

TANZİMATTAN SONRA MALİ HUKUKUMUZDA MEYDANA GELEN GELİŞME VE DEĞİŞMELER

Arş. Gör. Nuran AY*

I. GİRİŞ

3 Kasım 1839'da ilan edilen ve yeni bir dönem açtığı belirtilen Tanzimat Fermanı ve uygulaması, Türk toplum bilimcilerince çok tartışılmıştır¹. Özellikle tarihçiler, hukukçular, sosyologlar, bu önemli olay üzerinde birbirinden çok farklı düşüncelere sahiptirler². Tanzimat Fermanı Osmanlı tarihinde ortaya çıkan ilk ıslahat girişimi değildir³. Böyle bir hattın ilanı ilk bakışta Osmanlı Devlet geleneğine uygundur. Üç asırdan beri tahta çıkan her Sultan, tebaasına adil bir idare vaad eden ve adaletname adı verilen benzeri hattı hümayunlar ilan etmiştir⁴. Fakat bu hattı hümayunu Sultan adına kaleme alan genç hariciye nazırı öyle

* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Türk Hukuk Tarihi Bilim Dalı.

1 **MARDİN** Şerif, Türk Modernleşmesi, Makaleler 4, İstanbul 1997, s. 11 vd; **ARSEL** İlhan, "Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Ankara 1962, s. 18-19; **SERVER** Feridun, "Anayasalar ve Siyasî Belgeler, İstanbul 1962, s. 1-4; **ABADAN** Yavuz, "Tanzimat Fermanının Tahlili", Tanzimat, İstanbul 1940, s. 31-58; **KARAL** Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, Ankara 1947, c. V, s. 280 vd; **OKANDAN** Recai G., Amme Hukukumuzun Ana Hatları, İstanbul 1957, s. 90-96.

2 **MUMCU** Ahmet, "İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri," Ankara 1992, s. 154-155; **ALDIKAÇTI** Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1982, s. 36-37; **KAYNAR** Reşat, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, Ankara 1954, s.1vd; **TUNAYA** Zafer Tarık, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, s. 31vd; **ABADAN**, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri, AÜHFD, 1957, XIV, 1-4, s. 3-37.

3 **ŞENER** Abdülatif, Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İstanbul 1990, s. 17; **DAL** Kemal, Türk Esas Teşkilat Hukuku, Ankara 1986, s. 10 vd.

4 **İNALCIK** Halil, "Adaletnameler", Türk Tarih Belgeleri Dergisi, (c.II, sy. 3-4) ayırtbasım, Ankara 1967, s. 86.

yeni esaslar getirmiştir ki, bunlar devlet idaresinde kökten değişiklikler yaratacak nitelikte olmuştur⁵.

Osmanlı Devleti'nde On altıncı Yüzyılın ikinci yarısından itibaren toplumsal düzen çözülmeye başlamış, kurumlar zamanla geleneksel fonksiyonlarını yerine getiremez olmuşlardır. O dönemde savaş teknolojisinin gelişmesi karşısında tımarlı sipahilerin askeri fonksiyonları anlamını yitirmiştir⁶. Aynı zamanda devletin giderleri artmış, nakit sıkıntısı çekilmeye başlanmış, bu durum ise tımar düzeninin bozulmasına ve tımar sisteminin yıkılışına neden olmuştur. Çöken tımar sistemi ile birlikte Osmanlı toprak düzeni ve üretim mekanizmasındaki dengeler sarsılmış, toplumsal düzen sallanmaya başlamıştır⁷. Bir taraftan da tebaa arasında sürüp giden isyanlar ekonomik ve mali sıkıntıları iyice körüklemiştir⁸. Osmanlı düzeninde meydana gelen sarsıntılara çözüm arama yönündeki çabalara daha XVII. Yüzyılın başlarından itibaren rastlanmaktadır. Bu yıllarda yazıldığı tespit edilen risalelerde, tımar sisteminin bozulduğundan söz edilerek, sistemi eski gücüne kavuşturma yolunda önerilerde bulunulmuştur⁹. Tanzimat dönemine gelindiğinde artık geriye dönmenin bir fayda sağlamayacağı su yüzüne çıkmıştır. Bu kanaat Batıya yönelmenin gerekliliği düşüncesinin iyice güçlenmesine yol açmıştır¹⁰. Tanzimat temelde Osmanlı Devleti'nin tüm kurumlarıyla batılılaşma kararını yansıttığı için, daha önceki benzer girişimlerden ayrılmaktadır. Bununla beraber Tanzimattan önce Batılılaşma hareketlerinin olmadığını söylemek doğru değildir. Tanzimat Fermanı iç ve dış dengelerin değişmesiyle meydana gelen buhranlara çözüm arayan Tanzimatçı devlet adamları tarafından pratik amaçlarla benimsenmiştir¹¹. Tanzimat hareketinin temel hedefi, Osmanlı Devlet idaresini çağın idari esaslarına dayandırmak, yani devlet gücünün tek elden etkili biçimde kullanılmasını sağlamak olmuştur¹². Bu çerçevede

5 **İNALCIK**, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hattı-ı Hümayunu", BELLETEN, c. XXVIII, 1964, s. 603-611.

6 **BARKAN** Ömer Lütfi, "Türkiye'de Toprak Meselesi", Toplu Eserler I, İstanbul 1980, s. 852.

7 **CİN** Halil-**AKYILMAZ** Gül, Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Konya 1995, s. 331vd; **CİN** Halil, Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, Konya 1992, s. 327vd; **AKDAĞ** Mustafa, Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası, "Celali İsyamları", Ankara 1975, s. 488vd; **MANTRAN** Robert, Osmanlı İmparatorluğu Tarihi, (çev. Server **TANİLLİ**), c.I, s.434.

8 **ŞENER**, s. 18.

9 **BARKAN**, s. 852 vd.

10 **MARDİN**, "Türkiye'de İktisadi Düşüncenin Gelişmesi (1838-1918)" Ankara 1962, s. 6.

11 **ORTAYLI** İlber, Türkiye İdare Tarihi, Ankara 1979, s. 264.

12 **MARDİN**, "Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu", Toplu Eserleri 5, İstanbul 1998, s. 9.

Tanzimat bir merkezîyetçilik eğilimi ortaya çıkarmıştır¹³. Tanzimat hareketinin ortaya çıkardığı bu merkezîcilik eğilimi eyalet yönetimini de etkilemiştir. Mali alanda yeni bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Mahalli kişi ve kümelerin devlet yönetimini etkilemeleri sürecinin düzgün ve eşitlikçi biçimde işlemesi sağlanmaya çalışılmıştır¹⁴.

II. TANZİMAT VE OSMANLI MALİYESİ

Osmanlı maliye tarihi açısından Tanzimat, önceki dönemlerden farklı özellikler taşıyan bir yenileşme, yeniden düzenleme dönemi olarak anıla gelmiştir¹⁵. Tanzimatla birlikte maliyede yeni bir dönemin başladığı konusunda pek çok araştırmacı hem fikirdir¹⁶. Zaten Tanzimat Fermanı da mali hukuk alanını yeniden düzenleyip daha iyi bir sisteme kavuşturacağını vaad etmiştir¹⁷.

