

AVRUPA DEVLETLERİYLE BİR KARŞILAŞTIRMA

OSMANLI BÜTÇELERİ VE MALİ YAPININ EVRİMİ

KIVANÇ KARAMAN VE ŞEVKET PAMUK

17. ve 18. yüzyıllarda gelirlerini hızla artırabilen Avrupa devletlerine karşılık Osmanlı Devleti'nin merkezde toplayabildiği gelirler oldukça düşük düzeydeydi. Bu farkın önemli bir bölümü özellikle Batı Avrupa'daki daha yüksek nüfus yoğunluğu, kentleşme ve ekonomilerin daha yüksek parasallaşma oranı ile açıklanabilir. Bu özellikler merkezi devletlerin vergi toplamalarını kolaylaştırıyordu. Ancak bu, vergi gelirlerinde oluşan büyük farkın tümünü açıklamakta yetersiz kalıyor. Osmanlı'nın gelirlerinin düşük kalmasının önemli bir nedeni, az vergi toplanması değil, toplanan vergilerin önemli bir bölümünün aracılarda elinde kalmasıydı.

IV. Murad dönemi Yeniçerileri. Merkezi devletin vergi gelirleri artmayınca, Osmanlı orduları savaşlarda Avrupa devletlerinin gerisinde kalmaya başladı.

Avrupa'da modern devletlerin doğuşu sürecinde vergi erkini tekelleştiren, vergiyi etkin şekilde toplayan ve merkezi hazine gelirlerini artıran mali yapıların oluşumu önemli yer tutar. Gelirlerini artıran devletler, yaratılan kaynakları ülke içinde parçalanmış siyasi yapılara son vermede ve güvenliği sağlamada, dışta ise devlet-

lerarası rekabette ve savaşlarda kullandılar. Artan vergi gelirleri, ayrıca, savaşların ekonomiye olumsuz etkilerini sınırladı, savaş dönemlerinde iç borçlanmaları, taşıyıcıları ve keyfi mülkiyet hakkı ihlallerini azalttı. Bu gelişmelerin iktisadi gelişme süreci üzerinde de önemli etkileri oldu. Ancak mali kurumların merkezileşmesinin ve vergi gelirlerindeki artışların bütün devletler için aynı dönemde ve aynı oranda gerçekleştiğini söylemek zordur. Dolayısıyla, özellikle 18. yüzyılda merkezi yönetimlerin mali kapasitelerinde büyük farklar oluştu ve bu farklar ülkelerin gerek iç siyasetlerini, gerekse uluslararası dengeleri büyük ölçüde şekillendirdi.¹

Bu yazıda, Osmanlı Devleti'nin 16. yüzyıldan I. Dünya Savaşı'na kadar geçen dönemdeki merkezi hazine gelirlerini ve mali yapısını önde gelen Avrupa devletleri ile karşılaştıracamız. Bugüne kadar Osmanlı arşivlerinde bulunabilen tüm merkezi devlet bütçeleri ve yıllık vergi gelir serileri, kısa bir süre önce, Mehmet Genç ve Erol Özvar tarafından derlenip yayınlandı.² Bu seriler, akçenin gümüş içeriğindeki düşüşler hesaba

katılarak düzeltildiği zaman, gelirlerin 18. yüzyıl sonlarına kadar dar bir aralıkta dalgalandığı, 19. yüzyılda ise büyük artışlar kaydettiği görülüyor. Bu çerçeveye diğer Avrupa devletleri için oluşturduğumuz yıllık gelir serilerini eklediğimiz zaman ise, Osmanlı gelirlerinin esas olarak artmadığı 17. ve 18. yüzyıllarda pek çok Avrupa devletinin önemli kazanımlar sağladığı ortaya çıkıyor. Özellikle dikkate değer bir nokta, 18. yüzyılda Avusturya ve Rusya'nın merkezi gelirlerinin Osmanlı'yı yakalaması ve geçmesi. Mali dengelerdeki bu önemli değişim, aynı dönemde Osmanlı'nın askeri alanda rekabet gücünde gözlemlenen kayıplarla örtüşüyor.

Mali yapıdaki değişimleri ve gelirlerde oluşan büyük farkları açıklamada, elimizdeki veriler, merkezi yönetimle vergi toplama sürecinde rol alan yerel unsurlar arasındaki ilişkilerin önemine işaret ediyor. Gerek Osmanlı'da, gerekse diğer devletlerde kişi başına gelirlerde 19. yüzyıla kadar büyük artışlar olmadı.

Dolayısıyla, vergi gelirlerini artırabilen yönetimler, bunu ülkeleri zen-



ginleştiği için değil, var olan gelirleri daha etkin vergilendirerek ve belki daha önemlisi, toplanan vergilerin araçlara tahsis edilen veya araçlar tarafından el konulan bölümünü azaltarak sağladılar. Bu tür bir mali merkezileşmenin, Osmanlı gibi düşük nüfus yoğunluğu ve şehirleşme oranlarına sahip, para ekonomisinin sınırlı kaldığı ve coğrafi olarak dağınık bir imparatorlukta daha zor ve hatta bazı bölgeler için daha az uygun olduğu söylenebilir. Fakat benzer koşullara sahip Rusya ve Avusturya'da

dayanan, merkezi hiyerarşilerce yönetilen tam zamanlı piyade birliklerinin sayısının artmasına ve yerel vergilere dayanan süvari birliklerinin tasfiyesine yol açtı. Askeri yapıdaki dönüşüm, mali yapıdaki merkezileşmeyle paralel olarak gerçekleşti, merkezi orduların etkinliğindeki kazanımlar merkezi gelirlere, gelirlerdeki artışlar orduya yansdı.⁴ Hangi açıklama geçerli olursa olsun, kimi devletlerin merkezi vergi gelirlerinin artmaya başlaması ve savaşların yoğunlaşması, tüm devletler üzerindeki

yılın başlarından itibaren merkezi devletin vergi gelirlerinin daha fazla bir bölümünü nakit olarak toplayarak merkezde daha büyük ve daimi bir ordu oluşturma çabaları, tımar düzeninin tasfiyesine ve vergilerin giderek iltizam yoluyla toplanmasına yol açtı. Taşrada ayanlar vergi gelirlerinin önemli bir bölümüne el koyarak güçlendiler. Elimizdeki vergi geliri dizileri ile 17. ve 18. yüzyıllar üzerine yapılmış çalışmalar, bu dönemde mali merkezileşmenin gerçekleşmediğine, bunun yerine,

17. yüzyıldan itibaren taşrada ayanlar vergi gelirlerinin önemli bir bölümüne el koyarak güçlendiler. Elimizdeki vergi geliri dizileri ile 17. ve 18. yüzyıllar üzerine yapılmış çalışmalar, bu dönemde mali merkezileşmenin gerçekleşmediğine, bunun yerine, merkez ve yerel elitler arasında vergi gelirlerinin paylaşımı üzerinden yeni bir ilişkinin kurulduğuna ve bunun imparatorluğu bir arada tuttuğuna vurgu yapıyor.

merkezi gelirlerin önemli artışlar kaydetmesi ve Osmanlı'nın da uzun bir gecikmeden sonra 19. yüzyılda kısa sayılabilecek bir zaman diliminde benzer artışları sağlayabilmesi, bu dönüşümlerde, lojistik koşullardan başka faktörlerin de rol oynadığını doğruluyor.

