T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI
İKTİSAT TARİHİ BİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

OSMANLI TAŞRA MALİYESİNDE REFORM: MERKEZ-TAŞRA ARASINDAKİ İDARÎ-MALÎ İLİŞKİLER VE VİLAYET BÜTÇELERİ

(1864-1913)

Yakup AKKUŞ

2502040215

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Tevfik GÜRAN

İSTANBUL - 2011

T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüz İKTİSAT Anabilim Dalında 2502040215 numaralı YAKUP AKKUŞ'UN hazırladığı "OSMANLI TAŞRA MALİYESİNDE REFORM: MERKEZ-TAŞRA ARASINDAKİ İDARİ-MALİ İLİŞKİLER VE VİLAYET BÜTÇELERİ (1864-1913)" konulu ~~YÜKSEK LİSANS~~ / DOKTORA TEZİ ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 35.Maddesi uyarınca 13/10/2011 PERŞEMBE günü saat 15:00'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin Kabuli'ne* OYBİRLİĞİ /~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.TEVFİK GÜRAN	Kabuli	
PROF.DR.AHMET KAL'A	KABUL	
PROF.DR.AHMET TABAKOĞLU	kabuli	
PROF.DR.COŞKUN ÇAKIR	Kabuli	
YRD.DOÇ.DR.ŞEVKET KAMİL AKAR	Kabul	

Besim Ömer Paşa Caddesi Beyazıt-34452-İstanbul
Tel:0212 440 00 00 –14221 – Fax: 0212 440 03 40

OSMANLI TAŞRA MALİYESİNDE REFORM:
MERKEZ-TAŞRA ARASINDAKİ İDARÎ-MALÎ İLİŞKİLER VE VİLAYET BÜTÇELERİ (1864-1913)

Yakup AKKUŞ

ÖZ

Osmanlı Devleti'nin taşra maliyesini konu edinen bu çalışmada, 1864-1913 dönemi için merkez ve taşra arasındaki idarî-malî ilişkiler yanında, seçilen dokuz vilayet temelinde, taşra malî sistemi ve yapısı analiz edilmiştir. Analiz, Osmanlı maliye tarihi literatüründe ilk defa bu çalışmada başvurulan "mahallî idareler/taşra maliyesi" teorisi çerçevesinde, vilayetlerin nitel ve nicel verileri kullanılarak yapılmıştır. Çalışmayı sınırlayan en önemli sorun, arşiv kayıtları arasına gizlenmiş mali nitelikli panel verilere ulaşmak ve bunları tutarlı-karşılaştırılabilir biçimde sınıflandırmak olmuştur. Osmanlı taşra maliyesi incelenirken çeşitli arşiv kaynakları yanında araştırma dönemi içerisinde yayınlanan; mecmualar, matbu eserler ve süreli yayınlardan faydalanılmıştır.

Araştırma sonucunda, Tanzimat'tan itibaren Osmanlı taşrasında merkezle eş zamanlı olarak yürütülen idarî ve malî reformların, taşrada istenilen karşılığı bulamadığı tespit edilmiştir. Vilayetlerde yaşanan yolsuzluklar, kuraklık ve kıtlıklar, ekonomik kriz, organizasyon zayıflığı ve savaş ortamı gibi etkenler, bu olumsuz sonucu tetikleyen sebepler arasındadır. Çalışmada, ekonomik ve malî şartlar yanında önemli bir sebep olarak, Tanzimat'tan sonra zorunlu olarak yerleşen merkeziyetçi yönetim anlayışının, merkez maliyenin temelini oluşturan taşra maliyesini zayıflattığı ve dolayısıyla merkez maliyenin de bu durumdan olumsuz etkilendiği iddiası ileri sürülmektedir. Taşra maliyesi teorisi kullanılarak ortaya atılan bu iddia, Osmanlı idarî sisteminde vilayet idarelerine tüzel kişilik tanınmaması sonucu, merkez-taşra arasında oluşan idarî-malî bağımlı ilişkinin sorgulanmasına dayanmaktadır.

REFORM in the OTTOMAN PROVINCIAL FINANCE: INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS and PROVINCIAL BUDGETS (1864-1913)

Yakup AKKUŞ

ABSTRACT

In this thesis which analyses the Ottoman provincial finance, as well as the administrative and fiscal relationships between the Center and the Provinces between the years of 1864 and 1913, provincial fiscal system and structure are analysed for the selected nine provinces. The analysis is performed using the gathered qualitative and quantitative data of the specified provinces with the conceptual framework of the theory of "local governments finance" / provincial finance which has been used for the first time in Ottoman finance history literature. The biggest problem that restrains the study is gathering and classifying the fiscal panel data -which are stored disconnectedly among the archival records- in a consistent and comparable manner. Besides the archival records; periodicals, magazines and printed documents issued in the analysis period are used.

It is concluded as a result of the study that the administrative and fiscal reforms performed in the provinces and the center simultaneously after the Tanzimat, did not take effect in the provinces as much as it was expected. Corruptions, famine, drought, economic crisis, disability of state organization and ongoing wars are some of the causes of the failure in the provinces. Additionaly, it is claimed that centralist administration form which took place after the Tanzimat inevitabily, weaken the provincial finance and this had a negative impact on the central finance eventually which is underlied by the provincial finance. This claim which utilizes the provincial finance theory, is based on the questioning of the administrative-fiscal structural relationship between the centre and provinces casused by the Ottoman attitude which did not grant incorparated body to the administration of the provinces.

ÖNSÖZ

Günümüzde mahallî idarelerden biri olan il özel idarelerinin temel sorunları olarak, yeterince gelir elde edememeleri ve hedeflenen hizmetleri yerine getirememeleri gösterilebilir. Bu sorunlar aynı zamanda, Osmanlı'nın idarî sistem anlayışından devralınan tecrübelerin bir uzantısıdır. Tanzimat'tan itibaren başlayan merkeziyetçi politikalar ve bunun yanında devletin taşra teşkilatını güçlendirmek amacıyla yaptığı düzenlemeler, kısmî de olsa ülkede mahallî idare anlayışının yerleşmesine yardımcı olmuştur. Ancak Tanzimat döneminden itibaren yerleşen merkezî sistem anlayışı, mahallî idare geleneğinin yerleşmesi ve kurumsallaşmasına uzun bir süre engel olmuştur. Nihayet, 1913 yılında vilayet idarelerine tüzel kişilik hakkı tanınmıştır.

Konunun mali ve hukuki açıdan işgal ettiği yere ve öneme rağmen, 19. asır Osmanlı maliyesini ele alan çalışmalar genel olarak merkezî maliye üzerine yoğunlaşmış; taşra maliyesi alanı ihmal edilmiştir. Oysa dönemin şartlarından ve idarî tercihlerinden dolayı birbirine eklemlenmiş olan taşra ve merkez maliyelerini birlikte ele alıp incelemek, malî sorunların hukukî ve malî sebeplerine ulaşmamızı daha da kolaylaştıracaktır. Bu çalışmada, Osmanlı maliye tarihi literatüründe ilk defa "mahallî idareler/taşra maliyesi" teorisine başvurularak, 1864-1913 dönemi için, Osmanlı merkez ve taşrası arasındaki idarî-malî ilişkiler ile bugünkü il özel idarelerinin nüvesini oluşturan vilayet idarelerinin bütçeleri ve malî performansları incelenmektedir. Çalışmada ayrıca, bu dönemde yaşanan malî bozulmaya taşradan bakılarak, bunalımın idarî ve malî sebepleri sorgulanmaktadır.

Bu çalışmanın oluşmasında birçok araştırmacının emeği bulunmaktadır. Öncelikle, Osmanlı maliye tarihi alanındaki eserleriyle esin kaynağı olan tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Tevfik GÜRAN, çalışmanın nitelik kazanmasında en büyük paya sahiptir. Kendisine maddi ve manevi desteklerinden dolayı minnettarlığımı ifade etmek isterim. Tez izleme jürisinde bulunan Sayın, Prof. Dr. Ahmet TABAKOĞLU'na, Prof. Dr. Ahmet KAL'A'ya ve Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR'a yapıcı eleştiri ve katkılarından dolayı teşekkür ederim. Yrd. Doç. Dr. Şevket Kamil AKAR ve Dr. Hüseyin AL, araştırma süresince birincil ve ikincil kaynak desteği ve sundukları geniş bakış açılarıyla, bu çalışmanın ortaya çıkmasında

özel bir yere sahiptirler. Prof. Dr. Erol ÖZVAR, Osmanlı taşra maliyesi üzerine yoğunlaşmam konusunda önemli teşvik ve katkılarda bulunmuştur. Yrd. Doç. Dr. Ercüment BALCI, Yrd. Doç. Dr. Baki ÇAKIR ve Yrd. Doç. Dr. Tahir ÖĞÜT'e çalışma süresince gösterdikleri destek ve teşvikleri için ayrıca teşekkür ederim. Yrd. Doç. Dr. Kaya BAYRAKTAR, Yrd. Doç. Dr. Aziz TEKDEMİR, Öğr. Gör. Murat HULKİENDER, Arş. Gör. Metin ÜNVER, Yusuf İhsan GENÇ ve Levent DÜZCÜ çeşitli arşiv kaynakları ve diğer birçok birincil kaynağı benimle paylaşma nezaketini göstermişlerdir.

Ayrıca bu eserin daha okunabilir bir hâle gelmesinde önemli katkıları olan kardeşim M. Taha AKKUŞ'a, Yrd. Doç. Dr. Hüseyin TOPUZ'a, Araştırma Görevlileri Kadir YILDIRIM, Ahmet Naim ÇİÇEKLER, İlker AYKUT, Serdar SERDAROĞLU, Melikşah KAÇAR ve Mehmet YILDIRIM'a özverili çabaları ve yardımları için teşekkür ederim. Son olarak en derin minnettarlığım, üzerimden dualarını eksik etmeyen anneme ve babamadır.

İÇİNDEKİLER

ÖZ iii
ABSTRACT iv
ÖNSÖZ v
İÇİNDEKİLER vii
TABLO VE EKLER LİSTESİ xii
GRAFİKLER xiii
KISALTMALAR xviii
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASI MERKEZ VE TAŞRA MÜLKÎ-MALÎ İDARESİNDE DÖNÜŞÜM

1.1. Merkezî İdarede Yapılan Taşra Maliyesiyle İlişkili Reformlar 8
1.1.1. Meclis-i Vâlâ 10
1.1.2. Şura-yı Devlet 16
1.2. Vilayet İdaresinde Yapılan Taşra Maliyesiyle İlişkili Reformlar 24
1.2.1. Muhassıllık Meclisleri 27
1.2.2. Memleket Meclisleri ve Eyalet Meclisleri 35
1.2.3. Sancak ve Kaza Meclisleri 38
1.2.4. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinin Taşra İdarî Yapısına Getirdiği Yenilikler 40
1.2.4.1. Vilayet İdare Meclisleri 48
1.2.4.2. Liva ve Kaza İdare Meclisleri 54
1.2.4.3. Vilayet Umum Meclisleri 57
1.2.5. Vilayet Sisteminde Bazı İstisnai Uygulamalar 64
1.2.6. Osmanlı ve Diğer Ülkelerde Vilayetlerin Özerklik Durumu 67
1.2.6.1. Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyet Sistemleri 67
1.2.6.2. İdarî Özerklik (Tüzel Kişilik) ve Malî Özerklik 82
1.2.6.3. Yetki Genişliği (Tevsi-i Mezuniyet) ve İdarî Vesayet 86

1.2.6.4. 1913 Yılı İl Özel İdare Nizamnamesi ve Mahallî İdare Sistemine Getirdiği Yenilikler 90
1.3. Merkez Malî İdare Yapısındaki Düzenlemeler 93
1.3.1. Maliye Nezareti 94
1.3.2. Maliyeye İlişkin Meclisler ve Komisyonlar 105
1.3.2.1. Meclis-i Muhasebe-i Maliye 105
1.3.2.2. Zimemat Komisyonu 106
1.3.2.3. Islahat-ı Maliye Komisyonu 109
1.3.3. Divan-ı Muhasebat 115
1.3.4. Malî ve İdarî Teftişte Kurumsallaşma Çabaları 126
1.4. Taşra Malî İdare Yapısındaki Düzenlemeler 135
1.4.1. Defterdarlıklar 135
1.4.2. Liva Muhasebecilikleri ve Mal Müdürlükleri 140
1.4.3. Mal Sandıkları 143
1.4.4. Taşra Maliyesinde Radikal Bir Reform Denemesi: Vilâyat-ı Selase'de Malî İdare 149

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASINDA MERKEZ – TAŞRA MALİYESİNDE REFORM, MALÎ TEVZİN UYGULAMALARI VE BÜTÇE SÜRECİ

2.1. Merkezî Maliyede Yapılan Malî Reformlar 158
2.1.1. Tek Hazine Sistemi ve Tahmini Genel Bütçelerin Hazırlanması 158
2.1.2. Devlet Muhasebe Sisteminde Tahakkuk Esası'nın ve Egzersiz Yöntemi'nin Benimsenmesi 169
2.1.3. Osmanlı Maliyesinde Avrupa Etkisi ve Devlet Muhasebesinde Formelleşme 171
2.1.4. Devlet Muhasebesinde Çift Yanlı Kayıt Sistemine Geçiş ve Defter-i Kebir Uygulaması 185
2.1.5. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun İlanı 191
2.2. Taşra Maliyesinde Yapılan Malî Reformlar 193
2.2.1. Tevzi Defterlerinden "Virgü"ye Geçiş ve Gelir-Gider Cetvelleri 193
2.2.2. Vilayet Bütçelerinin Hazırlanmaya Başlanması 201
2.2.3. Merkez-Taşra Arasındaki Malî İletişimin Düzene Sokulması Çabaları 203

2.2.3.1. Vilayetlerin Gelir-Gider Bildiriminde Yaşanan Sorunlar ve Yapılan Düzenlemeler 204
2.2.3.2. Vilayetlerden Merkeze Yapılan Gelir Aktarımı..... 212
2.3. Merkez ve Taşra İdareleri Arasında Malî Tevzin Uygulamaları..... 219
2.3.1. Malî Tevzin Şekilleri..... 220
2.3.1.1. Osmanlı'da Yatay Malî Tevzin..... 221
2.3.1.2. Osmanlı'da Dikey Malî Tevzin..... 223
2.3.1.2.1. Merkez-Taşra Arasındaki Gider (Hizmet) Paylaşımı 224
2.3.1.2.2. Merkez - Taşra Arasındaki Gelir Paylaşımı..... 227
2.4. Genel Bütçe ve Vilayet Bütçeleri Arasındaki İlişkiler..... 233
2.4.1. Genel Bütçenin Hazırlık Süreci..... 234
2.4.2. Genel Bütçenin Tahmini Aşamasında Vilayet Bütçelerinin Yeri ve Önemi..... 249
2.4.2.1. Tahmini Vilayet Bütçelerinin Varlığı..... 251
2.4.2.2. Genel Bütçenin Gelir Tahmininde Vilayet Bütçelerinin Rolü..... 256
2.4.2.3. Genel Bütçenin Gider Tahmininde Vilayet Bütçelerinin Rolü..... 262
2.4.2.4. Vilayet Bütçelerinin Tasdik Edilmesi Konusu..... 269
2.4.3. Vilayet Bütçeleri ile Yer ve Zaman Bakımından Hazine İşlemleri Arasındaki İlişkiler..... 271

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VİLAYETLERİN MALÎ YAPISI VE UYGULANAN POLİTİKALAR

3.1. 1864 Yılından İtibaren Hazırlanan Vilayet Bütçelerinin Gelir Kalemleri 282
3.1.1. Dolaysız Vergiler..... 291
3.1.1.1. Virgü..... 291
3.1.1.2. Emlak ve Akar Vergisi..... 296
3.1.1.3. Temettü Vergisi..... 305
3.1.1.4. Bedel-i Askerî ve Bedel-i Nakdî Askerî..... 315
3.1.1.5. Şahsî Vergi..... 319
3.1.1.6. Tarik Bedelat-ı Nakdiyesi..... 322
3.1.1.7. Aşar Vergisi..... 325
3.1.1.8. Ağnam Resmi..... 344
3.1.1.9. Hayvanat-ı Ehliye Rüsumu..... 350

3.1.1.10. Canavar, Deve ve Camus Resimleri 353
3.1.1.11. Orman Hakkı, Kereste ve Pul Resimleri..... 354
3.1.1.12. Envâ-i Maâdin (Maâdin rüsumu)..... 356
3.1.1.13. Emlak-ı Miriyenin Muaccel, İcar ve Hâsılatı 357
3.1.2. Tahrire Dayanan Dolaysız Vergilerin Tahsilâtında Kurumsallaşma Çabaları..... 358
3.1.3. Damga Resmi (Varaka-i Sahiha), Harçlar ve Kaydiyyeler 369
3.1.3.1. Damga Resmi (Varaka-i Sahiha) 369
3.1.3.2. Kontrato Resmi 370
3.1.3.3. Emlak-Tapu Harçları ve Kaydiyyeler..... 371
3.1.3.4. Mahkeme Harçları ve Diğer Harçlar 372
3.1.3.5. Nüfus ve Mürur Harçları 373
3.1.4. Dolaylı Vergiler 375
3.1.5. Rüsum-ı Mütenevvia..... 377
3.1.6. Hâsılat-ı Müteferrika..... 381
3.1.7. Sinîn-i Atika Bakayasından Tahsilât..... 384
3.1.8. Vilayetlerin Fevkalade Gelirleri 385
3.1.8.1. Tevkifat ve Emanet 385
3.1.8.2. Hesabat-ı Muhtelifeden Tahsilât 392
3.2. 1913 Yılından İtibaren İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) Bütçelerinin Gelir Kalemleri..... 396
3.3. Osmanlı Taşra'sında Vergi Baskısı ve Tahsil Sorunları 397
3.4. Taşra Maliyesinde Para Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunlar 420
3.5. 1864 Yılından Sonra Hazırlanan Vilayet Bütçelerinin Gider Kalemleri... 424
3.5.1. Mahallî Masraflar 429
3.5.2. Havaleler 440
3.5.3. Fevkalade Masraflar..... 447
3.6. 1913 Yılından İtibaren İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) Bütçelerinin Gider Kalemleri..... 453

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

VİLAYET BÜTÇELERİNİN ANALİZİ

4.1. Vilayet Gelir-Gider Verilerinin Tespit ve Değerlendirme Sorunları 455
4.2. Vilayet Bütçelerinin Grafik Analizleri 468
4.2.1. Edirne Vilayeti 468
4.2.2. Selanik Vilayeti 485
4.2.3. Aydın Vilayeti 495
4.2.4. Hüdavendigar Vilayeti 505
4.2.5. Konya Vilayeti 513
4.2.6. Kastamonu Vilayeti 522
4.2.7. Erzurum Vilayeti 529
4.2.8. Halep Vilayeti 538
4.2.9. Bağdat Vilayeti 547
SONUÇ 557
KAYNAKÇA 563
EKLER 599
ÖZGEÇMİŞ……...626

TABLO VE EKLER LİSTESİ

TABLO 1: SANCAKLARIN MASRAFLARI İÇİN HAZIRLANAN 1865 TARİHLİ NUMUNE CETVELİ ……...431

TABLO 2: 1871 TARİHLİ TALİMAT VE TARİFNAMEYE GÖRE HAZIRLANAN MAHALLÎ MASRAF BÜTÇELERİNİN BİLEŞİMLERİ …….....437

EK 1 EDİRNE VİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) –KURUŞ-..... 599

EK 2 SELANİK VİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) –KURUŞ- 601

EK 3 AYDIN VİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) –KURUŞ- 603

EK 4 HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) –KURUŞ- 605

EK 5 KONYA VİLAYETI TOPLAM GELIR-GIDER (1863-1912) –KURUŞ- 607

EK 6 KASTAMONU VİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) –KURUŞ-..... 609

EK 7 ERZURUM VİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) -KURUŞ- 611

EK 8 HALEP VİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) -KURUŞ-..... 613

EK 9 BAĞDATVİLAYETİ TOPLAM GELİR-GİDER (1863-1912) –KURUŞ-..... 615

EK 10 MISIR EYALETİ'NİN GELİR-GİDER KALEMLERİ (1884)..... 617

EK 11 FRANSA'DA VİLAYET GELİR-GİDER KALEMLERİ (1877-1903) 618

EK 12 BELÇİKA'DA VİLAYET GELİR-GİDER KALEMLERİ (1850-1905)..... 619

EK 13 PRUSYA'DA VİLAYET GELİR-GİDER KALEMLERİ (1869-1901) 619

EK 14 İNGİLTERE'DE VİLAYET GELİR-GİDER KALEMLERİ (1896-97)..... 620

EK 15 HİNDİSTAN'DA VİLAYET GELİR-GİDER KALEMLERİ (1890-92) 621

EK 16 KANADA'DA VİLAYET GELİR KALEMLERİ 622

EK 17 ARAŞTIRMA ALANINDAKİ VİLAYETLERİN NÜFUS VERİLERİ (1864-1912) 623

GRAFİKLER

GRAFİK 1: EDİRNE VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 469

GRAFİK 2: EDİRNE VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER -TAHMİN-TAHAHKKUK-TEDİYE (1864-1912) -KURUŞ- 473

GRAFİK 3: EDİRNE VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR (1872-1902) –KURUŞ- 475

GRAFİK 4: EDİRNE VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GELİR KALEMLERİNİN AĞIRLIKLARI 477

GRAFİK 5: EDİRNE VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ (1882-1911) 479

GRAFİK 6: EDİRNE VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİ'NİN TAHSİL YÖNTEMLERİ 480

GRAFİK 7: EDİRNE VİLAYET BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ 481

GRAFİK 8: EDİRNE VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN İDARİ SINIFLANDIRMASI (1870-1912) –KURUŞ- 482

GRAFİK 9: EDİRNE VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1864-1912) -KURUŞ- 483

GRAFİK 10: SELANİK VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 485

GRAFİK 11: SELANİK VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER 487

GRAFİK 12: SELANİK VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR 489

GRAFİK 13: SELANİK VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN ANA GELİR KALEMLERİNİN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1863-1911) -%- 490

GRAFİK 14: SELANİK VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ . 491

GRAFİK 15: SELANİK VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ... 492

GRAFİK 16: SELANİK VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ 493

GRAFİK 17: SELANİK VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1868-1912) -%- 494

GRAFİK 18: SELANİK VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1865-1911) -KURUŞ- 494

GRAFİK 19: AYDIN VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 495

GRAFİK 20: AYDIN VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER -TAHMİN-TAHAKKUK-TEDİYE (1864-1912) -KURUŞ- 497
GRAFİK 21: AYDIN VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR..... 498
GRAFİK 22: AYDIN VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN ANA GELİR KALEMLERİNİN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1863-1911) -%-..... 500
GRAFİK 23: AYDIN VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ 501
GRAFİK 24: AYDIN VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ -İLTİZAM -EMANETEN- (1887-1902) –KURUŞ- 502
GRAFİK 25: AYDIN VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ..... 502
GRAFİK 26: AYDIN VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1865-1911) -%- 503
GRAFİK 27: AYDIN VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1872-1911) -KURUŞ-..... 504
GRAFİK 28: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 506
GRAFİK 29: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER -TAHMİN-TAHAHKKUK-TEDİYE (1862-1911)..... 507
GRAFİK 30: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR..... 508
GRAFİK 31: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ BÜTÇELEİRNDE ANA GELİR KALMELERİN AĞIRLIKLARI 509
GRAFİK 32: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ..... 509
GRAFİK 33: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ 510
GRAFİK 34: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ 511
GRAFİK 35: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİNDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1870-1911) -%- 511
GRAFİK 36: HÜDAVENDİGAR VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1869-1911) -KURUŞ- 512
GRAFİK 37: KONYA VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 513

GRAFİK 38: KONYA VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER..... 515
GRAFİK 39: KONYA VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR (1865-1902)..... 516
GRAFİK 40: KONYA VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN ANA GELİR KALEMLERİNİN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1863-1911) -%-..... 517
GRAFİK 41: KONYA VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ.... 518
GRAFİK 42: KONYA VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ - İLTİZAM -EMANETEN- (1887-1902) –KURUŞ- 519
GRAFİK 43: KONYA VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ 519
GRAFİK 44: KONYA VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1865-1911) -%- 520
GRAFİK 45: KONYA VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1874-1911)..... 521
GRAFİK 46: KASTAMONU VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 522
GRAFİK 47: KASTAMONU VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER -TAHMİN-TAHAHKKUK-TEDİYE (1865-1911) 523
GRAFİK 48: KASTAMONU VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR (1865-1902)..... 524
GRAFİK 49: KASTAMONU VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN ANA GELİR KALEMLERİNİN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1863-1911) -%-..... 524
GRAFİK 50: KASTAMONU VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ 525
GRAFİK 51: KASTAMONU VİLAYETİNDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ 526
GRAFİK 52: KASTAMONU VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ... 527
GRAFİK 53: KASTAMONU VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1871-1911) -%- 528
GRAFİK 54: KASTAMONU VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1874-1911) -KURUŞ- 528
GRAFİK 55: ERZURUM VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER..... 530
GRAFİK 56: ERZURUM VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER -TAHMİN-TAHAHKKUK-TEDİYE (1865-1911) -KURUŞ-..... 531

GRAFİK 57: ERZURUM VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR..... 532
GRAFİK 58: ERZURUM VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN ANA GELİR KALEMLERİNİN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1863-1911) -%-..... 533
GRAFİK 59: ERZURUM VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ 534
GRAFİK 60: ERZURUM VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ - İLTİZAM -EMANETEN- (1887-1902) –KURUŞ- 534
GRAFİK 61: ERZURUM VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ..... 536
GRAFİK 62: ERZURUM VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1865-1911) -%- 536
GRAFİK 63: ERZURUM VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1869-1912) -KURUŞ-..... 537
GRAFİK 64: HALEP VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 538
GRAFİK 65: HALEP VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER -TAHMİN-TAHAHKKUK-TEDİYE (1865-1911) 539
GRAFİK 66: HALEP VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR..... 540
GRAFİK 67: HALEP VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN ANA GELİR KALEMLERİNİN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1863-1911) -%-..... 541
GRAFİK 68: HALEP VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ..... 543
GRAFİK 69: HALEP VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ - İLTİZAM -EMANETEN- (1887-1902) –KURUŞ- 544
GRAFİK 70: HALEP VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ (1865-1911) -KURUŞ- 544
GRAFİK 71: HALEP VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1871-1911) -%- 545
GRAFİK 72: HALEP VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1866-1912) -KURUŞ-..... 546
GRAFİK 73: BAĞDAT VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GELİRLER 547
GRAFİK 74: BAĞDAT VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE TOPLAM GİDERLER -TAHMİN-TAHAHKKUK-TEDİYE (1871-1911) 548

GRAFİK 75: BAĞDAT VİLAYETİ TAHSİLATINDAN YAPILAN GİDERLER VE İRSALATLAR..... 549
GRAFİK 76: BAĞDAT VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN ANA GELİR KALEMLERİNİN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1863-1911) -%-..... 549
GRAFİK 77: BAĞDAT VİLAYETİ'NDE TAHSİL EDİLEN VİRGÜNÜN BİLEŞENLERİ .. 550
GRAFİK 78: BAĞDAT VİLAYETİ'NDE AŞAR VERGİSİNİN TAHSİL YÖNTEMLERİ - İLTİZAM -EMANETEN- (1887-1902) -KURUŞ- 551
GRAFİK 79: BAĞDAT VİLAYETİ BÜTÇELERİNDE ANA GİDER KALEMLERİ 552
GRAFİK 80: BAĞDAT VİLAYETİ'NDE YAPILAN MAHALLÎ MASRAFLARIN BÜTÇELERDEKİ AĞIRLIKLARI (1865-1911) -%- 553
GRAFİK 81: BAĞDAT VİLAYETİ'NDE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN VERGİ VE KİŞİ BAŞINA DÜŞEN KAMU HARCAMASI MİKTARLARI (1867-1911) -KURUŞ-..... 553

KISALTMALAR

ABD	Ana Bilim Dalı
A.a.b.	Aynı arşiv belgesi
A.e.	Aynı eser
A.g.e.	Adı geçen eser
A.y.	Aynı yer
B	Receb
BDFA	British Documents on Foreign Affairs
BOA	Başbakanlık Osmanlı Arşivi*
Bkz.	Bakınız
C	Cemaziülahir
C.	Cilt
Ca	Cemaziyelevvel
Çev.	Çeviren
D.E.S.	Dosya Usulü Envanter Sistemi
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
Ed.	Editör
FO	Foreign Office
H.	Hicri
HAT	Hatt-ı Hümayun
İSAM. HHP	İSAM Kütüphanesi, Hüseyin Hilmi Paşa Evrakı
İÜ. NEK	İstanbul Üniversitesi, Nadir Eserler Kütüphanesi
KE	Kânûn-i Evvel
KS	Kânûn-i Sânî
L	Şevval
M	Muharrem
M.	Miladi
Md.	Madde
N	Ramazan

* Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA) fon kısaltmaları, çalışmanın kaynakça kısmında yer almaktadır.

OTAM	Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi
PhD	Doctor of Philosophy
Ra	Rebiülevvel
R	Rebiülahir
R.	Rumi
S	Safer
S.	Sayı
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ş	Şaban
T.	Tertip
TCTA	Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi
TDV	Türk Diyanet Vakfı
TE	Teşrin-i Evvel
TS	Teşrin-i Sanî
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	Türk Tarih Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
vb.	ve benzeri
vd.	ve diğer
vs.	ve sair
Z	Zilhicce
Za	Zilkade

GİRİŞ

Günümüzde mahallî idarelerin en önemli sorunları malî ve idarî niteliktedir. Bu sorunlar bir malîye tarihçisini; mahallî idareler ile merkezî idare arasındaki hukukî-malî ilişkinin niteliği, mahallî idarelerde özerklik kurumunun ne zaman yerleştiği, malî yapının ve sistemin hangi unsurlardan oluştuğu, finansman sorunlarının nasıl ve ne yönde geliştiği gibi açılardan ilgilendirmektedir. Kaleme alınan bu çalışmada da, Tanzimat'la birlikte başlanılan merkeziyetçi reformlar eşliğinde taşra idarelerinin kamu yönetim sistemi içerisinde oluşan konumları, merkezî idareyle olan ilişkileri ve malî yapıları ele alınmaktadır.