Tanzimat sonrası mali hukukumuzdaki temel değişiklikleri şöyle sıralayabiliriz:

1. Her çeşit kamu gelirleri doğrudan doğruya hazineye gelecek, giderler de doğrudan karşılanacaktır. Dolayısıyla merkez bütçesi, tımar düzeni ve hatta vakıfların bile mali durumu kısmen de olsa tek hazinede toplanmıştır. Yani kamu hizmetleri tek kaynaktan finanse edilecektir.

2. Tımar, padişah hasları, malikaneler ve özetle her çeşit araziden, nispeti ve ismi değişik olan her çeşit vergi, aşer vergisi adı altında birleştirilmiş ve nisbeti ismine uygun olarak onda bir olarak tayin edilmiştir. Böylece miri arazi anlayışı, yerini öşür arazisi anlayışına terketmiştir denilebilir.

3. Tekalif-i örfiye ve ihtisap resimleri ilga edilmiş ve yerine herkesin mali gücüne göre miktarı tespit edilecek bir çeşit vergi kabul edilmiştir.

4. Müsadere usulü tamamen kaldırılmıştır.

¹³ Bkz. AY Nuran, “Osmanlı Devletinde Merkezîyetçilik ve Hukuk Sistemine Etkileri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya 2001.

¹⁴ **ORTAYLI**, “Tanzimat Devri Ve Sonrası İdari Teşkilat”, Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, İstanbul 1999, s. 291.

¹⁵ “Türkiye’nin Tanzimattan önceki vergiler düzeninin, devletin doğuşundan başlayıp 1839’a kadar gelişen bir geçmişi vardır.” **AKDAĞ**, Türkiye’nin İktisadi ve İçtimai Tarihi (1453-1559), İstanbul 1995, c. II, s. 34 vd.

¹⁶ **ŞENER**, s. 22.

¹⁷ **CİN Halil-AKGÜNDÜZ** Ahmet, Türk Hukuk Tarihi, İstanbul 1990, c. I, s. 383 vd.

5. Devlet mukataaları dışında kalan haslar, malikaneler, zeamet, tımar ve ocaklık gibi arazilerin üçer yıllık gelirlerinin üçte biri bedel tayin edilerek, seneden seneye hazineye sahiplerine verilmesi kararlaştırılmıştır.

6. Bütün devlet memurlarına maaş usulü getirilmiş ve çeşitli adlarla vatandaşlardan hiçbir şey alınmaması esası kabul edilmiştir.

7. Cizyenin tarh ve tevzii ıslah edilmiş, ruus cizyesi kaldırılarak yerine patrikhaneler aracılığı ile toplu vergi esası kabul edilmiştir.

8. Çeşitli isimler altındaki ağnam ile ilgili vergiler kaldırılmış ve sadece ağnam rüsumu eski usulde devam ettirilmiştir¹⁸.

Bu yeni esaslar çerçevesinde, bütün kamu hizmetlerinin finansman kaynaklarını tanzim eden bütçedeki gelir fasılları ise şu şekilde ortaya çıkmıştır:

1. Vasitasız Vergiler (Bila vasita alınan tekalif) 2. Vasıtalı Vergiler (Bil-Vasita alınan tekalif) 3. Devletin tekelinde olan işletmeler (inhisarlar) 4. Devlete ait ticari ve sınai müesseselerin gelirleri 5. Maktu vergiler 6. Diğer gelirler¹⁹

Başta hükümdarlık kurumu olmak üzere, Osmanlı devlet teşkilatı, Tanzimat hareketinden önemli ölçüde etkilenmiştir. Oluşturulan yeni kurum ve düzenlemeler bir yandan padişahın mutlak gücünü sınırlandırmaya doğru gelişirken, öte yandan geleneksel Osmanlı devlet teşkilatında belirgin bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Tanzimat ile oluşan bu yapı birdenbire ortaya çıkmamış öncesinde temelleri atılmıştır. Bu çerçevede arz ettiği önem sebebiyle mutlaka bahsedilmesi gereken tarihi süreç II. Mahmut dönemidir.

III. II. MAHMUT DÖNEMİNDE MALİYE ALANINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN YENİLİKLER

Osmanlılarda devlet işlerinin görüldüğü en üst kuruluş Divan-ı Hümayundur²⁰. Ancak zamanla Divan-ı Hümayun önemini kaybetmiştir. Vezir-i Azam dairesinin Saraydan ayrılıp, müstakil bir binaya sahip olmasının en önemli sonucu kuşkusuz yönetim merkezinin artık Saray değil Bab-ı Ali olmasıdır. Bundan sonra yönetimin gerçek başı Vezir-i Azamdır²¹. II. Mahmut aldığı bazı tedbirlerle Vezir-i Azamın bu üstün konumuna son vermek istemiştir. II. Mahmut Sultan'ın üstünlüğünü yeniden hakim kılmak ve merkezileşmeyi sağlamak

¹⁸ CİN-AKGÜNDÜZ, s. 383 vd.

¹⁹ CİN-AKGÜNDÜZ, s. 383 vd.

²⁰ HALAÇOĞLU Yusuf, XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Ankara 1996, s. 8-9; AYDIN Akif Mehmet, Türk Hukuk Tarihi, İstanbul 1999, s. 138; MUMCU Ahmet, Siyasal karar organı olarak Divan-ı Hümayun, Ankara 1976, s. 13 vd.

²¹ MUMCU, s. 13 vd.

için Bab-ı Ali'ye karşı bir mücadeleye girişmiş, katiplik ve saray hizmetlerini düzenleyip, Vezir-i Azam'ın silahlarını elinden almıştır²². Sivil bürokrasinin ortaya çıkmasında, nezaretlerin ihdasında, II. Mahmut'un amacı Padişahı güçlendirmek ve Vezir-i Azam'ın nüfuzunu kırıp vekil-i Mutlaklığı ortadan kaldırmaktır²³. II. Mahmut Vezir-i Azam'ın Vekil-i Mutlak sıfatının izlerini tamamen silmek için din ve devlete ait her türlü işe bakmaya yetkisi olan Vezir-i Azam'ın fonksiyonlarını değişik birimler arasında paylaşmak yolunu seçmiştir. Böylelikle daha önce sadrazamın kontrolünde yürütülen işlerden doğrudan doğruya sorumlu olacak nezaretler kurulmuştur. Sonuç olarak Vezir-i Azam, II. Mahmut döneminde kısa bir süre için Avrupa kabine sisteminde olduğu gibi nazırlıklar arasında işbirliği ve uyumu sağlayan bir görevli haline gelmiştir²⁴.