Avrupa ülkelerinde mali merkezileşmenin nedenleri konusunda yapılan çalışmalarda iki açıklama ön plana çıkıyor. Birinci açıklamaya göre, parlamenter rejimlerin yaygınlaşması vergi toplamayı kolaylaştırdı ve gelirleri artırdı. Vergi gelirlerindeki artışlar, önce yerel elitlerin, daha sonra da geniş toplum kesimlerinin temsili siyaset sürecine katılarak harcamalar üzerinde söz sahibi olmaları ve bunun karşılığında daha fazla vergi ödemeyi kabul etmeleri yoluyla oldu.³ Osmanlı için daha geçerli görünen ikinci görüşe göre ise, askeri teknolojideki gelişmeler bu teknolojilerin etkin kullanımını sağlayan örgütlenme yöntemleriyle birleştirildikleri ülkelerde merkezi yönetimlerin elini güçlendirdiler. Askeri disiplin, taktik ve eğitim alanındaki kazanımlar, barutlu silahlara



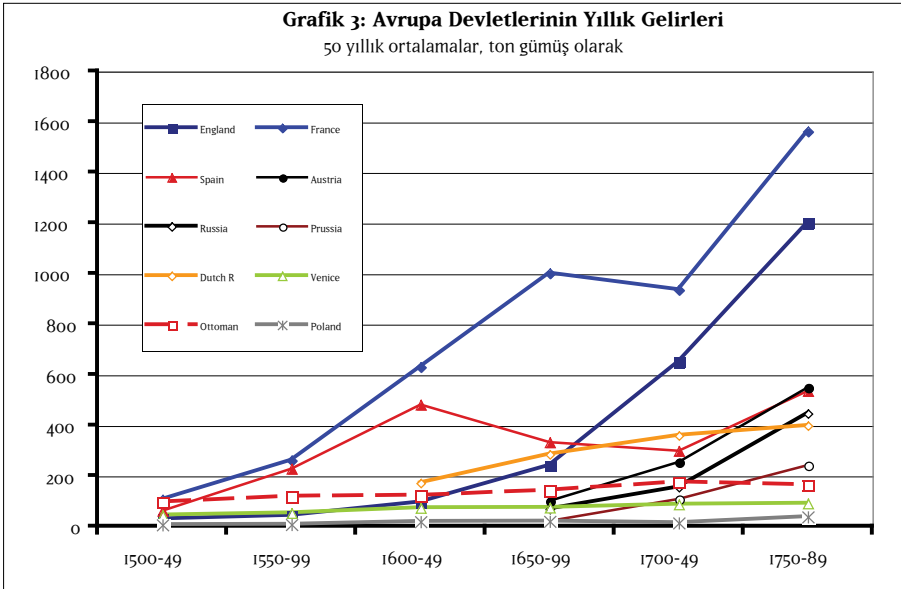
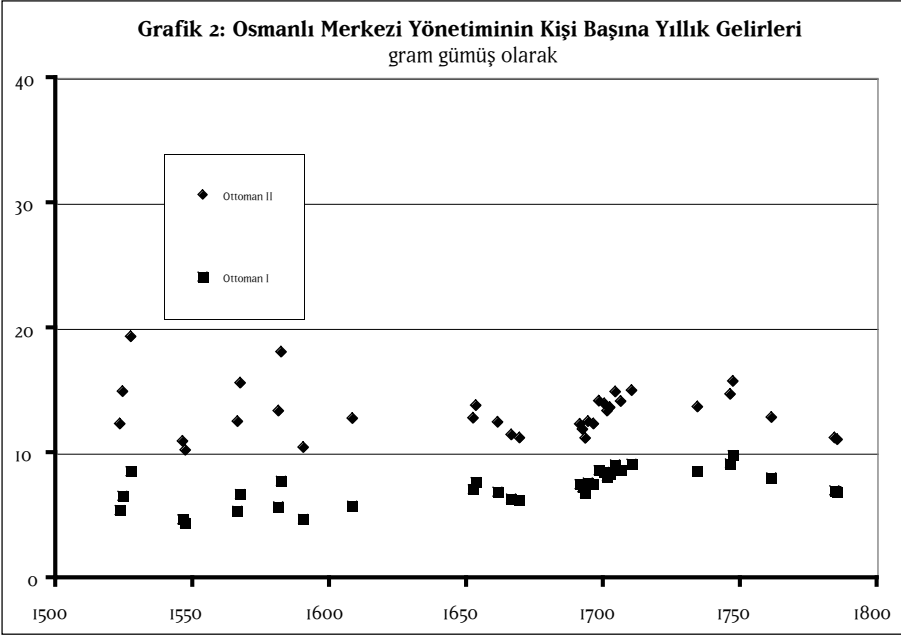
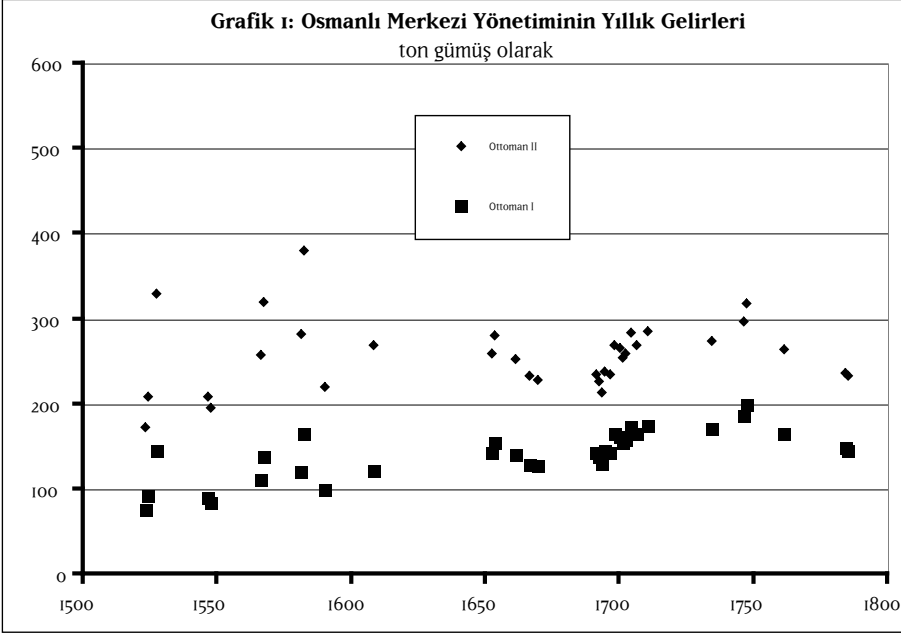
baskıları artırdı, tüm devletleri mali merkezileşme ve gelirleri artırma yolunda çözümler yaratmaya zorladı.⁵

