fund, Benefit Fund, Civil Service and Dismissal Fund, Security and Scientist Pension Fund were the other funds that had significant accumulation of funds and which the government applied for loan.

Since the fund administrations were established within ministries of the state, they had to accept the government's debt demands. Other factors that attracted the treasury were the favorable conditions of interest, maturity and repayment of loans obtained from these funds, and the government's control on the corresponding revenues, and also ability to change the borrowing conditions. According to the cash status and needs of the treasury, the repayment terms were flexed and the payment terms of debts were changed and extended without limit. In addition to lowering the interest rates in favor of the treasury in contrary to the interest rate contracts, also some of the loans received from the funds were not repaid.

Borrowing from these funds began since the 1850s. The reason for the use of credit from the Orphans Fund was made for the revolt in Baghdad in difficulty of cash transfer, it was the beginning of such borrowing. Governments maintained borrowing for from this fund until 20th century. If the financial accumulation of the funds at the time of borrowing was small scale, it was preferred for short-term cash needs of other institutions instead of treasury. Aghavat Fund consisting of heritage of deceased palace aghas, lent to those who demanded capital, due to its limited funds, it was spent during the reign of Abdulhamid for his appropriation and payment of returns of his real estate, and for other small expenses.

The Benefit Fund, which was established for the development of agriculture, was another alternative resource used by the treasury for cash needs. It was used as a solution to cash supply in a short time to finance the increasing military expenditures and costs increased with other reasons. Among the chests in the country, Civil Service Fund was the leading institution in terms of size of its fund and the saving that could meet short-term cash demand of the treasury since its establishment in 1879. The fund collected in the deposit account at The Imperial Ottoman Bank, its capital was a new source for the government to provide borrowing for the treasury besides the banks and financial institutions. Features of loans carried out from this fund were the determination of the interest rate and repayment conditions in favor of the treasury and changing the conditions in all circumstances.

The flexibility for repayment of loans from the funds for the treasury was also valid for other borrowings. The accumulation of Dismissal Fund, which was established to provide salaries to the dismissed civil servants until their appointment to a new position, and operated under the umbrella of the Civil Pension Fund, was an example of borrowing made by the treasury. Security Fund with its limited accumulation, also was one of the funds used for the short-term cash needs of the treasury. The Scientist Pension Fund which was established for the retirement and old age pension of the scientists, and also Military Loan Fund were among funds where the governments used their funds and sometimes flexed the repayment conditions.

It is seen that these funds with their capital met the urgent cash needs of the treasury, but

became dependent on the state budget in order to maintain their functions since their income and outcome balances deteriorated at the end of the borrowing process. It can be said that the application of the treasury to funds for cash needs of itself due to budget deficits prevented the accumulation of domestic capital in the country and destroyed the placement opportunities that could be directed to various fields.