II. Mahmut merkezleşme planı çerçevesinde kalemiyeyi sivil bürokrasiye dönüştürmek için bir dizi tedbir almıştır. Bunlardan ilki tevcihat sisteminin²⁵ değiştirilmesi ve maaş sistemine geçilmesidir. 1838'de yıllık tevcihat sistemi tamamen kaldırılmıştır. Bundan sonra tayin ve işten atılmaların sadece şartlar gerektirirse yapılması hiçbir memurun sebepsiz yere görevinden azledilmemesi esası benimsenmiştir²⁶. II. Mahmut merkezleşme tedbirlerinin bir devamı olarak memurların ücret sistemini de değiştirmiştir. Memurların belli hizmetler karşılığında topladığı tekalif-i örfiye ödemelerini kaldırmış, düzenli maaşlar tahsis etmiştir²⁷. Bu dönemde, devlet ve toplum ilişkileri bakımından önem ifade eden hak ve özgürlükler, özellikle mülkiyet hakkı ile din ve vicdan özgürlüğü ve eşitlik alanında yapılan yenilikler ön plana çıkmıştır²⁸. II. Mahmut, devlet hizmetinde bulunmuş kişilerin ölünce mallarına el konulması (müsadere) usulünü ve siyaset-i örfiye cezalarını kaldırarak yönetici sınıfın mal ve can güvenliklerini sağlamıştır²⁹. Müsadere yasağı uygulamada hemen sonuç doğurmamış ve uzun

22 **FİNDLEY** Carter V., Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Babiâli (1789-1922), (çev. Latif Boyacı-Izzet Akyol), İstanbul 1994, s. 35 vd.; **AKYILDIZ** Ali, Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, İstanbul 1993, s. 70-90.

23 **AKYILMAZ** Gül, "Osmanlı Diplomasi Tarihi ve Teşkilatı, Konya 2000, s. 51 vd

24 **KARAL**, c. 5, s. 140 vd.

25 Osmanlı Devleti'nde uygulanan sisteme göre haccanlık rütbesinden başlayarak kalemlerdeki memurlar birer yıllık sürelerle görevlere atanmışlardır. Bir yıl sonra üst düzey katiplerin işlerin kaybetme ihtimalleri vardır. Bu ise karşılıklı güvensizliği doğurmuştur. **AKYILMAZ**, s. 162.

26 **AKYILMAZ**, s. 162.

27 **MUMCU** Ahmet, Osmanlı Devleti'nde Rüşvet, İstanbul 1985, s. 285, **AKYILMAZ**, s. 162.

28 **TANÖR**, s. 51-52.

29 **ÜÇÖK** Coşkun-**MUMCU** Ahmet-**BOZKURT** Gülnihal, , Türk Hukuk Tarihi, Ankara 1996, s. 306-307.

süre kurumsallaşamamıştır. Ancak getirilen ilke yalnız bu kişilerin hakları bakımından değil, rasyonel ve çağdaş bir idarenin ihtiyaçları açısından da zorunlu ve olumlu bir atılımdır³⁰. Mahmut'tan beri yapılmakta olan kapsamlı nüfus ve arazi tahriri ve hayvan sayımının, modern merkezîyetçi bir mali sisteme geçiş için önemli bir adım sayılacağı ortadadır. Bu dönemde vakıfların bir idare altında toplanması da merkezîyetçi toparlanma adına alınmış bir tedbirdir³¹.

Yukarıda açıkladığımız üzere II. Mahmut, Vezir-i Azamlık makamının nüfuzunu kırmak için din ve devlete ait her türlü işe bakmak yetkisi olan sadrazamın fonksiyonlarını değişik birimler arasında paylaşımını seçmiştir³². Hariciye nezareti ve Dahiliye Nezareti gibi Maliye Nezareti de ilk kurulan nezaretler arasındadır³³. II. Mahmut'un saltanatının son yılına kadar defterdar en büyük maliye memurudur. 1838 yılında, defterdar tabiri terk edilerek, vezirlik rütbesi ve paşalık ünvanı ile maliye nazırlığı kurulmuştur³⁴.

IV. TANZİMAT SONRASI MALİ ALANDAKİ GELİŞMELER

1841'de Maliye Nezareti tekrar düzenlenmiştir³⁵. Tanzimat dönemi boyunca da bu yapı devam etmiştir. Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla masrafların tek elde toplanmasını sağlamak, taşrada vergi tarh ve tevzini kontrol etmek, yolsuzluk ve zülmü önleme amaçları güdülmüştür³⁶. Bu dönemin en önemli sıkıntılarını oluşturan mali sorunlar, nezaretin kuruluşundan itibaren maliye nazırlarının sık sık değiştirilmesine neden olmuş ve ortalama görev süreleri bir yılı geçememiştir. Tanzimatın ilk yıllarında sekiz muhasebe ve sekiz kalem olarak kurulan Maliye Nezareti teşkilatı, ufak tefek değişikliklerle devam etmiş, 1842'de ise müsteşarlık yerini Anadolu ve Rumeli defterdarlıklarına bırakmıştır³⁷.

Tanzimat sonrası mevcut hazineler birleştirilerek Maliye nezareti kurulunca, artan iş yükünü yeni birimler üzerine aktarmak gerekmiştir. Tanzimat dönemi süresince, gerek yeni reformların uygulanışından doğan sorunları çözümlemek, gerekse mali idareye yardımcı olmak amacıyla pek çok komisyon ve meclis oluşturulmuştur. İlk önce, 1840'da Meclis-i Muhasebe-i Maliye adıyla bir

30 TANÖR, s. 15 vd.

31 AYDIN Mahir, "Sultan II. Mahmut Döneminde Yapılan Nüfus Tahminleri" Sultan Mahmud Ve Reformları, İstanbul 1990, s. 81-101, ORTAYLI, "Tanzimat...", s. 291.

32 ORTAYLI, "Tanzimat..." s. 294.

33 AKYILMAZ, s. 162vd.

34 AKYILMAZ, s. 162 vd.

35 PAKALIN Mehmet Zeki, Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930), c. I, Ankara 1978, s. 26.

36 ORTAYLI, "Tanzimat..." s. 294.

37 ŞENER, s. 26.

üst meclis kurulmuştur. Bu meclisin üye sayısı sürekli artmıştır. Meclisin asıl görevi Tanzimata dahil bölgelerdeki vergilerin yeniden tespiti, tahsilinin sağlanması, bu konudaki yolsuzlukların ve anlaşmazlıkların önlenmesi olduğu halde, bir ihtisas meclisi niteliği taşıdığından çok çeşitli konularla uğraşmıştır³⁸.

Nitekim bu meclis varlığını fazla sürdürememiş ve yerini yeni kurulacak çeşitli komisyon ve meclislere bırakmıştır. Bunlardan ilki Zimemat Komisyonudur. Hazineye olan borçların zamanında ödenmemesi nedeni ile meydana gelen sorunları çözmek için böyle bir komisyon kurulmuştur. Sürekli nakit darlığı çeken hazine, 1851 yılında yapılan yeni düzenlemelerle rahatlatılmak istenmiştir. Buna göre sarraflar taksitlerinin vadesini on gün geçirirlerse borçlarını faiziyle ödeyeceklerdir. İki ay içerisinde borcunu ödemeyen sarraf ise, müflis sayılacak; ikamet ettiği hanesi hariç tüm malları ve emlakı sattırılıp borcu tahsil edilecek ve odası kapatılacaktır. Ancak ödemeyeceklerini ve özür sebeplerini zamanında Babıaliye dilekçe ile bildirdikleri takdirde Zimemat komisyon tarafından durum görüşülecek ve haklı bir sebebe dayanarak ödemediği anlaşılırsa kendisine süre verilecek, yine ödemezse iflas hükümlerine tabi olacaktır³⁹.