Merkezi devletin yerel güçlerle ilişkileri ve buna bağlı olarak devlet maliyesinin dönüşümleri Osmanlı tarihçiliğinde önemli bir tema. Literatürde 16. yüzyıl merkezi devletin güçlü olduğu bir dönem olarak kabul ediliyor. Bu dönemde vergi gelirlerinin yarıdan fazlası tımar düzeni çerçevesinde yerel olarak toplanıyor, bu gelirlerle desteklenen süvari ve yaya askerler savaş dönemlerinde orduya katılıyorlardı. Ancak 17. yüz-

merkez ve yerel elitler arasında vergi gelirlerinin paylaşımı üzerinden yeni bir ilişkinin kurulduğuna ve bunun imparatorluğu bir arada tuttuğuna vurgu yapıyor. 17. ve 18. yüzyıllarda ayanlar savaş dönemlerinde orduya asker yollayarak merkezi hazine gelirlerine yansımayan katkılar yapmayı sürdürdüler. Bu dönemde devlet iç borçlanma, tağşişler ve servetlerin müsaderesi gibi yöntemlerle savaşlar için ek finansman sağlamaya çabalandı. Ancak bu yöntemlerin ekonomi üzerinde çok olumsuz etkileri oldu. Ayrıca, zorunluluklar karşısında ortaya çıkan bu ademi merkeziyetçi

Devletler arası mali dengeler aleyhlerine değişmeye başlamasına karşın, Osmanlılar 17. yüzyılın sonlarında Viyana kapılarına kadar gidebildiler. Ancak aradaki fark 18. yüzyılın ikinci yarısında çok açıldı. Franz Geffels'in II. Viyana Kuşatması'nı gösteren tablosu. 17. yüzyıl.

Viyana Şehir Tarihi Müzesi.



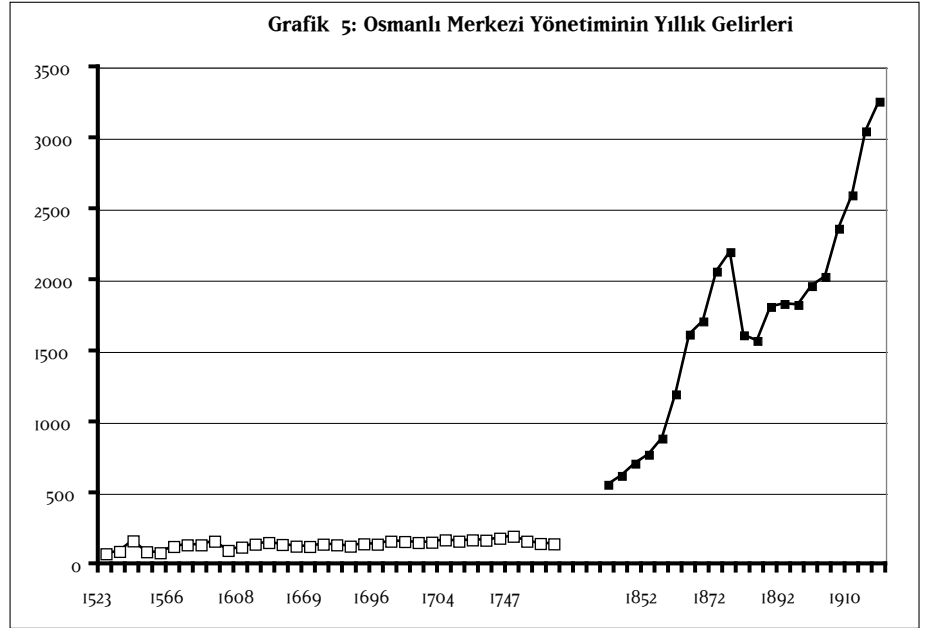
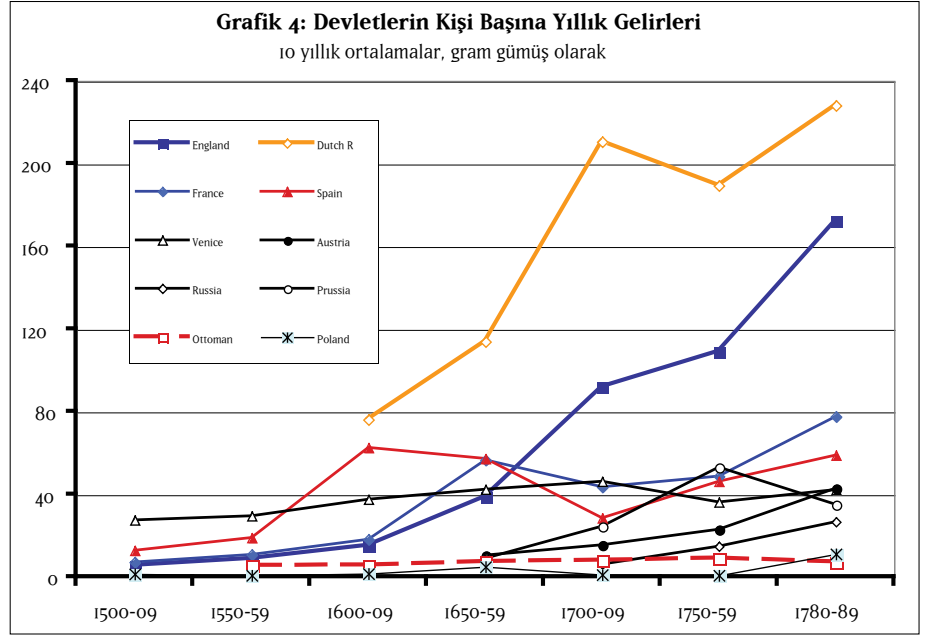
askeri finansman modeli, ordunun disiplin, eğitim ve taktik kapasitesini de büyük ölçüde sınırladı. 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Rusya ve Avusturya ile girişilen savaşlarda alınan ağır yenilgiler, Osmanlı Devleti'ni büyük baskı altına soktu. Osmanlı Devleti'nin artık varlığını sürdürüp sürdüremeyeceğinin tartışılmaya başlandığı bir aşamada, önce III. Selim ve daha sonra II. Mahmud merkezi devletin gücünü artıran askeri ve mali reformları başlattılar. Elimizdeki vergi geliri dizileri, daha sonra siyasi ve hukuki alanlardaki reformlarla genişleyen bu reform ve merkezileşme sürecinin merkezi devletin gelirlerini büyük ölçüde artırdığına ve belki de bu sayede geniş imparatorluğun I. Dünya Savaşı'na kadar bir arada tutulabildiğine işaret ediyor.