"Taşra maliyesi" teorisinin konusunu temel anlamda vilayet idareleri ile merkezî idare arasındaki idarî-malî ilişkiler ve vilayetlerin malî yapıları (gelir-gider) oluşturmaktadır. Günümüzde taşra maliyesi yerine mahallî idareler maliyesi kavramı kullanılmaktadır. Mahallî idareler, merkezî idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerinden yönetim birimleridir. Osmanlı taşra maliyesini konu edinen bu çalışmada "mahallî idare" kavramının tercih edilmemesinin sebebi, araştırma dönemi olarak belirlenen 1864-1913 yılları arasında Osmanlı vilayet idarelerinin tüzel kişiliklerinin (idarî özerklik) olmamasıdır. Osmanlı taşra idareleri 1913 yılına kadar geçen zamanda mahallî idare statüsüne kavuşamamışlardır. Vilayet idarelerinin idarî alandaki bu hukukî konumu, onları hem idarî hem de malî anlamda merkezî idarenin kontrolü altına sokmuştur.[1] Dolayısıyla bu çalışmada Osmanlı "merkez maliyesi"nin bir parçası anlamında "taşra maliyesi" kavramı kullanılacaktır.

"Taşra maliyesi" kavramı, Osmanlı maliye tarihi literatüründe genelde kullanılan bir kavram değildir. Yavuz Cezar, taşra maliyesi kavramını Osmanlı'nın Klasik dönemi için tımar sahaları ve buralardan elde edilen gelirlerle özdeşleşen bir alan ya da kavram olarak kullanmıştır. Cezar, 18. ve 19. asırlar için ise; yeni bir malî sektör olarak kabul ettiği tevzi defterlerinin hazırlandığı alanı, taşra maliyesi

[1] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C: 1, İkinci Tabı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1960, s. 582. Aynı görüşler için bkz; Halil Nadaraoğlu, **Mahallî İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 6. Bsk., İstanbul, Beta Yay., 1998, s. 22-23, s. 180; Yenal Öncel, **Mahallî İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s. 101-102; Musa Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, TTK Yay., 2. Bsk., Ankara 1997, s. 215.

biçiminde nitelendirmiştir.[2] Erol Özvar ise, taşra maliyesi kavramını 16. asrın sonu ve 17. asır için, kendilerine ait hazineleri olan; nispi anlamda mali otonomiye sahip eyaletlerin maliyesi anlamında kullanmıştır. Özvar'ın, eyalet hazineleri tarafından hazırlanan gelir-gider hesap özetlerinin, devlet bütçesinin temelini teşkil ettiği yönündeki tespiti, taşra maliyesi teorisi açısından önemlidir.[3]

Görüldüğü üzere Cezar, -Tanzimat dönemi öncesi için- tımar sahasını taşra maliyesi olarak tanımlarken; Özvar, eyalet hazinelerinin sorumlu olduğu mali alanı taşra maliyesi olarak ele almıştır. Bu çalışmanın ilgi alanını oluşturan taşra maliyesi (provincial finance) teorisi çerçevesinde, Özvar'ın yaptığı kategorileştirme idare hukuku ve malî açıdan daha anlamlıdır. Bununla birlikte, Cezar ve Özvar'ın çalışmalarında taşra maliyesi kavramı, taşra maliyesi/mahallî idareler maliyesi teorisiyle direkt olarak ilişkilendirilmemiştir. Çünkü bu önemli ve spesifik çalışmalar, taşra maliyesi kavramını ve konusunu teorik bağlamda ele almamışlardır.

Yukarıda bahsedilen çalışmalardan ayrıca yapılmış bazı araştırmalar[4] haricinde, özellikle 19. asır Osmanlı taşra maliyesiyle ilişkili bir literatür oluşmamıştır. Bu çalışmalar da, taşra maliyesi teorisine veya problematiğine dayanılarak değil; spesifik örnekler üzerinden yola çıkılarak kaleme alınmış, belli yıllara ait eyalet/vilayet bütçeleri üzerine odaklanmıştır. Osmanlı maliyesine yönelik literatürde ilk defa bu çalışmayla, mahallî idareler maliyesi teorisine dayanılarak;

---

[2] Yavuz Cezar, "18 ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Taşrasında Oluşan Yeni Malî Sektörün Mahiyet ve Büyüklüğü Üzerine", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, S. 9, İstanbul, Nisan 1996, s. 80-91.

[3] Erol Özvar, "XVII. Yüzyılda Osmanlı Taşra Maliyesinde Değişim: Rum Hazine Defterdarlığından Tokat Voyvodalığına Geçiş", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul, Marmara Üniversitesi SBE İktisat Tarihi Bilim Dalı, 1998, s. 3-4; Erol Özvar, "Rum Eyaletine Ait H. 1043-44/M. 1634-35 Tarihli "Bütçe"nin Tahlili", **Yeni Türkiye Yay**., **Osmanlı 3**, İktisat, Ed.: Güler Eren, Ankara, 1999, s. 150-151. Eyaletlerdeki defterdarlar (Mal ya da Hazine defteredarı) merkezdeki başdefterdara bağlı idiler. Doğal olarak merkez, bu eyaletlerin hesaplarının bütün ayrıntılarıyla ilgilenmezdi. Bkz; Yaşar Bülbül, "Klasik Dönem Osmanlı Muhasebe Sistemi", **Dîvân İlmi Araştırmalar**, 1999/1, S: 6, s. 162.

[4] Örnek olarak bkz; Halil Sahillioğlu, "Yemen'in 1599-1600 yılı Bütçesi (3 Resim ile birlikte)", **Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur Armağanı**, Ankara, 1985, s. 287-319; Halil Sahillioğlu, "Osmanlı İdaresinde Kıbrıs'ın İlk yılı Bütçesi", **Belgeler**, C: 4, S: 7/8, 1967, s. 1-33; Said Öztürk, "1042-1045/1632-1635 Yıllarına Ait Bosna Eyaleti Bütçesi", **Yeni Türkiye Yay**., **Osmanlı 3**, İktisat, Ed.: Güler Eren, Ankara, 1999, s. 158-168; Selda Kılıç, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri", **A.Ü. Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi, Tarih Araştırmaları Dergisi**, S: 31, C: 20, Ankara, 2000, s. 193-207.

Osmanlı vilayetlerinin 1864-1913 döneminde merkezle olan idarî-malî ilişkileri ve malî yapıları sistematik biçimde analiz edilecektir.

Uluslararası taşra maliyesi literatürü ise oldukça zengindir ve 19. asırdan itibaren birçok ülke üzerine çalışmalar yapılmıştır. Uluslararası malî literatürde kullanılan taşra maliyesi (provincial finance) kavramı, genelde diğer mahallî idarelerden (örneğin belediyelerden) ayrı biçimde; direkt olarak vilayet maliyesiyle ilgili konular için kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmalarda, vilayet maliyesi mahallî idareler maliyesinin bir unsuru olarak ele alınmaktadır.[5] Bu tip bir tanımlama ve kullanım şekli, "taşra maliyesi" kavramının bu çalışmada benimsenen kullanım biçimiyle uyumludur. Ayrıca bu çalışmada, uluslararası literatürdeki bahsi geçen çalışmalardan farklı olarak; genel bütçe ile vilayet bütçeleri arasındaki hukukî-malî ilişkinin niteliği yanında, vilayetlerin uzun dönemli mali performansları da (gelir-gider gerçekleşmeleri) ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Taşra maliyesi teorisi, merkezle taşra arasındaki idarî ve malî ilişkilerin (malî tevzin) boyutunu ve sınırını, idare hukuku teorisini kullanarak açıklamaktadır. Teoriye göre, merkez ve taşra arasındaki idarî yapılanma, başka bir deyişle tüm ülke için benimsenen idarî organizasyon tipi, doğrudan malî yapıyı ve merkez-taşra arasındaki malî ilişkileri de belirleyecektir. Örneğin, inceleme dönemimiz olan 1864-1913 yılları arasında merkez maliyesi ile taşra maliyesi, aslında büyük bir bütünün parçalarıdır ve merkez maliyenin arka planında ona bağlı olarak çalışan bir taşra maliyesi bulunmaktadır. Çünkü 1913 yılına kadar taşra idareleri direkt olarak merkezin kontrolü altındadır ve yukarıda belirtildiği üzere, bu tarihe kadar merkezden ayrı biçimde hukukî kişiliği olan bir mahallî idare anlayışı yerleşmemiştir. Bu idare tipi, incelenen dönemde devlet yönetiminde benimsenen merkeziyetçi sistemden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, 1864-1913 döneminde idarî ve malî özerkliğe sahip olmayan vilayetlerin hazırladıkları bütçeler, hukukî anlamda

[5] Örnek olarak bkz; M. G. Ranade, **A Note on the Decentralization of Provincial Finance**, Poona, Dnyan Prakash Press, 1894, s. 33, s. 66; L. R. C., "The Evolution of Provincial Finance in British India", by B. R. Ambedjar; Edwin R. A. Seligman (Review), **Journal of the Royal Statistical Society**, Vol. 89, No: 3, May, 1926, s. 588; "Canada (The Provincial Finances)", **New York Times,** Dec. 22, 1868, s. 3; Solomon Vineberg, **Provincial and Local Taxation in Canada**, New York, Columbia University, Longmans, Green & Co. Agents, 1912, s. 24-25; Chuan Shih Li, **Central and Local Finance in China**, New York, Longmans, Green & Co., 1922, S. 66, s. 100-103 vd.

kendilerine ait olmayacaktır. Yani taşrada toplanılan her gelir ve yapılan her gider aslında tek hazine sistemi uygulanan ve taşra üzerinde denetim/kontrol kozunu sürekli biçimde koruyan Osmanlı merkezî idaresine aittir.

Dolayısıyla çalışma dönemi olarak 1864-1913 yılları arasının belirlenmesi hem teorik hem de pratik sebeplere dayanmaktadır. 1864 yılında hazırlanan Vilayet Nizamnamesi'yle Osmanlı mülkî idaresinde kapsamlı bir reform yapılmış; eyalet sistemi yerine, merkezin kontrol gücünü artıracak biçimde teşkilatlandığı vilayet sistemi oluşturulmaya başlanmıştır. Sonraki yıllarda yerleşmeye başlayan vilayet sistemi, idarî uygulamalardaki standardizasyon yanında malî alanda da nispeten düzenlilik ve standartlaşma getirmiştir. Dolayısıyla bu yıldan sonraki malî veriler daha düzenli ve standart biçimde hazırlanmıştır. Çalışma döneminin 1913 yılıyla sınırlandırılması ise, daha çok teorik sebeplerden kaynaklanmaktadır. Bu tarihte vilayet idareleri tüzel kişilik kazandıkları için, yeni idarî konumları onların malî yapısını da değiştirmiştir. Dolayısıyla bu yıldan itibaren hazırlanan vilayet bütçelerinin bileşenleri önceki bütçelerden daha farklı bir yapıya sahiptir. Çünkü artık idarî özerkliği olan vilayetler, kendi gelir ve giderlerini gerçekleştirme hakkı kazanmıştır. Taşrada mülkî ve malî sistemde yaşanan bu ayrık gelişme ya da dönüşüm, başka bir çalışmanın konusu olacak kadar önemli ve geniştir.

Osmanlı merkez ve taşrası 1913 yılı öncesinde mevcut hukukî yapı gereğince birbirlerine o kadar eklemlenmiştir ki merkezin nerede başladığı ya da taşranın nerede bittiği çoğu zaman sadece araştırmacı için değil, dönemin tanıkları için de bir sorun oluşturmuştur. On dokuzuncu asrın ortalarına doğru başlayan reformist dönemde yeniden yapılanan Osmanlı idaresi, hem merkezî idare hem de taşra idaresinde çağdaş uygulamalara giderek birçok yasal düzenlemeler yapmış ve yeni kurumlar oluşturmuştur. Merkezî idare, Tanzimat döneminde yapılan modernist reformlarla birlikte, idarî ve malî sistem içerisinde taşraya olan bağımlılığını en aza indirmeye ve kontrolü tekrar ele geçirmeye çalışmıştır. Merkezî idare kendi çizdiği çerçeveye, olanca genişliği ve çelişkileriyle büyük bir resim oluşturan taşranın sığmayacağının farkındadır. Bu yüzden vilayet idare sistemi düzenlenirken de öncelikle pilot bir vilayet (Tuna Vilayeti) oluşturulmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, yukarıda bahsedilen reformlar taşra maliyesiyle olan bağlantıları çerçevesinde ele alınacak, ardından Osmanlı ve Avrupa vilayet idarelerinin özerklik durumu tartışmaya açılarak, Osmanlı vilayet idaresinin idare hukuku açısından merkez karşısındaki konumu irdelenecektir. Bu amaçla şu sorulara cevap aranacaktır; 19. asırda Osmanlı vilayet idarelerinin mevcut idarî sistem içerisindeki yeri ne idi? İdare hukuku ve maliye teorisi açısından 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri'yle yapılan idarî bölümlenmenin taşra idaresi ve maliyesine etkisi ne oldu? Merkezî idare bu reformlarla birlikte amaçladığı idarî ve malî düzenliliğe ulaşabilmiş miydi? Merkezle taşra arasındaki hukukî ilişki taşra malî idaresine ne yönde yansımıştı?

Çalışmanın ikinci bölümünde Osmanlı taşrasındaki malî yapının teorik arka planını ortaya koymak amacıyla; taşra idarelerinin hukukî konumları sonucu merkezî idareyle aralarında ortaya çıkan idarî ve malî ilişkiler tartışılacaktır. Ardından Osmanlı maliyesinin bir anlamda iskeletini oluşturan vilayet bütçelerinin ne zaman ve hangi nitelikte hazırlanmaya başlandığı tartışılacak, genel bütçelerle olan ilişkileri teorik ve pratik gerekçelerle ortaya konulmaya çalışılacaktır. Osmanlı taşra maliyesinin merkez maliyesiyle olan bağımlı ilişkisi ve merkez maliyesinin altyapısını oluşturduğu iddiası, şu sorulara cevap aranarak tartışılacaktır; merkez maliyede yapılan reformların taşra maliyesine etkisi nasıl olmuştu? Merkezle taşra arasındaki hukukî ilişki taşra maliyesine ne yönde yansımıştı? Taşra maliyesi hangi konularda merkez maliyesinin altyapısını oluşturmaktaydı? Vilayet bütçelerinin, genel bütçenin hazırlık ve uygulanmasındaki rolleri ne idi?

Osmanlı taşra maliyesinin merkezî maliyenin alt yapısını oluşturduğuna dair teorik tartışmalar yanında, malî veriler yoluyla da bu durum gösterilebilir. Osmanlı Devleti'nin gelir bütçesinin büyük bir kısmını taşrada toplanılan vergiler oluşturmaktadır. Örneğin 1867-1876 yılları arasında toplam gelirin % 69'unu vilayet idarelerinin sorumluluğu altındaki vergiler oluşturmaktadır.[6] Yine 1888-1893 yılları

[6] **BOA, ML.VRD.d** 3479, 1871; "Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984, s. 186'daki veriler kullanılarak hesaplanmıştır.

arasında toplam gelirin % 68'i taşraya aittir. Aynı dönemde toplam harcamanın % 68,5'i vilayet idareleri tarafından gerçekleştirilmiştir.[7] Taşra maliyesinin merkez maliyesini yönlendiren bu sayısal önemi dikkate değerdir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde yine taşra maliyesi teorisinin takip ettiği sıralamaya uygun biçimde, seçilen dokuz vilayet özelinde taşradaki malî yapı incelenecektir. Öncelikle vilayet gelirleri ele alınacak; dönem boyunca uygulanan vergi politikaları ve yapılan yasal düzenlemeler yoluyla vergi sisteminin şekillenme biçimi ve bu sistem içerisinde yaşanan sorunlar irdelenecektir. Bu amaçla Tanzimat Fermanı'ndan itibaren başlayan vergi reformları ve malî idaredeki kurumsallaşma çabaları kronolojik olarak ele alınıp bu düzenlemelerin taşrada karşılık bulup bulmadığı tartışılacaktır. Ardından vilayetlerde yapılan giderler vilayet bütçeleri kullanılarak belli bir tasnif içerisinde gösterilecek ve yine taşrada yaşanan harcama sorunları ele alınacaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümü bir önceki bölümde ortaya konmaya çalışılan nitel durumun nicel verilerle analizini içermektedir. 1864-1913 yılları arasında vilayetlerin gelir ve giderlerinin ana kalemler ve alt kalemler itibariyle oluşturdukları trendler ele alınarak, vilayetlerin dönem boyunca gösterdikleri malî performans belirlenmeye çalışılacaktır. Bu yolla, vilayet sisteminin yerleştirilmeye başlandığı 1864 yılından, vilayetlerin özerkliğini kazandığı 1913 yılına kadar geçen sürede yapılan malî ve idarî reformların taşra maliyesine yansımasının nasıl olduğu vilayet bütçeleri özelinde sayılarla ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu çalışmada taşrayı temsilen Edirne, Selanik, Konya, Kastamonu, Aydın (İzmir), Hüdavendigar (Bursa), Erzurum, Halep ve Bağdat vilayetleri ele alınmıştır. Bahsi geçen vilayetler, Tanzimat öncesinde de eyalet tecrübesi olan veya büyük eyaletlerin merkezi konumunda olan köklü bir idarî geçmişe sahip vilayetlerdir. Ayrıca, bu vilayetlerin çalışma konusu olarak seçiminde çeşitli kriterler rol oynamıştır. İncelenen vilayetler Tanzimat'ın ilanından itibaren eyalet konumunu almış ve 1864 ve 1867 Vilayet Nizamnameleri'nden sonra da idarî kimliğini hiçbir

[7] **BOA, ML.d** 1174, 1888; **ML.d** 1207, 1889; **ML.d** 1185, 1890; **ML.d** 1205, 1891; **ML.d** 1206, 1892; **ML.d** 1240, 1893.

zaman yitirmemiş; herhangi bir yere bağlanmamış ya da vilayet konumunu kaybetmemiştir. Çalışmada araştırma konusu olan vilayetlerin seçimi aşamasında ülke coğrafyasındaki konumları da dikkate alınarak bölgesel dağılım sağlanmaya çalışılmıştır. Örneğin, bu vilayetler Osmanlı coğrafyasının Rumeli, Ege, Marmara, Akdeniz, Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu, Batı Karadeniz, İç Anadolu ve Arap bölgelerini temsil etmektedir.

Yukarıda verilen taşra ve merkez maliyesi arasındaki sayısal ilişki, bu çalışmanın inceleme alanı içerisinde yer alan vilayetlerle Osmanlı'nın tüm taşrası arasında da kurulabilir. Böylece inceleme alanının taşranın genelini açıklama gücü ortaya çıkacaktır. Karşılaştırma yapabilmek amacıyla yukarıdaki örnekte verilen dönemler dikkate alındığında; 1867-1876 yılları arasında taşrada toplanılan gelirlerin ortalama % 50,2'si araştırma alanımızda yer alan dokuz vilayette tahsil edilmiştir.[8] 1888-1893 yılları arasında da inceleme alanımızda olan dokuz vilayetin tahsil ve tediye miktarlarının toplamı tüm taşradaki tahsil ve tediye miktarının ortalama % 55'ini oluşturmaktadır.[9] Görüldüğü üzere araştırma alanımızda olan dokuz vilayet malî anlamda tüm taşranın yarısından fazlasını açıklama gücüne sahiptir.

Araştırma konusunun; kamu yönetimi, kamu maliyesi, idare hukuku ve devlet muhasebesi gibi bilim dallarıyla direkt ilişkili; disiplinler arası bir niteliğe sahip olması karşılaştırmalı olarak çeşitli ve farklı kaynakların bir arada kullanılmasını gerekli kılmıştır. Osmanlı arşiv kayıtları çalışmanın temel kaynağını oluşturmaktadır. Diğer arşiv kaynakları olarak da özellikle bir kısım malî veriler için İngiliz ve Fransız arşiv kayıtları kullanılmıştır. Ayrıca önemli bir taşra arşivi olan Rumeli Genel Müfettişi Hüseyin Hilmi Paşa'nın özel evrakından da yararlanılmıştır. Diğer kaynaklara örnek olarak da, İngiliz Parlamentosu yayınları, yerli ve yabancı gazeteler, matbu eserler ve raporlar, yerli ve yabancı görevlilerin hatıratları, gezi notları, Osmanlı döneminde yayınlanmış mecmualar, istatistik yayınlar ve telif eserleri sayabiliriz.

[8] **BOA, ML.VRD.d** 3479**,** 1871; "Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", s. 185.
[9] **BOA, ML.d** 1174, 1888; **ML.d** 1207, 1889; **ML.d** 1185, 1890; **ML.d** 1205, 1891; **ML.d** 1206, 1892; **ML.d** 1240, 1893.

BİRİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASI MERKEZ VE TAŞRA MÜLKÎ-MALÎ İDARESİNDE DÖNÜŞÜM

1.1. Merkezî İdarede Yapılan Taşra Maliyesiyle İlişkili Reformlar

William Miller, 18. asır Osmanlı idarî sisteminden bahsederken, "*teoride mükemmel olabilir ama pratikte baştan aşağı kokuşmuş*" nitelendirmesini yapmıştır. Tanzimat dönemi için yaptığı yorum da pek farklı değildir. Miller'a göre, Türkiye kadar teori ve pratiğin birbirinden bu kadar kopuk olduğu, kanunların bu kadar çok ama yolsuzluğun da bu kadar fazla olduğu başka bir yer yoktu. Yolsuzluk, Bâb-ı Âli'ye kadar girmişti ve her şey satılıktı. Örneğin, vali olarak atanacak bir paşa yüklü miktarda bir bedel ödemek zorundaydı. Yılsonu yaklaştığında, vali aynı konumunu sürdürmek istiyorsa, İstanbul'a vereceği rüşveti yenilemesi gerekiyordu.[1]

Rosa Luxemburg'a göre, Osmanlı Devleti'nin yönetim sistemi, "*modern ve Ortaçağ'dan kalma ilkelerin garip bir karışımı halinde, sayısız makam, saray ve meclisten*" oluşuyordu. Son derece merkezî bir mantık içerisinde bu meclisler başkente bağlı idiler.[2] Dönemin Fransız yazarı Eugene Morel de Osmanlı'nın tek eksiğinin, düzgün bir hükûmet örgütlenmesi, merkezî bir yönetim sistemi (iyi bir bürokrasi) ve hiyerarşik denetim olduğunu yazıyordu.[3]

Osmanlı idaresi bu ve benzeri eleştiriler eşliğinde, Tanzimat dönemiyle birlikte, Avrupa monarşilerinin tecrübelerine dayanarak "merkeziyetçi bürokratik

---

[1] William Miller, **The Ottoman Empire (1801-1913)**, London, Cambridge University Press, 1913, 17-18, s. 151. Şura-yı devlet Mülkiye Dairesi azası olan Ahmet Muhtar Paşa'nın 19 Mayıs 1903 tarihinde Padişaha iletilmek üzere kaleme aldığı yazıdaki "*…zaten üç yüz senedir Devlet-i Aliyyelerinin uğradığı zararlar, felaketler hep erkân-ı devletin irtikap ve irtişasından (rüşvet) neş'et eylemiştir*" biçimindeki sözleri de manidardır. **BOA, Y. PRK. ŞD** 3/36, 21 S 1321(19.05.1903).

[2] Rosa Luxemburg, "Osmanlı İmparatorluğunda Ulusal Mücadeleler ve Sosyal Demokrasi", Çev: Erol Öbek, Lothar Rathmann, **Berlin-Bağdat, Alman Emperyalizminin Türkiye'ye Girişi**, İstanbul, Haz.: Ragıp Zarakolu, Belge Yay., 2. Baskı, Mayıs 1982, s. 193.

[3] Eugène Morel, **Türkiye ve Reformları**, İstanbul, Çev.: Sevim Belli, Süreç Yay., 1. Baskı, 1984, s. 20-21.

devlet" yaratmak amacıyla birçok idarî reformlara girişmiştir.[4] Bunların başında da idarî ve malî bürokraside yapılan düzenlemeler yer almaktadır. O dönemin yönetim anlayışının getirdiği doğal sonuç olarak, Tanzimat'ın merkeziyetçi anlayışı demokrasiyi değil, Avusturya ve otokratik Rusya İmparatorlukları'ndaki gibi güçlü ve merkezci bir devlet aygıtının oluşturulmasını hedeflemişti. Bu yolla ülkenin tüm malî işlerinin tek merkezden idare edilip, yönlendirilmesi ve bunun kanunî esaslara dayandırılmasıyla yargı gücünün de düzenli biçimde işleyebilmesi amaçlanmaktaydı.[5] Osmanlı'nın bu idarî tavrı çağdaşı olan Avrupa devletlerinin modernist politikalarını gerçekleştirmelerine büyük imkân veren ve politikalarına da meşruiyet zemini sağlayan bürokratikleşme düşüncesine dayanıyordu. 19. asırdaki bu idarî anlayış ortamına uygun olarak Weber de bir devletin yönetiminde rasyonel idare tipinin bürokratik yönetim olduğunu öne sürüyordu. Uzmanlaşmış ve teknik bilgiye sahip bir bürokratik yönetim düşüncesi Weber'in bürokrasi teorisinde daha net bir biçimde görülmektedir.[6]

Aslında bu merkeziyetçi ve reformist eğilim henüz Tanzimat ilan edilmeden önce başlamıştır. Mahmut II'nin son döneminde merkezî idarede en büyük değişiklik, ülkenin önemli konularıyla ilgili ayrı ayrı nezaretler oluşturulmasıdır. Fermanın ilanıyla birlikte, Osmanlı yönetimi ve maliyesi eski sistemin tamamen yenilenmesi aşamasına girmiştir. Tanzimat'la birlikte Hariciye, Dâhiliye, Maliye, Nafia gibi nezaretler düzeyinde temsil edilen bu konular ya da sorunlar Tanzimat öncesinde Divan-ı Hümayun'un sorumluluğu altında idi. Bu alanlar üzerinde kurumsallaşmış ve de uzmanlaşmış bir idarî yapı anlayışı yoktu.

Çalışmanın bu kısmında, *taşra maliyesinin* önemini, işleyişini ve merkez-taşra arasındaki idarî ve malî ilişkileri daha açık biçimde ortaya koyabilmek amacıyla, Osmanlı'nın merkez ve taşra teşkilatında yaptığı idarî düzenlemeleri incelenecektir. Teorik anlamda çalışmamızın sınırlarını/ilgisini aştığı için 19. asrın

[4] Halil İnalcık, "Turkey Between Europe and Middle East", **Perceptions, Journal of International Affairs**, March-May 1998, Vol: III, No: 1, s. 3-4.
[5] İlber Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler**", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler"**, C: 2, Ed.: Vecdi Yavuz, İlke Yayıncılık, İstanbul 2005, s. 75.
[6] Max Weber, **The Theory of Social and Economic Organization**, New York, Translated by: A. M. Henderson and Talcott Parsons, Oxford University Press, 1947, s. 337-338.

ilk yarısında merkezî idarede direkt olarak taşra maliyesi ve malî idaresiyle ilgili kurumlara ve düzenlemelere yer verilecektir. Bu amaçla öncelikle Tanzimat'ın ana uygulayıcısı ve denetleyicisi olan ve taşra idareleriyle direkt ilişki içerisinde olup malî ve idarî uygulamalar üzerinde yaptırım gücü olan Meclis-i Vâlâ'nın etki alanından bahsedilecektir. İkinci olarak, Osmanlı taşrasının idarî organizasyonunu kontrol altında tutma amacıyla oluşturulan Şura-yı Devlet'in görevleri ve faaliyetlerinden bahsedilecektir. Merkezî idaredeki düzenlemelerden sonra Tanzimat'la birlikte taşra mülkî idaresinde girişilen reformlardan bahsedilecek, vilayet nizamnamelerinin taşra idarî sistemine getirdiği yenilikler tartışılacaktır. Ayrıca Osmanlı taşra idarelerinin idare hukuku açısından konumları tartışılarak vilayet idarelerinin mevcut malî ve idarî sistemdeki yeri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ardından merkez ve taşra malî idarelerinde yapılan reformlar yine taşra maliyesi bağlamında ele alınacaktır.

1.1.1. Meclis-i Vâlâ

Tanzimat'ın ilanından kısa bir süre önce 1838 yılında Dar-ı Şura-yı Askerî ve Dar-ı Şura-yı Bâb-ı Âli gibi hükûmetin danışma kurulları üzerinde bir konumla Meclis-i Vâlâ kuruldu. Burada Osmanlı'nın amacı parlamenter bir sistem kurmak değil merkezî otoritesi sağlam olan ve iyi işleyen modern bürokrasiye sahip bir devlet yönetimi kurmaktı. Dolayısıyla Meclis-i Vâlâ Tanzimat döneminde hem yasama hem de yargı faaliyetlerini yerine getirecek olan en önemli kurum oluyordu.[7] Osmanlı artık Tanzimat'la birlikte bir "bürokrasi devleti" gerçekleştirme çabasına girişmişti.[8]

Divan-ı Hümayun 18. yüzyılın sonlarına kadar yasama, yürütme ve yargı güçlerini padişah adına kullanıyordu. Divan-ı Hümayun'dan boşalan yeri Osmanlı hükûmeti ve 1838 yılında kurulan Meclis-i Vâlâ doldurmuştur. Tanzimat döneminin başlangıcından itibaren bu üç yetkinin kullanılmasıyla, Bâb-ı Âli'nin (Hükûmetin)

[7] Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, Ankara, TTK, 2. Bas., 1999, s. 24, s. 27, s. 35; Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Genişletilmiş 2. Bsk., Ankara, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yay., 2005**,** s. 248, s. 253.