1858 yılında Meclis-i Muhasebe-i Maliye ve Zimemat Komisyonu kaldırılmıştır. Yerlerine Meclis-i Muhasebe ve Meclis-i Maliye adında iki meclis kurulmuştur. Sarraflar ve mültezimlerin devletle veya birbiriyle olan uyuşmazlıklarına bakmakla Meclis-i Maliye görevlendirilmiştir. Bir yıl sonra o da lağvedilerek bu uyuşmazlıklar Meclis-i Muhasebeye bağlı olarak kurulan bir cemiyette görüşülmeye başlanmıştır. Yeni vergiler konması veya mevcut vergilerin değiştirilmesini incelemek, defterdar ve malmüdürlerinin azil veya değişikliğine bakmak, tüm eyalet ve livaların gelir ve giderlerini incelemekle görevli olan Meclis-i Muhasebe varlığını 1863-1864 yılına kadar sürdürmüş görünmektedir⁴⁰.

Kırım savaşı sonrası devlet normal gelirleri savaşı finanse etmeye yetmemiş ve Osmanlı tarihinde ilk kez dış borçlanmalar başlamıştır⁴¹. Bunun üzerine görevleri arasında mali idarede yapılması gereken reformların araştırılması, gelir ve giderlerin gözden geçirilmesi, vergilerin tahsil biçiminin tespiti, hazine işlemlerine ait hükümlerin ıslahı gibi konular yer alan Islahat-ı Maliye

³⁸ Gerek Tanzimatın uygulandığı yerlerde, gerekse müstesna bölgelerde ortaya çıkan değişik mali sorunlar Meclis-i Muhasebe-i Maliyede görüşülerek, meclis mazbatası, maliye nazırının takriiriyle birlikte Meclis-i Ahkam-ı Adliyyeye sunuluyor ve padişahın onayıyla karara bağlanıyordu. Zaman zaman yapılan düzenlemelerde, meclise çeşitli görevler verildiği de görülmektedir. Örneğin 1855 tarihli Bütçe nizamnamesinde, bütçe hesaplarının kontrolü görevi Meclis-i Muhasebe-i Maliyeye verilmiştir. **ŞENER**, s. 28.

³⁹ **ŞENER**, s. 28.

⁴⁰ **ŞENER**, s. 28 vd.

⁴¹ **TABAKOĞLU** Ahmet, "Osmanlı İktisat Sistemi", Osmanlı Ansiklopedisi, İstanbul 1996, s. 9 vd.

Komisyonu kurulmuş bir yıl sonra isim değiştirerek Meclis-i Ali-i Hazain adını almıştır. Birkaç yıl herhangi bir fonksiyon ifa etmeyen Meclis 1865 yılında çıkarılan nizamname ile yeniden kurulmuştur. Bu nizamnameye göre Meclisin görevleri; devlet gelirlerinin zayi olmaksızın tahsilini sağlamak, ülke servetinin artırılması ile yeni gelirlerin oluşturulmasını araştırmak, devlet harcamalarında tasarrufu gerçekleştirmek ve devlete ait gelir ve gider kaynaklarını düzene koymaktır. Ancak bu meclis de uzun ömürlü olamamış ve 1866-1867 yılı sonrasında tarihe karışmıştır⁴².

Şu ana kadar üzerinde durduğumuz tüm komisyon ve meclisler, ya mali uyumsuzluklara bakmış ya da mali sorunlara çözümler araştırmıştır. Daha önceki deneyimler de dikkate alınarak, her iki amacı da yerine getirmek üzere Divan-ı Muhasebat adıyla 1862’de yeni bir birim kurulmuş ve üç yıl sonra 1865’te de nizamnamesi çıkarılmıştır. Kuruluşundan itibaren tüm Tanzimat boyunca varlığını sürdüren ve bugünkü Sayıştayın nüvesini oluşturan bu kuruluş, biri maliye diğeri muhakeme olmak üzere iki daireden meydana gelmiştir. Hazine-i Celileye tabi idarelerin tüm gelir ve giderlerine ait muhasebe defterlerinde gerekli incelemelerde bulunmak, görevden alınmasını gerektiren bir durumu ortaya çıkan maliye memurlarını Maliye Nezaretine bildirmek, gerektiğinde tüm maliye memurlarının hesap işlerini teftiş ve tahkik etmek, memurların sınavlarını ve seçimlerini yaparak görevlendirilmelerini kararlaştırmak, taşra idarelerinin veya halkın göndermiş olduğu dilekçelerden ilgili birimlerce çözüme ulaştırılmayanları görüşmek, yeniden gelir ihdası veya eski gelirlerin değiştirilmesi veya bazı giderlerde tasarrufa gidilmesi gibi konuları görüşerek karara bağlamak gibi konular Maliye Dairesinin görev alanına girmektedir. Ancak divanın aldığı kararlar hemen uygulanmamakta bir mazbatayla Maliye nezaretine bildirilmiştir. Muhakemat Dairesi ise esas itibarıyla hazine ile diğer şahıslar arasındaki mali konulardan kaynaklanan uyumsuzlukların muhakeme yeri olmuştur⁴³.

V. TAŞRA MALİ İDARESİ

A-Eyalet Sorunlarının Araştırılması

Tanzimatın ilk yıllarındaki uygulamalardan beklenen sonuçların alınmaması, toplumsal sorunların araştırılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Bunun için bütün eyaletlerden yörenin genellikle ileri gelen eşrafı İstanbul’da toplanmış ve görüşleri alınmıştır. Ancak bu görüşmeler bekleneni verememiştir. Bu kez merkezden taşraya heyetler gönderilmiştir. Eyaletlerdeki sorunları araştırma ve taşra teşkilatının denetlenmesi gereği, teftiş geleneğinin de doğmasına neden olmuştur. Daha Tanzimatın ilk yıllarında Anadolu ve Rumeli’ye güvenilir müfet-

⁴² KIRAY Emine, Osmanlı’da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar, İstanbul 1993, s. 73 vd.

⁴³ ŞENER, s. 28 vd.

tişler gönderilmiş daha sonraki yıllarda da devam eden teftiş usulü gittikçe gelişmiştir⁴⁴.

B. Muhassılıklar Döneminde Mali İdare

Muhassılık uygulamasının doğuşuyla iltizamın kaldırılması arasında yakın bir ilişki vardır. Tanzimatın iltizam konusundaki tutumuna açıklık getirmek gerekir.