**KAYNAKÇA****Osmanlı Arşiv Evrakı**

- BOA, A.AMD (Sadaret Amedi Kalemi), 36/13.
- BOA, A.DVN (Sadaret Divan-ı Hümayun Kalemi), 25 Kasım 1852/13 Safer 1269: 82/96.
- BOA, A.MKT.NZD (Sadaret Mektûbi Kalemi, Nezaret ve Devair), 50/72.
- BOA, A.MTZ.GR, (Sadaret, Eyalet-i Mümtâze Girid Evrakı), 4/9.
- BOA, BEO (Babiâli Evrak Odası), 25 Temmuz 1896/14 Safer 1314: 817/61247; 5 Ekim 1896/27 Rebiülahir 1314: 835/62589; 16 Kasım 1896/10 Cemaziyelahir 1314: 867/64977; 30 Ağustos 1897/2 Rebiülahir 1315: 1000/74964; 13 Aralık 1897/19 Recep 1315: 1053/78915; 28 Aralık 1897/4 Şaban 1314: 1060/79456; 7 Mart 1898/14 Şevval 1315: 1088/81542; 1 Nisan 1898/10 Zilkade 1315: 1101/82574; 22 Mayıs 1898/2 Muharrem 1316: 1128/84539; 5 Aralık 1898/20 Recep 1316: 1237/92715; 22 Aralık 1898/8 Şaban 1316: 1245/93315; 18 Mart 1899/6 Zilkade 1316: 1282/96133; 15 Mart 1905/8 Muharrem 1323: 2527/189494; 26 Mart 1905/19 Muharrem 1323: 2535/190064; 7 Mayıs 1905/2 Rebiülevvel 1323: 2569/192635; 19 Ağustos 1905/17 Cemaziyelahir 1323: 2652/198832; 28 Ağustos 1905/26 Cemaziyelahir 1323: 2652/198832; 3 Ekim 1905/3 Şaban 1323: 2678/200788; 10 Ocak 1906/15 Zilkade 1323: 2739/205309; 10 Ocak 1906/15 Zilkade 1323: 2738/205309; 12 Ocak 1906/16 Zilkade 1323: 2739/205387; 5 Mayıs 1906/11 Rebiülevvel 1324: 2821/ 211536; 18 Şubat 1907/5 Muharrem 1326: 2997/224717; 7 Mart 1907/22 Muharrem 1325: 3007/225470; 23 Ağustos 1908/25 Recep 1326: 3380/253451; 25 Ocak 1909/3 Muharrem 1327: 3480/260974; 4 Mart 1909/11 Safer 1327: 3503/262718; 1 Nisan 1909/10 Rebiülevvel 1327: 3526/264430; 22 Mayıs 1909/2 Cemaziyellevvel 1327: 2554/266529; 9 Haziran 1909/20 Cemaziyellevvel 1327: 3571/267764; 1 Temmuz 1909/12 Cemaziyelahir 1327: 3588/269029; 18 Ocak 1910/6 Muharrem 1328: 3692/276852; 23 Ocak 1910/11 Muharrem 1328: 3692/276852; 5 Mart 1910/22 Safer 1329: 3860/290401; 29 Temmuz 1910/21 Recep 1328: 37233/279944; 31 Ağustos 1920/16 Zilhicce 1338: 4650/348679; 7 Eylül 1920/23 Zilhicce 1338: 4651/348821; 3802/285114; 4650/348679.
- BOA, BEO.NGG.d (Babiâli Evrak Odası, Nezaret Gelen Giden Defterleri), 14 Şubat 1905/9 Zilhicce 1322: 737/151.