OSMANLI BÜTÇELERİ, 1523—1788

Elimizde Osmanlı Devleti tarafından 16. yüzyılın başlarından 18. yüzyılın sonlarına kadarki dönemde hazırlanan 40'ın üzerinde "bütçe" var. Son yıllarda bir araya getirilerek yeniden yayımlanan bu belgeleri modern anlamda bütçeler olarak değil de merkezi devletin gerçekleşen gelir ve giderlerini yansıtan belgeler olarak kabul etmek daha doğru olur.⁶ Bu belgelerde akçe cinsinden ifade edilen gelir ve giderleri, akçenin yıllara göre değişen gümüş içeriği ile çarparak her bütçe yılı için merkezi devletin gelirlerini ton gümüş cinsinden ifade ediyoruz. Grafik 1 ve 2'de merkezi devletin gelirleri iki ayrı dizi halinde sunuluyor. Osmanlı I olarak adlandırılan dizi, her bütçe yılında merkezi hazineye nakit olarak ulaşan gelirleri yansıtır. Osmanlı II başlığını taşıyan ikinci dizi ise merkezi hazineye nakit olarak giren gelirlere ek olarak, tımar düzeni çerçevesinde ve daha sonra taşradaki ayanın katkılarıyla savaş dönemlerinde orduya katılan süvari ve yaya askerleri de merkezi devletin gelirleri içinde gösteriyor. 19. yüzyıldaki askeri reformlara kadar Osmanlı ordusunun önemli bir bölümü orduya savaş sırasında taşradan katıldığı için, Osmanlı

II başlıklı dizinin Osmanlı Devleti'nin askeri kapasitesini daha gerçekçi olarak yansıttığını düşünüyoruz. 16. yüzyılda merkezi devletin tımar düzeni çerçevesinde dolaylı olarak sağladığı bu gelirlerin, merkezi hazineye nakit olarak ulaşan gelirlerden daha büyük olduğu tahmin ediliyor. Ancak 17. yüzyılın başlarından itibaren tımar düzeninin tasfiyesi ve iltizam düzeninin yaygınlaşması ile birlikte, bu dolaylı gelirlerin merkezi devletin toplam gelirleri içindeki payı gerilemeye başladı. Aşağıda Avrupa devletleri ile karşılaştırmalar yaparken sadece Osmanlı I dizisini kullanacağız. Tımar düzeni çerçevesinde ve daha sonra ayandan sağlanan askeri katkıların ya da dolaylı gelirlerin dikkate alınması durumunda bile, temel bulgularımızın ve savlarımızın değişmediğini gösterebilmek için, ilk iki grafikte Osmanlı II dizisine de yer veriyoruz.

Grafik 1, Osmanlı merkezi yönetiminin ya da merkezi hazinenin toplam nakit gelirlerini yansıtıyor. Grafik 2'de ise toplam nakit gelirlerin nüfusa bölünmesi ile elde edilen merkezi devletin kişi başına gelirleri sunulmakta. Söz konusu yüzyıllar için Osmanlı Devleti'nin nüfusunu kesin bir biçimde tahmin etmenin mümkün olmadığını biliyoruz. Yine de eldeki nüfus bilgilerinin yardımıyla kişi başına gelir dizilerini oluşturmak, özellikle de aynı dönemde diğer devletlerle karşılaştırma olanağı sağlaması nedeniyle, bize yararlı bir girişim olarak gözükmüyor.⁷ Bu hesaplamaları yaparken Osmanlı Devleti'ne bağlı ancak özerk veya yarı özerk konumdaki ve merkezi hazineye düzenli olarak nakit gelir göndermeyen Kırım, Macaristan, Eflak ve Boğdan (bugünkü Romanya) ile Libya, Tunus ve Cezayir'i, Arap Yarımadası'nı dışarıda bıraktık. Bu durumda hesaplamalarımız Osmanlı Devleti'nin merkez alanları olarak kabul edilebilecek Balkanları, Anadolu'yu, Suriye, Irak ve Mısır'ı kapsamakta. Bu merkez alanların toplam nüfusu 1550 ile 1800 yılları arasında 19 ile 22 milyon gibi dar bir aralıkta dalgalandığı için, Grafik 2'de sunulan kişi başına gelirler, Grafik 1'de sunulan toplam



gelirlere çok benzer dalgalanmalar göstermektedir. Bu iki grafikte sunulan toplam ve kişi başına gelirler hem ton gümüş cinsinden ifade edildiğinde, hem de gümüş cinsinden fiyat düzeyine bölünerek enflasyon karşısında düzeltildiğinde, merkezi devletin gelirlerinin 16. yüzyıldan 18. yüzyıl sonuna kadarki uzun dönemde bir artış eğilimi içinde olmadığı anlaşılıyor. 18. yüzyılın sonlarındaki toplam ve kişi başına gelirlerin 16. yüzyılın ortalarındaki gelir düzeylerinden daha yüksek olmadığı açıkça görülüyor. Oysa aşağıda değineceğimiz gibi, aynı dönemde pek çok Avrupa devletinin hem toplam hem

de kişi başına gelirlerinde çok büyük artışlar gerçekleşmiştir.