1. İltizamın Kaldırılması

Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda hiçbir zaman faydalı bir semeresi görülmeyen, tahrip aleti olarak değerlendirilen iltizam usulü, memleketin mali işlerini “bir âdemin yed-i ihtiyarına ve belki pence-i cebr ü kahrına “teslim etmek olarak değerlendirilmekte ve bu kişinin de “bir iyice âdem değilse” hemen kendi çıkarına bakıp bütün davranışlarının zulümden ibaret olacağı belirtilmekteydi⁴⁵.

Tanzimat Fermanında ülkenin en önemli mali sorunu olarak iltizam görürken, takınılan bu ciddi tavrın peşinden gerekli değişikliklerin yapılacağı açıktır⁴⁶. Her şeyden önce iltizam halkı ezen, bunaltan bir yapıya sahiptir⁴⁷. 1840 yılı martından itibaren iltizam ilga edildi. Mültezimlerin bıraktığı boşluğu doldurmak için de, “muhassıl” veya muhassıl-ı emval” denilen memurluklar oluşturulmuştur. Bu yeni usulün güzelliklerinden tüm ülkeyi yaralandırmak için, Tanzimatın uygulanmadığı uzak bölgelere de aynı usulün yaygınlaştırılacağı belirtilmiştir. Tanzimatla birlikte önceleri iltizama verilen devlet gelirlerinin büyük bir heyecanla muhassıllar vasıtasıyla emaneten idaresine başlanılmıştır⁴⁸.

Başta iltizamın kaldırılması olmak üzere, Tanzimat reformlarının uygulanabilmesi amacıyla, 1840 yılı başlarında Tanzimatın ilkelerinin geçerli olduğu tüm bölgelere muhassıl ismiyle yeni memurlar gönderilmiştir. Muhassıllar gönderildikleri kaza ve sancaklara, bizzat padişah tarafından “memur-ı müstakil” olarak seçilmiş ve atanmışlardır. Böylece eyalet yönetimi dışında merkeze bağlı ayrıcalıklı statüleriyle muhassıllar, iltizamın kaldırılması sonrasında, vergilerin doğrudan doğruya devlet hazinesi adına tahsil edilmesini sağlayacak devlet memurları olmuşlardır. Muhassılların ilk görevleri gittikleri yerlerde Tanzimatı ta-

44 CİN, s. 327 vd.

45 CİN- AKYILMAZ, s. 365.

46 Tanzimat Fermanında dirlik sisteminin kaldırıldığına dair herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen, müelliflerin büyük bir kısmının kabul ettiği fikre göre, Tanzimatla birlikte dirlik sistemi kaldırılmıştır. BARKAN, “Türk Toprak Hukukunda Tanzimat Ve 1274/1858 Tarihli Arazi Kanunnamesi”, Tanzimat, İstanbul 1940, s. 401.

47 TABAKOĞLU, s. 9 vd; ÜÇÖK-MUMCU-BOZKURT, s. 225-227.

48 BARKAN, “Tanzimat...”, s. 401.

nıtmaktır. Bundan başka yapılacak iş memleket işlerinin görüşülmesi için bir meclisin kurulması olmuştur. Bu görevlerini gittikleri yerde hemen yerine getiren muhassıllar, böylece Tanzimat sonrasında eyaletlerde Müslüman ve gayrimüslim grupların idareye katılmalarını amaçlayan önemli bir kurumun oluşmasını sağlamışlardır⁴⁹.

Muhassıllara, ellerindeki talimatta yer aldığı üzere çıkarılan bir ilmuhaberde de devlet gelirlerinin tahsili ile ilgili önemli görevler verilmiştir. O zamana kadar çeşitli hazineler vasıtasıyla idare olunan mukataaların ve her mahallin iltizam defterlerinde kayıtlı bulunan bütün malların tahsili muhassıllara devredilmiştir. Muhassılların önemli görevlerinden biri de, nüfus ve emlak tahrirleridir. Tanzimatla birlikte herkesin ödeme gücü tesbit edilerek, çeşitli isimlerle alınan örfi vergilerin yerine tek bir vergi tahsiline geçilmesi amaçlanmıştır. Bu uygulamanın başlatılabilmesi içinse Tanzimatın uygulandığı bölgelerde tahrir çalışmaları yapmak gereklidir. Atanırken çeşitli sıfatlar ile övülen muhassıllar kendilerine bağlanan büyük umutları boşa çıkarmışlardır. Tanzimatın ilk yılında başta aşar olmak üzere bütün vergiler muhassıllar vasıtasıyla emaneten tahsil edilmiştir. Ancak görevlilerin yolsuzlukları yanında, aynı olarak alınan ürünlerin saklanması ve vaktinde satılmasında ulaşım imkanlarının yetersizliği nedeni ile büyük güçlükler doğmuştur⁵⁰.

2. Mali İdarede Değişim ve Gelişmeler

Daha önce mevcut olan eyalet düzeni Tanzimat sonrasında da devam etmiştir. Eyaletlerde merkezi denetimin kurulabilmesi Tanzimatın başlıca hedeflerinden biri olduğundan, dönem boyunca bu amacı gerçekleştirmek için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Başlangıçta eyalet, sancak ve kaza birimleri içerisinde valilerin yetkileri sınırlandırılmaya çalışılmış, İstanbul'a bağlı memurluklar oluşturulmuş, eyaletlerde kurulan meclislere idari ve mali görevler verilmiştir. Ancak muhassılların başarısızlıklara uğraması üzerine görevlerine son verilmiş, valilere eski otoriteleri iade edilmiştir. Valilere bağlı olarak sancaklara kaymakam ve bir alt birim olan kazalara da müdürler atanmıştır. 1858 Eyaletler Nizamnamesi mevcut eyalet düzenini korumakla birlikte valinin yetkilerini daha da artırmıştır⁵¹. Bu arada, mali idarede de önemli değişiklikler olmuştur. Mali işlerin idaresi ve sorumluluğu mülkiye memurlarına bırakılmıştır. Defterdarlık ve malmüdürlükleri lağvedilerek, hesap işlerinin yürütülmesi için gereği kadar katip ve her eyalete bir muhasebeci tayin edilmiştir. 1858'de kurulan bu yeni eyalet düzeni 1864'e kadar devam etmiştir. 1864'te başlatılan eyalet reformları

⁴⁹ ŞENER, s. 28 vd.

⁵⁰ Tanzimat reformlarının yürüyebilmesi muhassılların başarısına bağlıdır. Bu nedenle itibarlı bir memuriyet olarak oluşturulmuştur. Tüm bu çabalara rağmen muhassıllardan memnun kalınmamıştır. Pek çok Muhassıl bu dönemde yargılanmıştır. ŞENER, s. 28 vd

⁵¹ ORTAYLI, "İdare Tarihi..", s. 283

ile Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar devam edecek olan İstanbul dışındaki idarenin temeli atılmıştır. 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesine göre vilayetin mülkiye, maliye ve zaptiye işlerinin nezareti ile hukuki hükümlerin yerine getirilmesi padişah tarafından atanan valilere bırakılmıştır. Sancaklarda padişah iradesi ile atanan mutasarrıflar kazalarda kaymakamlar köylerde de muhtarlar bulunacaktır⁵².