[8] Niyazi Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, İstanbul, Doğu-Batı Yay., 1978, s. 241.

yürütme alanında; Meclis-i Vâlâ'nın da yasama ve yargı alanında söz sahibi oldukları yeni bir yönetim anlayışı oluşmuştur.[9]

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye (Adalet İşleri Yüksek Kurulu)[10] Meclis-i Meşveretin[11] yerini almak üzere; süreklilik arz eden yerleşik ve düzenli bir danışma kuruluna olan ihtiyaçtan doğmuştu. Tanzimat uygulamaları sonucunda bu tür meclislerin oluşturulmasıyla "usul-ü meşveret" artık müesseseleşiyordu.[12] Dolayısıyla Osmanlı örf ve adetlerine dayanan bu toplantı şekli, Meclis-i Vâlâ'yla kurumsal bir kimliğe büründürülmüştü.

Meclis-i Vâlâ'nın üye sayısı ilk başlarda bir başkan ve beş üyeden oluşuyordu. 1839 yılında üye sayısı ona çıkarılmıştı. Bu idarî kadroya bir de Maruzat Kâtibi ve Meclis kâtibi eklendi. Ancak uygulamada sorunlar çıkmaya başlamıştı. Öyle ki üyelerin idarî görevlerine daha fazla vakit ayırmalarından dolayı meclis tam kadroyla toplanamıyor; üye sayısı yedi bazen de altıya düşüyordu. Yetersayısının sağlanamaması kararların da ertelenmesine sebep oluyordu. Üyeler arasındaki didişmeler, alt üst hiyerarşisi ve kayıtların düzenli tutulamaması diğer sorunlardı.

---

[9] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ**, s. 113. Shaw, Mahmut II'nin son dönemlerinde Divan-ı Hümayun'un güç ve işlevlerini üç organa bıraktığını yazar. Bunlar, Meclis-i Vükela, Dar-ı Şura-yı Bâb-ı Âli (hükûmetin danışma kurulu) ve Meclis-i Ahkâm-ı Adliye idi. Bkz; Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876", **International Journal of Middle East Studies**, Vol. 1, No. 1, Jan., 1970, s. 54. Meclis-i Vâlâ'nın kuruluşundan itibaren padişah her yılbaşında meclisin açılışına gelerek konuşma yapmaktaydı. Seyitdanlıoğlu padişahın meclise gelmesini ve üyelerin kendisine bağlılıklarını dile getirmesini, padişahın meclise karşı sorumluluğunu yerine getirdiği anlamında yorumlamıştır (Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 45). Bununla birlikte, padişahın bu eylemi aynı zamanda, kendisini meclisin üstünde göstermek ya da otoritesini ve varlığını sürekli olarak kanun yapıcı olan Meclis-i Vâlâ'nın üzerinde hissettirmek istemesi olarak da okunabilir.

[10] Batıda bu meclis, Yüksek Adalet Meclisi olarak anılıyordu. Bkz; Roderic H. Davison, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876),** 2. Bsk., İstanbul, Çev.: Osman Akınhay, Agora Kitaplığı, Kasım 2005, s. 29. Enrico de Leone ise Meclis-i Vâlâ'yı Dış Meclis (Consiglio Estero), Meclis-i Vükela'yı ise Özel Meclis (Consiglio Intimo) adlarıyla anmıştır. Bkz; Şerafettin Turan, "Enrico de Leone: L'Impero Ottomano Nel Primo Periodo Delle Riforme (Tanzimat) Secondo Fonti İtaliane [= İtalyan Kaynaklarına Göre Reformların Birinci Döneminde (Tanzimat) Osmanlı İmparatorluğu]", **Belleten**, C: XLIV, S: 174, 1980, s. 382.

[11] Meclis-i Meşveret için bkz; Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri, 1856-1861,** C: VI, 2. Bsk, Ankara, TTK Basımevi, 1977, s. 116-117. Karal, Meclis-i Meşveret ve Meclis-i Şura'nın devamı olarak Meclis-i Vükela'yı göstermiştir. Bkz; **a.e.**, s. 117. Meşveret ya da müşavere Osmanlı'nın dönem sonuna kadar kullandığı bir kavram ve kurumdur. Örneğin Rumeli Vilayeti, 1903 yılında Rumeli müfettişi Hüseyin Hilmi Paşa'nın başkanlığında "Heyet-i Müşavere" sıfatıyla bir komisyon kurulmuştu. **BOA, BEO** 2179/163364, 6 B 1321 (28.09.1903).

[12] Bu konudaki yorumu için bkz; Şerif Mardin, "Tanzimat Fermanı'nın Manası Yeni bir İzah Denemesi", **Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu,** 2. Bsk., Ankara, Phoenix Yayınları, 2006, s. 116.

1841 yılında tekrar bir nizamname hazırlanarak üye sayısı yeniden on olarak saptandı ve üyelerden vakitlerini tamamen meclise ayırmaları istendi. Bu nizamnameyle yazışmaları yapmak üzere düzenli bir sekreterlik kurumu (Tahrirat Odası) oluşturuldu ve önceki iki kâtibin yerine Sadrazam'ın Mektubi kaleminden on iki yazman atandı. Ayrıca meclis bünyesinde bir de Evrak Müdürlüğü oluşturulmuştu. Yerel meclislerden gelen ceza davalarında son temyiz mahkemesi olan Meclis-i Vâlâ bu yıllarda idarî mahkeme olarak da görevini sürdürdü.[13]

"*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*" üyeleri meclisin görevini "*mesalih-i mülkiye ve maliyenin merci-i tetkik ve rü'yeti*" sözleriyle özetlemektedirler.[14] Meclis-i Vâlâ, Tanzimat uygulamaları ve yapılacak reformları tespit etmek ve mülkî düzenlemeleri görüşmek, kanun ve tüzükleri daha fazla kişinin değerlendirmesine sunmak amacıyla kurulmuştu. Kuruluşunun birinci yılında sadece danışmanlık statüsünde olan Meclis-i Vâlâ'da müsaderenin kaldırılması, rüşvetin önlenmesi bayındırlık ve vergi reformu gibi konularla ilgili çalışmalar yapıldı. Tanzimat'ın ilanıyla birlikte çalışma şekli ve statüsü kesin kurallara bağlanan ve Tanzimat'ın ana uygulayıcısı konumuna yükselen Meclis, nizamnameleri[15] hazırlayıp bir çeşit yasama görevi yaparken, aynı zamanda çıkardığı kanunları uygulama aşamasında denetleme ve kanunlarla ilgili yazışmaları takip etme yetkisine de sahipti. Meclis-i Vâlâ, iltizamın kaldırılması, angaryanın feshi, Meclis-i Muhasebe'nin kurulması, İmar Meclisleri'nin oluşturulması, Maliye kalemlerinin düzenlenmesi, vergi reformu ve temettüat vergisinin oluşturulması gibi birçok konuda yasalar çıkarmıştır. 1854 yılında Meclis-i Tanzimat'ın[16] kurulmasıyla beraber Meclis-i Vâlâ kanun yapma görevini Meclis-i Tanzimat'a devrederek, genellikle merkez ve taşradaki yargı işleriyle ilgilenmiştir. Taşradaki malî ve mülkî memurların atanması işleriyle de

[13] Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 54-63. Shaw, 1858'de Meclis-i Vâlâ'nın üye sayısının otuz sekize ulaştığını ancak aynı yıl bu sayının on dörtle sınırlandırıldığını yazmaktadır. Shaw, **a.e.,** s. 68.

[14] **BOA, İ.DH** 567/39480, 17 Ca 1284 (16.10.1867).

[15] Sami Onar, nizamnameleri 'tüzük' olarak adlandırmış ve idare tarafından tanzim edilen daimi, soyut, objektif ve genel hükümleri içeren idarenin hukukî bir tasarrufu biçiminde tanımlamıştır. Dolayısıyla nizamname, maddi bakımdan kanun gibi bir kaide-tasarruftur. Onar, **a.g.e.,** C: 1, s. 274. Kanun ve nizamnameyi maddi bakımdan birbirinden ayıran kriterler üzerine yapılan tartışmalar için bkz; **a.e,** s. 281-284.

[16] Meclis-i Tanzimat'ın görevlerine dair hazırlanan nizamname için bkz; **BOA, A.DVNS.MTAN.d** No: 1, 21.S.1271 (13.11.1854), s. 1-3.

Meclis-i Vâlâ ilgileniyordu. 1854–61 yılları arasında yürütme kuvveti Bâb-ı Âli'nin, yasama kuvveti Meclis-i Tanzimat'ın; yargı kuvveti ise Meclis-i Vâlâ'nın elindedir.[17]

Meclis-i Vâlâ'nın Tanzimat'ın uygulandığı taşradaki bölgeler ile ilişkileri de önemlidir. Çünkü tüzel kişiliğe sahip olmayan taşra idarelerince alınan hemen her idarî ve malî karar Meclis-i Vâlâ'nın onayından geçmek zorundaydı. Öyle ki bir vilayette basit bir kâtiplik tayininde bile Meclis-i Vâlâ'nın bilgilendirilmesi zorunluydu. Örneğin, taşrada derbentlerde alınan mürüriye resmi uygulamasının uygun olmadığı kararı dahi Meclis-i Vâlâ tarafından verilirdi.[18]

Merkez ve taşra yönetim örgütünün kurulmasının yanı sıra buralara atanan yöneticilerin seçilmesi, görevden alınması ve özlük işlerinin görülmesi gibi işler de Meclis-i Vâlâ'nın idarî yetkileri içerisindeydi. Gerekli durumlarda bu amaçla kendi bünyesinde alt komisyonlar oluşturmaktaydı. Tanzimat fermanı[19] vergilerin belirlenmesi yetkisini de Meclis-i Vâlâ'ya vermişti. Vergi koyma, toplama ve devletin gelir-giderini kontrol etme, bütçeyi hazırlama ve denetleme Bâb-ı Âli ve Meclis-i Vâlâ tarafından kullanılmıştır.[20] Ayrıca vilayet ve sancak meclislerinde görülen katl, yaralama, hırsızlık ve pranga cezası gerektiren suçlarla ilgili davalar Meclis-i Vâlâ'ya, burada görüşüldükten sonra da onay için Meclis-i Ali Umumi'ye gönderiliyordu. Son merci, iradesi istenen Padişahtı.[21]

1857 yılında çıkarılan bir nizamname ile Meclis-i Vâlâ beş cemiyete (ihtisas birimine) ayrıldı. Bunlar; Mülkiye, Maliye-Evkaf, Askeriye, Hariciye ve Deavi idi. Nezaretlerle yapılan haberleşme bu cemiyetler tarafından yürütülecekti. Nezaretlerden gelen cevaplar cemiyetler tarafından ilgili birimlere ulaştırılacaktı. 1858 yılında ise cemiyet sayısı Cemiyet-i Tetkik-i Kavanin ve Cemiyet-i Hükm

---

[17] Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, İstanbul, Eren Yay., 1993, s. 193-195 (Buradan itibaren **Osmanlı Merkez Teşkilatı**); Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 18, s. 39, s. 114; Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye,** Kaknüs Yay., İstanbul, 1. Basım, 1999, s. 47-49. Meclis'in ilgilendiği diğer konular için ayrıca bkz; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 69-74.

[18] **BOA, BEO.VGG.d** 104, H. 1278, s. 117, H. 1284, s. 59. Taşradaki cezai uygulamalar, kaptan-ı hümayun kerestesinin nakli, sarrafın alacağı, memurların atanması ve sair konularda Meclis-i Vâlâ'dan taşraya gönderilen emirleri içeren şukkalar için ayrıca bkz; **BOA, A.d** 760, H. 1257.

[19] Fermanın metni için bkz; **Düstur**, T: 1, C: 1, 26.Ş.1255 (04.11.1839), s. 4-7.

[20] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 121-123.

[21] Seyitdanlıoğlu, **a.e.**, s. 119.

adlarıyla ikiye indirildi.[22] Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Tanzimat 1861 yılında Meclis-i Ahkâm-ı Adliye adı altında birleştirildi. Meclis bu düzenlemeyle üç daireden oluşmaktaydı. Bunlar, Meclis-i Tanzimat'ın görevini üstlenen yani kanun ve nizamname hazırlayan Kavanin ve Nizamat Dairesi, mülkî işlerin kararlaştırılarak uygulandığı Mülkiye dairesi ve yüksek bir temyiz mahkemesi olan Muhakemat Dairesi idi.[23] Meclis-i Vâlâ'nın diğer birimlerle iletişiminin sağlanması, çalışmalarının hızlandırılması ve modernleştirilmesi amacıyla 1862 yılında Cemiyet-i Muvakkata-i Tefrikiye adıyla bir alt komisyon kurulmuştu. Bu komisyon 1870 yılında Havale Cemiyeti adını almıştır.[24]

Tanzimat dönemi boyunca yapılan reformların arkasındaki en önemli kurum Meclis-i Vâlâ idi. Bununla birlikte, yapılan reformlarda baskın olan esas organ Osmanlı Hükûmeti (Bâb-ı Âli) idi. Zira Meclis-i Tanzimat'ın olduğu gibi Meclis-i Vâlâ'nın da başkanlığını nazırlardan biri üstleniyordu.[25] Böylece hükûmet sürekli olarak bu meclisler üzerindeki kontrol ve icra gücünü elinde tutuyordu. Meclis-i Vâlâ ve onun altındaki nezaret meclisleri ile ileride bahsedeceğimiz taşra meclisleri daha çok teknik düzeyde çalışan danışma kurulları niteliğindeydi.[26]

Yukarıda değinildiği üzere, 1854 yılında Meclis-i Vâlâ, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ve Meclis-i Tanzimat biçiminde iki kısma ayrılmıştı. Meclis-i Ahkâm-ı Adliye daha çok adlî işlerle ilgilenecek, Meclis-i Tanzimat ise kanun yapıcı rolünü üstlenecekti. Kuruluş amacı halkın durumunun düzeltilmesi, refahın artırılması, rüşvetin önlenmesi, ülkenin mamur bir hâle getirilmesi için ihtiyaç duyulan kanun ve

---

[22] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı,** s. 212-214; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 67-68; Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ**, s. 51-52. Seyitdanlıoğlu bu cemiyetleri alt komisyon olarak adlandırmıştır. Seyitdanlıoğlu bu cemiyetlerden ilki için "Tetkik-i Kavanin Cemiyeti" ifadesini kullanırken (**a.e.**, 52), Akyıldız (**a.e.**, s. 214) ve Shaw, (**a.e.**, s. 68) "Tatbik-i Kavanin" ifadesini kullanmışlardır.

[23] Bkz; "Meclis-i Ahkâm-ı Adliye Hakkında Nizamnamedir" **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 2, 04 Ra 1278 (09.09.1861), s. 11-14. Gökbilgin bu üç birimi sırasıyla Tanzimat, İdare ve Adliye biçiminde özetlemiştir. Bkz; Tayyip Gökbilgin, "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", **Belleten**, TTK, C: XXXI, Sayı: 121, Ocak, 1967, s. 103. Karal, yine sırasıyla; Kanun ve Nizamlar, Mülkî İdare ve Kaza İşleri daireleri olmak üzere üç kısma ayırmıştır. Karal, **a.g.e.**, C: VI, s. 120. Shaw ise, Kavanin ve Nizamat Dairesi, Mülkiye ve Maliye Dairesi ve Muhakemat Dairesi biçimnde ayırmıştır. Bkz; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 69.

[24] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, 206; Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 95, s. 53-54; Engelhardt, **a.g.e**., s. 254; Davison, **a.g.e**., s. 249.

[25] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 77-78.

[26] Seyitdanlıoğlu, **a.e.**, s. 105.

nizamların hazırlanması idi. Meclis-i Tanzimat diğer bütün meclislerin üzerinde yer alıyordu. Dolayısıyla, uygulanan kanunlardan eksik olanları ıslah etme, ikmal etme ve gerektiğinde ilga edebilme yetkisine sahipti. Ayrıca Meclis-i Tanzimat, Meclis-i Vükelanın havale ettiği konular yanında kendi uygun gördüğü konuları da ele alıp inceleyebilecek, nizam ve kanun hazırlayabilecekti. Meclis-i Tanzimat'ın Meclis-i Vâlâ'dan en önemli farkı bu üstünlüğü yanında Meclis-i Vükela'yı kanunların nasıl uygulandığı konusunda teftiş etme yetkisine sahip olmasıydı. Meclis-i Tanzimat'ın görev alanları Nizamat, İcra ve Muhakemat olarak belirlenmişti. Meclis-i Tanzimat'ın kurulmasıyla yasama ve yürütme güçleri ilk defa bu kadar belirgin biçimde birbirinden ayrılmış oluyordu. Tanzimat Meclisi'nin hazırladığı kanun Meclis-i Umumi'de görüşülüp padişahın iradesine sunuluyordu. İradesi çıktıktan sonra Tanzimat Meclisine geri geliyor burada ilgili daireye iletildikten sonra taşra veya başka bir daireye gönderiliyordu.[27] 1854 yılındaki bu düzenlemeyle ilk kez yasama ve yürütme fonksiyonları birbirinden ayrılmış ve yasama organına yürütmeyi denetleme ve kontrol yetkisi verilmiş oluyordu.[28]

Üye sayısı genellikle bir başkan ve altı üyeden oluşan Tanzimat Meclisi - Shaw'a göre- daha çok özel hükûmet daireleri ve diğer organları düzenleyen nizamnameleri hazırlamaya yoğunlaşırken Meclis-i Vâlâ hükûmetin günlük meselelerine ve Tanzimat Meclisi'nin ilgilenmediği merkez ve taşraya ait diğer konularla ilgileniyordu. Bu sebeple zaman ilerledikçe Meclis-i Vâlâ'nın yükü daha da artmıştı. Meclis-i Vâlâ'nın idarî yapısı bu yoğunluktan dolayı, yukarıda bahsettiğimiz şekilde her biri üç üyeden oluşan beş komiteye bölünerek yeniden düzenlenmek zorunda kalmıştı.[29]

1854 yılında yasama yetkisi Meclis-i Tanzimat'a verildiğinden yargı görevi Meclis-i Vâlâ tarafından 1861'e kadar yerine getirilmiştir. 1861–68 yılları arasında yargı görevini de yeni adıyla Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'ye bağlı Muhakemat dairesi

[27] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 251-56; Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ**, s. 49-50; Karal, **a.g.e.**, C: VI, s. 122; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 254. Tanzimat Meclisi nazırların görevleri konusundaki kanuna aykırı davranışları halinde ilk sorgularını yapmakla görevli idi. Tabii ki meclisin görüşü istişari nitelikteydi; son söz padişaha aitti. Bkz; Gökbilgin, **a.g.e.,** s. 102.
[28] Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 65.
[29] Shaw, **a.e.**, s. 66-67.

üstlenmiştir. 1868 yılından itibaren yasama ve idarî yargı (Danıştay) fonksiyonları Şura-yı Devlet tarafından yerine getirilmiştir. Meclis-i Vâlâ ise Mahkeme-i Temyiz ve Mahkeme-i Nizamiye olarak iki kısma ayrılmış, adalet sisteminin en üstünde yer almıştır (bugünkü Yargıtay).[30]

1.1.2. Şura-yı Devlet

Meclis-i Vâlâ'nın son şeklini aldığı idare Şura-yı Devlet'tir. 1868 yılında[31] Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye; Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâmı Adliye olarak iki kısmına ayrıldı. Bu meclislerin kuruluş amacı yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılmasıydı. Hükûmetin yargıya müdahalesi engellenmek isteniyordu. Öncesinde Meclis-i Vâlâ, yapısı gereği bu organların birbirinden ayrılmasına müsaade etmiyordu. Bundan böyle, Şura-yı Devlet kanun ve nizamnameler hazırlayacak, devlet meseleleriyle uğraşarak bunları uygulayacaktı. Divan-ı Ahkâmı Adliye ise yargı görevini üstlenerek adlî işlerle meşgul olacak ve yüksek bir temyiz mahkemesi olarak çalışacaktı. Bu yapılanma sonucu taşrada oluşturulan yeni sisteme merkezî ve en üst düzeyde uyum sağlanarak devlet yönetimine rahatlık getirilmiş olunacaktı.[32]

Aslında Şurayı Devlet'in kuruluşu taşra teşkilatında yapılan düzenlemelerin Merkezî idareye bir yansımasıydı. Çünkü bu tarihlerde devlet teşkilatında esaslı yenilenme harekâtı merkezde değil; Vilayet Nizamnamesi'yle (1864) taşrada başlamıştı. Taşrada kurulan meclisler ve mahkemeler yoluyla idarî ve adlî işler birbirinden ayrılmış bunun yanında valilere geniş yetkiler tanınmıştı. Yeni teşkilatın amacı vilayet işlerinin merkeze bağlanarak yürütmenin hızlandırılması,

---

[30] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 120.

[31] Fransa Devlet Şurası'nın (Conseil d'Etat) kuruluş tarihi olarak ilk toplantının yapıldığı 25 Aralık 1799 tarihi kabul edilmektedir. Ancak bu kurumun tarihinin çok daha eskilere dayandığı bilinmektedir. Onur Karahanoğulları, **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi** (Doçentlik Çalışması), İnternet Paylaşımı, Ankara 2005, s. 22. (http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidarîyargitarihi.pdf - Çevrimiçi-27.08.2011).

[32] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 57-58; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 254, s. 258-260; Davison, **a.g.e.,** s. 98; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 75-76. Karal, Şura-yı Devlet'in kuruluş sebepleri olarak; Fransız etkisi, Genç Osmanlıların bu konudaki faaliyetleri ve Sadrazam Ali Paşa'nın Girit memuriyeti sırasında edindiği intibaları sıralamıştır. Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri, 1861-1876**, Ankara C: VII, 2. Baskı, TTK, 1977, s. 145-146.

mahkemelerin düzenlenmesi ve vilayetlerde üyelerini halkın seçtiği meclislerin çalışmasını sağlamaktı. Vilayet meclislerinde uygulanan bu sistemin başarısı merkezde de yeni bir düzenlemeyi gerekli kılmıştı. Bu da, Şura-yı Devlet'in kuruluşunu gündeme getirmişti.[33] Böylesine teşkilatlı bir taşrayı idare ve kontrol etmesi için bu teşkilat yapısına uygun şekilde düzenlenmiş merkezî bir idarenin varlığı artık kaçınılmaz olmuştu. Burada taşranın malî yapısıyla merkez maliyesi arasındaki bağlantı yanında, taşra idaresinin de merkezî idarenin oluşmasında önemli bir yeri olduğunu görüyoruz. Şöyle ki, 1868 yılında Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâmı Adliye adlarıyla "mahkeme-i kebir"lerin oluşturulurken taşra idaresinin tecrübesinden faydalanılmıştır. Osmanlı arşiv kayıtlarına göre, "*işbu mahkemelere vilayat-ı müteşekkilede muteberan İslam ve Hıristiyanlardan dahi aza celbi*" [34] yoluna gidilmiş; dolayısıyla tıpkı taşra maliyesinin merkez maliyesinin altyapısını oluşturması gibi bu merkezî kurumların alt yapısında da taşra idaresinin yer aldığı gösterilmiştir.

1 Nisan 1868 tarihli nizamnamesinde[35] Şura-yı Devlet'in kuruluş amacı kısaca "*mesalih-i umumiye-i mülkiyenin merkez-i müzakeresi olmak üzere*" (md. 1) biçiminde özetlenmiştir. Yani Şura-yı devlet bugünkü anlamda Danıştay gibi genel idarî konuların görüşüldüğü bir meclis olarak tasarlanmıştı. Şura-yı devlet'in görevleri genel anlamda; nizamname ve kanunların tetkiki, layihaların hazırlanması, idarî (mülkî) konuları tetkik ve kararlarını arz etmek, hükûmet ile şahıslar arasındaki davaları yönetmek, temyiz sırasında adliye memurları ve idare memurları arasındaki ihtilafları çözümlemek, devlet memurlarını yargılamak, her yıl vilayet umum meclislerinin ıslahata dair -her meclisin seçilen üyelerinden üç veya dört kişinin

[33] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ**, s. 55-56; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 253; Davison, **a.g.e.**, s.249-250. Ayrıca bkz; Shaw, "The Central Legislative Councils", s.76. Burada ayrıca 1860'larda oluşturulan idarî sistemde Osmanlı'da vilayet idaresinin sivil nitelikli olduğunu valilerin de çoğunlukla sivil idareciler olduğunu buna karşılık aynı dönemde Rusya'da vilayetlerin hala askerî valiler tarafından yine askerî kanunlar çerçevesinde yönetildiğini belirtelim. William Gifford Palgrave, **Report on the Provinces of Trebizond, Sivas, Kastemouni and Part of Angora**, Foreign and Commonweath Office Collection, Paublished by: The University of Manchester, The John Rylands University Library, January, 1868, s. 47. Palgrave, Rusya'da sivil idarenin yerleşmesi ve sivil kanunların uygulanması için zaman zaman teşebbüsler yapılsa da bu konuda küçük başarılar elde edildiğini bazı vilayetlerde de bu teşebbüslerden vazgeçildiğini yazmıştır. Bkz; Palgrave, **a.y.**

[34] **BOA, BEO.AYN.d** 937, H. 1285 (1868-69), s. 94.

[35] "Şura-yı Devlet Nizamnamesidir", **Düstur**, T: 1, C: 1, 1 Nisan 1868, s. 703-706; **BOA, HAT** 1648/54, 8.Z.1284 (01.04.1868).

İstanbul'a getirdikleri- raporların maddelerini bu üyelerle kararlaştırmak, devletin gelir-gider bütçesinin Şura-yı Devlet'in ikinci başkanlarıyla, her daireden birer üyenin oluşturduğu özel mecliste görüşülmesi gibi görevlerden ibarettir (md. 2).

Şura-yı Devlet'in görevleri olarak; yasa tasarıları ile tüzükleri incelemek ve hazırlamak, vilayet bütçelerini ve vilayet meclislerinde yapılacak ıslahatlara ilişkin maddeleri incelemek[36], mülkî işlerde kararlar vermek[37], devlet memurlarını yargılamak gibi yükümlülükleri sayabiliriz. Ayrıca, Maliye Nezareti'nin hazırladığı bütçeler[38] Şura-yı Devlet'in daire başkanları ve her daireden birer üyenin katılımıyla oluşan birer meclisçe her yıl özel bir toplantı yapılarak incelenecekti. 1868 yılında Şura-yı Devlet her biri on üyelik[39] beş daireden oluşuyordu. Bunlar, Umur-ı Mülkiye-Zabtiye-Harbiye; Maliye ve Evkaf[40]; Adliye; Umur-ı Nafia-Ticaret-Ziraat ve son olarak Maarif daireleriydi (md. 3). Şura-yı Devlet'in üyeleri hükûmet

[36] Şura-yı Devlet vilayetlerin hemen her sorunuyla ilgileniyordu. Örneğin, Hicaz Vilayeti'ne bağlı nahiye mal kâtiplerinin maaşlarının belirlenmesi konusu dahi Maliye Nezareti tarafından Şura-yı Devlet Maliye Dairesine sorulmuş, bu daire de gerekli incelemeyi yaparak mazbatasını padişahın iradesine sunulmak üzere Sadrazam'a iletmişti. Bkz; **BOA, İ.ML** 65/1323-R-20, 2 R 1323 (06.06.1905). Ayrıca Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesinin Girit Vilayeti'nin 1301 bütçesine ilişkin incelemesi için bkz; **BOA, MV 4/38**, 17 L 1302 (30.07.1885). Vilayet umum meclislerinin mazbataları Şura-yı devlet'te tetkik edilmekteydi. Şura-yı Devlet'in mütalaası sonrasında konu padişah iradesine sunuluyor ve kesinlik kazanıyordu. Bkz; Mustafa Şeref, **Hukuk-ı İdare-i Vilayat**, Dersaadet, Hukuk Matbaası, 1329/1913, s. 46.

[37] 1303 malî yılı bütçe tahmini yapılırken gelirleri giderine yetmeyen Dersim, Hakkâri, Basra, Bitlis, Mamuretülaziz ve Bingazi gibi küçük vilayetlerin müstakil mutasarrıflıklar yapılarak tasarrufta bulunabileceği konusunu mütalaa edilmek üzere Şura-yı Devlet'e havale edilmişti. Bkz; **BOA, MV** 18/66, 9 B 1304 (03.04.1887). Eskişehir kaymakamının usul ve nizama aykırı bazı uygulamaları ve yaptığı yolsuzluklar üzerine Hüdavendigar Vilayeti'nce yapılan tahkikat Dâhiliye Nezaretince tezkire yoluyla Şura-yı Devlet'in Dâhiliye Dairesi'ne iletilmiş, konu burada Dâhiliye Dairesi reisi ve 22 aza tarafından görüşülerek ayrıntılı raporu hazırlanmıştır. **BOA, DH.MKT**, 7/22, 26 Ş 1311 (02.05.1894).

[38] Şura-yı Devlet sadece devlet bütçelerini incelemiyordu. Örneğin, Tekaüd Sandığı'nın 1313 (1897-98) malî yılı bütçesi Şura-yı Devlet'e gönderilmiş ve bütçe burada Tanzimat Dairesi'nce tetkik edilerek, sonucu mazbata şeklinde Sadarete sunulmuştur. Heyet-i Umumiye'de (Meclis-i Ali Umumi) görüşülüp tasdik edilen sandık bütçesi Sadrazam yoluyla Padişahın iradesine sunulmuştur. Bkz; **BOA, İ. TKS** 8/1316-B-1, 3 Z 1317 (04.04.1900).

[39] Şura-yı Devlet ilk kurulduğunda üye sayısı yirmi yedisi Müslüman on dördü gayri Müslim olmak üzere kırk bir idi. Shaw Şura-yı Devlet'in hazırladığı raporlardan yola çıkarak, sonraki yıllarda üye sayısının sık sık otuz ila yetmiş arasında değiştiğini tespit etmiştir. Bkz Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 76-77, s. 80-81.