DİĞER AVRUPA DEVLETLERİYLE KARŞILAŞTIRMALAR

3. ve 4. grafikler Osmanlı Devleti de dahil olmak üzere önde gelen Avrupa devletlerinde, 16., 17. ve 18. yüzyıllarda merkezi yönetimlerin toplam ve kişi başına gelirlerini gösteriyor.⁸ Osmanlı Devleti için olduğu gibi, diğer Avrupa devletleri için de bu miktarlara ülkenin para birimi cinsinden verilen toplam gelirleri her yıl için para biriminin gümüş içeri-

ğiyle çarparak ve daha sonra toplam gelirleri nüfusa bölerek ulaştık. Merkezi devletin gelirlerini izlerken, tüm ülkeler için benzer tanımlar kullanmaya özen gösterdik. Ancak farklı ülkelerin farklı yöntemler izlemesi nedeniyle, uzun bir süredir yaptığımız araştırmalar sonucunda oluşturduğumuz ve başka çalışmalarda da kullanmayı düşündüğümüz bu dizilerin kimi sınırlamaları olduğunu kabul etmek gerekir.

3. ve 4. grafikleri askeri dengelerle ilişkilendirmek zor değil. 16. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin ton gümüş cinsinden ifade edilen toplam gelirleri İspanya ve Fransa dışında tüm Avrupa devletlerinin gelirlerinden daha fazlaydı. Bu nedenle 16. yüzyılda Avrupa'daki savaşlarda Osmanlılar bir hayli başarılıydılar. Osmanlı merkezi devletinin kişi başına gelirleri 16. yüzyılda diğer büyük Avrupa devletlerinininkilere yakın düzeydeydi. Ancak Venedik ve Hollanda gibi daha küçük nüfuslu ancak kent ağırlıklı devletlerle karşılaştırıldığında, Osmanlıların kişi başına vergi gelirleri daha düşük kalıyordu.

Grafikler 3 ve 4, önde gelen Avrupa devletlerinin toplam ve kişi başına gelirlerinin 17. ve 18. yüzyıllarda

kezdeki bürokratlarla ve vergi toplama sürecini finanse eden sarraflarla paylaşma durumunda kaldığı bu dönemde, Avrupa devletlerinin sağladığı büyük artışlar, arada çok büyük farkların oluşmasına yol açtı. Sadece önde gelen Batı Avrupa devletleri ile değil, Osmanlıların sık sık askeri çatışmalar içine girdikleri Avusturya ve Rusya ile aralarında oluşan gelir farkları 18. yüzyılın ikinci yarısında doruğa ulaştı. Mali dengelerdeki bu uzun dönemli değişiklik, askeri dengelere ve savaş alanındaki sonuçlara da kaçınılmaz olarak yansdı. Osmanlı Devleti 16. yüzyılın ortalarına kadar Avrupa'da sürekli olarak askeri başarılar sağlamış ve topraklarını genişletebilmişti. 16. yüzyılın sonlarına gelindiğinde ise Avusturya'nın askeri dengelerde eşitliği sağladığı, 17. yüzyılın büyük bir bölümünde Osmanlılarla Avusturya'nın birbirlerine üstünlük kuramadıkları biliniyor. 17. yüzyılın sonlarında tekrar Viyana kapılarına ulaşan Osmanlılar, sadece Avusturya'ya değil, Orta ve Doğu Avrupa devletlerinden oluşan geniş bir koalisyonla yenildiler. Ancak daha sonra, sonuçları bizim vergi dizilerimizde açıkça görülebilen mali reformlar sayesinde, Osmanlılar 18. yüzyılın ilk yarısında Venedik, Avusturya ve Rusya'ya karşı başa baş

ya çalışırken, askeri örgütlenme ve teknoloji açısından aradaki farka ve yenicilerin disiplinsizliğine vurgu yapar. Buna karşılık biz iki taraf arasındaki mali güç farkını öne çıkarıyor, Osmanlıların çok düşük kalan mali güçlerinin hem aradaki askeri teknoloji farkının, hem de doğru dürüst ücret alamayan, donanımları hep eksik kalan yenicilerin disiplinsizliklerinin en büyük nedeni olduğunu savunuyoruz.⁹

Vergi gelirleri açısından Osmanlılar ile diğer Avrupa devletleri arasında 17. ve özellikle de 18. yüzyılda ortaya çıkan büyük farkın nedenlerini biraz daha irdelemek yararlı olur. En başta vergi toplamanın ve mali merkezileşmenin, Osmanlı gibi düşük nüfus yoğunluğu ve şehirleşme oranlarına sahip, para ekonomisinin sınırlı kaldığı ve coğrafi olarak dağınık bir imparatorlukta daha zor olduğu söylenebilir. Önemli bir diğer neden, uzun dönemli nüfus eğilimlerinde ortaya çıkan büyük farktır. Osmanlı Devleti'nin nüfusu 16. yüzyılın ikinci yarısından 18. yüzyılın ikinci yarısına kadar çok az değişti. Osmanlıların toprak kayıplarını karşılaştırma dışı bıraksak ve hep Osmanlı sınırları içinde kalan alanların nüfusuna baksak da bu tablo değişmeyecek-

Osmanlılar 18. yüzyılın sonlarında ve 19. yüzyılın başlarında Avusturya ve Rusya'ya karşı girdikleri savaşların büyük çoğunluğunu kaybettiler. İki taraf arasındaki mali güç farkı bu yenilgilere yol açan temel faktördü. Osmanlıların çok düşük kalan mali güçleri, hem aradaki askeri teknoloji farkının, hem de doğru dürüst ücret alamayan, donanımları hep eksik kalan yenicilerin disiplinsizliklerinin en büyük nedeniydi.

hızla arttıklarını açıkça gösteriyor. En büyük artışların Hollanda ve İngiltere'de ortaya çıktığı, ancak diğer devletlerin ve bu arada Avusturya ve Rusya gibi Osmanlı Devleti'nin komşusu ve askeri rakibi durumundaki diğer devletlerin de önemli artışlar sağladıkları açıkça görülüyor. Osmanlı merkezi devletinin toplanan vergilerin büyük bir bölümünü, belki de üçte ikisini taşradaki ayanla, mer-

mücadele edebildiler. Ancak yine grafiklerimizden izlenebileceği gibi, 18. yüzyılın ikinci yarısında aradaki mali güç farkının açılmasıyla birlikte, askeri yenilgiler de art arda gelmeye başladı. Osmanlılar 18. yüzyılın sonlarında ve 19. yüzyılın başlarında Avusturya ve Rusya'ya karşı girdikleri savaşların büyük çoğunluğunu kaybettiler. Var olan tarih literatürü bu yenilgilerin nedenlerini saptama-

tir. Oysa aynı iki yüzyıl boyunca, karşılaştırmalarımıza dahil ettiğimiz Avrupa devletlerinin büyük çoğunluğunda nüfusun iki katına, hatta daha üzerine çıktığı görülüyor. Bütçe gelirlerinde ortaya çıkan büyük farkın bir diğer olası nedeni de kişi başına gelirlerdeki farkların büyümesidir. Nitekim 17. ve 18. yüzyıllarda Hollanda ve İngiltere'de kişi başına gelirlerde önemli artışlar ortaya çıkmıştır.