- BOA, DH.MKT (Dahiliye Nezareti, Mektûbi Kalemi), 15 Haziran 1886/13 Ramazan 1303: 1353/104.
- BOA, HH.İ (Hazine-i Hassa, İradeler), 16 Mart 1910/4 Rebiülevvel 1328: 201/96: 13 Ekim 1920/29 Muharrem 1339: 215/89.
- BOA, HSD.CB (Hibe, Satın, Devir Cavit Baysun), 30 Mayıs 1909/10 Cemaziyelahir 1327: 3/56.
- BOA, İ.DH (İrade, Dahiliye), 2 Mart 1852/10 Cemaziyellevvel 1268: 249/15234; 8 Haziran 1852/19 Şaban 1268: 253/15575.
- BOA, İ.DUİT (İrade, Dosya Usulü), 9 Eylül 1920/25 Zilhicce 1338: 97/33.
- BOA, İ.HUS (İrade, Hususi), 9 Ocak 1900/7 Ramazan 1317: 80/12; 10 Ocak 1900/8 Ramazan 1317: 180/8.
- BOA, İ.ML (İrade, Maliye), 17 Ağustos 1892/23 Muharrem 1310: 1/54.
- BOA, İ.MMS (İrade, Meclis-i Mahsus), 8 Mart 1886/2 Cemaziyelahir 1303: 82/3554; 25 Ocak 1887/29 R 1304: 87/3751; 27 Ekim 1887/9 Safer 1305: 94/13962. 11 Temmuz 1888/2 Zilkâde 1305: 100/4218; 5 Nisan 1891/24 Mart 1307: 123/5279.
- BOA, İ.ŞD (İrade, Şura-yı Devlet), 29 Aralık 1883/28 Safer 1301: 66/3910; 14 Ocak 1884/15 Rebiülevvel 1301: 66/3910.
- BOA, İ.TKS (İrade, Tekaüd Sandığı), 24 Ağustos 1900/27 Rebiülahir 1318: 10/18.
- BOA, ML.EEM (Maliye Nezareti Milli Emlak), 16 Haziran 1905/3 Haziran 1322: 581/3; 4 Temmuz 1900/21 Haziran 1316: 244/35; 22 Temmuz 1902/9 Temmuz 1318: 413/58; 8 Ocak 1909/27 Kanun-i Evvel 1324: 726/36; 13 Şubat 1909/31 Kanun-ı Sâni 1324: 728/38; 18 Mart 1909/5 Mayıs 1325: 737/1; 15 Nisan 1909/2 Nisan 1325: 742/64; 15 Mayıs 1909/2 Mayıs 1325: 736/13; 31 Mayıs 1909/18 Mayıs 1325: 739/72; 23 Temmuz 1909/10 Temmuz 1325: 766/11; 702/32; 728/24.
- BOA, MV (Meclis-i Vükela), 19 Mart 1887/24 Cemaziyelahir 1304: 18/21; 20 Ekim 1887/2 Safer 1305: 2541; 6 Ağustos 1891/30 Zilhicce 1308: 66/62; 20 Nisan 1909/29 Rebiülevvel 1327: 127/16.
- BOA, ŞD (Şura-yı Devlet), 13 Mart 1887/17 Cemaziyelahir 1304: 6/6; 15 Nisan 1907/2 Rebiülevvel 1325: 2763/38.
- BOA, TSMA-E (Topkapı Sarayı Müze Arşivi Evrakı), 5 Nisan 1882/16 Cemaziyellevvel 1299: 212/38; 26 Temmuz 1883/1 Ramazan 1300: 212/40; 26 Şubat 1909/5 Safer 1327: 1094/39.