[40] Maliye ve Evkaf Dairesi, devlet hazinesi ve evkaf hazinesini ilgilendiren konular yanında genelde tüm devlet gelir ve giderleriyle ilgileniyordu. Dairenin görev alanı spesifik olarak, taşra vilayetlerinin vergilendirilmesi, bu vergilerin tayin edilme usulleri, idarî memurların maaş cetvelleri, Tanzimat reformlarının uygulanabilmesi için yeni kaynak sağlanması gibi uğraşlardı. Bkz; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 81. Bu konuda ayrıca bkz; "Şura-yı Devletin Nizamname-i Dâhiliyesidir", **Düstur** T: 1, C: 1, md. 15.

tarafından eyaletlerden gelen listeler içerisinden seçilerek belirleniyordu Şura-yı Devlet'in önüne gelen kanun tasarısı gibi önemli konular, önce ilgili olduğu dairede görüşülecek daha sonra bütün üyelerin toplanmasıyla, Şura-yı Devlet'in genel kurulunda (heyet-i umumiye) görüşülüp son şekli verildikten sonra Sadaret'e sunulacaktı. Sıradan işler ise genel kurula uğramadan iradeye sunulmak üzere direkt olarak sadarete gönderilecekti.[41] 1868 tarihli nizamnameye göre Şura-yı Devlet'in başkanı nazırlardan biri olacaktı. Başkana yardımcı olmak üzere, beş ikinci başkan (daire başkanı) ve bir başkâtip bulunacaktı (md. 6).

Divan-ı Ahkâm-ı Adliye ise en büyük mahkeme konumunda; şer'i mahkemeler ve gayrimüslimlerin mahkemeleri dışında kalan hukuk ve cinayet davalarına bakacak ve bir üst temyiz mahkemesi olarak çalışacaktı. Divan-ı Ahkâmı Adliye, taşradaki Nizamiye Mahkemelerinin ilamlarını temyiz edecek olan Mahkeme-i Temyiz ve bir tür istinaf mahkemesi olan Mahkeme-i Nizamiye biçiminde ikiye ayrılmıştı.[42] Ayrıca sonradan 1875 yılında yayınlanan bir fermanla Ticaret istinaf mahkemesi olarak da Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'ye başvurulacaktı. Böylece Divan-ı Ahkâm-ı Adliye; Ceza, Adi Hukuk ve Ticaret olmak üzere üç kısma ayrılmış oluyordu.[43]

1869 yılında Şura-yı Devlet'te yeni düzenlemeler yapıldı; Umur-ı Mülkiye ve Maarif daireleri birleştirilerek Dâhiliye ve Maarif Dairesi haline getirildi. Ayrıca Muhakemat Dairesi oluşturuldu.[44] Bu daire daha çok üst bir idare mahkemesi olarak çalışacak ve imparatorluktaki adlî-idarî memurlar arasındaki anlaşmazlıklara bakacak ve vilayetlerdeki meclislerin idarî hukuk davalarında temyiz mahkemesi olacak, aynı zamanda devletle kişiler arasındaki davaları görecekti. Böylelikle yüksek bir temyiz

[41] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ**, s. 58-59; Davison, **a.g.e.**, s. 251; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 254-255; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 76-81.

[42] Engelhardt, **a.g.e.**, s. 259; Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 58-59; Davison, **a.g.e.**, s. 250. Shaw, Divan-ı Ahkam-ı Adliye'yi modern Temyiz Mahkemesi'nin menşei olarak anmıştır. Bkz; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 80.

[43] "Islahat-ı Dâhiliyeye Dair Vekâlet-i Mutlakaya Hitaben Şeref-sudur Olan Ferman-ı Ali'nin Suret-i Münifesidir", **Düstur**, T: 1, C: 3, 13.Za.1292 (11.12.1875), s. 1-9.

[44] "Şura-yı Devletin Nizamname-i dâhiliyesidir", **Düstur** T: 1, C: 1, s. 707-718, 7 Mayıs 1869. Bu nizamname yeni oluşturulan Muhakemat dairesinin teşkili ve görevleri, diğer dairlerin müzakere usullerini ve Şura'nın başkan ve diğer tüm görevlilerini konu edinmektedir.

mahkemesi olan Divan-ı Ahkâmı Adliye'nin yanı sıra Şura-yı Devlet de idarî ve adlî yargı alanına girmiş oluyordu.[45]

1872 yılında tekrar yapılan bir düzenlemeyle Şura-yı Devlet'in içinde, Tanzimat Dairesi, Dâhiliye Dairesi ve Muhakemat Dairesi oluşturulmuştu. Böylelikle Maarif, Maliye, Adliye ve Nafia işleri Dâhiliye Dairesi'nin sorumluluğuna verilmiş oluyordu. 1872 yılının ortasında Şura-yı Devlet'in idarî ve hukukî otoritesi/yetkileri Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'ye devredilerek geriye yalnızca yasama yetkisi (Tanzimat Dairesi) bırakıldı. Ancak kısa bir süre sonra Dâhiliye Dairesi tekrar oluşturuldu. 1872-77 yılları arasında hükûmetler değiştikçe kadrosunda (yapısında) gerekse yetki ve görev kapsamında artışlar ve azalışlar yaşayan Şura-yı Devlet, yasama yetkisini de 1877 yılında kurulan Meşruti Meclis'e devretmiş oldu.[46] Meşrutiyet Meclisi feshedildikten sonra da uygulamasına devam edilen Kânûn-i Esâsî'nin[47] 53. ve 54. maddelerine göre, kanun tasarılarının ilgili dairelerden gelecek açıklamalarının üzerine hazırlanması görevi Şura-yı Devlete aitti. Burada hazırlanan tasarılar daha sonra Meclis-i Mebusan ve ardından Meclis-i Ayan da görüşülüp kabul olunduktan sonra padişah iradesine sunulurdu.[48] 10 Şubat 1872

[45] Muhakemat dairesinin önemi Şura'nın dâhilî nizamnamesinin 20. maddesindeki şu ifadeyle ortaya çıkmaktadır; "heyet-i umumiyede müzakere olunacak hususatın esası iki kısım olup birincisi Muhakemat Dairesinin vezaifine ikincisi diğer devairin umuruna mütealliktir". Burada Şura'nın esas anlamda yasama ve yargı olmak üzere iki ana kısma ayrıldığı görülüyor.

[46] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ**, s. 62-63, s. 118; Shaw, "The Central Legislative Councils", s. 80-84. Ayrıca bkz; Davison **a.g.e.**, s. 294-295; Karal, **a.g.e.**, C: VII, s. 148-149; Mehmet Canatar ve Yaşar Baş, "Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", **OTAM**, S: 9, 1998, s. 125-128, s. 136.

[47] 1877'de Abdülhamid II'nin Meclisi tatil etmesinin ardından mevcut literatürde sürekli yinelendiği gibi Kânûn-i Esâsî aslında "rafa kaldırılmış" değildir. Zaten meclisin kapatılmasıyla anayasanın uygulanması arasında teknik bir ilişki aranmamalıdır. Nitekim Abdülhamid II döneminde, yapılan resmî yazışmalarda ve düzenlemelerde Kânûn-i Esâsî'ye atıf yapılmaya devam edilmiş, yapılan idarî, malî ve hukukî düzenlemelerin Kânûn-i Esâsî'ye uygunluğu göz önünde tutulmuştur. Bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 50/74, 11 Ş 1296 (31.07.1879); **A.MKT.ŞD** 53/29, 4 RA 1297 (15.02.1880). Somel de 1876 Anayasasının meclis tatil edilmesine rağmen teknik olarak uygulanmaya devam ettiğini yazmıştır. Selçuk Akşin Somel, "Constitution/Constitutional Periods", **Encyclopedia of The Ottoman Empire**, Edit: Gábor Ágoston and Bruce Masters, Fact on File, New York, 2009, s. 144-145. Tevfik Biren'e göre meclisin tatil edilmesinden sonra, bir süre Kânûn-i Esâsî'nin bu konudaki maddesine uygun biçimde geçici mahiyette kararname ünvanıyla kanunlar neşrolunmuştu. Sonraları kararname tabirinden vazgeçilerek kesin hükümler içeren ve hatta Kânûn-i Esâsî'nin hükümlerine uymayan kanunlar da yapılmıştı. Bkz; Fatma Rezan Hürmen, **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, C: 1, 1. Bsk., İstanbul, Pınar Yay., Mart 2006, s. 484; **A.e.,** C: 2, s. 96 (Buradan itibaren **Tevfik Biren'in Hatıraları**…).

[48] Kânûn-i Esâsî'nin metni için bkz; **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 4-20, 7 Z 1293 (24.12.1876).

tarihli iradeyle Şura-yı Devlet; Tanzimat, Muhakemat ve Dâhiliye dairelerine ayrılmıştır.[49]

1877 yılında Şura'yı Devlet içerisinde Maliye Dairesi tekrar kuruldu.[50] 1880 yılında Dâhiliye, Tanzimat ve Muhakemat dairelerinden oluşan Şura-yı Devlet'in teşkilat yapısı ayrıca şu unsurlardan oluşmaktaydı: Riyaset-i Celile, on iki kişiden oluşan azalar, Baş Kâtip, Evrak Müdürlüğü ve Evrak Kalemi Baş Kitabeti.[51] 1897 yılı başında hazırlanan bir kararnameyle Şura-yı Devlet'in Muhakemat Dairesi ve ona bağlı olan Bidâyet Mahkemesi müstakil konuma getirilmiş ve Şura'yı Devlet; Mülkiye, Tanzimat ve Maliye dairelerinden ibaret kalmıştı. Dâhiliye Dairesi'nin ikamesi olarak oluşturulan Mülkiye Dairesi'nin başkanı Şura-yı Devlet başkanı idi. Bu daire sekiz üyeden oluşurken Maliye ve Tanzimat Daireleri, birer ikinci başkan ile altışar üyeden oluşuyordu.[52] 1908 yılında Şura-yı Devlet Tanzimat, Mülkiye, Maliye, Nafia ve Maarif dairelerinden oluşmaktaydı.[53] 1909 yılında yapıldığı tahmin edilen bir düzenlemeyle ise Maliye Dairesi, Nafia ve Maarif Daireleriyle birleştirildi. Tanzimat ve Mülkiye Daireleri görevlerine aynen devam ettiler.[54] 1911 yılında ise Şura-yı Devlet'in içerisinde Maliye, Nafia ve Maarif Dairesi bulunuyordu.[55]

1912 yılına ait Devlet Salnamesi'ne göre Şura-yı Devlet'in idarî yapısı; Tanzimat Dairesi, Mülkiye Dairesi, Nafia, Maliye ve Maarif Dairesi, Temyiz Mahkemesi, İstinaf Mahkemesi, Bidâyet Mahkemesi, Heyet-i İthamiye (Savcılık Heyeti), İhtilaf Merci-i Encümeni ve diğer memurlardan oluşmaktaydı.[56] Ancak 1912 yılı devlet salnamesine dayanarak verdiğimiz bu bilgi –daireler bazında- 1912 yılındaki tüm değişiklikleri içermemektedir. Zira 22 Ekim 1912'de yayınlanan

---

[49] "Şura-yı Devlet Nizamnamesidir", **Düstur**, T: 1, C: 1, s. 703, dipnot 2.
[50] Canatar & Baş, **a.g.e.,** s. 128.
[51] **BOA, MAD** 13421, 1296, s. 75; Canatar & Baş, **a.g.e.,** s. 128.
[52] "Şura-yı Devletin Islah-ı Teşkilatı Hakkında Kararnamedir" **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 10 Ş 1314 (14.01.1897), s. 225-227; **Düstur** T:1 C:7, 11 Ş 1314 (15.01.1897), s. 146-147.
[53] Onar, **a.g.e.**, C: 1, s. 576; Canatar & Baş, **a.g.e.,** s. 134.
[54] Canatar & Baş, **a.g.e.,** s. 135. Ayrıca bkz; Fatma Rezan Hürmen, **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, C: 2, 1. Bsk., İstanbul, Pınar Yay., Mart 2006, s. 71.
[55] **1327 Senesi Martından Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır**, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmanî, Dersaadet, 2 Nisan 1911, s. 10.
[56] **Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye**, 67. Sene, Dersaadet, Selanik Matbaası, 1328/1912, s. 106-109.

padişah iradesine göre Şura-yı Devlet'in 1- Tanzimat, 2- Mülkiye, 3- Maliye, Nafia ve Maarif dairelerinden oluşan temel idarî yapısı, üçüncü dairenin işlerinin çok çeşitli ve yoğun olmasından dolayı Maarif dairesi Mülkiye dairesiyle birleştirilmiş ve 1912'de Şura-yı Devlet nihai olarak; 1- Tanzimat, 2- Mülkiye ve Maarif, 3- Maliye ve Nafia biçimini almıştır.[57]

Yukarıda kronolojik olarak verdiğimiz idarî yapıya dikkat edildiğinde Şura-yı Devlet'in Osmanlı döneminde sadece bir idarî yargı makamı değil aynı zamanda adlî ve hukukî davaların görüldüğü bir üst mahkeme görevini de yerine getirdiği anlaşılmaktadır. Buna göre Şura, idarî davalar dışında dönem boyunca çeşitli tarihlerde- devletle kişiler arasındaki idarî hukuk davalarına, devlet memurlarının ceza davalarına ve merci tayini uyuşmazlıklarına da bakmıştır. 1876'da Kânûn-i Esâsî ile adi hukuk davalarına ve 1914 yılı başında da Memurin-i Muhakemat Kanun-ı Muvakkatı ile ceza davalarına bakma yetkileri Şura-yı Devlet'in elinden alınmıştır.[58]

Osmanlı'nın Devlet Şurası bazı görev ve yetkileri açısından Fransız Devlet Şurası'na benzemektedir. Bununla birlikte Fransa'da iktidar Bonaparte tarafından tekelleştirilmeye çalışılırken -Maliye, Yasama, Savaş, Deniz ve İçişleri dairelerinden oluşan- Devlet Şurası bunun bir aracı olarak çalışmıştır. Osmanlı'da ise iktidar bir kişi üzerinden tekelleştirilmeye çalışılmamış; aksine malî ve siyasî açıdan iktidarı zayıflayan devletin taşra üzerindeki iktidarını merkezileştirmek amaç edinilmiş ve Şura-yı Devlet de bunun bir aracı olarak işlevini sürdürmüştür.[59]

Yukarıda bahsedilen Osmanlı merkez teşkilatlanmasında merkezî otoritenin güçlü olduğu Avusturya ve Prusya örnekleri tercih edilmiştir. Bu sistemde üstten aşağıya doğru hiyerarşik bir teşkilatlanma söz konusuydu.[60] Avrupa'daki her idarî sistem doğal olarak orijinal bir yapıya sahip değildi. Örneğin, Prusya idarî isteminin temelini İngiltere ve Fransa'dan almaktaydı. Yabancı kurumları makul bir şekilde

[57] **BOA, DUİT** 58/18, 11 Za 1330 (22.10.1912).
[58] **Yüzyıl Boyunca Danıştay: 1868-1968,** Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, XXIII, 1968. s. 334-366 (Yazar yok).
[59] Bu konuda ayrıntılı bir tartışma için bkz; Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 31-33.
[60] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 294; Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ**, s. 28.

kopya eden Prusya, kendi sistemini oluşturmuştu. İngilizlerin zorunlu kamu hizmetleri prensibiyle Fransızların yerel idare ve vergilemenin varlığına vurgu yapan sistemleri bir potada birleştirilmişti. Yine de genel nitelikleriyle Prusya'nın benimsediği sistem, bir Alman sistemiydi.[61] Japon mahallî idare sistemi 1868-1945 yılları arasında merkezî idareye bağlı ve onun kontrolü altında çalışmaktaydı. Bu sistemde Fransa ve Prusya etkisi baskındı. Valiler merkezdeki görevliler arasından belirlenerek atanıyordu. Dolayısıyla yerel meclisler otoritenin yerel bürokratlarda toplanmasından dolayı neredeyse fonksiyonsuzdu.[62]

Osmanlı idaresince dışarıdan alınan modern kurum ve reformlar Osmanlı kimliği içerisinde eritilmeye ve topluma adapte edilmeye çalışılıyordu. Ancak Tanzimat aydınları ve yöneticilerinin kavrayamadığı ya da ayrıştıramadığı Avrupa kültürü ile biliminin içi içe geçmişliği ve dolayısıyla Avrupa'dan bilimsel ve teknik yenilikleri alırken onun kültüründen de etkileneceği gerçeğiydi. Dolayısıyla Avrupa ilerlemesini teorik olarak değil de yüzeysel/görünüşteki sonuçlarıyla algılayan ve Avrupa'daki bilimsel ilerlemenin kültürel ve ekonomik altyapıyla olan ilişkisini göz ardı eden Osmanlılar[63], aslında peşinde oldukları batı merkezli anlayışın düştüğü gelenekçi-modern biçimindeki mekanik ayrım hatasına benzer bir ikileme düşmüşlerdi.

Eksik ya da yanlış tarafları da olsa Osmanlı idaresinin dönem sonuna kadar yaptığı bu reformlar yabancıları hiçbir zaman tatmin etmeyecekti. Bir örnek verecek olursak; Amerika'da yayın yapan Bulgarlar din temelli buldukları Osmanlı yönetim ve adalet sistemini şiddetle eleştiriyorlardı. Avrupa topraklarındaki Osmanlı vilayetlerinin bir gün mutlaka geri alınacağını vurgulayan Bulgarlar, bütün Hıristiyan hükûmetlerinin ulusal (national) olmasına rağmen uluslaşamayan Osmanlı'nın hala

---

[61] Frank J. Goodnow, "Local Government in Prussia. II", **Political Science Quarterly**, Vol. 5, No. 1, March 1890, s. 157.

[62] Hiromitsu Ishi, **The Japanese Tax System**, 3rd Edition, New York, Oxford University Press, 2001, s. 350. Chuan Shih Li'ye göre Japonya mahallî idare sistemi Çin'den sonra modelleştirilmesine rağmen merkezî ve bürokratik bir yapıya sahip olan Fransa idarî sistemini benimsemişti. Chuan Shih Li, **Central and Local Finance in China**, New York, Longmans, Green & Co., 1922, s. 103.

[63] Bu konudaki tartışmalar için bkz; İlyas Söğütlü, "Jön Türk Düşüncesinde Modernlik ve Modernleşme", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl: 13, S: 54, Ağustos-Eylül-Ekim 2010, Osmanlılar IV, s. 220-222, s. 228-230, s. 234, s. 239-240.

teokratik bir devlet olduğuna dem vuruyorlardı.[64] Bu makalede, din temelli politikalar güttüğünden şikâyet edilen Osmanlı'yla karşılaştırma yapmak üzere *Avrupa hükûmetleri* değil de *Hıristiyan hükûmetleri* ifadesinin kullanılması ve makale boyunca övülen Hıristiyanlığın medenileşmenin bir şartı olarak gösterilmesi de ilginçtir.

1.2. Vilayet İdaresinde Yapılan Taşra Maliyesiyle İlişkili Reformlar

Tanzimat'tan önce mahallî idaredeler ya da devamlılık kazanmış mahallî kurullar söz konusu değildir. Merkezî idare bu dönemde teknik sebeplerle yerine getiremediği bazı kamu hizmetlerini mahallî gruplara, cemaatlere ve vakıflara bırakmıştı (hizmet paylaşımı)[*]. Bununla birlikte bu uygulamanın adem-i merkeziyet ya da mahallî idare anlayışıyla bir ilgisi yoktur. Bu zorunlu hizmet paylaşımı, uzak bölgelerde daha hissedilirdir. Osmanlı yönetimi uzak bölgeleri etkin biçimde kontrol edemediği için bu zafiyetini mahallî güçlerin yardımıyla tazmin etmeye çalışıyordu. Bu yolla hem kamu gelirleri toplanıyor hem de çeşitli kamu harcamaları/hizmetleri yerine getiriliyordu.[65]

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte merkezî idare bu hizmetleri kendi inisiyatifi altına almaya çalışmıştır. Örneğin, Tanzimat öncesinde yol geçitlerinin korunmasını üstlenen derbentçilere avarız vergilerinden muafiyet sağlanırken, Tanzimat sonrasında bu görev kolluk kuvvetlerine verilmiştir. Yine vergilerin salınması ve toplanması daha önce cemaat liderlerinin ve âyanların oylarıyla kararlaştırılıp mültezimler tarafından toplanırken artık bu uygulamaya da son verilmiş, Tanzimat'ın ilanını takip eden iki yıl boyunca bu görevi merkezden gönderilen muhassıllar ve muhassıllık meclisleri üstlenmiştir.[66]

Osmanlı hükûmetinin merkezî idarelerde yaptığı reformlar yanında, imparatorluktaki idarî yapıyı etkileyen en önemli reformlar taşra idaresi alanında idi.

---

[64] "Turkish Misgovernmet is Unparallelled", **Macedonia**, yıl: 1, No: 6, January 11, 1908, s. 1 (**BOA, Y. PRK. GZT** 43/27, 7 Z 1325 (11.01.1908).

[*] Buradaki hizmet paylaşımı kavramı çalımlanın ikinci bölümünde malî tevzin uygulamaları içerisinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

[65] Bu konuda ayrıntı için bkz; İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)**, Ankara, TTK Yay., 2000, s. 13-14 (Buradan İtibaren **Mahallî İdareler…**).

[66] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 17-18.

Tanzimat reformlarına taşrada başlanmasının geçerli sebepleri vardı. Merkezî idare imparatorluk halklarını bir arada tutmak zorunda idi. Bunu yapmanın yolu da yerel yönetimi merkezî denetime bağlı durumda işletmeye yetecek esneklikte bir idarî sistem geliştirmekten geçiyordu. Bu sebeple Tanzimat reformlarına ilk olarak taşra idaresinin işleyişinde ve gayrimüslim halkların yapısında başlanmıştı. Öyle ki bu sürecin devamında II. Meşrutiyet döneminde federal imparatorluk planı dahi gündeme getirilmişti.[67]

Bu amaçlarla taşrada reform uygulamalarını başlatmak üzere belli bölgeler yavaş yavaş Tanzimat dairesi içerisine alınmaya başlandı. Tanzimat'ın uygulandığı alan temel anlamda, muhassıllık sisteminin oluşturulduğu ve yapılan kadastro sonucu tevzi verginin (virgü) alınmaya başlandığı yerleri kapsıyordu.[68] 1841 tarihli Topkapı Arşivi belgelerinde Rumeli bölgesinde Tanzimat dairesi içerisinde olan yerler; Edirne, Selanik, Silistre, Rumeli, Vidin eyaletleriyle Sakız, Kıbrıs, İstanköy, İmroz, Limni ve Midilli adaları olarak gösterilmiştir.[69] Anadolu'daki Dâhil-i Tanzimat olan yerler ise Hüdavendigar, Aydın, Konya, Ankara ve Sivas eyaletleriyle Biga Muhassıllığıdır.[70]

Görüldüğü üzere Tanzimat'ın öngördüğü idarî, malî ve askerî yenilikler öncelikle hükûmetin kesin denetiminde olan yakın yerlerde başlatılmıştır. Başta Edirne olmak üzere, Hüdavendigar, Ankara, Aydın, İzmir, Konya ve Sivas eyaletlerinde mal-mülk, nüfus sayımı yaptırılarak uygulamaya geçildi. Trabzon eyaletine de öncelik verilmiş fakat karşılaşılan tepki üzerine uygulama ertelenmişti. Taşra idaresinde ilk iş olarak eyaletlerin sınırlarında değişiklikler yapıldı. Bazı sancaklar bağlı oldukları eyaletlerden alınarak yeni eyaletler oluşturuldu. Örneğin, Çankırı ve Ankara sancaklarından oluşan Ankara eyaletine Bozok, Kastamonu ve Kayseri sancakları bağlandı. Ankara Eyaleti müşirine malî işlerin muhassıllar tarafından idare edileceği belirtiliyordu. Ayrıca Maden-i Hümayun kazaları ile Sivas

---

[67] Davison, **a.g.e.,** s. 7, s. 47; Halil İnalcık, "Tanzimat Nedir?", **Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu,** Halil İnalcık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 2006, s. 32.

[68] Abdüllatif Şener, **Sona Doğru Osmanlı Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar**, Ankara, Birleşik Yay., 2007, s. 73.

[69] **TS.MA.d** (Topkapı Sarayı Müze Arşivi) 5001, H. 1257 (1841-42).

[70] **TS.MA.d** 5002, H. 1257 (1841-42).

eyaletindeki bazı müstesna yerler de uygulama kapsamına dâhil edildi.[71] 1845'ten itibaren Tanzimat dâhilinde olan bazı yerler Bağdat[72], Diyarbakır, Üsküp, Erzurum, Harput ve Yanya'dır. Maraş eyaletinde Tanzimat uygulamaları 1846'da başlamıştır. 1845'te dairede olan bazı yerler: Vize, Filibe, Tekfurdağı, Suyolu, İslimye, Tırhala, Silistre ve midilli, Kütahya, Kastamonu, Viranşehir, Bolu'dur. Hakkâri 1847-48'de Tanzimat kapsamına alınmıştır. 1849'da Belgrad, Cidde, Yemen, İşkodra daire dışında olan yerlerdendir.[73] Bruce Masters'a göre Halep'de Tanzimat uygulamaları 1850'den sonra başlamıştır.[74]

Ayrıca 1848'de Kürdistan, 1849'da Bosna[75], 1865'te Suriye[76], Tanzimat'ın son yıllarında ise Yemen'de Tanzimat uygulamaları başlatılmıştır. Sonuçta Tanzimat'ın ilk yıllarında Rumeli bölgesinin büyük bir kısmı, Anadolu topraklarında ise; Marmara, İç Anadolu ve Ege bölgeleri tamamıyla Akdeniz Bölgesi'nde Antalya

---

[71] Musa Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, 2. Bsk., Ankara, TTK Yay., 1997, s. 190-192, s. 196-197 (Buradan itibaren **Anadolu Kentleri…**); Coşkun Çakır, **Osmanlı Maliyesi**, Küre Yay., İstanbul 2001, s. 12-13 (Buradan İtibaren **Osmanlı Maliyesi…**).

[72] Ceylan, Bağdat Eyaleti'nin 1844 yılında Tanzimat dairesine alındığını fakat gerçek reformların 1850'ler ve 1860'larda uygulandığını öne sürmüştür. Bkz; Ebubekir Ceylan, "Bağdat Eyalet Meclisleri (1840-1872)", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, Ed. Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., 2008, s. 338, s. 353. Marufoğlu, Bağdat, Basra ve Şehrizor eyaletlerinde Tanzimat başlangıcı olarak 1843 yılını verir. Bkz; Sinan Marufoğlu, "Osmanlı Taşra Eyaletlerinde Para ve Finansman Sorunları: Musul, Bağdat ve Basra Eyaletleri Örneği", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Osmanlılar III, S: 53, Ankara, 2010, s. 201. Akyıldız'a göre, Bağdat, Basra, Şehri Zor, Yemen, Hicaz ve Trablusgarp'ta 1851 yılında henüz Tanzimat uygulanmıyordu. Bkz; Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 120. Ayrıca 1871 yılına ait bir gelir defterinde Bağdat, "Eyalet-i Mümtaze" içerisinde gösterilmiştir. Bu arşiv kaydına göre diğer mümtaz eyaletler; Mısır, Eflak, Aynaroz, Sırp ve Sisam'dır. Bkz; **BOA, MAD** 11302, R. 1287 (1871-72), s. 27. Şener, 1890 yılında dahi Bağdat'ta Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerde salınmayan bazı özel vergilerin burada varlığını sürdürdüğünü belirterek Bağdat'ta Tanzimat uygulamasının varlığına şüpheyle yaklaşmıştır. Bkz; Abdüllatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi,** İstanbul**,** İşaret Yayınları, 1990, s. 25. Ancak burada özel vergilerin içeriği hakkında bilgi verilmemiştir. Özel vergilerden kasıt rüsum-ı mütenevvia adıyla anılan ve ihtisap vergileri ile dolaylı vergileri içeren kalem kastediliyorsa, bu vergiler dönem sonuna kadar Tanzimat'ın uygulandığı birçok bölgede alınmaya devam edilmiştir. Üstelik Bağdat'ta kadastro yapılamadığı için virgü geliri gerçek anlamıyla hiç bir zaman tahsil edilememiştir. Bu konunun ayrıntısı için çalışmanın üçüncü bölümüne bakılabilir.

[73] **BOA, A.DVNS.TANH.d** 1, M. 1845, s. 194; **BOA, MAD** 9173, s. 30 vd. Ayrıca bkz; **BOA, MAD** 10560, s. 156; **BOA, MAD** 13168, 5 M 1262 (03.01.1846).

[74] Bruce Masters, "Halep", **İslam Ansiklopedisi**, s. 246.

[75] Bosna'da Tanzimat uygulamaları asilzadelerin muhalefetinden dolayı ancak 1849 yılında başlayabilmişti. Ayrıntılı bilgi için bkz; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 95. Bosna için ayrıca bkz; **BOA, MAD** 9173, s. 126.

[76] Gross, Suriye'deki Tanzimat uygulamalarını Fuad Paşa'nın tayin edildiği 1860 yılına kadar çeker. Bkz; Max L. Gross, "Ottoman Rule in the Province of Damascus (1860-1909)", Vol I, Georgetown University, **Dissertation** (**PhD)**, 1979, s. 34-35.

ve İçel ile Kastamonu Eyaleti'ni içine alan Batı Karadeniz Bölgesi Tanzimat alanı içerisindeydi. Siroz, İmroz ve Midilli gibi bazı Ege adaları da Tanzimat alanı içinde yer almıştır. Arap bölgesi, Afrika bölgesi ve doğu Anadolu bölgesi de sonraki yıllarda Tanzimat alanına dâhil edilecekti.[77]

Tanzimat alanı belirlendikten sonra taşrada Muhassıllık Meclisleri'yle başlanılan ve dönem sonuna kadar geliştirilerek devam eden meclis uygulamasıyla taşra idaresi merkezî idareye eklemlenmeye ve idarî-malî işler taşranın da görüşü alınarak daha kurumsal biçimde yürütülmeye çalışılmıştır.