1864 sonrası oluşturulan taşra idaresinde görevi kayıt ve hesap işlerinde ibaret bulunan muhasebecilikler de kaldırılmıştır. Muhasebecilerin yerini tekrar defterdarlar almıştır⁵³. Vilayetin tüm mali işlerinin görüldüğü merci olarak defterdarlar valinin maiyetinde olmakla birlikte görevlerinden dolayı aynı zamanda Maliye Nezaretine karşı doğrudan doğruya sorumlu olmuşlardır⁵⁴.

Mali işlemlerle ilgili olarak çıkarılan nizamnamede devlet malını tahsil eden herkesin senet vermeye, ödeme yapanların da senet almaya mecbur olduğu belirtildikten sonra en küçük birim olan köylerden vilayete her kademedeki yapılacak işlemler ayrıntılarıyla kurallara bağlanmaktadır. Buna göre mahalle ve köylerde devlet mallarının birinci derecede tahsilinden muhtarlar sorumludurlar. Nizamnamede köylerden sonra kazalarda mali işlerin nasıl yürütüleceği açıklanmaktadır. Kazalarda devlet gelirlerinin tahsiline kaymakam, muhasebesinin düzenlenmesine mal müdürü memur olduğu gibi, genel olarak devlet gelirlerinin idaresi, korunması ve hesaplarından kaymakam ile beraber mal müdürü müştereken sorumludur. Her sene mart ayı başında sancaktan kazaya gönderilecek kaza muvazene defterinde, yıllık tahsilat ve harcamalar gösterildiğinden, gelirlerin tahsili buna göre yapılmaktadır. Kazalarda gelirlerin toplanması için bulundurulacak sandık, Osmanlı tebaasından kefilli bir "sandık emini" nin sorumluluğuna verilmekte, köylerden veya kasaba mahallelerinden gelecek tahsilat bu sandığa yatırılmakta ve tahsil edilen gelirlerin tutarı belli bir miktardan az değilse, her hafta sancak "mal sandığı"na gönderilmektedir⁵⁵.

Vilayet merkezi olan sancaklarda bir muhasebeci bulunmaktadır. Ancak vilayetin en büyük maliye memuru defterdardır⁵⁶. Genel olarak vilayette devlet gelirlerinin tahsili, korunması, gönderilmesi ve harcanması valinin nezaretindedir. Bununla birlikte vilayetin hesap işlerinin memuru defterdardır. Fakat valinin emir ve onayı bulunmadıkça devlet gelirlerini harcamamakta gönderememekte ve hesabını verememektedir. Kısaca mali işler nedeniyle devlet hazinesine karşı vali ile defterdar müştereken sorumludur. Her bir sancağın çeşitli gelirleri

⁵² ŞENER, s. 28 vd

⁵³ BÜLBÜL Zekeriya, Osmanlı Müesseseleri ve Medeniyeti Tarihi, Ankara 2000, s. 188.

⁵⁴ ŞENER, s. 28 vd

⁵⁵ ŞENER, s. 28 vd

⁵⁶ BÜLBÜL, s. 188.

ve giderleriyle ilgili vilayet muvazenesi Hazine-i Celileden vilayetlere gönderildiğinden bu yeni düzenlemelerde mali idare merkezden köylere kadar belli bir hiyerarşi ve ilişki içinde görünmektedir. Bu arada vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy gibi birimlerin her birinde kurulan meclislerin, önemli mali görevleri bulunduğunu da belirtmek gerekir⁵⁷.

Vilayetlerde defterdar, sancaklarda muhasebeci, kazalarda mal müdürü biçimindeki maliye memurlukları, tüm ülke düzeyinde yaygın olarak oluşturulmuştur⁵⁸. Gelir ve giderlerle ilgili olarak her birimde tutulacak defterler, belgeler ve hesap özetlerinin nasıl düzenleneceği, hangi mercilere nasıl ne zaman gönderileceği, gerektiği zaman ilgili memurların nasıl muhakeme edileceği de açıkça belirlenmiştir⁵⁹.

Bu son maliye teşkilatı içinde muhtarlar köylerdeki vergilerin tahsili açısından önemli görevler verilmiştir. Ancak mali idarenin tahsil işlemlerin yalnızca bu mekanizma ile eksiksiz yerine getirilebilmesi mümkün görülmediğinden, gerektiğinde köylere adam gönderilmesi öngörülmüştür. Bir ara tahsildar adıyla özel bir memurluk oluşturulmuştur. Bir süre sonra bu memurların görevleri de zaptiyelere devredilmiştir. Daha sonra bundan da memnun kalınmamış ve tahsil işlemlerinin sorumluluğu tekrar vali, defterdar, mutasarrıf, muhasebeci, kaymakam ve mal müdürüne bırakılmıştır. Ayrıca sorumluluk bu şahıslarda kalmak üzere “tahsilat yoklamacısı” adıyla da yeni bir memuriyet ihdas edilmiştir. Daha önce mevcut bulunan Gümrük Emanetleri müdürlüğe, Memliha Müdürlükleri memurluğa ve Duhan nezaretleri de müdürlüğe çevrilip birleştirilerek, her biri çeşitli bölgelerde olmak üzere on yedi nezarete ayrılmış ve her nezarete “rusumat nazırı” ünvanıyla birer memur atanmıştır. Bu rusumat nezaretleri birer bölge idaresi niteliğinde olup, gümrük, tuz ve bölgenin bütün gelirleriyle ilgilenmişler ve yapmış oldukları işlerle ilgili olarak merkezdeki Rusumat Emanetine bağlı olmuşlardır⁶⁰.

3. Muhassılık Meclisleri

Çeşitli bölgelere giden muhasıllar gittikleri yerlerde ilk iş olarak birer meclis kuracaklardır. Muhasıllar tarafından kurulup oluşturulan bu meclislere “Meclis-i Muhassilin” denildiği gibi, “memleket meclisi” veya “muzakere meclisi” de denilmiştir. İlgili meclisler Muhassillığın kaldırılışından sonra eyalet meclisi olarak ifade edilmiştir. Kurulan bu mahalli meclislerle esas olarak halkın

57 ŞENER, s. 28 vd

58 ÜÇÖK -MUMCU –BOZKURT, s. 227-228.

59 ŞENER, s. 28 vd

60 ŞENER, s. 28 vd.

yönetime katılması amaçlanmıştır⁶¹. Böylece devletin görev ve yükümlülükleri halk ile paylaşılacak ve Tanzimat reformlarının tabanda benimsenmesi sağlanacaktır. Muhasıllara verilen talimatta başta vergi tahriri ve tevzii olmak üzere memleket işlerinin meclislerde müzakere edileceği ifade edilmiştir. Aynı talimatta “muzakere meclisi” olarak anılan meclisin görevleri arasında sandık emini tayini de yer almıştır⁶². Tahsil olunan devlet gelirleri anılan emine teslim edilip, sandık meclis memurlarının mühürleriyle mühürlenecektir⁶³.