- BOA, Y.A.HUS (Yıldız Sadaret Hususî Maruzat Evrakı), 25 Ekim 1887/8 Safer 1305: 207/85;
- BOA, Y.A.RES (Yıldız Sadaret Resmi Maruzat Evrakı), 21 Mayıs 1903/23 Safer 1321: 120/118; 43/32.
- Araştırma, İnceleme Eser ve Tezler**
- AKGÜN, Seçil (1986), "Midhat Paşa'nın Kurduğu Memleket Sandıkları: Ziraat Bankası'nın Kökeni", *Uluslararası Midhat Paşa Semineri Bildiriler ve Tartışmalar, (Edirne 8-10 Mayıs 1984)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu: 185-201.
- AKYILDIZ, Ali (2001), "Kaime", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, C. 24: 212-215.
- AKYILDIZ, Ali (2009), "Sarrafılık", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, C. 36: 163-165.
- AKYILDIZ, Ali (2014), *Para Pul Oldu Osmanlı'da Kâğıt Para Maliye ve Toplum*, İstanbul: İletişim Yayınları., 2. bs.
- ALİ HAYDAR MİDHAT (1325), *Midhat Paşa Hayat-ı Siyasiyesi, Hidematı, Menfa-ı Hayatı, Tabsıra-ı İbret*, Birinci Kitap, İstanbul: Hilal Matbaası.
- ALKAN GÜNAY, Nilüfer (2012), "Osmanlı Yönetiminin Bursalı Zenginlerden Borç Alma Girişimi (1787-1792)", *U.Ü. Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13 (23): 269-281.
- ALPER, Değer-ADEM Anbar (2010), "Osmanlı İmparatorluğu'nun İç Borçlanmada Kullandığı Yöntem ve Araçlar", *Maliye ve Finans Yazıları Dergisi*, 24 (87): 27-49.
- ATABAŞ, Cemal (2011), *Sava Paşa'nın Girit Valiliği (1885-1887)*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- AUTHEMAN, André (2002), *Bank-ı Osmanî-i Şahane Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Osmanlı Bankası*, (çev. Ali Berktaş), İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi., 1. bs.
- AYDIN, H. Veli (1998), *Osmanlı Maliyesinde Esham Uygulaması*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Doktora Tezi).
- BAYRAKTAR, Kaya (2011), "Osmanlı Bankasının Merkez Bankası Fonksiyonu (1863-1875)", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3 (1): 91-101.
- CEYLAN, Ebubekir (2009), "Namık Paşa'nın Bağdat Valilikleri", *Toplumsal Tarih*, 186: 76-84.
- CEZAR, Yavuz (1986), *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (18. Yüzyıldan Tanzimat'a Mali Tarih)*, İstanbul: Alan Yayıncılık., 1. bs.
- ÇANLI, Mehmet (2002), "Eytam İdaresi ve Sandıklar (1851-1926)", *Türkler*, C. 14, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 57-73.
- ELDEM, Edhem (1999), *Osmanlı Bankası Tarihi*, (çev. Ayşe Berktaş), İstanbul: Osmanlı Bankası Tarihi Araştırma Merkezi., 1. bs.
- ERDEM, Ekrem (2006), "Osmanlı Para Sistemi ve Para Politikası: Dönemsel Bir Analiz", *Bankacılar Dergisi*, 56: 10-27.
- EROL, Mine (1970), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Kâğıt Para (Kaime)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu., 1. bs.
- GENÇ, Mehmet (1995), "Esham", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, C. 11: 376-380.
- GENÇ, Mehmet (2003), "Malikâne", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, C. 27: 516-518.
- HULKİENDER, Murat (2003), *Bir Galata Bankerinin Portresi: George Zarifi (1806-1884)*, İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi., 1. bs.
- KARATAŞ, Mehmet (2006), "18-19. Yüzyıllarda Osmanlı Devleti'nde Bazı Müsâdere Uygulamaları", *Osmanlı Tarihi Araştırmaları Merkezi (OTAM)*, 19 (19): 219-237.
- KASABA, Reşat (1993), *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi On Dokuzuncu Yüzyıl*, (çev. Kudret Emiroğlu), İstanbul: Belge Yayınları., 1. bs.
- KENANOĞLU, M. Macit (2009), "Sava Paşa", *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, 36: 183-184.
- MANAV, Nursel (2017), *Mülkiye Tekaiüd Sandığı Kuruluşu ve Faaliyetleri (1880-1890)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu., 1. bs.
- ÖZCAN, Tahsin (2006), "Osmanlı Toplumunda Yetimlerin Himayesi ve Eytâm Sandıkları". *İstanbul Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 14: 103-121.
- ÖZGER, Yunus (2011), *Osmanlı Ordusunda Emeklilik Sistemi ve Askerî Tekaiüd Sandığı (1865-1923)*, İstanbul: IQ Yayınları., 1. bs.
- PAKALIN, Mehmet Zeki (1983), *Osmanlı Tarih Terimleri ve Deyimleri Sözlüğü*, C. I, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi., 3. bs.
- PAMUK, Şevket (2007), *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, İstanbul: İletişim Yay., 4. bs.
- SERDAROĞLU, Ü. Serdar (2011), *Osmanlı Devleti'nde İlk Banka: Dersaadet Bankası ve Polişe*



- İşlemleri, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- ŞAHİN, Furkan (2017): Eytam Sandıklarının Kuruluşu ve Konuyla İlgili Yapılan Yasal Düzenlemeler, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi).
- ŞENYURT, Ali (2017), "Yeniçeri Ortaları Yardımlaşma Sandıkları", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 33: 155-170.
- TABAKOĞLU, Ahmet (2005), *Türk İktisat Tarihi*, İstanbul: Dergâh Yayınları., 7. bs.
- TOPRAK, Zafer (2003), *İttihat Terakki ve Cihan Harbi (1914-1918)*, İstanbul: Homer., 1. bs.
- YAVUZ, Ali (2009), "Başlangıcından Bugüne Türkiye'nin Borçlanma Serüveni: Durum ve Beklentiler", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20: 203-226.
- YILMAZ, Binhan Elif (2002), "Osmanlı İmparatorluğu'nu Dış Borçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç", *Akdeniz İİBF Dergisi*, 4: 186-198.