1.2.1. Muhassıllık Meclisleri

Batı Avrupa yerel yönetim sistemleri temelde üç tür sınıflamaya tâbi tutulabilir. Bunlar, Napolyon'un birleşik sistemi (fused system), anglo-saxon ikili sistem (dual system) ve İskandinavya'daki ayrık hiyerarşi (split hierarchy) sistemidir. Osmanlı ve Rusya pratiği birleşik ya da birleşmiş sistem içerisinde anılabilir.[78] Burada bahsedilen "birleşik sistem" genelde Güney Avrupa ülkeleri olan Lüksemburg, Fransa, Belçika, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya'da uygulanıp; mahallî idarelerin kamu hizmetlerinin üretildiği birimler olmaktan ziyade temsil kurumu niteliği taşıyan ve dolayısıyla merkezin bir uzantısı biçiminde algılanan bir sistemi ifade eder. Kuzey Avrupa'da görülen ayrık hiyerarşi sisteminde ise mahallî idareler kamu hizmetlerinin üretiminde önemli bir araç olarak kabul edilir ve dolayısıyla merkezin bir uzantısı değildir.[79]

Tanzimat reformlarıyla oluşturulan taşra meclisleri sadece bu döneme özgü bir uygulama değildir. Özellikle 1826 yılından sonra şehirlerin bayındırlık, güvenlik, malî ve idarî sorunları için vali başkanlığında her yıl genel bir toplantı yapılıyordu.

[77] Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 23-24; Şener, **Sona Doğru Osmanlı**, s. 73-74.
[78] Gül Berna Özcan, "Local Economic Development, Decentralisation and Consensus Building in Turkey", **Progress in Planning,** 54 (2000), s. 213.
[79] A. Kadir Topal ve Hasan Özyurt, "Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin Konsolidasyonu Eğilimleri ve İstanbul İçin Optimal Bir Plan Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 8, S: 4, Ekim 1999, s. 42, s. 30-59.

Bu toplantıya eyalet sınırları içerisindeki sancakların kadı, naib, mütesellim, voyvoda ve ayan gibi üst rütbeli memurlar ve ileri gelenler katılıyordu.[80]

Tanzimat'la birlikte Osmanlı'nın yeniden düzenlenen taşra örgütü ve Muhassıllık Meclisleri Fransız Departement (vilayet) Meclisleri örneğine göre kurulmuşlardı.[81] Osmanlı mahallî meclislerinin oluşumunda yukarıda bahsedilen Birleşik Sistem (Fransız) etkisi baskındır. Bununla birlikte İngilizler, Fransızların mahallî meclisler konusundaki tekliflerine karşı fikirler öne sürmüşlerdir. Örneğin, İngiliz elçisi Henry Bulwer, "*bu nitelikteki meclislerin malî kavramlardan haberleri yoktur. Her türlü vergiye karşı koyabilecekleri gibi, reformlar içinde sürekli bir muhalefet kaynağı olacaklardır. İleri gelen reayaların da iştirak edebileceği karakter ve kabiliyetleri bilinen kişilerden meydana gelen bir nevi ayan meclisi belki bir iş görebilir*" yorumunu yapmıştır.[82]

Fransız etkisinin ve realitenin bir gereği olarak, Tanzimat'ın ilanı ile birlikte valilerin yetkileri kısıtlanmış ve malî işlere doğrudan müdahaleleri önlenmişti. Gelir toplama yetkileri ellerinden alınan valiler, bundan böyle merkezin daha fazla kontrolü altında olacaklardı. Malî işlerle artık muhassıllar ve muhassıllık meclisleri ilgilenecekti.[83]

Tanzimat'tan önce vergilerin salınması ve toplanması daha önce cemaat liderlerinin ve şehir ileri gelenlerinin oylarıyla kararlaştırılıp mültezimler tarafından toplanıyordu.[84] Bütün iltizam ve mukataaların yönetimi valilerin görevi dâhilindeydi. Gelirlerin toplatılarak ilgili hazinelere tesliminde valiler kefil olmaktaydılar. Özellikle 1826 yılından sonra tımar, zeamet ve mukataaların yönetimi emanet usulü

---

[80] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 20. Bağdat'taki Eyalet Şura Meclisi örneği için bkz; Ebubekir Ceylan, "Bağdat Eyalet Meclisleri (1840-1872)", s. 338-339.
[81] Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 26.
[82] Tevfik Çavdar, **Osmanlıların Yarı–Sömürge Oluşu**, İstanbul, Ant Yay. 29, 1970, s. 58-59.
[83] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 225; Stanford J. Shaw, "Local Administrations in the Tanzimat", **150. Yılında Tanzimat**, Ankara, TTK Yay., 1992, s. 33. Mahmut II döneminde de valiler doğrudan merkezin kontrolü altında idi. Eyalet valileri 1836 yılına kadar direkt Sadrazam'a bağlı idiler. Bkz; Selda Kılıç, "Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Osmanlı Valileri ve Valilik Kurumu", **Tarih Araştırmaları Dergisi** 2009, 28(45), s. 46.
[84] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 17-18.

ile valilere verilmiş, onlar da bu görevi mütesellim ve voyvodalara devretmişlerdi.[85] Tanzimat'ın ilanı sonrasında maliyede merkezileşme eğiliminin bir göstergesi olarak oluşturulan Muhassıllık Meclisleri 1840-42 yılları arasında taşra maliyesinin en önemli aktörleri konumuna gelmişlerdir. Çünkü yukarıda sayılan taşradaki malî işler artık merkezden gönderilen muhassıllar ve "muhassıllık meclisleri" tarafından üstlenilmiştir.

Taşradaki malî uygulamaları yerine getirmek ve malî ıslahatları yapmak amacıyla gönderilen muhassıllar[86] validen bağımsız olan geniş yetkilerle donatılmış görevlilerdi. Onlara yardımcı olmak amacıyla oluşturulan muhassıllık meclisleri ise Osmanlı'nın ilk mahallî idare örnekleriydi. Aslında Muhassıllık Meclislerine benzer bir örnek Mahmut II döneminde de uygulanmıştı. Bu dönemde müşir statüsündeki valiler yılda bir kere bağlı sancakların (naib, kadı ve voyvoda gibi) üst düzey memurlarıyla güvenlik işlerini ve vergi konularını tartışıp karara bağlıyorlardı. Toplanan bu kurula Meşveret Divanı denmekteydi. Tanzimat Sonrasında Meclis-i Vâlâ da bu uygulamayı daha kurumsal hâle getirmiş ve muhassıllar için düzenlenen Talimat-ı Seniyye'de[87] muhassıllık meclislerinin yapısını belirlemiştir. Büyük Meclis olarak da adlandırılan bu meclisler, liva merkezinde müşirin başkanlığında, muhassıl ve ona bağlı memurlar (mal kâtibi, nüfus ve emlak kâtibi), hâkim, müftü, asker zabiti, varsa ruhani reislerden iki kişi ve memleket ileri gelenlerinden dört kişi[88] olmak üzere toplam on üç kişilik bir kadroya sahipti. Sıralanan son altı kişi seçimle üyelik sıfatı kazanıyordu.[89]

---

[85] Musa Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 17-18.

[86] Muhassıllık sadece Tanzimat dönemine ait bir kavram değildir. Tanzimat'tan önce muhassıllık, bir eyalet veya sancağın gelirini toplamak anlamına gelmekteydi. Muhassıl, başlangıçta geliri doğrudan Padişaha ait olan hasların idaresinde görevli kimseler iken, sonraları Tanzimat dönemine kadar mutasarrıflık gibi bir eyalet (bazen de sancağın) hem idaresini sağlayan hem de gelirini toplayan kişidir. Ayrıntılı bilgi için bkz; Abdurrahman Vefik (Sayın), **Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No. 1999/352, 1999, s. 186-187; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 22.

[87] Talimat ve eklerinin transkripsiyon metni için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 319-342.

[88] Merkezden tespit edilen meclisin idarî yapısına taşrada her zaman ve her yerde uyulduğunu söyleyemeyiz. Örneğin, Hüdavendigar Eyaleti'nin Yenişehir/Bursa Meclisi on üyeden oluşuyordu. Üstelik talimatnamede belirtilen dört kişilik Müslüman üye yerine altı üye seçilmişti. Yapılan teftişte bu sayının dörde düşürülmesi emredilmişti. Çakır, **Osmanlı Maliyesi**, s. 114.

[89] **BOA, C.DH** 120/5996, 5 M 1258 (16.02.1842); **BOA, C.ML** 222/9213, 22 S 1257 (15.04.1841); Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 320-321. Bahsi geçen talimata sonradan eklenen bentlerde meclis

Bununla birlikte uygulamada farklı meclis bileşimlerine rastlamak her zaman mümkündür. Örneğin Adana'da oluşturulan büyük meclisin üye sayısı müftüyle beraber 12 kişi idi. "*İntihab-ı ahali ve kura-i şeriyye*" ile gelen dört Müslüman üyenin yanında gayrimüslim cemaat liderleri de meclisin kadrosu içerisindeydi.[90] Köyceğiz kazasında oluşturulan büyük ve küçük meclislerin yapısı talimatla uyuşmuyordu. Büyük meclis üye sayısı meclis reisiyle beraber yedi kişiydi. Köyceğize bağlı yerlerde oluşturulan küçük meclislerin üye sayısı ise meclisin başkanı olan muhassıl vekiliyle beraber üç kişiden ibaretti.[91]

Muhassıllık meclisleri üyeleriyle birlikte verginin tespiti, dağıtımı ve tahsilini yerine getirecek, bu tahsilâttan reel ve transfer harcamaları yapacak ve arta kalan miktarı da merkeze gönderecekti. Muhassıllar mal ve emlak sayımına 1840 yılında başlamışlardı. Nizamnameye göre herkesin ödeyeceği vergi saptanıncaya kadar Hazine'nin zarar görmemesi için peşinen bir miktar vergi toplanması ve sonradan bu miktarın asıl vergiden düşülmesine karar verilmişti.[92] Liva muhassıl meclisi de vergi işlerinin yanında, yargıya ve idareye ait konularda da inceleme ve karar alma yetkisine de sahipti. Bu meclisler özellikle vergi suçları ve malî yolsuzluklar üzerine karar alabiliyorlardı. Kazalarda da küçük muhassıllık meclisleri yer alıyor ve liva meclislerine bağlı olarak faaliyet gösteriyordu.[93]

Küçük meclisin üyeleri, hâkim ve muhassıl vekili dışında mecliste bir Müslüman aza ve "millet-i erbaa"dan (Rum, Ermeni Katolik ve Yahudi milletleri) birer azadan ibaretti.[94] Bu durumda meclisin üye sayısı yedi kişiye ulaşmaktaydı. Bu üye sayısı doğal olarak, tavan miktarı göstermektedir. Küçük meclisin kurulduğu

---

başkanlığının müşir olmayan yerlerde ferikler tarafından yapılacağı tekrar vurgulanmış, ferik olmayan yerlerde ise muhassıl, hâkim ve zabtiye memuru arasından kura çekilerek meclis reisinin belirleneceği belirtilmiştir. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 336.

[90] Bkz; **BOA, MAD** 13356, 7 Ca 1257 (17.06.1841), s. 5.

[91] **BOA, C.DH** 135/6736, H.1256 (1840-41). Büyük ve küçük meclisler Rusya vilayet sisteminde de oluşturulmuştu. 1864 reformlarıyla birlikte kurulan bölge ve vilayet meclisleri (zemstvo); sadece bir bölge işleriyle ilgilenen Küçük Zemstvo ve tüm bölge işlerinden sorumlu olan Büyük Zemstvolar biçiminde ikiye ayrılmıştı. Bkz; Erkan Tural, **Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa'da Devlet Sistemi**, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2009, s. 362 (Buradan İtibarn **Devlet Sistemi**…).

[92] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 33; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 209.

[93] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 34-35.

[94] **BOA, C.ML** 222/9213, 22 S 1257 (15.04.1841). Kurala uygun biçimde teşkilatlanmış yedi kişilik Tarsus Küçük Meclisi için bkz; **BOA, MAD** 13356, 7 Ca 1257 (17.06.1841), s. 5.

yerde Yahudi milletinden kimse yoksa meclis üye sayısı düşük olacaktır. Örneğin Tırnovi Muhassıllığı'na bağlı İslimiye'de oluşturulan Küçük Meclis; naib, muhassıl vekili ve biri sandık emini olan Müslüman üyeyle diğeri gayrimüslim olan üye olmak üzere dört kişiden oluşmaktaydı. Tırnovi'deki başka bir Küçük Meclis sadece muhassıl vekili ve iki kocabaşıdan oluşmaktaydı.[95] Kısaca küçük ve büyük meclislerin idarî yapısı yörenin toplumsal yapısına göre şekil almaktaydı.

Muhassıllık Meclisi çalışmaya başlamadan önce seçimle gelen üyelerden biri sandık emini olarak atanıyordu.[96] Haftada iki üç gün toplanacak olan mecliste vergi yazımı ve diğer bölge sorunları görüşülüp uygulamaya konulacaktı. Muhassılın bulunduğu kaza dışında kalan yerlerde gerekirse üç dört kaza birleştirilerek küçük meclisler oluşturulacaktı. Bu meclislerin üyeleri muhassılın vekil olarak tayin ettiği meclis reisinin yanında, müftü, naib ve yörenin ileri gelenlerinden iki kişi olmak üzere beş kişiden oluşuyordu.[97] Küçük meclis uygulaması istenen sonucu vermeyince Eylül 1841'de resmen kaldırıldı. Meclis memurları dışında seçimle gelen üyelere de ilk başlarda maaş[98] bağlanmakla birlikte bu uygulamaya kısa bir süre sonra son verildi.[99] Bununla birlikte Padişahın da kabul ettiği ve tekrarladığı ifadelerle; bu kararın aşar vaktine (Eylüle) rast gelmesiyle meclislerin birden bire kapatılması uygun olmayacağından öncelikle "*lisan-ı münasip ile*" mahallerin müşir ve defterdarlarından bilgi alınıp gelecek cevaplara göre meclisler kapatılacaktı.[100]

Tanzimat'ın ilanından sonra taşrada bazı mülkî düzenlemelerin gerçekleşmesi üzerine taşra-merkez arasındaki yazışmalar konusunda da bazı değişiklikler yapılmıştır. Tanzimat'tan önce hükümler, konunun ilgisine göre Vali, mutasarrıf, kadı, beylerbeyi vs. memurlara yazılırken taşra meclislerinin kurulmasıyla bütün işler

---

[95] **BOA, C.ML** 222/9213, 22 S 1257 (15.04.1841).
[96] **BOA, BEO.AYN.d** 399, 6 Ca 1262 (02.05.1846).
[97] Muhassıllar için hazırlanan Talimat-ı Seniyye, **BOA, ML.d** 1694, 19 Za 1255 (24.01.1840); Vefik Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 321. Sonradan talimata yapılan ek metinde küçük meclis azalarından müftü ve naib yerine, *hakimü'ş-şer* ve *zabit-i memleket* sayılmıştır. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 336.
[98] **BOA, MAD** 13356, 7 Ca 1257 (17.06.1841), s. 5.
[99] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 212-213; Ortaylı **Mahallî İdareler,** s. 37-38; Shaw, "Local Administrations", s. 34. Küçük meclislerin kaldırılmasına gerekçe olarak 3-5 kişinin yapacağı işin on–on beş kişi tarafından yapılması gösterilmişti. Bkz; Ayla Efe, "Muhassıllık Teşkilatı", Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Doktora Tezi,** 2002, s. 73.
[100] **BOA, İ.MVL** 27/453, 28.B.1257 (15.09.1841).

bu meclisler vasıtasıyla yapılacağından hükümlerin en yüksek mülkî amiri adına yazılmasına karar verilmiştir. Bu yöntemde valiye yazılan yazı vilayet meclisinde görüşmeye alınacaktı. Taşra mülkî amirlerinin eylemlerini onaylamak için artık meclisin mühürlü mazbatası gerekiyordu.[101] Dâhili Tanzimat mahallerindeki gelir ve gider defterleri mahallî meclisler tarafından hazırlanmakta ve azalar tarafından mühürlenmekteydi.[102] Vilayetlerden gelen aylık hesap cetvellerinin üzerinde maliye memurlarıyla birlikte vali ve mutasarrıfların da mühürlerinin olması gerektiği taşraya hatırlatılıyordu. Yine kazalardan livalara ve livadan da vilayetlere gönderilen hesap cetvelleri de mal memurları ve muhasebecilerle kaymakam ve mutasarrıfın müşterek mühürlerini taşımak zorundaydı.[103]

Muhassıllık meclisleri yetersiz malî kadro, etkinsizlik, meclisler arasında koordinasyon eksikliği, yolsuzluklar, ulaşım sorunu, halkın, sarrafların ve âyanların tepkisi gibi sebeplerden dolayı beklenen sonucu veremeyince[104] 1842 yılından sonra valilere eski otoriteleri tekrar geri verilmişti. Devlet, vergisini kendi memurları marifetiyle toplamayı başaramayınca iltizam sistemine de geri dönülmüş oldu. Bununla birlikte, muhassıllıkların kaldırılmasının malî ve idarî çalışmazlık boyutu yanında siyasî boyutu da vardır. Muhassıllıklar, yeni Sadrazam Rıza Paşa ve taraftarları tarafından kaldırılmıştır. Reşit Paşa'nın azliyle iktidara gelen Rıza paşa, ferman yayınlatmış ve aşar vergisinin emanet usulüyle (devlet memuru yoluyla) tahsilinde Hazine'nin gelir kaybı yaşadığını belirtilmişti. Bu kayıpları önlemek ve taşranın ileri gelenleriyle halkın ticaret ve kazancında artış sağlamak üzere; aşarın

---

[101] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 87; Davison, **a.g.e.,** s. 147. 1841 tarihli bir Ayniyat Defteri'nde Meclis-i Vâlâ'dan taşraya gönderilen yazılar genelde meclisler ve muhassıllıklara hitaben yazılmıştır. Ayrıca Erzurum Müşiri'ne ve zaptiye memurlarına hitaben yazılmış emirler de mevcuttur. Bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 370, H. 1257 (1841-42), s. 75.

[102] **BOA, İ.MVL** 44/821 H.1258 (1842-43). Merkezî idare taşradan gelen belgelerin kurallara uygun biçimde mühürlenmesi konusunda ısrarcıdır. Ankara Vilayeti'nin Temmuz-Ağustos ve Eylül masraf cetvelleri gelmiş olmasına rağmen mahallî meclis idaresi tarafından tasdik edilmediği için tekrar geri gönderilmişti. **BOA, ML.d** 1161, R. 1300 (1884-85), s. 1.

[103] **BOA, Y.PRK.ML** 10/65, 30 Za 1307 (18.07.1890).

[104] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 209-210; Öner, **a.g.e.**, s. 266; Efe, **a.g.e.** s. 109-111. Muhassıllar halkın tepkisini çekmemek amacıyla birçok yerin gelirini kendi haline bırakıyor, bazı yerlerde ise tahsilâtı çok göstererek merkezin gözüne girmeye çalışıyorlardı. Başka bir sorun, muhassılların yetkilerinin genişliği ve valilerin denetimine tabi bulunmamaları ve bunu suistimal etmeleriydi. Karal, **a.g.e**., C: VI, s. 202. Selanik'teki muhassıllık meclisinin, muhassıldan kaynaklanan etkinsizlik sorunu için bkz; Bülent Özdemir, "Selanik. 19. Yüzyılda Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetim Geleneğinin Değişimi", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, Ed.: Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., 2008, s. 328.

mahallinde müdürlere ve ileri gelenlere "maktuen" ihalesine (iltizamına) karar verilmişti.[105] Dolayısıyla Muhassıllıkların uygulamadan kaldırılması sadece teknik değil siyasî sebeplere de dayandırılmalıdır. Rıza paşa, Reşit Paşa'nın aksine muhafazakâr ve Reşit Paşa'nın – onu görevden azlettirebilecek kadar – muhalifi olması sebebiyle Reşit Paşa'nın uygulamaya koyduğu ve halk tarafından da tepkiyle karşılanan bu uygulamayı ortadan kaldırması beklenen bir sonuç olmalıdır.

Muhassıllık Meclislerinde yapılan yolsuzlukların yanında, aşarın ayni olarak tahsili de sistemin başarısızlığında etkili olmuştur. Çünkü ayni olarak tahsil edilen ürünlerin ulaşım ağlarının çok zayıf olduğu ülkede tahsil masraflarının artması, tahsil işlemlerinin gecikmesi, ürünün depolarda saklanması, zamanında satılamaması gibi olumsuzluklar yaşanıyordu. Taşra idareleri arasındaki koordinasyon eksikliği ve yetki karmaşası da ayrı bir sorundu. Zira kaza ve sancak muhassılının eyalet merkezindeki muhassıla karşı bir bağlılığı yoktu. Dolayısıyla bunların kendi aralarında yaşayacakları yetki çatışması yanında vali ile muhassıllar arasında da çeşitli yetki ve görev uyuşmazlıklarının ortaya çıkması kaçınılmazdı.[106] Muhassıllığın kaldırılmasıyla âyanlar ve valiler eski güçlerine kavuşturuldu. Bu durum daha yolun başında yeni hükûmetin daha çok destek göreceğinin açık bir ifadesiydi. Sonuçta, 1842 yılı Mart ayından itibaren yeniden iltizam usulüne geri dönüldü. Eyaletlerin malî işleri de artık defterdarlar tarafından yürütülecekti. Sancak idaresi Kaymakam, kaza idaresi ise Kaza Müdürü tarafından sağlanacaktı. Valilerin defterdar, kaymakam ve kaza müdürlerini denetleme yetkisine sahip olması yanında defterdar ve kaymakamların Maliye Nezareti ile doğrudan yazışma hakları saklıydı.[107]

Bununla birlikte, muhassıllık uygulaması her yerde aynı zamanda kaldırılmış değildir bazı yerlerde bu uygulamaya devam edilmiştir. Yavuz Cezar 1842'den sonra muhassıllıkların yeniden organize edilerek bazı kazaların tek bir muhassıllık halinde birleştirildiğini bazı yerlerde ise tersinin yapıldığını belirtmiştir. Bu arada

[105] Bkz; Halil İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler", **Belleten**, S: 112, XXVIII, Ekim, 1964, s. 638-639.
[106] Şener, **Osmanlı Vergi sistemi**, s. 42-44; Çakır, **Osmanlı Maliyesi**, s. 101-102.
[107] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 225; Shaw, "Local Administrations", s. 37; Engelhardt, **a.g.e**., s. 57-58, s. 106.

muhassıllarla birlikte çalışacak olan kaza meclislerinin görev ve yetkileri ise daraltılmış ve muhassıllar üzerinde vilayet defterdarlıkları ihdas edilmiştir.[108]

1852 yılında valilere eski yetkileri geri verildi.[109] Bütün memurların maaşa bağlanması, teftişlerin sıklaştırılması ve belirli bölgelerde ordu merkezlerinin kurulması merkezî otoriteyi güçlü ve geçerli kılma amacına yönelik uygulamalardı. 1856 Islahat Fermanı ve 1858 talimatnamesi[110] ile de valinin idarî, adlî, malî bayındırlık ve denetim gibi alanlarda yetkileri iyice artırılmış onu merkezî idarenin bütün yetkili makamlarının yerel temsilcisi yapmıştı. Fakat aynı zamanda halktan seçilen üyelerin de içerisinde bulunduğu meclislerin kurulmasına devam ediliyordu.[111] Islahat fermanında; vergilerde eşitlik sağlanması, iltizam sisteminin kaldırılıp verginin doğrudan tahsili ve müsadere usulünün kaldırılması gibi hükümlerin yanında taşra meclislerine de önemli vurgular yapılmıştır. Fermana göre, Meclis-i Vâlâ'da ve taşra meclislerinde gayrimüslimlerin hak ve statülerinin artırılması gerekiyordu.[112] Ayrıca 1858 yılında bir yenilik olarak mülkî taksimata köyler de eklenmişti.[113]

---

[108] Yavuz Cezar, "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, C. 4, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985, s. 932.

[109] Çünkü valilerin yetkileri azaltıldığı için idare ve asayişin sağlanmasında güçlükler çekilmeye başlanmıştı. Yasa dışı uygulamalar ve idarî aksaklıklar devam ediyordu. Yani taşradaki merkeziyetçi uygulamalar başarıya ulaşamamıştı. Bu sebeple 1852 yılı sonunda yayınlanan bir nizamla muhassıllar, mal müdürleri, kaza ve nahiye meclis üyeleri ve zaptiye subayları valinin emrine verilerek yetkileri artırılmıştı. Valiler bu memurların çalışmalarından ve fiillerinden sorumlu oldukları için kendilerine azil yetkisi de verilmişti. Bkz; "Valilerin Takviye-i Nüfuzlarına Dair Nizamdır", **BOA, A.d** 2, 27 M 1269 (10 Kasım 1852), s. 36-40. Bu konuda ayrıca bkz Ahmet Rasim, **Osmanlı Tarihi**, C: 6, Haz.: Metin Hasırcı, Emre Yay., 1. Baskı, 2002, s. 397-400; Karal, **a.g.e.,** C: VI, s. 131; Kılıç, "Osmanlı Valileri", s. 49-50. Valileri daha güçlü ve etkin kılan bu politikaya rağmen taşradaki asayiş sorunu devam etmiştir. Örneğin, Edirne, Trabzon ve İzmir vilayetlerinde zabıta eşkıyaya karşı tamamen etkinsizdi. Bunun esas sebebi askerîn, karşı taraftan ateş edilmedikçe hiçbir müdahalede bulunamaması idi. Bkz; Kılıç, "Osmanlı Valileri", s. 50. Fransa'da da valilerin azalan otoritesini güçlendirmek amacıyla Osmanlı'yla aynı yılda (1852) ferman yayınlanmıştır. Bkz; Tural, **Devlet Sistemi,** s. 331.

[110] Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat, bkz; Kılıç, "Osmanlı Valileri", s. 51.

[111] Davison, **a.g.e.**, s. 143-144. Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 19-20; Abdulhamit Kırmızı, "19. Yüzyılda Osmanlı Taşra İdaresi", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, Ed. Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., 2008, s. 303; Çadırcı, **Anadolu Kentleri** s. 251; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 108-109.

[112] Engelhardt, **a.g.e.,** s. 137-138, s. 501-507. Islahat Fermanı için bkz; **Düstur,** T: 1, C: 1, s. 7-14. Transkripsiyon metni için bkz; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 501-507. Diğer yorumlar için bkz; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 47; Davison, **a.g.e.,** s. 58; Öner, **a.g.e.,** s. 269.

[113]. Karal, **a.g.e.,** C: VI, s. 129; Kılıç, "Osmanlı Valileri", s. 59.

1859'da vilayet sayısı azaltılarak bazı vilayetler sancağa dönüştürüldü. Bunlar, Ege Adaları, Adana, Edirne, Sivas, Ankara, Bursa, Harput ve Hakkâri idi. Bir yıl sonra önemi ve cesameti nedeniyle Edirne tekrar vilayet yapıldı. Sonuçta vilayet sayısının azaltılması, sayısı az olacak olan valilerin prestijinin artması anlamına gelecekti.[114]

1.2.2. Memleket Meclisleri ve Eyalet Meclisleri

1842 yılından itibaren muhassıllık uygulamasına son verilse de artık yerleşmeye başlayan mahallî idare sistemi anlayışının devamı olarak Memleket Meclisleri kurulmuştur. Bu meclisler muhassıllık meclislerinde olduğu gibi eyaletlerde büyük meclis kazalarda ise küçük meclis olarak anılmakta idi. Memleket Meclisleri'ne başkanlık eden kişi artık güvenlik konularının yanında malî idare sorumluluğunu da yüklenen valilerdi. Memleket Meclisleri, Muhassıllık Meclisleri gibi sadece malî idare niteliğinde bir kurum değil; hem idarî hem de malî sorumluluklar yüklenen taşra idareleri konumunda idi. 1849 yılında çıkarılan bir talimatnameyle Memleket Meclisleri[115], Eyalet Meclisleri adını aldı ve merkezî idarenin ağırlığını arttıran yeni düzenlemeler yapıldı. Bunlardan en önemlisi bu meclislerde hükûmet memurlarının sayısının artırılması ve her gün toplanmaları kararıydı. Sancak merkezlerinde ise Küçük Meclisler kurulmuştu.[116]

Burada eyalet meclisleri bahsine geçmeden önce memleket meclislerinin faaliyette olduğu dönemde merkezî idarenin taşrada yapmaya çalıştığı önemli bir bayındırlık hamlesinden yani imar meclislerinden kısaca bahsetmek yerinde olur. Merkezî idare 1845 yılında İstanbul'a davet ettiği taşra temsilcilerinden bölgelerinin sorunları dinlenmişti. Bunlar -biri gayrimüslim olmak üzere- her sancaktan iki temsilciden oluşuyordu. Böylece taşradan üç yüz kadar temsilci İstanbul'a

---

[114] Abdulhamit Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi (1895-1908)**, İstanbul, Klasik Yay., 2. Basım, 2008**,** s. 24-25.

[115] Bu arada *memleket meclisi* ifadesinin sonraki dönemlerde de kullanıldığını hatırlatalım. Örneğin, 1866 yılında Sadaretten bütün vilayetlere yazılan bir şukkada emlak ve temettüat tahriri yapılan şehir ve kasabalarda hazırlanan cetvellerin emlak komisyonunda tetkik edilip *memleket meclisinde* mütalaa edildikten sonra Bâb-ı Âli'ye gönderilmesi gerektiği vurgulanmıştı. **BOA, BEO.AYN.d** 937, s. 56, 05.S.1283 (19.06.1866). Ancak bu tabir yukarıda bahsi geçen memleket meclislerini değil toplu hâlde taşra meclislerini karşılayan bir kullanımdı.