Ancak son araştırmalar bu dönemde Kıta Avrupası'nın diğer ÷lkelerinde kişi başına gelirlerde önemli bir artış olmadığını altını çiziyor.¹⁰ Bu durumda 19. yüzyıla kadar Osmanlılar ile Avrupa devletlerinin büyük çoğunluğu arasındaki kişi başına gelir farklılıklarının sınırlı kaldığı söylenebilir.

Merkezi yönetimlerin vergi toplayabilme gücünü belirleyen en önemli etkenlerden biri de merkez ile taşra arasındaki siyasi ilişkiler ve merkezi devletler ile taşrada vergi toplama sürecinde söz sahibi elitler arasındaki ilişkileri düzenleyen kurumsal



19. yüzyılda devletin vergi gelirlerini artırma çabaları sık sık direnişlerle karşılaştı. 1875 yılında vergilerden şikâyet ederek başkaldıran Hersekli köylüler Osmanlı yetkilileriyle karşı karşıya.

Osmanlı'da 18. yüzyılda net vergi gelirleri, bir başka deyişle toplam vergi hâsılasından masraflar düşüldükten sonra ortaya çıkan miktarın yaklaşık üçte ikisi taşradaki mültezimlere, sarraflara ve başkentte iltizam ihalelerine katılarak tüm vergi kaynaklarını aralarında paylaşan üst düzey bürokratlara gidiyordu. Bu durumda aracılarn paylarını azaltmadığı sürece, Osmanlı merkezi yönetiminin giriştiği mali reformların başarıya ulaşması mümkün değildi.

çerçevedir. Tüm Avrupa'da vergi toplama süreci merkezi yönetimlerle çeşitli toplumsal kesimler arasındaki ilişkilere ve bu süreç içinde biçimlenen kurumlara ve pazarlıklara bağlıydı. Osmanlı merkezi yönetimi ile taşradaki ayan 17. ve 18. yüzyıllarda vergi toplama ve orduya asker sağlama konularında genellikle işbirliği yapıyorlardı. Ancak bu ilişkiler ve karşılıklı sorumluluklar, hiçbir zaman uzun dönemli, inandırıcı ve istikrarlı bir siyasi anlaşmaya dönüşemedi. Sened-i İttifak adı verilen böyle bir anlaşma ancak 1808 yılında ve Osmanlı Devleti'nin varlığının tehlikeye girdiği çok yoğun bunalım koşullarında imzalanabildi. Ancak anlaşmayı imzalayan kesimlerin pek çoğu anlaşmaya inanmadıkları ve tanımayı reddettikleri için, Sened-i İttifak kısa bir süre sonra geçerliliğini yitirdi. Bu tür bir anlaşmanın yokluğunda, merkezi devlet vergi gelirlerinin istikrarını sağlamakta çok büyük zorluklar yaşadı. Bu sorun 1760'lardan 1830'lara kadar süren savaş, iç isyan ve ulusal ayaklanmalar

döneminde derin bunalım boyutlarına ulaştı.

17. ve 18. yüzyıllarda toplam vergi yükünü ve toplanan vergi gelirleri içinde merkezi devlet ile aracılarn paylarını hesaplamak çok zordur. Mehmet Genç'in 18. yüzyıl için yaptığı hesaplar, net vergi gelirlerinin, bir başka deyişle toplam vergi hâsılasından masraflar düşüldükten sonra ortaya çıkan miktarın yaklaşık üçte ikisininin taşradaki mültezimlere, sarraflara ve başkentte iltizam ihalelerine katılarak tüm vergi kaynaklarını aralarında paylaşan üst düzey bürokratlara gittiğine işaret ediyor.¹¹ Bu durumda aracılarn paylarını azaltmadığı sürece, Osmanlı merkezi yönetiminin giriştiği mali reformların başarıya ulaşması mümkün değildi.

TANZİMAT REFORMLARI, MALİ MERKEZİLEŞME VE OSMANLI BÜTÇELERİ

18. yüzyılın ikinci yarısında art arda gelen askeri yenilgiler ve toprak

kayıpları Osmanlı Devleti'ni askeri, idari ve mali alanlarda bir dizi merkezietçi reforma zorladı. Bu reformların hem gümüş cinsinden hem de enflasyona göre düzeltilmiş vergi gelirlerinin en düşük düzeylerine indiği III. Selim (1789–1808) döneminde başlaması herhalde bir rastlantı değildir. Ancak yeniçerilerin şiddetli muhalefeti nedeniyle, reform süreci inişli çıkışlı bir seyir izledi. Merkezietçi reformlar II. Mahmud'un (1808–1839) 1826 yılında Yeniçeri Ocağı'nı topa tutarak kapatmasından sonra hızlandı. Ancak reformların askeri alandan diğer alanlara taşınmasıyla birlikte merkezi devletin kaynak ihtiyacı da büyümeye başladı. Merkezi devlet bir yandan aracılarn gücünü azaltmaya çalışırken, öte yandan da iç borçlanmaya ve mali baskıların arttığı savaş dönemlerinde de paranın ayarını düşürdü, tağşişlere başvurdu. O günün koşullarında tağşişler, bugün ek mali gelir sağlamak için kâğıt para basmakla aynı sonuçları yaratıyordu. Osmanlı tarihinin en büyük tağşişleri ve enf-

19. yüzyılda Osmanlı merkezi devleti toplanan vergiler içindeki payını artırırken, aracılardan payı gerilemeye başladı. Merkezi devlet bu süreçte taşradaki aracılardan pazarlık ve anlaşma yerine, 19. yüzyılın yeni askeri teknolojilerinden, demiryolları ve telgraf gibi diğer yeni teknolojilerden yararlandı.