Meclisler muhassallıklarla birlikte kaldırılmamış yeni düzenlemelerle varlıklarını sürdürmüşlerdir. Daha sonra mevcut bazı eyaletlerde taksimat yapılarak vilayet merkezlerinde büyük meclisler kurulmuştur. Bununla ilgili olarak çıkarılan talimata göre meclisin muhakeme, zaptiye ve mülkiyeye ilgili olanları dışında önemli mali görevleri de vardır. Aylık ve yıllık masraf ve tahsilatları gösteren jurnal ve defterler, defterdar tarafından meclisin incelemesine sunulacak, devlet gelirleri, vergi tevzii ve cizye işlemleri denetlenecektir. Bunlarla birlikte meclisin en önemli mali görevi, muhassıllık deneyiminin ardından tekrar ortaya çıkan iltizamla ilgilidir. Mukataaların ihale ilanları ve açık artırılması meclisçe yerine getirilecek, işlemlerin tamamlanmasıyla müfredat defterleri ile mazbatalar Maliye Nezaretine gönderilecektir. Mültezimler ve kefilleri iyice tahkik edilecektir. Bu doğrultuda iltizam işleri ülkenin uzak yerlerinde bile meclislerce yerine getirilmiştir. 1864’e gelinceye kadar varlıklarını koruyan meclisler, bu yıldan itibaren yapılan eyalet reformlarıyla önemli değişikliklere uğramıştır. Her vilayette iki meclis kurulmuştur. Birincisi “Vilayet İdare Meclisi” dir⁶⁴. Bu meclisin iltizamın ihalesi, gelir ve giderlerin teftişi, vilayete ait tevzi vergilerin sancaklara taksimi ve tahsili gibi görevleri vardır. Vilayetlerde kurulacak ikinci meclis ise, “Meclis-i Umumi”dir⁶⁵. Senede bir defa kırk günü geçmemek üzere toplanacak bu meclis, vilayetin sorunları ve bu arada özellikle sancak, kaza ve köylerdeki vergilerin değiştirilmesi ve düzenlenmesine ait konuları da görüşecektir. Sancaklarda mutasarrıfın maiyetinde “Liva idare Meclisi”, kazalarda kaymakamın maiyetinde “Kaza idare Meclisi”, nahiyelerde müdürlerin başkanlığında “Nahiye Meclisi”, köylerde de muhtarların başkanlığında bir “İhtiyar

61 **ORTAYLI**, “İdare Tarihi..”, s. 283.

62 Sandık eminliği yeni bir kurum değildi. Tanzimat öncesi sancak masraflarının tek elden yapılmasını sağlamak üzere II. Mahmut zamanında kurulmuştu. Ancak Tanzimat sonrasında açıklanan esaslara bağlanmıştır. **ŞENER**, s. 28 vd

63 **ORTAYLI**, “İdare Tarihi..”, s. 283, **ŞENER**, s. 28 vd

64 Valinin maiyetinde merkez naibi, defterdar, mektubcu, hariciye müdürü ile ikisi Müslüman ikisi gayrimüslimler arasından seçilen üyelerden meydana gelmektedir. **ŞENER**, s. 28 vd

65 Valinin başkanlığında iki Müslüman iki gayrimüslim olmak üzere her sancaktan seçilecek üyelerden meydana gelmektedir. **ŞENER**, s. 28 vd.

Meclisi” kurulmuş ve bu meclislere mülkiye, zaptiye ve bayındırlık işleri dışında mali görevler de verilmiştir⁶⁶.

Taşra mali idaresinde gelirlerin toplandığı, giderlerin yapıldığı mal sandığı ve sandık eminliği kurumunda daha sonraları değişiklikler yapılmıştır. 1846 yılında mal sandıklarına fesat karıştırıldığı gerekçesi ile mal sandıkları adeta özel sektöre devredilmiştir. Kumpanya sarrafları denilen kuruluş bu işi üstlenmiş ve teslim edeceği para üzerinden belli bir pay almaya başlamıştır. Ancak bu usul de yaygınlaşmamıştır⁶⁷.

Tanzimat dönemi maliyesinde para nakliyle ilgili en önemli olay Bank-ı Osmaninin devreye girişidir⁶⁸. Buna göre İstanbul’un gelirleri, bu gelirlerin tahsiline memur olan idareler tarafından masraflar düşüldükten sonra kalanı bankaya teslim olunacaktır. Banka ise ödemeleri Maliye Nezaretinden alacağı emirler doğrultusunda yerine getirecektir. Bankanın şubesinin olduğu yerlerde masraflar çıkarıldıktan sonra para buraya yatırılacak şube yoksa direk İstanbul’daki bankaya gönderecektir⁶⁹.

VII. SONUÇ

Kuruluş ve gelişme yıllarında Osmanlı devlet gelirlerinin tümü hazineye girmemiş tüm giderler hazineden karşılanmamıştır. Daha sonraki Yüzyıllarda devletin başına bela olan rüşvet iyice yaygınlaşmıştır. Batıyı örnek alan Tanzimatçılar, bu eski ve toplum için bir huzursuzluk kaynağı haline gelen uygulamaları değiştirerek batı modeline uygun olarak tüm devlet gelirlerinin hazineye girdiği ve tüm giderlerin de hazineden çıktığı bir yapı oluşturmak istemişlerdir. 1793’e kadar tek bir hazine vardı. Bu tarihten itibaren çoklu hazine ve defterdarlık dönemi, 1826’dan itibaren de maliyede merkezileşme başlamıştır. 1840 yılında padişah ve hanedan mensuplarına ait bazı çiftlikler hariç özel gelir kaynaklarının maliye hazinesine aktararak, padişah ve ailesine merkezi hazineden maaş tahsisine karar verilmiştir. Farklı hazineler kaldırılarak maliye hazinesi ile birleştirilmiştir Hazine-i Hassanın varlığı ise devam etmiştir⁷⁰.

Aynı zamanda bazı kamu hizmetlerinin aynı olarak halk tarafından yerine getirilmesine ve kamu görevlilerinin devletten alacakları maaş yerine, bazı kamu gelirlerini kendi adlarına tahsil etmelerine son verilmiş ve bunun neticesi olarak

⁶⁶ **ORTAYLI**, “Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler”, s. 87-95. **ORTAYLI**, “İdare Tarihi...”, s. 54-104.

⁶⁷ **ŞENER**, s. 28 vd.

⁶⁸ **ORTAYLI**, “Tanzimat...” s. 314 vd.

⁶⁹ **ŞENER**, s. 28 vd.

⁷⁰ **EKİNCİ** Necdet, İmparatorluktan Cumhuriyete Türk Mali Politikasına Bakış”, BELLETEN, c. I, sy. 214, 1991, s. 757-790; **ŞENER**, s. 28 vd.

tüm kamu görevlilerine maaş bağlanması bir zorunluluk olarak hissedilmiştir. Daha sonraki yıllarda devlet gelirlerinde umulan artışların gerçekleşmemesi, maaş ödemelerinin büyük külfet halini alması nedeni ile başlangıçtaki kararlı tutumdan tavizler verildi. Artık her memura maaş vermekten söz eden bir idare yoktu. Bunun yerine memurların ve özellikle hakimlerin halktan kanun ve nizamlarla tayin edilen miktarlardan fazla bir şey almamalarını öngören bir yapı varolmuştur⁷¹.