[116] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 42-43; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 215.

gelmişti.[117] Taşra temsilcilerinin çoğunlukla vergi ve bayındırlık konularını içeren talepleri dinlendikten sonra Anadolu ve Rumeli'de belirlenen on bölgede bir başkan iki üye ve bir kâtipten oluşan İmar Meclisleri oluşturuldu. Her bölgenin iki temsilcisi imar meclislerine yardımcı olacaklardı. İmar Meclisleri de diğer meclisler gibi Meclis-i Vâlâ'ya bağlı olarak çalışmaktaydı. Ancak gerekli yatırımların yapılamaması ve ilgisizlikten dolayı bu meclisler başarılı olamadı.[118]

Memleket Meclislerinin yetersizliği ve İmar Meclislerinin de başarısızlığından sonra merkezî idare artık taşrada daha sistematik bir reform[119] yapma ihtiyacı duyuyordu. Bu amaçla 1849'da hazırlanan Eyalet Meclisleri talimatnamesi[120] 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar yürürlükte kaldı. Uygulamada öncelik Edirne ve Hüdavendigar eyaletlerine verilmişti. Bu meclisler, merkezden atanan bir başkan, kâtip ve ulemadan bir üye ile diğer meclislerin yapısından farklı bir özelliğe sahipti. Diğer üyeler, vali, defterdar, hâkim, müftü ile seçimle gelecek olan dört Müslüman ve birer gayrimüslim cemaat temsilciden[121] oluşuyordu. Eyalet Meclisi Cuma günleri hariç olmak üzere her gün toplanacaktı. İdarî ve yargı görevi olanlar her gün yapılan toplantılara katılmak zorunda değillerdi. Ancak haftada en az iki gün önemli sorunların konuşulduğu toplantılara iştirak etmeleri zorunlu idi.

---

[117] Bkz; Turan, **a.g.e.,** s. 384.

[118] Ayrıntı için bkz; Seyitdanlıoğlu, "Tanzimat döneminde İmar Meclisleri", **OTAM**, S: 3, Ocak 1992, s.324-330; Gökbilgin, **a.g.e.,** s. 103-104. Taşradan merkeze çağrılan temsilcilerin başlıca teklif konuları ve imar meclislerinin faaliyetleri konusunda ayrıca bkz; Tevfik Güran, "Ziraî Politika ve Ziraatte Gelişmeler", Ankara, **150. Yılında Tanzimat**, Haz.: Hakkı Dursun Yıldız, TTK Yay., VII. Dizi, S: 142, 1992, s. 223, s. 227-228.

[119] Şerafettin Turan, Enrico de Leone'nin çalışmasına atıfla; 1845 yılında taşra temsilcileriyle yapılan toplantıya paralel olarak Eyalet Meclisleri'nin kurulmasının da düşünüldüğünü, fakat bunun tutucular tarafından engellendiğini belirtmektedir. Bkz; Turan, **a.g.e.,** s. 384.

[120] "Bu Defa Saye-i Şevket-Vaye-i Cenab-ı Mülk-Daride Tertib ve Teşkil Olunmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat-ı Seniyyedir", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 44/42, 1849. Talimatnamede valilerin görevleri, Tanzimat'ın uygulanması, her türlü mülkî, beledi, ve malî ıslahatın yapılıp güvenliğin sağlanması, hukuk kurallarının ve bayındırlığın yerine getirilmesi için eyalet meclisi tarafından alınan karaların yürürlüğe konulması biçiminde özetlenebilir. Bu talimatnamenin değerlendirilmesinin yapıldığı bir çalışma için bkz; Kılıç, "Osmanlı Valileri", **a.g.e.**, s. 49.

[121] Meclis-i Vâlâ'dan Erdek Kaymakamlığına yazılan bir tahriratta, Nefs-i Erdek Kazasının büyük bir bölümü Rumlardan oluştuğu için ahali tarafından meclise bir kocabaş daha tayin edilmesi talep edilmiş, fakat Meclis-i Vâlâ taşra meclislerinde Millet-i Iseviye ve Museviye'den birer kişi tayin edilmesinin kanunî zorunluluk olduğunu bildirerek bu talebi reddetmiştir. Bkz; **BOA, A.d** 594, H. 1273 (1856-57). Halep Eyaleti'nin 1851 tarihli bakaya defterini hazırlayan Eyalet Meclisi'nin yapısı şöyledir: 1- Defterdar ve Reis-i Meclis-i Kebir, 2- Kadı, 3- Müftü, 4- Mal Kâtibi, 5- Kâtib-i Sani, 6- Katib-i Evvel, 7- Vekil-i Millet-i Rum, 8- Vekil-i Millet-i Ermeni, 13- Beş kişilik aza. **BOA, ML.d** 743, H. 30 Ra 1270 (31.11.1853).

Edirne ve Hüdavendigar örneklerinden kısa bir süre sonra diğer eyaletlerde de bu meclisler oluşturulmuştur.[122]

Ancak eyalet meclisleri tek düze biçimde her yerde aynı yapıya sahip değildi. Örneğin, Bağdat Eyalet Meclisi yirmi üç kişilik kadrosu ve bunların içinden beş kişilik gayrimüslim üye ile uygulamadan farklı bir yapıya sahipti. 1849 yılı düzenlemeleri Bağdat Eyalet Meclisi'nde ancak 1851 yılında uygulanabilmişti.[123] İlk olarak 1850 yılında Eyalet Meclisi (Meclis-i Kebir) kurulan Halep'te de, ilginç biçimde Eyalet Meclisi üye sayısı da yirmi üç iken, 1858 yılında yapılan bir düzenlemeyle üye sayısı olması gereken on üç'e indirilmiştir.[124] 1850 yılında Konya Eyalet Meclisi; meclis başkanlığı görevini yürüten defterdar, hâkim, müfti-i belde, mal başkâtibi, katib-i evvel, katib-i sani, dört Müslüman aza ve bir Ermeni cemaati vekili bir de Rum cemaati vekili olmak üzere on iki kişiden oluşuyordu.[125] 1859'da Hüdavendigar Eyalet Meclisi; Mutasarrıf-ı Eyalet, Müdür-ü Umur-ı Kalem-i Tahrir, Muhasebeci, Müftü, Naibüşşer ve sekiz aza olmak üzere on üç kişiden oluşuyordu.[126]

Osmanlı idaresinin içinde sosyal yapısının farklılığından dolayı idarî yapısının da farklı olduğu Bosna Eyaleti'nde, 1862 yılına ait bir arşiv belgesine göre Eyalet Meclisi; Vali, Evrak(?) Müdürü, Katib-i Evvel-i Meclis, Saray Müftüsü (Bosna), Saray Naibi (Bosna), Eyalet Muhasebecisi ve on iki üyeden oluşuyordu. Belgeye göre, 1862 yılında Bosna Eyaleti Meclisi'nin ayrıca tayin edilmiş bir Meclis Başkanı yoktu ve meclis on sekiz kişiden oluşmaktaydı.[127] 1861'de Selanik Eyalet Meclisi; Meclis Başkanı, Tahrirat Kâtibi, Meclis Kâtibi, Kadı, Hâkim, Muhasebeci,

---

[122] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 218-219.

[123] Ayrıntı için bkz; Ceylan, "Bağdat Eyalet Meclisleri", s.342-343, s. 345. 1864 yılı öncesinde Bağdat'taki idarî yapılanma için ayrıca bkz; Keiko Kiyotaki, "The Implementation of the Administrative Law of 1864 in the Province of Baghdad", **Acta Viennensia Ottomanica = akten des 13. Ciepo-symposiums (Comite International des Etudes Pre Ottomanes et Ottomanes) vom 21. bis 25. September 1998 in Wien [Comite International d'Etudes Pre-Ottomanes et Ottomanes],** Herausgegeben von Markus Köhbach, Gisela Prochazka-Eisl, Claudia Römer, Wien, Institut für Orientalistik, 1999, s. 216-217.

[124] Tahir Öğüt, "19. Yüzyılda Halep Vilayeti'nde Mahallî Meclisler," **Selçukludan Cumhuriyete Şehir Yönetimi,** Ed.: Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., No: 2, 2008, s. 357-358.

[125] **BOA, ML.d** 670, 10.R.1267 (12.02.1851).

[126] **BOA, KK.d** 6196, 2 M 1276 (01.08.1859).

[127] **BOA, ML.d** 905, R. 16.11.1277 (28.01.1862).

Müftü, Nüfus Nazırı, Evkaf Müdürü[128] ve on üç aza olmak üzere yirmi iki kişiden oluşuyordu.[129]

Eyalet meclisleri bölgenin adlî, idarî ve malî işlerinin yanında, halkın güvenlik, sağlık, eğitim ve beledi sorunlarıyla da ilgilenirdi. Vergilerin dağıtım ve toplanması yine meclis tarafından yapılırdı. İltizama verilecek olan gelir kaynakları aynı yöreden olan mütesellimlere verilmeyip, civardan gelen ve en yüksek bedeli teklif eden kişilerin ihaleyi alması sağlanırdı. Mültezimlerden kefil istenilir ve herhangi bir soruna karşılık Eyalet Meclisi de sorumlu tutulurdu. İltizam defterlerinin bir sureti mecliste kalır diğeri ise Maliye Nezareti'ne gönderilirdi. Eyalette toplanan gelirler mal sandıklarına teslim edilirdi. Ardından defterdarın vereceği imzalı senetler deftere kaydedilerek Meclis Başkanı tarafından parafe edilirdi. Yol, köprü tamiri gibi yatırım harcamalarıyla, maaş, yakacak ve kâğıt giderleri gibi cari harcamalar da mal sandıklarından karşılanır, bütün masraflar senetle ödenirdi. Ayrıca aylık ve yıllık gelir-gider defterleri defterdar tarafından meclise ve valiye sunulur, gerekli incelemelerden sonra sonuç Maliye Nezareti'ne gönderilirdi.[130] Ayrıca, Eyalet Meclisi memur tayini konusunda karar alıp mazbata ile Meclis-i Vâlâ'ya başvurmak zorundaydı. Eyalet Meclisi'nin karar almadan hazırladığı mazbatayı Meclis-i Vâlâ'ya göndermesi uygun değildi.[131]

1.2.3. Sancak ve Kaza Meclisleri

1842 yılında muhassıllığın kaldırılmasıyla beraber sancakların idaresinde de yeni düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre; sancak idaresi kaymakamların sorumluluğu altındadır. Müstakil sancakların idarecileri mutasarrıflar, kazaların idarecileri ise müdürler idi. Kaymakamlar doğrudan Dâhiliye Nezareti'ne bağlı idiler ve valilere karşı sorumlulukları vardı. Sancaklarda oluşturulan Küçük Meclisler 1849 Eyalet Meclisi talimatnamesinden sonra Sancak Meclisi olarak adlandırılacaktı. Bu

[128] Evkaf müdürleri 1864 nizamnamesiyle oluşturulan vilayet meclislerinde üye olarak yer alamıyorlardı. Ancak vakıflarla ilgili konularda istişare amacıyla meclise davet edilebilirlerdi. Vakıflar konusuyla ilgili hazırlanan mazbatalarda evkaf müdürünün de mühürü bulunurdu. BOA, **BOA, BEO.AYN.d** 937, H. 1285 (1868-69); **A.MKT.ŞD** 80/70, 13.B.1304 (07.04.1887).
[129] **BOA, KK.d** 6201, H. 1278 (1861-62).
[130] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 221-224, s. 228-230.
[131] **BOA, A.d** 594, H. 1273 (1856-57).

meclis, kaymakam, mal müdürü, hâkim, tahrirat ve mal başkâtipleri ile Müslim ve gayrimüslim cemaatlerin temsilcilerinden oluşuyordu. Sancak meclisinde alınan kararlar ve yapılan uygulamaları içeren tutanaklar ayda bir kere olmak üzere Eyalet Meclisine sunulmak zorunda idi. Ayrıca, aylık gelir-gider defterleriyle yıllık malî sonuçlar Eyalet Meclisine sunulacak ve aynı zamanda Maliye Nezareti'ne gönderilecekti.[132]

Kazalarda müdürlerin başkanlığında kaza meclisleri oluşturulmuştur. Kaza müdürlerinin yöre ileri gelenleri arasından seçilmeleri kural olarak benimsenmekle birlikte fiiliyatta müdür atamaları da söz konusu olmuştur. Çoğu yerde kaymakamlar ve Sancak Meclis azaları kendi yakınları ve akrabaları olan kimseleri kaza müdürlüğüne getiriyorlardı. Ayrıca kazada bu görevi yerine getirebilecek kimse bulunmadığı zaman halkın isteği doğrultusunda merkez tarafından müdür ataması da yapılabiliyordu.[133]

Kaza müdürünün asıl görevi vergilerin toplanması idi. Müdürler kazalarında oluşturacakları küçük meclisler[134] yoluyla köylerden imam ve muhtarların hazırlayıp gönderdikleri vergi dağıtım cetvellerini[135] incelerler ve kaymakamlara gönderirlerdi. Her malî yılbaşında kaza müdürleri sancak merkezine çağrılırlardı. Kaymakam başkanlığında oluşturulan mecliste kazaların yıllık muhasebeleri yapılırdı. Bu muhasebe defterleri gerekli incelemelerden sonra defterdarlığa gönderilir ve buradan da eyalet meclisine sunulurdu.[136]Tanzimat'la birlikte maaş sistemine geçildiği hâlde sonraki yıllarda maaş almayan görevlilere rastlamak da mümkündür. Örneğin

[132] Kılıç, "Osmanlı Valileri", s. 50; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 236-237. Sancak ve kaza meclisleri her yerde aynı tarihte (1842) kurulmuş değildir. Örneğin, Halep eyaletindeki sancak ve kaza meclisleri 1845 yılında kurulmaya başlanmıştır. Bkz; Tahir Öğüt, **a.g.e.,** s. 357.

[133] **BOA, A.d** 594, H. 1273 (1856-57). Ayrıca bkz; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 242; Shaw, "Local Administrations", s. 42-43.

[134] Küçük meclisler naib ve kazanın ileri gelenlerinden oluşuyordu Kastamonu Sancağı'na bağlı bir kaza meclisinin hazırladığı vergi tevzii defterinin altında; kaza müdürü, naip, müftü, tahrirat kâtibi ve azaların mühürleri bulunmaktadır. Bkz; **BOA, MAD** 20939, H. 1264 (1847-48).

[135] Kastamonu Sancağı'na bağlı bir kaza meclisinin hazırladığı vergi tevzii defteri için bkz; **BOA, MAD** 20939, H. 1264 (1847-48).

[136] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 242-243, s. 248.

Aydın'ın Menteşe Sancağı'na bağlı bir kaza müdürü maaşsız olarak görevini yapıyordu. Başka kazalarda da maaşsız olarak istihdam edilen müdürler mevcuttu.[137]

1.2.4. 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinin Taşra İdarî Yapısına Getirdiği Yenilikler

Osmanlı idarecileri 1860'ların başında gerek dış müdahalelerin yoğunluğu ve gerek içerde yaşanan sorunlar sebebiyle vilayet idaresinde köklü bir reform için kafa yoruyorlardı. Osmanlı hukukçularından Mustafa Şeref 1864 nizamnamesinin ilan edilmesinin gerekçesini "*Her şeyden evvel ihlal haline gelen kuvve-i merkeziyeyi diriltmek, vilayat isyanlarının, ihtilallerinin önünü almak içün sıkı bir merkeziyete lüzum ve ihtiyaç vardı*" sözleriyle açık biçimde ortaya koymuştur. [138]

Görüldüğü üzere 1864 yılından itibaren hazırlanan vilayet nizamnameleri ülke içerisinde mahallî idare anlayışının ve politikalarının yerleşmesi için değil, bilakis merkezî idarenin taşrada azalan kontrol ve otorite gücünü tekrar oluşturmak amacıyla hazırlanmışlardı. Bununla birlikte yukarıda alıntı yaptığımız bir Osmanlı bilim adamının (Mustafa Şeref'in) bakış açısından görülen manzara, bir Avrupalı bilim adamının bakış açısıyla daha farklı bir görünüm arz ediyordu. Blaisdell'e göre "*1864 de vilayet kanunu vilayetlere büyük ölçüde idarî özerklik tanımıştı. Yönetime hem Hıristiyanlar hem de Müslümanlar katılmaktaydı. Ne var ki imparatorluğun yönetimi yine de her zamankinden fazla padişahın elinde toplanmıştı*".[139] İngiliz konsolosu Palgrave'in görüşleri de burada önemlidir. Palgrave'e göre, Anadolu'daki düzenin bozulmasına sebep olan, maliyeyi kötü yöneten, askerî ve merkezî yönetimi benimseyen İstanbul'du (merkezî idarecilerdi). Teorisyenler tarafından idare edilen mevcut sistem ülkeye adapte edilememişti. Bu merkezî sistem, kendi tarihini ve insanını önemsemiyor; yabancı fikirleri ve kurumları kötü bir şekilde taklit ediyordu.[140] Bütün tartışmalar bir tarafa, bu dönemde doğal olarak yabancıların Osmanlı ülkesindeki etnik ve dinî bağlarından dolayı -öncelikleri olarak-

[137] **BOA, BE0.VGG.d** 104, H. 1280 (1863-64), s. 188.
[138] Bkz; Mustafa Şeref, **a.g.e.,** s. 42.
[139] Donald C. Blaisdell, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi**, Çev.: Ali İhsan Dalgıç, İstanbul, Doğu-Batı Yay., 1979, s. 18.
[140] Bkz; Palgrave, **a.g.e.,** s. 54.

yerelleşmeyi, yerel hakların artırılmasını yani heterojenliği, bir Osmanlı'nın da birliği ve otoriteyi korumak için merkezileşmeyi ve homojeniteyi arzu etmesi doğaldı.

Aslında bu dönemde Osmanlı'nın merkezileşme politikası ya da amacı Rusya ve Batı Avrupa'daki merkezîleşme açmalarından farklı değildi. Rusya ve Osmanlı'nın 18. ve 19. asırlarda merkezî gücü artırmak üzere giriştiği idarî reformlar aslında Batı Avrupa'nın 15.-17. yüzyıllarda devletin merkezileşme sürecini tamamlamak bu amaçla bireysel ayrıcalık sistemini ortadan kaldırmak üzere giriştiği çabalarla aynı doğrultudadır. Bu amaçla hem batı hem de doğu ülkelerinde ayrıcalık bireysellikten uzaklaştırılarak yerel meclisler yoluyla kullanılan sınıfsal ayrıcalıklara dönüştürülecekti. Güler'e göre hem doğu hem de batıda devlet gücünün merkezileşmesi için tek çıkar yol bu idi.[141]

Nitekim 1863 yılının sonlarına doğru Ali ve Fuat Paşa'lar[*] taşra idaresine yönelik reform çalışmalarına başlamışlardı. Bu reformların ilk örneği Tuna Vilayeti olacaktı. Bu tarihe kadar, 1845 yılında eyaletlerden başkente sorunları dinlenmek üzere çağrılan temsilciler, sonrasında eyaletlere gönderilen teftiş heyetleri ve kurulan İmar Meclisleri ile yine taşrada oluşturulan yerel meclisler istenilen sonucu vermeyince vilayet yönetimi üzerine bir nizamname hazırlanmasına karar verilmişti. Ancak her şeye rağmen bu zamana kadar yapılanlar taşra idaresinin yeni organizasyonu için zemin hazırlamış ve bir temel oluşturmuştu.[142]

Ruşen Keleş, Osmanlı'da eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişi, Fransa'daki Province'lerden Département'lara (illere) geçişe bir öykünme olduğunu

---

[141] Birgül Güler, "Yerel Yönetimler Tarihine Yaklaşım Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, Mart 1993, s. 93.

[*] Bu tarihte Fuad Paşa Sadrazam, Ali Paşa ise Hariciye Nazırı idi. Ayrıntı için bkz; Butrus Abu-Manneh, "The Roots of the Ascendancy of Ali and Fu'ad Paşas at the Porte (1855-1871)", **Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 31 Ekim-3 Kasım 1989, TTK 1994, s. 135-144.

[142] Davison, **a.g.e.,** s. 47-50; Özdemir, **a.g.e.,** s. 329.

belirtmiştir.[143] Gerçekten Fransa'da 1789 ihtilalinden sonra büyük eyaletler (province), vilayetlere (departement) bölünmüştü.[144]

Dolayısıyla burada ortaya çıkan bir nüansa vurgu yapmamız gerekmektedir. Fransa'nın idarî taksimatı Departman (departement), Arrondisman (arrondissement), Kanton ve Komün (Parish) biçimindedir. Bu taksimatın Osmanlı Devleti'ndeki karşılıkları sırasıyla; vilayet, sancak, kaza ve nahiyedir.[145] Osmanlı vilayet idaresinin Fransız vilayet idaresine dayanılarak oluşturulduğu doğrudur ancak, bu politika Fransa'nın 19. asırdaki vilayet teşkilatına değil yukarıda bahsettiğimiz 1789 ihtilali sonrasında benimsenen teşkilat yapısına karşılık gelmektedir. Çünkü 19. asırda Fransız Departmanları (vilayetleri) kapladıkları alan olarak küçüktür ve sayıları[146] oldukça fazladır. Osmanlı'da ise vilayet sisteminin oturtulmaya çalışıldığı 1867 yılında, 27 vilayet ve 144 sancak[147] bulunuyordu. Sonuç olarak Fransız vilayetleri hem önem hem de büyüklük açısından Osmanlı sancaklarına karşılık gelmektedir.[148] Fransa'nın 19. asırdaki taşra idaresinin örnek alınması ise 20. asrın başlarında Osmanlı idaresi tarafından bazı sancakların bağlı oldukları vilayetlerden alınarak müstakil sancaklar biçiminde[149] oluşturulmasıdır. Böylece taşra idaresinde Fransız idarî sisteminde olduğu gibi direkt merkeze bağlı ve daha küçük alanlara sahip birimler (mutasarrıflıklar) oluşturulmuştur.

Bu sıralarda yeni organizasyon planı için başarılı uygulamalarıyla öne çıkan Niş Valisi Midhat Paşa'dan da yardım alınmıştı. 1864 yılında tüm taşraya hitap eden

---

[143] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** İstanbul, 4. Bsk., Cem Yayınevi, 2000, s. 127.

[144] Tural, **Devlet Sistemi,** s. 329.

[145] Charles W. Dilke, "Local Government among Different Nations", **Journal of the Statistical Society of London,** Vol. 37, No : 3 (Sep. 1874, s. 314; Mehmed Rakım ve Mustafa Nail, **Hayat-ı Düvel**, C: 1, (A. Maviyan) Şirket-i Mürettibiye Matbaası, 1306, s. 399. İtalyan taşra idaresi de Fransız vilayet sisteminden etkilenerek oluşturulmuştur. İtalyan taşra idaresi; vilayet, circondaro (sancak), mandamento (kanton) ve komünden oluşuyordu. Bu sistemde de Fransa'da olduğu gibi en önemli iki birim tüzel kişiliğe sahip olan vilayet ve komünlerdi. Bkz; Tural, **Devlet Sistemi,** s. 353-354.

[146] I. Dünya Harbi öncesinde Fransa'da vilayet (departement) sayısı seksen altıdır. Bkz; Tural, **Devlet Sistemi**, s. 329.

[147] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 53-54, s. 62; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 239; Davison, **a.g.e.,** s.165; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 199-202.

[148] Bu yöndeki bir tartışma için bkz; Bkz; İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları**, Dersaadet, Yayınlayan: Hacı Adil Bey, 1315/1899, varak 7.

[149] Ortaylı'ya göre, II. Meşrutiyet döneminde merkeze bağlı liva sayısının artırılması, merkeziyetçiliğin yapısal olarak güçlenmesi amacına hizmet etmişti. Bkz; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 230.

bir nizamname hazırlandı. Ancak projenin denenmesi ve sonuçlarının bir vilayet çerçevesinde görülmesi gerekiyordu. Sonuçta aynı yıl Niş, Vidin ve Silistre'nin birleştirilmesiyle Tuna Vilayeti oluşturuldu. Uygulamanın prototipi olması amacıyla bu nizamname Tuna Vilayetine özgü biçimde hazırlanmıştı. Tuna Vilayet Nizamnamesi[150], 1864 yılında ilk olarak hazırlanan Vilayet nizamnamesinden[151] birkaç maddede ayrışıyordu. Şöyle ki; 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde her vilayetin mutasarrıflarca yönetilen sancaklara (livalara) bölüneceği belirtilirken (md. 2); Tuna Nizamnamesi'ne göre vilayet, kaymakamlar tarafından yönetilecek olan yedi sancağa ayrılacaktı (md. 2). 1864 Vilayet nizamnamesine göre, kazaları kaymakamlar yönetecekti (md. 3), Tuna Nizamname'sine göre ise kazaların yöneticileri müdürlerdi (md. 3 ve md. 47). Bunlar haricinde iki nizamname arasında önemli bir fark yoktur. Zaten 1871 vilayet nizamnamesiyle[152] Tuna Vilayeti'nin idarî açıdan bu farklılıkları ortadan kaldırılmıştır.[153] Dolayısıyla bu başlık altında 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle karşılaştırma yapmak üzere, 1864 yılında hazırlanan ve Tuna Vilayet Nizamnamesi'nin temelini oluşturan Vilayet nizamnamesi kullanılacaktır. Bu tercihin sebebi 1864 vilayet nizamnamesinin sonradan benimsenecek genele özgü maddelerden oluşması, buna karşın Tuna Nizamnamesi'nin Tuna'nın idarî ve sosyal yapısına özgü bazı farklı maddeler içermesidir. Bu farklı maddelere de dipnotlarda yer verilecektir.

Tuna'daki vilayet uygulamasının başarılı sonuçları Osmanlı idarecilerini cesaretlendirmiş, 1865'ten itibaren Anadolu, Rumeli, Arabistan ve Afrika'daki bazı eyaletler vilayet sistemine dâhil edilmişti.[154] Araştırma alanımız içerisinde olan Kastamonu, Konya, Selanik, Hüdavendigar, Bağdat ve Aydın 1867'den itibaren vilayet statüsü kazanmışlardı. Edirne, Selanik ve Halep ise 1865'ten sonra vilayet

---

[150] "Tuna vilâyeti Nâmıyla Bu Kerre Teşkîl Olunan Dâ'irenin İdâre-i Umûmiyye ve Husûsiyyesine ve Ta'yîn Olunacak Me'mûrlarının Suver-i İntihâbiyyeleriyle Vezâ'if-i Dâ'imesine Dâ'ir Nizâmnâmedir", bkz; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 5, S:2, Mart, 1996, s. 67-81.

[151] 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin Osmanlıca metni için bkz; **Düstur**, T:1, C:1, 7.C.1281 (7 Kasım 1864), s. 608-624.

[152] 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi"nin metni için bkz; **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 3, 29 L 1287 (22.01.1871); **Düstur**, T:1, C:1, 9 KS 1286 (22.01.1871), s. 625-651.

[153] Bu konuda ayrıca bkz; Ortaylı, **Mahallî İdareler**, s. 57, dipnot 72.

[154] **Fırat Gazetesi**, No: 4, 4 Haziran 1283, s. 1 (**BOA, Y.PRK.GZT** 47/9, 14 S 1284 (17.06.1867)).

olmuşlardır. [155] 1867 yılında vilayet sisteminin görülen faydaları sebebiyle tüm imparatorluğa yaygınlaştırılması amacıyla Meclis-i Vükela kararı ve padişahın onayıyla birlikte bu konunun müzakere edilmesi için Meclis-i Vâlâ dairesinde bir komisyon kurulması kararlaştırılmıştı. Ayrıca, Midhat Paşa'nın "*vukuf-u malûmatından istifade edileceği derkar idiğünden komisyon-u mezkurede bulunmak üzere geçici olarak dersaadete celbine*" karar verilmişti.[156]

Sonuç olarak Vilayet Nizamnamesi, 1867 yılında tüm vilayetlerde uygulanmak üzere yeniden yayımlandı. Fakat bu nizamname önceki nizamnameden (1864) farklı bir çalışma değildi. Tek amacı taşra idaresi reformumun tüm memlekete yaygınlaştırılmasıydı ve önemli değişiklikler içermiyordu. 1865 yılından itibaren Bağdat, Hicaz ve Yemen[157] vilayetlerinin de sisteme katılmasıyla -özel statülü diğer yerler- hariç olmak üzere imparatorluğun vilayet örgütlenmesi tamamlanmıştı. Yeni vilayet sistemi Osmanlı Avrupası'nda 10 vilayet ve 44 sancakta, Osmanlı Asyası'nda 16 vilayet ve 74 sancakta, Osmanlı Afrikası'nda ise 1 vilayet ve 5 sancakta uygulanmıştı. Bununla beraber, reform her vilayete katı biçimde belirlenmiş bir şablon olarak uygulanmıyordu. Çünkü imparatorluğun her bölgesi etnik ve sosyal açılardan farklı özelliklere sahipti. Örneğin Bosna'na farklı bir idarî yapılanmaya gidildi. Bosna ve Hersek'in birleştirilmesiyle oluşan bu vilayet; kazalara, kazalar cemaatlere, cemaatler de yaftelere ayrılmıştı. Oysa nizamnameye göre idarî taksimat kaza bazında yapılmalıydı. Ülkenin huzursuzluk içerisindeki farklı etnik ve dinî yapısı ve bunun yanında Avrupa devletlerinin sürekli olarak müdahalelerde

[155] Araştırma alanımız içerisindeki vilayetler ve yeni oluşturulan diğer vilayetler için bkz; **BOA, İ.MMS** 133/5692, 30 M 1284 (03.06.1867); **Fırat Gazetesi**, No: 4, 4 Haziran 1283, s. 1 (**BOA, Y.PRK.GZT** 47/9, 14 S 1284 (17.06.1867)); Tahir Sezen, **Osmanlı Yer Adları**, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yay., No: 21, Ankara 2006, s. 57 vd.

[156] **BOA, İ.DH**. 560/38982, 4 Za 1283 (10.03.1867).