19. yüzyılda vergi gelirlerini artırmalarına karşın, Osmanlıların mali sorunları devam etti. Kırım Savaşı sırasında ek kaynak bulmak için başlatılan dış borçlanma, devletin önde gelen gelir kaynaklarının dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Düyun-u Umumiye İdaresine teslim edilmesiyle sonuçlandı. Bugün İstanbul Erkek Lisesi olarak kullanılan Düyun-u Umumiye binası.

lasyonu reformcu padişah II. Mahmud döneminde yapıldı.¹²

Merkeziyetçi reformlar uzun vadede Osmanlı Devleti'ne önemli yararlar sağladı. Yeniçeri Ocağı'nın kapatılmasından sonra, merkezi devlet başkentteki güçlü bürokratlar ve sarraflar ile taşradaki ayan arasındaki koalisyonu geriletmeyi ve vergi toplama süreci üzerinde daha fazla söz sahibi olmayı başardı. Tanzimat reformları sırasında devlet radikal bir adım daha atarak iltizam düzenini tümüyle ortadan kaldırdığını ve o tarihten sonra doğrudan kendisi toplayacağını bile ilan etti, ancak bu hamle başarılı olamadı. Vergi gelirlerinin hızlı biçimde düşmesi üzerine iltizam düzenine, bir başka deyişle vergiyi özel girişimcilerin toplaması yöntemine geri dönüldü. Yine de merkezi devlet toplanan vergiler

indeki payını artırırken, aracılardan payı gerilemeye başladı. Merkezi devlet bu süreçte taşradaki araçlarla pazarlık ve anlaşma yerine, 19. yüzyılın yeni askeri teknolojilerinden, demiryolları ve telgraf gibi diğer yeni teknolojilerden yararlandı. Yine de 19. yüzyıl boyunca merkezi devletin daha fazla vergi toplama çabaları, özellikle kırsal alanlarda sık sık direnişlerle karşılaştı, tahsilatlar güvenlik kuvvetlerine başvurmak zorunda kaldılar.¹³

19. yüzyıl ortalarında bütçe açıklarının finansmanında yeni bir evreye ulaşıldı. 1854 yılında, Kırım Savaşı'nın yarattığı mali baskılar ortamında, Osmanlı Devleti Avrupa mali piyasalarında tahvil satarak borçlanmaya başladı. Ancak 20 yıl kadar süren ve sağlanan kaynakların çoğunlukla askeri harcamalara yönlendirildiği bir

hızlı borçlanma sürecinden sonra Osmanlı Devleti 1876 yılında borçlarını ödeyemeyeceğini ilan etmek zorunda kaldı. Uzun süren pazarlıklardan sonra, 1881 yılında devlet gelir kaynaklarından bir bölümünü borçların ödenmesi amacıyla kurulacak olan Düyun-u Umumiye İdaresi'ne terk etmeyi kabul etti. Düyun-u Umumiye İdaresi, I. Dünya Savaşı'na kadar faaliyetlerini sürdürdü.

1840'lardan I. Dünya Savaşı'na kadarki dönemde hazırlanan tüm Osmanlı "bütçeleri" son yıllarda Tefik Güran tarafından derlenerek yayımlanmıştır.¹⁴ Bu belgelerdeki merkezi devlet gelirlerini de milyon kuruştan ton gümüşe çevirdik. Grafik 5'te Osmanlı Devleti'nin yıllık gelirleri ton gümüş olarak veriliyor. Grafik 5, merkezileşme döneminde Osmanlı merkezi devletinin gelirlerinin çok hızlı biçimde yükseldiğini açıkça ortaya koyuyor. Bu dönemde toplam nüfus ve genel fiyat düzeyi de çok büyük değişiklikler göstermediği için, kişi başına ve enflasyona göre düzeltilmiş gelirler de Grafik 5'teki eğriye çok benzer bir yükseliş göstermektedir.

Grafik 5, Osmanlı merkezi yönetiminin ağırlaşan dış ve iç koşullar karşısında giriştiği reform çabalarının ya da Osmanlı Devleti'ndeki gecikmiş siyasi ve mali merkezileşmenin çarpıcı sonuçlarını yansıtıyor. 1881 sonrasında Düyun-u Umumiye İdaresi'ne bırakılan gelirler Grafik 5'te gösterilmemektedir. Onlar da eklenirse, vergi gelirlerindeki artış daha da fazla olacaktır. Gelirlerdeki bu hızlı artış sayesinde hiç kuşkusuz Osmanlı Devleti'nin askeri kapasitesi de artmış ve imparatorluğu 20. yüzyıl başlarına kadar bir arada tutmak mümkün olmuştur. Ancak 19. yüzyıl boyunca Avrupa devletlerinin gelirleri de hızla artmaktaydı. Bunun temel nedeni mali merkezileşmenin ilerlemesinden çok, Sanayi Devrimi sonrasında özellikle Batı Avrupa'da iktisadi büyümenin başlaması ve kişi başına gelirlerde hızlı artışlar sağlanmasıdır. Bu nedenle Osmanlı Devleti 19. yüzyıl boyunca hızlı bir mali merkezileşme yaşamasına karşın, mer-

kezi devlet gelirleri açısından Avrupa devletleri ile arasındaki büyük farkı kapatmayı başaramadı.

SONUÇ

Osmanlı ve diğer Avrupa ülkelerinin bütçelerine dayanan çalışmamız, 17. ve 18. yüzyıllarda Osmanlı Devleti'nin

münün araçların elinde kalmasıydı. Osmanlı Devleti'yle taşradaki ayan arasında savaş için asker sağlama ve vergi toplama konusunda bir işbirliği olsa da, vergi gelirlerinin sağlıklı ve uzun dönemli olarak artmasını sağlayacak uzun dönemli ve iki taraf için de güvenilir ve istikrarlı bir anlaşma yapılamamıştı.

lanan bu mali ve iktisadi güçlüklerle yeterince vurgu yapmadığını düşünüyoruz. Osmanlı tarihçiliği merkez ile taşradaki ayan arasındaki, vergi gelirlerinin ayan ve diğer araçlar lehine paylaşımına dayanan mutabakatı ya da dengeleri imparatorluğun toprak bütünlüğünün korunması adına öne çıkarırken, vergi gelirlerinin