Tanzimat devri, mali merkeziyetçilik istikametinde bilinçli ve önemli teşebbüslerin yapıldığı tarihi bir dönemdir. Gerçi bu niyet ve teşebbüslerin sık sık kesintiye uğradığı ve Osmanlı reform çabalarının mali merkeziyetçiliği, teşkilatlanma ve mali teknikler açısından tam gerçekleştiremediği malumdur. Ama gerek muhasebe tekniklerinde, gerekse bütçe tekniklerinde ve maliye bürokrasisinin eğitiminde hayli yol alınmış, mali idarenin bazı kompartımanları sağlam bir hiyerarşik yapıya bağlanmış ve asrın sonlarına doğru Maliye Nezareti varlığını ispat ederek ve bir gelenek oluşturabilmiştir. Maalesef Türkiye mali tarihinde muhasebe ve bütçe tekniklerinin çağın gereklerine göre geliştirilebilmesi ve memleketteki gelir ve giderlerin kaydı, verginin doğru olarak tarh ve tahakkuku ve alacakların tahsil ve takibindeki işlemlerin mükemmelleştirilmesi gibi yeniliklerde payı olan ve bu işlem ve bilgilerin öğrenildiği kurum “Osmanlı Borçları İdaresi Düyun-ı Umumiyye) olmuştur⁷². 28 Muharrem 1299 (20 Aralık 1881) Kararnamesi ile kurulan bu uluslararası alacaklılar idaresinin, Osmanlı borçlarının tahsili ve bazı nafia hizmetleri ve borçlara karşı teminat olarak gösterilen varidat kaynaklarını kontrol için sağlam tesbit ve izleme teknikleri, Düyun-ı Umumiyye’de çalışan Türk maliyecilerine de bu usulleri öğretmiştir⁷³.

Bir mali sistemin işleyebilmesi için yapılması gereken ön işlem, hiç şüphesiz önce kaynakların tespiti yani nüfus sayımı, arazi tahriri ve hayvan sayımı gibi gelir getirecek vergi tarh edilecek kaynakların doğru olarak bilinmesidir. Zamanına göre başarılı bir teknik sayılan Osmanlı memleket tahririnin geçen birkaç yüzyılda eskidiği ve bu gibi kayıtların artık modern maliyeye ve idareye cevap veremeyeceği açıktır. XIX. Yüzyılda Osmanlı idaresi bu işlemlere daha geniş ve başka varidat kalemlerini göz önüne alarak girişmiştir. Eski dönemlerde tahrir işlemlerinden itibaren İmparatorluk topraklarının mal varlığını, nüfus kapasitesini tespit edecek envanterlerin yapılmadığı göz önüne alınırsa, II. Mahmud’dan beri yapılmakta olan kapsamlı nüfus ve arazi tahriri ve hayvan sa-

71 ŞENER, s. 28 vd.

72 TABAKOĞLU, s. 9 vd.

73 BÜLBÜL, s. 196.

yımının modern merkezîyetçi bir mali sisteme geçiş için önemli bir adım sayılacağı aşîkardır⁷⁴.

Tanzimat dönemi asıl olarak siyasi, askeri, ve mali bir buhran döneminde başlamıştır. XIX. Yüzyıl bürokratlarının amacı, devletin mali gücünü ve merkezi kontrolünü geliştirmektir. Bunun için ise vergileri artırmak bu çerçevede vergi kaynaklarını iyi tespit ederek hazineyi bol gelire kavuşturmayı amaçlamışlardır.

Tanzimat döneminin maliye alanında modernleşmeye yönelik olarak başlattığı çalışmalar beklenen olumlu sonuçlar verememiştir. Devlet bu dönemde iltizamı kaldırarak merkezi bir vergi teşkilatı kurma amacında olmuştur. Bunun için bugünkü defterdarlıkların menşei olan muhassıllıklar kurulmuştur⁷⁵. Ancak başarılı olunamamıştır. Nihayet iltizam dışarıdan aldığımız borçlarla orantılı olarak yeniden yerleşecek ve Duyun-u Umumiye ile dış devletlerin kontrolünde olarak yeniden daha güçlü ve dışa dönük karakterle I. Dünya Savaşına kadar devam edecektir. Bazı Hıristiyan ahali din ve vicdan özgürlüğünü vergi vermemek şeklinde algılayarak isyan etmişlerdir. Aynı şekilde isyanlar Rumelinde de görülmüştür⁷⁶. Doğu Anadolu'da muhasıllar ve merkez adına hegemonya tesis etmek isteyen memurlarla çatışan ve otoritelerini kaybetmekten çekinen aşîret beyleri de isyanlar çıkardılar⁷⁷.

Tanzimat döneminin en önemli sonucu ve Türk köyünün çehresini değiştiren yönü, arazi hukuku alanında getirdiği yeniliklerdir. Bu konuda ismini zikredebileceğimiz en önemli düzenleme 1858 tarihili Arazi Kanunnamesidir. Bu kanunla mülkiyet hakkına oldukça yaklaşılmıştır⁷⁸. Tımar sistemi kaldırılmış ancak bu bir anlam ifade etmemiş ve devlet dış borç almaya başlamıştır. Kurulan Duyun-u Umumiye ile Osmanlı İmparatorluğu büyük devletlerin ekonomik çıkarının bir jandarması haline gelmiştir⁷⁹. Şunu söylemek gerekir ki bugünkü Türk Cumhuriyetinin sorunları yakın geçmişte girilen bazı çıkmazların etkisi altındadır. Bugünkü Türk Maliyesi radikal değişikliklerden çok bir evrimsel değişimin biçimlendirdiği bir yapıdır. Bu nedenle bu günü anlamak için yakın ve uzak tarihi yapının ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir.

⁷⁴ Nitekim 1248 (1830) senesi sayımı bu bakımdan önemlidir. **CEZAR** Yavuz, Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişik Düzeni, İstanbul 1986, s. 289-290.

⁷⁵ **ORTAYLI**, "Tanzimat...", s. 303.

⁷⁶ **ORTAYLI**, "Tanzimat...", s. 303.

⁷⁷ **İNALCIK**, "Tanzimat ve Bulgar Meselesi", s. 76 vd.

⁷⁸ **CİN**, s. 19 vd.

⁷⁹ Duyun-u Umumiye; o dönemde kurulmuş olan bir bütçe teşkilatıdır. Bu yapılanmayla devlet gelirinin büyük bir kısmına el koymakla kalmamıştır, ayrıca alacaklarını tahsil için bizzat teşkilatlanmıştır. 75 milyonluk bütçenin 60 milyonu Duyun-u Umumiyenin kasasına girmiştir. **ORTAYLI**, "Tanzimat...", s. 314-315.