[157] Bağdat 1867, Hicaz 1868 ve Yemen ise 1871 yılında vilayet statüsü kazandı. Bkz, Sezen, **a.g.e.,** s. 57, s. 241, s. 537. Ceylan çalışmasında, Bağdat'ın 1867 yılında vilayet olması yanında yeni vilayet sisteminin tam anlamıyla -Midhat Paşa döneminde- 1869 yılında uygulanmaya başladığını ileri sürer. Bkz; Ceylan, "Bağdat Eyalet Meclisleri", s. 350. 1866 tarihli bir arşiv kaydında ise Bağdat, Erzurum, Halep, Edirne, Bosna, Suriye, Trablusgarp ve İzmir vilayet olarak anılmış diğer yerler ise eyalet olarak gösterilmiştir. Bkz; **MAD** 13573, 2 M 1283 (17.05.1866).

bulunması bu düzenlemeyi gerekli kılmıştı. Vilayetin hukuk ve cinayet mahkemeleri de Tuna Vilayeti'nde olduğu gibi birleştirilmişti [158]

1867 yılında vilayet nizamnamesinin tüm imparatorluk geneline yayılması İngiliz yönetimini sevindirmişti. Çünkü artık Hıristiyanların çeşitli taşra meclisleri ve komisyonlarında daha etkin biçimde temsil edilebileceğini ve halkı Hıristiyanlardan oluşan yerlerin valilerinin de Hıristiyan olacağını umuyorlardı.[159]

Özellikle Adalar ile Yanya ve Selanik gibi Hıristiyanların Anadolu'daki vilayetlere nispetle yoğun olduğu vilayetlerde yaşayanlar taşra meclislerinde yarı yarıya temsil ilkesine karşı çıkıyor; o mahalde hangi kesim daha fazla nüfusa sahipse onların meclislerde daha fazla üyeyle temsil edilmeleri gerektiğini öne sürüyorlardı. Diğer bir tartışma konusu vilayet meclislerindeki ruhani liderlerin doğal üyelikleridir. 1877 yılında Mebusan Meclisi toplantısında meclis başkanı Abdurrahman Vefik başta olmak üzere, bazı meclis üyeleri ruhani reislerinin dünyevi işlerle ilgileri olmadığı için taşra meclislerinde doğal üyelik yapmalarının da bir anlamı olmadığını öne sürmüşlerdir. Bazı vilayetlerde pek çok cemaat yer aldığı için bunların ruhani liderlerini meclislerde bulundurmak zaten teknik olarak imkânsızlaşıyordu. Dolayısıyla bazı vilayet meclislerinde ruhani liderler bulunmuyordu. Örneğin, Sivas ve Halep vilayetlerinde 1871 yılı itibariyle meclis üyeleri arasında ruhani reisler bulunmamaktaydı. Trabzon örneğinde olduğu gibi bazı vilayetlerde ise bir dönem meclislerde ruhani reisleri bulunurken diğer bir dönemde yer almıyorlardı. Müftüler ise ruhani reis statüsünde değil doğrudan hükûmet memuru olarak meclislerde yer alıyorlardı.[160] Selanik Vilayeti'ne bağlı Siroz liva meclisine nüfusu az olduğu hâlde Yahudi milletinden bir üye girmiş ancak nüfusu çok olan Rum milletinden üye seçilememişti. Bu konuyu tartışan Şura-yı Devlet Mülkiye Dairesi, vilayet nizamnamesine göre liva meclis idaresinde seçim yoluyla gelen Müslim ve gayri müslimlerin ikişer kişiden oluşacağı ve gayrimüslimlerin seçiminde o mahalde bulunan milletlerin nüfusuna göre değil; seçim sonucu en fazla

[158] Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", s. 77-79; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 53-54, s. 62; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 239; Davison, **a.g.e.,** s.165; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 199-202.
[159] **BOA, HR.SYS**, 478/1, Vesika: 214, 29 L 1283 (06.03.1867) (Lord Lyons'dan Lord Stanley'e).
[160] Sefer Şener, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Meclisler (1839-1913)", İstanbul Üniversitesi, SBE, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 1997, s. 32-35.

oy alan gayrimüslim üyelerin meclis idaresine üye olarak katılabileceği hatırlatılmıştı.[161]

Aslında yukarıda bahsedilen tartışmalar ya da yanlı uygulamalar Osmanlı'ya ait sorunlar değildi. Örneğin 1868-1916 yıları arasında İngiliz hâkimiyetindeki Hindu vilayetlerinde azınlık durumunda olan Müslümanların belediye idarelerindeki temsil ağırlıkları hükûmetin politikasıyla -Müslimler gibi resmî görevli de olmayan- Hindu üyelerin lehine azaltılmıştır. Hinduların belediye meclislerinde oluşan bu güçlü konumları, belediyelerin aynı zamanda vilayet meclislerinin seçmenleri olmaları sebebiyle, vilayet idarî yapısına da aynı şekilde yansımıştı.[162]

1871 Vilayet Nizamnamesi'ne göre, vilâyetler livalara ve livalar kazalara ve kazalar nahiyelere ve nahiyeler karyelere (köylere[163]) bölünüyordu (md. 1). Bu nizamname vergi salınması ve vergi sorunlarını vilayet umum meclislerine ve idare meclislerine bırakıyordu. Vilayet idare meclisi merkezî hükûmet temsilcilerinin fazla ve baskın olduğu son karar mercii haline getirilmişti. 1871 Nizamnamesi'nde Valilerin idarî, malî, güvenlik, bayındırlık, cezai ve hukukî konularla ilgili görev ve yetkileri ayrı maddeler halinde sayılmıştır. Bu usul diğer vilayet erkânı için de geçerlidir. 1864 Nizamnamesinde görev tanımlamaları böyle ayrıntılı ve maddeler biçiminde görev belirtme yapılmamıştır. 1871 Nizamnamesi Nizamiye Mahkemeleri için ayrı bir nizamname tesis edildiği için yargı konularına değinmiyor; yargı örgütü vilayet denetimi dışında bırakılıyordu. Ayrıca 1871 nizamnamesi 1864 nizamnamesinde ayrıntılı biçimde değinilmeyen belediye ve nahiye örgütlerine geniş biçimde yer veriyordu.[164]

---

[161] **BOA, A.MKT.ŞD** 53/40, 7 Ra 1297 (18.02.1880).

[162] Bkz; Francis Robinson, "Municipal Government and Muslim Separatism in the United Provinces, 1883 to 1916", **Modern Asian Studies**, Vol: 7, No: 3 (1973), s. 392, s. 409-415.

[163] Kastamonu Vilayeti'nde köy idaresinde ayrı bir yöntem uygulanıyordu. Vilayetin teşkil edilmesiyle birlikte, birbirine yakın köyler bir idare altına alınarak hepsine birden Divan deniliyor ve muhtar tarafından Divan merkezinden yönetiliyordu. Ancak birçok idarî aksaklıklara sebep olduğu için 1891 yılından itibaren Divan uygulamasına Şura-yı Devlet'in bu yöndeki görüşü ve Meclis-i Vükela'nın kararıyla son verilmiş; diğer vilayetlerde olduğu gibi köyler ayrı ayrı muhtarlar tarafından yönetilmeye başlanmıştır. **BOA, MV** 63/23, 26 B 1308 (07.03.1891).

[164] Bkz; 1871 Nizamnamesi Mukaddime kısmı ve md. 4-10 arası. Diğer yorumlar için ayrıca bkz; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 63-64; Kırmızı, "19. Yüzyılda Osmanlı Taşra İdaresi", s. 308; Davison, **a.g.e.**, s. 166-177.

1871 nizamnamesi vilayet idarelerinde ve memur sayısında artış sağlayarak vilayet bürokrasisini genişletmiş ve işbölümü yanında merkezin kontrolünü de artırmıştı. Memur sayısındaki artışa örnek verecek olursak Hüdavendigar Vilayeti'nin 1878 yılındaki toplam memur sayısı 62 iken 1908 yılında bu sayı 148'e ulaşmıştır. Edirne Vilayeti'nin yine 1878 yılındaki toplam memur sayısı 87 iken 1908 yılında 218'dir. Diğer vilayetlerde memur sayısında görülen bu artışlar dönem sonuna doğru Osmanlı taşrasında hacim olarak sivil bürokrasinin büyüdüğünü göstermektedir. Bu genişlemenin sebepleri olarak da merkezî idarenin güçlenmesi/güçlenmeyi amaçlaması, yeni hizmet birimlerinin açılması, özellikle 1883'te yayınlanan "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi"[165] ile birlikte itibaren memuriyetin güvence altına alınması ve bürokratik niteliğinin pekişmesi gibi yenilikler gösterilebilir.[166]

1864 ve 1871 nizamnamelerine göre defterdar, nüfus müdürü ve ziraat müdürü gibi memurlar valinin kontrolü ve emri altında olmakla birlikte, görevlerini kendileri planlayıp yürütüyorlardı.[167] Aslında Osmanlı'nın en önemli sorunlarından biri hem merkezî hem de taşra idaresindeki kurumsallaşma sorunuydu. Vilayet nizamnameleriyle bu konuda yürütülen çabalara rağmen, merkezdeki yüksek rütbeli memurlarla taşra memurları arasında bir uzmanlaşma ayrımı tam olarak yerleşmiş değildi. Valilerin sıklıkla değişimleri de bu kurumsallaşamama ve reformların uygulanamaması sorunlarına tuz biber ekiyordu. Sadece bu çalışmanın konu edindiği vilayetlere baktığımızda, Halep 1874'te, Aydın 1875'te, Hüdavendigar 1875 ve 1878'de, Edirne 1877[168]'de Kastamonu 1879'da üç vali değişikliği yaşamıştı. 1895-1908 yılları arasında ise, Aydın 2, Edirne 3, Kastamonu 4, Halep 6, Bağdat 7[169],

---

[165] **Düstur**, T: 1, Zeyl 4, 5 B 1301 (01.05.1881), s. 8-31.

[166] Sevgi Aktüre, "Osmanlı Devleti'nde Taşra Kentlerindeki Değişimler", **Tanzimat Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi,** C: 4, İletişim Yay., 1985, s. 895.

[167] Ortaylı, **Mahallî İdareler**, s. 70. Maliye Komisyon-ı Âlisi'nin Halep Vilayeti'ne gönderdiği yazının diliyle ifade edersek; "*vülat-ı azimin umur-ı maliyeye de nezaretleri tabii ise de sarfiyattan defterdarlar da mes'ul*" idiler. **BOA, ML.MKT.d** 433, 17 B 1325 (26.08.1907), s. 117, md. 18.

[168] Selda Kılıç, Edirne Vilayeti'nde 1877 yılı içerisinde dört vali değişikliği yapıldığını tespit etmiştir. Kılıç, "Osmanlı Valileri", s. 57.

[169] Osmanlı'nın Bağdat'taki ilk hâkimiyet döneminde (1534-1622) 32 vali, ikinci dönemde (1638-1917) ise 102 vali görev yapmıştır. Üstelik vali değişikliğinin birkaç aya düştüğü zamanlarda kabileler arasındaki çatışmalar hükûmet gücüyle de dindirilememiş, istikrar daha da bozulmuştur. Eyüp Baş, "Çağdaş Arap Tarihçilere göre Bağdat'ta Osmanlı Yönetimi", İslam Medeniyetinde Bağdat (Medînetü's-Selam), **Uluslararası Sempozyum, 7-8-9 Kasım 2008**, C: 1, 1. Bsk., İstanbul,

Hüdavendigar, Konya, Erzurum ve Selanik 5 vali görmüştü.[170] Valilerin şikâyet ettiği konulardan biri de yetki meselesiydi. 1912'de Beyrut Valisi olan Hâzim Tepeyran'a göre büyük altyapı yatımlarının yapılması valilere verilecek yetkiye bağlıydı. Tepeyran kendisine yetki verilmesi halinde Musul, Bağdat ve Basra vilayetlerinin kapladığı alanda yapacağı yatırımlarla Mısır'dan daha fazla hâsılat elde edebileceğini iddia ediyordu.[171]

Vilayet nizamnamelerinin getirdiği en önemli yenilik vilayet ve alt birimlerde oluşturulan idare meclisleridir. Bu başlık altında taşra meclislerinin idarî yapısı ve idarî-malî görevleri taşra maliyesi teorisi çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır. Merkezî maliyenin bir uzantısı yani onun bir parçası olan Osmanlı taşra maliyesini konu edinen bu çalışmada, Belediye Meclislerinden ayrıntılı olarak bahsedilmeyecek sadece yeri geldikçe taşra maliyesiyle ilişkisi dikkate alınarak atıf yapılacaktır. Kendi çapında ayrı bir çalışma konusu olan belediyelerin çalışmamızın kapsamına alınmamasının hukukî ve teorik gerekçesini, Şura-yı Devlet'in Tanzimat Dairesi'nce kaleme alınan; "*belediyenin vezaifi sırf beledi muamelata aid olup umur-ı hükûmete taalluku olmaması* (hükûmetle bağlılığı/ilişkisi olmaması)"[172] cümlesiyle özetleyebiliriz.

1.2.4.1. Vilayet İdare Meclisleri

Tanzimat'ın ilanıyla kurulan muhassıllık meclislerinin lağvedilmesi sonucu bu meclislerin yerini alan Memleket Meclisleri reformlar için beklenen sonuçları veremeyince taşra idaresi yeniden düzenlenerek bu meclisler de kaldırıldı. Artık

---

Marmara Üniv., İlahiyat Fak. Vakfı Yay., No:246, Mart 2011, s. 714. İnalcık'a göre, 17. asrın başlarında valilerin sıklıkla yer değiştirilmesi ve kısa sürelerle görevde tutulması aslında merkezî idarenin bir tercihiydi. Çünkü devlet sık yer değiştirme yöntemiyle bu dönemde merkezin aleyhine güçlenen valilerin etkinliğini kırmak ve otoritesini zayıflatmak istiyordu. Valilerin bir iki yıllığına atanması bu dönemde kural haline gelmişti. Bkz; Halil İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", **Studies in Eighteenth Century Islamic History**, Ed.: Thomas Naff, Roger Owen, Southern Carbondale, Illinois University, 1977, s. 29.

[170] Bkz; Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri**, s. 67-68, s. 80. 1869-1903 yılları arasında Kastamonu'da altı aya kadar görev yapan valiler oran olarak (% 26.3) çoğunluğu oluşturuyordu. 1839-1903 yılları arası için de bu oranda fazla bir değişim olmamıştı (% 27.2). Bkz; Burhan Şahin, "Cumhuriyet Öncesinde Kastamonu'nun İdari-Nüfus ve Etnik Yapısı (1839-1903)", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara, 1992, s. 32.

[171] Ebubekir Hâzim Tepeyran, **Hatıralar**, Haz.: Faruk Ilıkan, 2. Bsk., Pera Turizm ve Ticaret A.Ş., 1998, s. 362.

[172] **BOA, A.MKT.ŞD** 89/46, 14 B 1306 (16.03.1889).

merkezî idarenin daha sıkı biçimde kontrolü altında olan ve valilerin yetkilerini kısıtlamaktan ziyade onlara yardımcı olacak yeni meclisler kuruldu.[173]

Vilayet merkezinde valinin başkanlık ettiği ve sürekli biçimde toplanan bir vilayet idare meclisi bulunuyordu. Vilayet idare meclisi yürütme yetkisi olan ve devamlı olarak toplanan bir organdı. Vilayet idare meclislerinin doğal üyeleri; hâkim, mektupçu, defterdar (muhasebeci) ve hariciye memurunun yanında, Müslim-gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleriydi. Ayrıca ahali tarafından seçilen iki Müslim iki de gayrimüslim üye de meclislerde yer alıyordu. Mecliste ikişer Müslim ve gayrimüslim üye bulundurma şartının uygulanmadığı -Erzurum ve Bursa- gibi bazı istisnai yerler de vardı. Ayrıca, vilayette Temyiz-i Hukuk Meclisleri ile Ticaret Mahkemeleri bulunuyordu.[174] Bununla birlikte bazı vilayetlerde umur-ı ecnebiye (hariciye) müdürü, müftü, naib ve ruhani reisler gibi doğal meclis üyesi olması gerekenler bazı dönemlerde vilayet idare meclisinde yer almamışlardı. Ayrıca dört kişiden oluşan seçilmiş aza sayısı bazen fazla olabiliyordu.[175] Kosova vilayet merkezinin Üsküb'e taşınması dolayısıyla yapılan seçimde vilayet idare meclisine iki Müslim ve iki gayrimüslim üyeye ek olarak beşinci bir Müslim üye seçilmişti. Şura-yı Devlet'in vilayete beşinci üyenin neden seçildiği sorusuna, vilayet idaresi köylerde yapılan tahkikat ve teftişlere bu seçilmiş meclis üyelerinin gittiği dolayısıyla üye sayısının yeterli olmadığı ve sair gerekçeler sunulmuştu. Ancak bu uygulamanın yasaya aykırı olduğu belirtilerek seçilmiş üye sayısının dörtle sınırlı tutulması Dâhiliye Nezareti yoluyla vilayete bildirilmişti.[176] Nizamnameye aykırı durumlara başka örnekler verecek olursak; vilayet meclis üyeleri iki yıllığına seçilmeleri gerekirken uygulamada bazı yerlerde henüz dört yıldan önce seçimler

[173] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 71.
[174] **BOA, BEO.AYN.d** 937, s. 102; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 62, s. 71; Kırmızı, "19. Yüzyılda Osmanlı Taşra İdaresi", s. 314; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 252, s. 257, s. 268-269. Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ne göre, valinin başkanlığında toplanan Vilayet İdare Meclisi üyeleri; müfettiş-i hükkâm-ı şer'iyye, muhasebeci, mektupçu ve hariciye müdürü ve üçü Müslim ve üçü gayrimüslim ahaliden seçilmiş kişilerden oluşuyordu (md. 13). 1864 nizamnamesinde ise valinin başkanlığındaki vilayet daire meclisin yapısı şöyle idi; defterdar, mektupçu, müfettiş-i hükkam-ı şeriye, hariciye müdürü ile ikisi Müslim ikisi gayrimüslim ahaliden seçilen üyelerden oluşacaktı (1864 Nizamnamesi, md. 13). Aynı nizamnamede müfettiş-i hükkâmlık memuriyetinin sonradan ilga edilerek bu görevin merkez naibine verildiği belirtilmektedir (md. 13, dipnot).
[175] Ayrıntı için bkz; Sefer Şener, **a.g.e.**, s. 40-43.
[176] **BOA, A.MKT.ŞD** 88/36, 1 Ca 1306 (03.01.1889).

yapılmamıştı.[177] Bağdat'ın özel şartları nedeniyle, Vilayet İdare Meclisi nizamnamede bahsedilenden biraz daha farklı bir çekirdek yapıya sahipti; 1870 yılından önce meclisin devamlı üyeleri, kadı, müftü, nakib-ü'l-eşraf, defterdar ve mektupçudan oluşmaktaydı.[178]

1871 Vilayet Nizamnamesi'nde taşra meclis üyeleri tek tek sayılmamış; meclislerin görevleri ve yetki alanları sıralanmıştır. Vali ve vilayet erkânını oluşturan memurlar ise ayrıca görevleriyle birlikte belirtilmiştir. Nizamnameye göre, vilâyet idaresinin şubelerini (ş'uabât-ı idâresini) oluşturan bu memurlar, vali muavini, defterdar, mektupçu ile umur-ı ecnebiye, ticaret, ziraat, maarif müdürleri, tarîk eminleri, Defter-i Hakani, emlâk, nüfus ve evkaf idarelerinin reisleri ve alay beyinden ibarettir (1871 Vilayet Nizamnamesi, md. 3). Görüldüğü üzere 1871 Nizamnamesi'yle vilayet idaresine vali yardımcısı, Defter-i Hakani ve evkaf reisi gibi yeni memurların katılmasının yanında Tuna Nizamnamesinde ve Vilayet Nizamnamesinde; umur-ı nafia memuru ve umur-ı hariciye memuru (ya da hariciye müdürü) biçiminde anılan (md. 10 ve md. 11) görevlilerin isimleri de sırasıyla tarik emini ve ecnebiye müdürü biçiminde değiştirilmiştir.

Vilayet idare meclisi idarî, malî, ticarî ve ziraî, hariciye ve bayındırlık konularını görüşür ve hukukî konulara karışmazdı (1864 Vilayet Nizamnamesi md 14). 1871 nizamnamesinde meclislerin idarî görevleri daha ayrıntılı biçimde belirtilmiştir. Buna göre; öşür ve diğer vergilerin ihalesi, kamu binalarının inşası ve korunması, gelir ve giderlerin idaresi ve denetlenmesi, livalar arasında yol yapımı, kaza ve köylerin kurulması, ziraat ve ticaretin geliştirilmesi, güvenliğin sağlanması, belediye meclislerinin aldıkları kararların incelenmesi gibi idarî, malî ve adlî konular meclislerin görevleri arasındaydı (1871 Vilayet Nizamnamesi, md. 77).

Fransa'da ise, daha erken bir tarihte oluşturulan vilayet meclisleri (Conseil de Préfecture) idarî yargılama hakkına sahipti. 18 Şubat 1800 tarihli yasa ile seçim yoluyla oluşturulan ve genel kurul halinde çalışan bölge ve vilayet idareleri kaldırılmış, bunların yerine idareden sorumlu olarak vali atanmış ve yargıdan

[177] Sefer Şener, **a.g.e.**, s. 35.
[178] Bkz; Ceylan, "Bağdat Eyalet Meclisleri", s. 351.

sorumlu olarak da vilayet meclisleri oluşturulmuştur. Bu meclisler gerçek manada yargı organlarıydı. Fransa'da bahsi geçen yasaya göre vilayet meclislerinin görevleri; vergi uyuşmazlıkları, bayındırlık işlerinden dolayı ortaya çıkan uyuşmazlıkları, ulusal emlak ve anayollarla ilgili uyuşmazlıkları kapsıyordu. Daha sonra yayınlanan yasalarla meclislerin yetkileri genişletilmiştir. 1803'te taşımacılığa açık olmayan suyollarının temizlenmesi, 1804'te köy yollarının yapımı, 1807'de bataklıkların kurutulması bunlar arasında sayılabilir. Vilayet meclisleri ayrıca 1831'de belediye seçimleri konusunda da yetkili kılınmıştır. 1884'te ise vilayet meclislerine, küçük belediyeler için malî yargı yetkisi kazandırılmıştır. Fransız vilayet meclislerinin idarî yapısı, vilayetin büyüklüğüne göre değişiyordu. Üç ila beş üyeden oluşan meclisin başkanı hukuken vali idi. Oylamada eşitlik durumunda valinin oyu belirleyici oluyordu. Ancak zaman içerisinde valiler meclislere daha az başkanlık etmeye ve yerlerine bir üyeyi başkan olarak atamaya başlamışlardı. Meclis üyelerinin göreve getirilmeleri ve görevden alınmaları valinin inisiyatifi altında idi. 21 Haziran 1865'te yapılan bir reformla, meclislerde valiye artık başkan yardımcılığı mevkisi verilmiş, önceden valinin kalemine bağımlı biçimde çalışan meclisler için yeni bir kalem teşkilatı oluşturulmuştu. Oturumların açıklığının kabul edildiği meclislerde üyeler için hukuk diploması veya on yıllık idarî ya da adlî görev koşulu getirilmiş ve üyelik ile diğer kamu görevlilerinin *bağdaşmazlığı kuralı* benimsenmişti.[179] Görüldüğü üzere Fransız vilayet meclislerin oluşturulmasında öncelik idarî yargı konusu iken Osmanlı'da vilayet idare meclislerinde esas amaç mahallî ihtiyaçların giderilmesi için yapılan idarî ve malî hizmetlerdir.

İbrahim Hakkı, Fransa departmanlarındaki meclisleri Genel Meclis (Conseil de Générale) ve Vilayet Meclisleri (Conseil de Préfecture) olmak üzere ikiye ayırarak incelemiştir. Buna göre Genel Meclis -Osmanlı'daki Vilayet Umum Meclisleri gibi- vilayetin bayındırlık ve vergi gibi konularını müzakere ederdi. Osmanlı'daki Vilayet İdare Meclislerinin muadili olan Fransız Vilayet Meclisleri hükûmet tarafından atanmış 5-6 üyeden oluşan mahallî idarelerdir. Arrondismanlarda (sancaklarda) ise beş kanton için bir üye ve dokuzdan aşağı olmamak üzere seçimle gelen üyelerin oluşturduğu bir meclis vardır. Bu meclis sancakların tüzel kişiliğe

[179] Bkz; Karahanoğulları, **a.g.e.,** s. 17-20.

sahip olmadığı için departmanlara bağlıdır.[180] Fransız vilayetlerinde ayrıca Genel Meclisler tarafından seçilen üyelerden oluşan Vilayet Komisyonları bulunurdu. Her ay düzenli olarak toplanan bu komisyonlar vilayetin idarî, malî ve diğer işleriyle ilgili çalışmalar yapar ve Genel Meclis'i bilgilendirirdi.[181]

Osmanlı Devleti'nde vilayet meclislerinin müzakereleri ve kararlarının uygulanma biçimi ayrı bir nizamnameyle düzenlenmemiş; meclislerin toplantı usulü, zamanı ve kararların uygulanması geleneğe ve mülkî amirin inisiyatifine bırakılmıştır. Bu meclislerde görüşülecek konular vali tarafından gündeme alınmaktaydı. Yukarıda bahsedilen bu görevler her yerde ve her zaman olması gerektiği gibi yerine getirilmiyordu. Çoğunlukla önemsiz olan konular merkezî idareye soruluyor veya vilayet meclisi, yetkilerini aşan konulara hatta yargı organlarının işlerine müdahale ediyordu.[182] Bununla birlikte Musa Çadırcı; Tanzimat döneminde Edirne, Bursa ve Aydın gibi vilayetlerde idare meclislerinin amaçlanan biçimde çalıştıklarını gösterir kanıtlar bulunduğunu belirtmektedir.[183]

Vilayet idare meclislerinin aşırı iş yükü diğer bir önemli sorundu. Merkezî idareler vilayetlerdeki neredeyse bütün memurlarının işlemlerini idare meclislerine tasdik ettrimeyi usul haline getirmişlerdi. Ancak meclise gelen evrakın çok sayıda olması sebebiyle, bunlar tetkik edilecek olsa tüm mesainin tasdik işlemlerine ayrılması gerekirdi. Dolayısıyla evrakların altına "*alel usul tasdik kılındı*" ibaresi yazılmaktan başka bir şey yapılmazdı. Diğer taraftan görevlerinde suistimaller yapan memurların her işleminin meclis azalarının "alel usul" yaptıkları tasdiklerinden

[180] İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları**, varak 8.
[181] Tural, **Devlet Sistemi,** s. 337.
[182] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 72-73.
[183] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 258. Dönem sonunda, Konya vilayet idare meclisinin de her gün toplantı yaptığını görüyoruz. 29 Ocak 1910'da 23. toplantısını yapan Konya Vilayeti umum meclisinin -gündemi eğitim idaresi ve finansmanı olan- toplantı özeti için bkz; **Konya Gazetesi,** No: 1958, 22 Şubat 1325 (7 Mart 1910), s. 1. 6 Şubat 1910'da yapılan 30. toplantının konusu ise ziraat ve bayındırlık işleri idi. Bkz; **Konya Gazetesi,** No: 1960, 08 Mart 1326 (21.03.1910), s. 2. Gazetede "meclis-i idare" yerine "meclis-i umum-i vilayet" ifadesi kullanılmıştır. Dönemin hukukçularından Mustafa Şeref de "Meclis-i Umumi" ifadesini kullanmıştır. Bkz; Mustafa Şeref, **a.g.e.,** s. 43. Aslında vilayet umum meclisleri aşağıda bahsedileceği üzere yılda bir kere vilayet merkezinde toplanan genel bir meclistir. İki meclisin birbirinden ayırt edilmesi için her gün toplanan meclise Vilayet İdare Meclisi; yılda bir kez toplanan meclise ise Umum Meclis demeyi tercih ettik.

geçmiş olması, memurların mühürlerin arkasına saklanarak yaptıkları usulsüzlükleri meşrulaştırmasına sevk ediyordu.[184]

Bazı vilayetlerin idarî yapılarında sadece meclisler değil aynı zamanda seçilmiş üyelerden oluşan, Maarif, Nafia ve Ziraat komisyonları ve ayrıca bakayaların tahsili gibi spesifik konular için oluşturulan komisyonlar da mevcuttu. Bölgenin sorunlarının çözümü bu komisyonlarda büyük ölçüde yerel temsilcilere bırakılmıştı.[185] Bununla birlikte bu komisyonlarda yerel halkın bulundurulması Ortaylı'ya göre aslında taşra yöneticilerinin etki ve denetimini kolaylaştıran bir etken olarak düşünülmüştü.[186] Diğer taraftan valilerin Tetkik-i Bakaya ve Ferağ-İntikal komisyonlarına başkanlık etmek zorunda olmaları, onları diğer önemli işlerini görmekten ve teftiş gezilerine çıkmaktan alıkoyuyordu. Tevfik Biren'e göre, valiler bu komisyonların işleriyle gerçekten ilgileniyor olsalar, başka hiçbir işe vakitleri kalmayacaktı.[187]

On dokuzuncu asrın sonunda, Rumeli vilayetleri için hazırlanan reform paketine[188] idarî yapı için de bir madde eklenmişti. Yeni düzenlemeye göre, Edirne Vilayeti'nin idarî teşkilat yapısı diğer Rumeli vilayetlerinin teşkilat yapısına uygun hâle getirilecek ve bu vilayetlerin idare meclisinde seçimle gelen Müslim ve gayrimüslimlerden oluşan üye sayısı altı olacaktı. Üç üye diğer milletlerden (Rum, Yahudi Hıristiyan gibi) seçilecek, diğer üç üye de Müslimlerden oluşacaktı. Gayrimüslim ahalisi karma (muhtelit) olan sancaklarda iki gayrimüslim üye seçilecek ve bu seçimde milletlerin nüfusu dikkate alınacaktı. Vilayat-ı Şahane valiliklerine birer muavin verilecek, vilayetlerin mülkî, adlî ve malî işleri için -üç yıllık- bir teftiş heyeti oluşturulacaktı.[189]

---

[184] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları,** C: 2, s. 56-57.
[185] Bkz; Kırmızı, "19. Yüzyılda Osmanlı Taşra İdaresi", s. 313; Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri**, s. 137; Öğüt, **a.g.e.,** s. 361.
[186] Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", s. 78; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 70, s. 86.
[187] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları,** C: 2, s. 55.
[188] "Rumeli Vilayat-ı Şahanesine Mahsus Mevad-ı Islahiye Layihası", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 10 Nisan 1312 (22 Nisan 1896), s. 274-276.
[189] Bkz; **a.a.b.** İ. Hakkı Göreli, 1880'de Rumeli Vilayetlerinin idaresine dair Berlin Anlaşması'nın 23. maddesine dayanarak yabancı devlet memurları ve Osmanlı memurlarından oluşan bir komisyon

1.2.4.2. Liva ve Kaza İdare Meclisleri

1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ni takiben 1867 yılından itibaren tüm imparatorluk geneline yayılan yeni organizasyon şemasında, sancak yerine liva tabiri kullanılmış, sancağın idarecisi olan kaymakamın yerini de mutasarrıf almıştır. Kaza birimi 1842 yılında sahip olduğu statüyü korumuş fakat seçimle işbasına gelen kaza müdürü yerine hükûmetçe atanan kaymakam işbasına getirilmiştir. Böylece en önemli değişiklik kaza idaresinde yapılmış köy idaresinde ise önemli bir yenilik yapılmamıştır.[190]

Vilayetin alt kademesi olan livaların idarî, malî, güvenlik, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ait işlerinin ve idarî uyuşmazlıklarının görüşülüp karara bağlandığı; fakat hukukî işlere müdahale edilmediği organlar liva idare meclisleriydi (1864 Nizamnamesi, md. 34). 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle liva meclisinin görevleri daha ayrıntılı biçimde belirlenmiştir. Ziraat, ticaret, eğitim, bayındırlık ve sağlık işleri yanında, livanın gelir-giderlerinin tetkiki, menafi sandıklarının teftişi, hükûmetin menkul ve gayrimenkul varlıklarının gözetilmesi ve muhafazası, kaza yollarının yapımı, vilayet idaresinden livaya tarh olunan verginin kazalar temelinde taksimi ve tahsilinin müzakeresi ile bu işlere dair kazalardan gelen evrakın tetkiki gibi görevler meclise yüklenmiştir (1871 Nizamnamesi, md. 90).