Osmanlı merkezi yönetiminin aşırlaşan dış ve iç koşullar karşısında giriştiği reform çabalarının ya da Osmanlı Devleti'ndeki gecikmiş siyasi ve mali merkezileşmenin sonucu olarak vergi gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır. Bu artış sayesinde devletin askeri kapasitesi de artmış ve imparatorluğu 20. yy başlarına kadar bir arada tutmak mümkün olmuştur.

merkezde toplayabildiği gelirlerin çok düşük kaldığını ve aynı dönemde gelirlerini hızla artırabilen Avrupa devletleriyle arasında çok büyük farkların oluştuğunu gösteriyor. Bu farkların önemli bir bölümü özellikle Batı Avrupa'daki daha yüksek nüfus yoğunluğu, kentleşme ve ekonomilerin daha yüksek parasallaşma oranı ile açıklanabilir. Bu özellikler hiç şüphesiz merkezi devletlerin vergi toplamalarını kolaylaştırıyordu. Ancak bu temel özellikler vergi gelirlerinde oluşan büyük farkın tümünü açıklamakta yetersiz kalıyor. Osmanlı merkezi devletinin gelirlerinin bu kadar düşük kalmasının önemli bir nedeni, az vergi toplanması değil, toplanan vergilerin önemli bir bölü-

Avrupa devletleriyle aradaki giderek artan mali ve askeri farklar 18. yüzyılın özellikle ikinci yarısında Osmanlılar üzerinde büyük baskı yarattı. Giderek artan mali sıkıntılar merkezi yönetimi özellikle savaş dönemlerinde ek gelir sağlayabilmek için tağışlere, olağanüstü vergilere, görevden ayrılan üst düzey bürokratların servetlerinin müsaderesi gibi olağanüstü önlemlere zorladı. Belki daha da önemli olarak, mali sıkıntılar nedeniyle sadece dış güvenlik değil iç güvenlik de giderek bozuldu. Bu gelişmeler ekonomiyi ve iktisadi kurumları büyük ölçüde olumsuz etkiledi.¹⁵ Osmanlı tarihçiliğinin merkezi devletin yeterince vergi toplayamamasından kaynak-

büyük bir bölümünün araçlar elinde kalmasının uzun dönemli mali, askeri ve iktisadi sonuçlarını yeterince değerlendiremedi.¹⁶

19. yüzyılda merkezi devlet yeni askeri ve ulaşım teknolojilerinin desteğiyle bir merkezileştirme hamlesi başlatarak gelirlerini artırmayı başardı. Bu hamle taşradaki ayanla yapılan bir anlaşmaya değil, tam tersine ayanın vergi toplama sürecindeki gücünü sürekli olarak azaltmaya dayanıyordu. Artan gelirler sayesinde imparatorluğu bir arada tutmak mümkün olduysa da, devlet maliyesi I. Dünya Savaşı'na kadar yoğun baskılar altında kalmaya devam etti.

DİPNOTLAR

- 1 R. Bonney (der.), *The Rise of the Fiscal State, 1200-1815*, New York, Oxford University Press, 1999 ve C. Storrs (der.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe. Essays in honour of P.G.M. Dickson*, Ashgate, 2009; bu konuda klasik bir yapıt için bkz., C. Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975.
- 2 M. Genç ve E. Özvar (ed.), *Osmanlı Maliyesi. Kurumlar ve Bütçeler*, Osmanlı Bankası, Bankacılık ve Finans Tarihi Merkezi, 2006, İstanbul, 2. cilt.
- 3 P. T. Hoffman and K. Norberg, "Conclusion", Hoffman and Norberg (der.), *Fiscal Crises. Liberty and Representative Government, 1450-1789*, Stanford University Press, Stanford, Calif., 1994. içinde, s. 299-310.
- 4 K. Chase, *Firearms: A Global History to 1700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; A. Gat, *War in Human Civilization*, Oxford University Press, Oxford, 2006 ve G. Parker, *The Military Revolution: Military innovation and the*

- 5 J. Brewer, *The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783*, London, 1989 ve C. Storrs (der.), *The Fiscal-Military State. Genç ve Özvar (der.), Osmanlı Maliyesi. Kurumlar ve Bütçeler. Cilt I.*
- 6 C. McEvedy and R. Jones, *Atlas of World Population History*, Penguin Books, Middlesex, 1978, Paolo Malanima, *Pre-Modern European Economy. One Thousand Years*, Brill, Leiden and Boston, 2009, s. 3-16 ve M. Palaret, *The Balkan Economies c. 1800-1914*, Cambridge University Press, 1997.
- 8 Avrupa devletlerinin yıllık gelir dizilerini oluştururken kullandığımız kaynakların tükelerine göre tam listesini daha sonraki çalışmalarımızda yayımlayacağız.
- 9 Erken dönem Osmanlı ordusu ve savaşları için, R. Murphey, *Ottoman Warfare, 1500-1700*, UCL Press, London, 1999; 18. yüzyıl için, V. H. Aksan, *Ottoman Wars, 1700-1870: An Empire Besieged*, Pearson-Longman, Harlow, 2007.

- 10 J. L. Van Zanden, "Early Modern Economic Growth, A survey of the European economy, 1500-1800", M. Prak (der.), *Early Modern Capitalism. Economic and social change in Europe, 1400-1800*, London and New York, Routledge, 2001 içinde, s. 69-87.
- 11 M. Genç, "İltizam, *İslam Ansiklopedisi*, Türk Diyanet Vakfı, 1997.
- 12 Ş. Pamuk, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi*, İstanbul, Tarih Vakfı Yayınları, 1999, Bölüm 10.
- 13 N. Özbek, "İkinci Meşrutiyeti Hazırlayan Koşullar, Rumeli'de Vergi Tahsilatı ve Jandarma", *Toplumsal Tarih*, 183, Mart 2009, s. 46-50.
- 14 T. Güran, *Osmanlı Mali İstatistikleri. Bütçeler, 1841-1918*, Devlet İstatistik Enstitüsü, Tarihi İstatistikler Dizisi, Ankara, 2003.
- 15 M. Genç, "XVIII. Yüzyılda Osmanlı Ekonomisi ve Savaş", *Yapıt*, No. 4, 1984, s. 52-61.
- 16 A. Salzman, "An Ancien Regime Revisited: 'Privatization' and Political Economy in the Eighteenth Century Ottoman Empire", *Politics and Society*, Vol. 21, 1993, s. 393-423.