Tuna tecrübesinden sonra livalarda oluşturulan bu meclislerin başkanı mutasarrıftı. Livanın merkezi olan kazanın hâkimi, muhasebeci, tahrirat müdürü, müftü ve gayrimüslim cemaatlerin ruhani reisleri meclisin doğal üyeleridir. Ahali tarafından seçilen iki Müslim ve iki gayrimüslim üye de meclisin kadrosundaydı (1864 Nizamnamesi, md. 33).[191] 1871 nizamnamesiyle liva idaresindeki memur sayısı da artırılmış; Defter-i Hakani memuru ve zaptiye amiri gibi üyeler de bu

---

tarafından 449 maddelik bir kanun hazırlanıp yayınlandığından bahseder. Bkz; İsmail Hakkı Göreli**, İl idaresi,** Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No: 22-4, 1952, s. 9. Bu kanunun Düstur'da yer almadığını belirten Göreli kanun metnine dair kaynak göstermemiştir.

[190] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 252; Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri**, s. 31.

[191] 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde yukarıda bahsedildiği gibi liva ya da sancağın idarecisi kaymakam idi. hâkim, müfti-i belde, gayrimüslim ahalinin ruhani reisleri, mal ve tahrirat müdürleri ile üçü Müslim üçü gayrimüslim altı daimi üyeden oluşan bir liva idare meclisi öngörülüyordu (md. 35).

meclise katılmışlardır (md. 3). Liva idare meclisleri kaza idare meclislerinin ve nahiye meclislerinin üst organı konumundadır. Bu meclislerin kararları ve işlemleri liva idare meclisleri tarafından kontrol edilirdi. Uygulamada liva meclislerinin yapısı vilayet meclislerinden farklılaşabiliyordu. Örneğin Arabistan ve Anadolu vilayetlerinde gayrimüslimler azınlık derecesinde oldukları için liva meclislerinde gayrimüslimlerin sayısı bir kişiden ibaret olmuş ya da hiç bulundurulmamıştır.[192]

Kaza idare meclisleri kaymakam başkanlığında, mal müdürü, tahrirat kâtibi, kaza hâkimi, müftü ve gayrimüslim cemaatin ruhani reisleri gibi doğal üyeler ile ikisi Müslim ikisi de gayrimüslim dört seçilmiş üyeden oluşuyorlardı.[193] 1871 Nizamnamesinin kaza idaresine Defter-i Hakani memuru, emlak ve nüfus ketebesi ve kaza zaptiye amiri gibi üyeleri kattığını da ekleyelim (md. 3). 1871 nizamnamesinde sayılan Kaza Meclisi'nin görevleri Liva Meclisi'nin görevlerinin kaza idarî yapısına göre tarif edilmesinden ibarettir. Görevlerin niteliği ve konusu hemen hemen aynıdır. (bkz; md. 92). Bu meclislerde de liva meclislerinde olduğu gibi Müslim-gayrimüslim üye sayısında nizamnameye çoğunlukla uyulmamıştır. Tanzimat, idarî işlerde uzmanlaşma ve şubeleşme kuralını getirmişti. Kaza meclisleri de bu kurala uygun biçimde, o yerdeki idarî davalara, gelir-giderlerin incelenmesine, sağlık, bayındırlık, idarî, malî ve ziraî işlere bakar ve karara bağlarlardı. Ayrıca vergi itirazlarının ilk mercii kaza meclisleriydi. Ancak bu meclisler taşra idaresindeki hiyerarşik yapıda en alt kademede olduğu için hareket alanı kısıtlıydı. Dolayısıyla en küçük sorunda bile üst kademelerle yazışmaya girmesi kırtasiyeciliği artırıyordu.[194]

Burada sorun, doğal olarak sadece kırtasiyecilik değildir. Konunun teori ve pratikte başka bir arka planı da mevcuttur. Örneğin Saraçoğlu, sancaklarla –burada Vidin Sancağı- merkez vilayet arasındaki yazışmalardan ya da merkez tarafından belirlenmiş bu iletişim biçiminden yola çıkarak, siyasî etki alanı doğuran bu

[192] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 258-259; Ortaylı, **Mahallî İdareler**, s. 80-81. Vilayet, liva, kaza idare meclislerinde uygulanan seçim usulü için bkz; 1864 Vilayet Nizamnamesi, md: 67-82.

[193] 1864 Tuna Nizamnamesi'nde ise kaza idaresinin kaymakam muavini olan Kaza Müdürü'ne ait olduğu belirtilmekteydi (md. 37 ve md. 47). Tuna Nizamnamesi'nde bahsedilen kaza meclisi üyeleri de sonraki uygulamadan çok farklı değildir; Kaza hâkimi, müfti-i belde, gayrimüslimlerin ruhani reisleri, kaza kâtibi ve iki Müslim ikisi de gayrimüslim dört kişilik azalar kaza meclisinin üyelerini oluşturuyorlardı (md. 50).

[194] Ortaylı, **Mahallî İdareler**, s. 82; Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler, s. 77; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 259-260.

prosedürün devletin, yönettiği nüfus üzerinde kurmaya çalıştığı otoritenin ve modern Osmanlı "yönetimselliğinin" (governmentality)[195] bir göstergesi olduğunu öne sürmüştür. Bir anlamda devlet vatandaşlarına raporlar, dilekçeler ve mektuplarla yönetime itiraz ya da katılım/müzakere hakkı tanıyor ancak bu arada onları kendi yönetimselliğinin içine almış oluyordu. Aynı zamanda âyanlar da taşra meclislerine girip kendilerini sisteme entegre ederek idarenin diline ve pratiklerine adapte olmakta ve bu sistemin bir parçası olmaktaydılar.[196] Nadir Özbek, Foucault'nun kullandığı Govermentality kavramını Osmanlı merkez-taşra ilişkileri için yorumlarken devletin governmentalizasyonunu (yönetim tarzını); "*merkezî devletin idarî aygıtlarının vilayetler ve taşranın kırsal kesimlerini kapsayacak şekilde yaygınlaşması*" biçiminde tanımlamış, başka bir açıdan bu süreci Osmanlı taşrasının kolonizasyonu olarak değerlendirmiştir.[197]

Bununla birlikte burada gözden kaçmaması gereken bir husus; özellikle Tanzimat'ın ilanından yıllar sonra bile taşrada nitelikli personel istihdam etmenin neredeyse imkânsız olduğudur. Dahası valiler rutin işleri yaptırmak için bile yeterli personel bulamamaktadır. Dolayısıyla taşra ileri gelenlerinin meclise girmesi aynı zamanda bu teknik zorunluluğun bir sonucudur.[198]

Ayrıca, 1864 nizamnamesi kazanın alt birimi olan nahiyeden sadece bir maddede söz etmekle beraber kuruluşu, organları ve idare usulü hakkında bir hüküm

---

[195] Foucault, Governmentality (yönetimsellik) kavramını, "hedefi nüfus olan, temel bilgi biçimi ekonomi politik ve esas teknik araçları güvenlik aygıtları olan bu çok spesifik; ama karmaşık uygulanmasını sağlayan kurumlar, prosedürler, analizler ve düşünceler, hesaplar ve taktiklerden oluşan bütün" biçiminde tanımlamıştır. Bkz; Michel Foucault, "Yönetimsellik", **Entellektüelin Siyasî İşlevi, Seçme Yazılar: 1**, Çev.: Ferda Keskin ve Osman Akınhay, Ayrıntı Yay., 1. Bs., 2000, s. 285. Governmentality ifadesi, Ferda Keskin tarafından *yönetimsellik* adıyla Türkçeleştirilmiştir.

[196] Mehmet Safa Saraçoğlu, "Sitting Together: Local Councils of Vidin County as Domains of Hybridization (1864-1877), **CAS Working Paper Series,** No. 2/2009, Sofia, 2009, s. 13-15, s. 17-18. Saraçoğlu'nun, Vidin Sancağı'nın 1864 sonrası yeni idarî yapısı ve Vidin özelinde devletin mahallî alandaki idarî yapılanma politikalarını özellikle Foucault'nun Governmentality (Yönetimsellik) teorisi çerçevesinde tartışan daha geniş çaplı bir çalışması için bkz; Mehmet Safa Saraçoğlu, "Letters From Vidin: A Study of Ottoman Governmentality and Politics of Local Administration, 1864-1877", **Dissertation (PhD),** The Ohio State University, 2007.

[197] Nadir Özbek, "Osmanlı Taşrasında Denetim: Son Dönem Osmanlı İmparatorluğu'nda Jandarma (1876-1908)", **Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti,** İstanbul, Der.: Evren Balta Paker ve İsmet Akça, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2010, s. 49, s. 51.

[198] İlber Ortaylı, "From the Ottoman Experiment in Local Government to the First Constitutional Parliament of 1876-77", **The Turkish Yearbook**, Vol: 21, s. 20.

içermemektedir.[199] Aslında, 1864 nizamnamesinden önce de nahiye müdürleri idarî örgütlenme içerisinde yer almaktaydı. Müdür vali tarafından tayin edilir ve meclis mazbatasıyla Dâhiliye Nezareti'ne onay alınmak üzere gönderilirdi.[200] Ancak, nahiyeye bağlı köylerin ihtiyar meclisi üyelerinin toplanmasıyla oluşan meclisli bir örgütlenme 1871 nizamnamesiyle gündeme gelmiştir.[201] Aslında 1871 nizamnamesinde de nahiyelerin teşkilat yapılarına dair önemli bir düzenleme yapılamamıştı. Örneğin, 1886'da hala nahiyelerde belediye teşkilatının kurulup kurulmamasına dair açık bir kanunî düzenleme yoktu.[202] Sonradan nahiyelerde belediye teşkilatının kurulması padişah iradesiyle yasaklanmıştı.[203]

1.2.4.3. Vilayet Umum Meclisleri

Vilayet, liva ve kaza idare meclislerinin dışında vilayet idaresinde bir tür danışma organı olarak çalışan ve yılda bir kere, süresi 40 günü aşmamak üzere toplanan Vilayet Umum Meclisleri bulunuyordu. Bu meclis yine seçilmiş delegelerden oluşuyordu ve diğer idare meclisleri gibi sürekli biçimde toplanmayan bir kuruldu (1864 Nizamnamesi, md. 26 ve 1871 Nizamnamesi, md. 61 ve 67).

Vilayet umum meclisleri günümüzdeki İl Özel İdareleri'nin çekirdeğini oluşturmaktadır. Gerçekten Tuna Vilayeti'nin Nizamnamesi'nde de Vilayet Umum Meclisi bahsi Vilayetin Umur-ı Husussiye'si başlığı altında incelenmektedir. Vilayet Umum Meclisi valinin başkanlığında sancaklardan seçimle gelen iki Müslim ve iki gayrimüslim üyelerden oluşuyordu (1864 Nizamnamesi, md. 25).

Umum Meclis'in toplantı gününden bir ay evvel vilayete bağlı livalarda delegeler seçilirdi. Bu seçim her kazadan Müslim ve gayrimüslim olarak iki

---

[199] "*Bazı kur'ânın ictimâ'ından hâsıl olan küçük dâ'ireler hasbe'l-mevki müstakil kaza olamayub diğer bir kazaya ilhakan idâre olunur ve bunlar nâhiye i'tibâr kılınur*" (1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi, md. 4).

[200] Nahiye müdürünün tayini konusuna halk da teklif anlamında müdahale edebiliyordu. Kastamonu'da müdürü ölen ve bir süre müdürsüz idare edilen nahiyenin sakinleri ölen müdürün oğlunun atanması için Kastamonu Meclisi'ne dilekçe vermişlerdir. **BOA, A.d** 594, H. 1273 (1856-57). Ayrıca bkz; **BOA, BE0.VGG.d** 104, 23 Ca 1287 (21.08.1870), s. 536.

[201] 1871 Nizamnamesinin nahiye idaresi, müdürü ve nahiye meclisine dair maddeleri için bkz; md. 50-58 ve md. 94-104.

[202] **BOA, A.MKT.ŞD** 77/18, 6 Z 1303 (05.09.1886).

[203] **BOA, A.MKT.ŞD** 89/23, 2 B 1306 (04.023.1889).

temsilcinin liva merkezinde toplanarak aralarından üç kişiyi açık oyla seçmeleriyle gerçekleşiyordu. Kazalardan gelen seçmen temsilcileri bayındırlık, eğitim, tarım ve ticaret gibi konularda isteklerini belirten dilekçelerini sancaktan umumi meclise gidecek olan üyelere verirler, onlar da vilayet umum meclislerine bu isteklerle katılırlardı. Toplantı gündemini vali belirlediği için bu kişilerin istekleri ilk olarak valinin sansüründen geçerdi (1864 Nizamnamesi, md. 78). Şura-yı Devlet'in kurulmasından itibaren vilayetlerin yatırım talepleri bu idarenin ilgili birimlerine iletilmekteydi. Kaza Meclisleri'nin yatırım talepleri ise bu meclislerden Vilayet Umum Meclisleri'ne buradan da ilgili birimlere gönderilirdi.[204]

Umum Meclis'te hangi maddelerin görüşüleceği vali tarafından belirlenirdi. Bu konular hakkında -tüzel kişiliğinin olmaması sebebiyle- meclisin karar yetkisi yoktu; yalnızca danışma fonksiyonunu yürütüyordu. Vali görüşmelerden çıkan tavsiye ve istekleri merkeze mazbata şeklinde bildirmekteydi.[205] Umum meclislerin toplantıları Bâb-ı Ali'ye rapor ediliyor ve gelen karara göre hareket ediliyordu (1864 Nizamnamesi, md. 28). Bu raporlar aynı zamanda vilayet gazetesinde ve Takvim-i Vekayi'de yayınlanıyordu. Ancak Ortaylı'ya göre, raporlar gelen delegelerin isteklerini ve tavsiyelerini değil genelde valinin abartılı icraat haberlerini içeriyordu.[206] Ayrıca, 1868 yılında yerel düzeyde yapılacak olan ekonomik gelişmeyle ilgili çalışmaları organize etmek üzere Şura-yı Devlet'in bünyesinde Nafia Dairesi kurulmuştu. Bu daire ziraî gelişmeyle ilgili konuları ele alması

[204] Halep'e bağlı Birecik Kazası'nın vilayet umum meclisi yoluyla gönderdiği yatırım talepleri için bkz; Öğüt, **a.g.e.,** s. 372-373.

[205] İzmir valisinin İnebad Kazası merkez karyesinde bir Pazar kurulması izni konusunda Maliye Nezareti'ne gönderdiği mazbata örneği için bkz; **BOA, BEO.VGG.d** 104, H. 1278 (1861-62), s. 76. Sonraki yıllarda Şura-yı Devlet'in Dâhiliye Dairesi'nde Suriye Vilayeti özelinde bu konu görüşülmüş; Pazar kurulmasına ruhsat verilemesinin vilayet idare meclislerinin mezuniyetleri dairesinde olduğu belirtilmiştir. Şura-yı Devlet'in her yazışmada bu konunun vilayetlerin mezuniyetleri dâhilinde oluğunu vurgulamasına rağmen vilayetler pazar konusunu Dâhiliye Nezareti'ne, nezaret de Şura-yı Devlet Dâhiliye dairesine göndermeye devam ediyordu. **BOA, A.MKT.ŞD** 89/9, 23 C 1306 (24.02.1889); **A.MKT.ŞD** 88/11, 12 R 1306 (16.12.1888); **A.MKT.ŞD** 87/34, 10 S 1306 (16.10.1886). Taşrada mahalle kurulması da tabii olarak merkezin iznine tabii idi ve mahalle kurulması talebi ciddi bir bürokratik süreçten geçiyordu. Kastamonu Vilayeti'ne bağlı Bolu Sancağı'nın Düzce Kasabası'nda bir mahalle kurulmasına dair yapılan talep Şura-yı Devlet'in kararı ve padişahın onayıyla (iradesiyle) kurulmuştu. **Kastamonu Gazetesi**, No: 1165, 25 Kasım 1896, s. 2.

[206] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 89-91.

yanında, Vilayet Umum Meclisleri'nin altyapı hizmetleri ve iktisadî konularla ilişkili hazırlamış oldukları bir yıllık raporları da incelemekle görevli idi.[207]

Vilayet Umum Meclisleri'nde genellikle devlet ve vilayet yollarının onarım ve bakımı, tarım ve ticaret konuları ve vergi düzenlemeleri gibi konular görüşülürdü (1864 Nizamnamesi, md. 29). 1871 Nizamnamesi'nde Meclis-i Umumi'nin vazifeleri daha ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Buna göre Vilayet Umum Meclisleri; yolların-köprülerin düzenlenmesi ve yapımı, ticaret, sanayi, sağlık ve eğitim konuları, tüm vilayete ait verginin taksimi, tahsili ve yeni vergi konulmasını, her nev'i tahıl tohumunun ve hayvanât cinsinin ıslahını, emlâk-i umûmiyyenin alım, satım ve el değiştirmesi[208] gibi konuları görüşmekle görevliydi (1871 Nizamnamesi, md. 62, 63 ve 64).

Vilayet Umum Meclisleri'nin de diğer taşra meclisleri gibi idarî ve malî tüzel kişilikleri yoktu. Dolayısıyla kendi adlarına karar veremiyorlar ve vilayete özel gelir-giderlerin yer aldığı bütçeler hazırlayamıyorlardı.[209] Kısaca vilayetler bütçeden, emval ve emlaktan mahrumdu.[210] Sami Onar da bu konuya vurgu yapmış, hükm-i şahsiyeti (tüzel kişiliği) ve patrimuanı (mal varlığı) olmayan bu meclislerin tam olarak bir mahallî yerinden yönetim teşkilatı sayılamayacağını belirtmiştir.[211] Fransa'da ise 1893 yılından itibaren vilayetlerin (departmante) kendilerine ait özel bütçeleri vardı; dolayısıyla artık vilayetlerin gelir-giderleri devlet bütçesinde yer almıyordu.[212]

Taşra meclislerinin merkezî idareyle hangi yollarla iletişime geçtiğinden kısaca bahsedersek; 1869 yılına kadar merkez ile taşra arasındaki iletişim Sadarete

---

[207] Güran, "Ziraî Politika", s. 220-221; Öğüt, **a.g.e.,** s. 360. Burada Öğüt, Adana ve Mersin meclislerinin 1867-68 yılları arasındaki bir yıllık faaliyet raporunun ayrıntısını vermektedir.

[208] Halep Vilayeti'nde kaza meclislerinin bir defada yapacağı imar ve satışlar yüz dönümle sınırlandırılmış; bu miktar üzerindeki satışlar Vilayet Umum Meclisi'nin sorumluluğuna bırakılmıştı. Bkz; Öğüt, **a.g.e.,** s. 369.

[209] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 262.

[210] Mustafa Şeref, **a.g.e.,** s. 46.

[211] Onar, **a.g.e.,** s. 582. Onar, Tanzimat'tan sonra mahallî idare eğilimlerinin oluşmasını ekonomik ve sosyal gelişimin ürünü olmaktan ziyade siyasî amaçlara bağlamış, 1864 ve 1871 nizamnamelerinin de ecnebi tazyiklerle hazırlandığını zaten bu uygulamaların da özellikle Hıristiyan nüfusun yoğun olduğu alanlarda başlamasının bu siyasî amacın bir göstergesi olduğunu öne sürmüştür. Onar, **a.e.,** s. 582-583.

[212] "Bütçe", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 3, No/S: 11, 1909, s. 346-347.

bağlı olan Dâhiliye Kalemi ve Kitabeti tarafından yürütülüyordu. Taşradan gelen yazılar ilgili makama değil de bütün vükelaya ayrı ayrı yazılıyordu. Bu karışıklığı ve gecikmeyi önlemek için mülkî işlerin Bâb-ı Âli'ye, askerî işlerin Seraskerliğe ve malî işlerin de Maliye'ye yazılmasına karar verildi.[213] Taşra idareleri ve merkez arasındaki iletişim temel anlamda Dâhiliye Nezareti tarafından kurulmaktaydı. Örneğin Aydın Valisi suyollarının tamiri için Dâhiliye Nezareti yoluyla Maliye Nezareti'yle irtibata geçiyordu.[214] Taşranın merkezle iletişiminde taşra idareleri arasında da bir hiyerarşi mevcuttu. Örneğin kaza meclisinin düzenlediği mazbata öncelikle vali tarafından görülür ve yine onun vasıtasıyla ilgili merkezî birime (örneğin Maliye Nezareti'ne) gönderilirdi.[215] 1871 Vilayet Nizamnamesi gereğince de mutasarrıflar öncelikle vilayetteki en büyük yetkili olan valiyle irtibat kurmadan Maliye Nezareti'yle yazışma yapamazlardı. Aksi davranış sergileyen taşra idareleri merkezî idare tarafından uyarılıyorlardı.[216]

Abdülhamid II döneminde ise merkeziyetçilik ayrı bir görüntüye bürünmüştür. Özellikle 1890'lardan itibaren hükûmeti devre dışı bırakıp ipleri eline almak isteyen Abdülhamid II, devletin hemen her sorununa bizzat müdahale

---

[213] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 32-33, s. 60.
[214] **BOA, BE0.VGG.d** 104, H. 1286 (1869-70), s. 457.
[215] **BOA, BE0.VGG.d** 104, 4 M 1281 (09.06.1864), s. 158-159.
[216] **BOA, MAD** 8841, 3 Ş 1289 (06.10.1872), s. 29. Taşra ile merkez arasındaki iletişim şekline başka bir örnek de Hüdavendigar Vilayeti'nin vergi sorunu ile ilgili yapılan resmî yazışmalardır. Maliye Nezareti'ne bağlı Meclis-i Maliye Hüdavendigar Vilayeti'nin hayvan rüsumu bedelinin ihalesiyle ilgili bir sorunu öncelikle Dâhiliye Nezareti'ne yazmış Dâhiliye Nezareti ise konuyu Hüdavendigar Vilayeti'ne aktarmış ve Maliye Nezareti'ne vilayetten aldığı bilgiyi iletmiştir. **BOA, DH.MKT** 269/12, 5 S 1312 (08.08.1894). Cezayir-i Bahr-i Sefid Vilayeti müskirat resminin tahsil miktarı ile ilgili bir sorunu Dâhiliye Nezareti'ne, nezaret de Şura-yı Devlet'e göndermiştir. Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi ise Maliye Nezareti ve Düyûn-ı Umumiye İdaresi'nden konuyla ilgili bilgi alıp tekrar kararını Dâhiliye Nezareti'ne bildirmiştir. Bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 91/75, 27 M 1307 (23.09.1899). Vilayetlerin idarî ve malî konularda merkezî idareyle Dâhiliye Nezareti yoluyla iletişime geçtiklerine dair diğer örnekler için bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 77/18, 6 Z 1303 (05.09.1886); **BOA, ŞD.DH** 2453/7, 3.Ş.1299 (20.06.1882). Nadir Özbek'in verdiği yazışma örneklerinden taşranın idarî ve hatta bazen malî işlerinde son sözün Dâhiliye Nezareti'ne ait olduğunu görüyoruz. Nadir Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı ve Siyaset, 1876-1908", **Doğu Batı Düşünce Dergisi, Osmanlılar II**, S. 52, Ankara, 2010, s. 186. Diğer taraftan, vilayet maliye memurları Maliye Nezareti'ne bağlı birimlerle direkt olarak iletişime geçebilmekteydiler. Bir örnek olarak Maa Tahrir Vergi İdare-i Umumiyesi'nin malî konularda taşrayla yaptığı yazışma kayıtları için bkz; **BOA, ML.MKT.d** 375, 07 Ra 1319 (24.06.1901). Bağdat Valisi'nin ve defterdarının Maliye Komisyonu'na gönderdikleri vilayetin malî darlığı hakkındaki telgrafları için bkz; **BOA, Y.PRK.ML** 21/71, 17 R 1319 (03.08.1901). Ayrıca valiler Sadaretle de direkt olarak yazışabiliyorlardı. Erzurum Valisi'nin Sadrazama gönderdiği tahrirat için bkz; **BOA, MVL** 617/80, 20 Ca 1278 (23.11.1861).

ediyordu. Padişahın sadece merkezî idare değil taşrayı da kontrolü altına almak isteyişinin somut örneklerinden biri saray bürokrasisinde oluşturduğu Mabeyn Şifre Kâtipliği'dir. Bu birim yoluyla merkezî daireleri devre dışı bırakan padişah, taşradaki mülkî amirler, komutanlar, elçi ve konsolos gibi görevlilerle şifreli biçimde direkt olarak haberleşiyordu.[217] Abdülhamid II'nin bu merkeziyetçi tavrı bir yönüyle dış baskılara dayanmaktadır. Şöyle ki Batılı devletler bu padişah zamanında merkezde etkin olamayınca, müdahalelerini taşraya taşımışlar ve bu sefer taşrada reform yapılması için baskılara[218] başlamışlardı. Abdülhamid II ise Avrupa'nın baskıları artınca Dâhiliye Nezareti'ni aradan kaldırıp doğrudan valilerle irtibata geçmişti. Valilerin her zamanki muhatapları artık nezaretlerin memurları değil; Saray memurlarıydı.[219]

Avrupa'da ise merkez ve taşra arasındaki iletişim gelişmiş bürokratik kurumlar yoluyla sağlanıyordu. Bunlara en iyi örnek İngiltere'deki Local Government Board idi. Amerika'da da merkez ve taşra arasındaki iletişimi, birçok komisyon yönetiyordu. Fransa, İtalya ve Almanya'da da bürokratik yapı içerisinde iletişimi sağlayan benzer gelişmiş örnekler mevcuttu.[220]

Taşra meclisleri aslında yerel halkın taşra idaresindeki etkinliğini değil; merkezin taşra üzerindeki -nispî- kontrol ve denetim gücünü artırmıştır. Zaten merkezî idarenin de halkı yönetime katma ya da demokrasiyi ülke geneline yayma gibi bir emeli yoktur. Osmanlı hükûmeti, imparatorluğun karmaşık toplumsal yapısı içerisinde taşra meclislerini bir denge ve denetim unsuru olarak kullanmıştır. Bununla beraber, taşra meclisleri uygulamasının en önemli sonuçlarından biri yerel eşraf ya da âyanların meclisler yoluyla taşra idaresinde önemli roller üstlenerek nüfuzlarını daha da artırmalarına imkân tanınmış olmasıdır. Öyle ki Osmanlı'nın ilk

---

[217] Ayrıntı için bkz; Ali Akyıldız, "II. Abdülhamid'in Çalışma Sistemi, Yönetim Anlayışı ve Babıâli'yle (Hükûmet) İlişkileri", Ankara, **Osmanlı 2, Yeni Türkiye Yay**., 1999, s. 286-288. Şifre katipliği birimi ve fonksiyonları için ayrıca bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları,** C: 1, s. 58.

[218] Örneğin, Rus konsolosunun Rumeli'deki ıslahatlar konusunda yaptığı baskılar için bkz; **İSAM, HHP Evrakı** 1/26, 13 Z 1320 (13.03.1903).

[219] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 300; Kırmızı, "19. Yüzyıl Osmanlı Taşra İdaresi", s. 307; Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri**, s. 39.

[220] C. F. Bastable, **Public Finance**, London, Third Edition, Revised and Enlarged, Macmillan and Co., Limited, 1932, s. 127.

parlamenterlerinin bir kısmı, vilayet idare meclislerindeki bu eski ayan üyelerden oluşacaktır.[221]

Engelhardt'a göre Osmanlı taşra meclislerinin, örnek alınan Fransız meclislerinden tek farkı; Osmanlı vilayet meclislerinin sürekli biçimde toplanması ve idare ile adliye işlerine her gün müdahale etmesiydi.[222] Davison, taşra meclislerinin 1864 yılına kadar gerçekte temsili bir nitelik taşımadıklarını ve mülkî amirlerin ya da ayan grubunun meclis üzerindeki baskıları nedeniyle bu meclislerin gerçek bir ilerleme aracı olmadığını yazmıştır.[223]

Nitekim Taşra meclislerinde yapılan seçimler genelde göstermelik[224] bir uygulama idi. Seçilen üyeler aslında hep aynı kişilerden oluşuyordu; bunlar mülkî amirlerle anlaşan, onların tayinleriyle atanan ya da cemaat ileri gelenlerin saptadıkları o mahallin ileri gelen kişileriydi. Bu durum vilayet yöneticilerinin de işine geliyordu. Çünkü hizmetlerin yerine getirilmesinde bu kişilerden büyük oranda istifade ediyorlardı. Örneğin bayındırlık[225] ve eğitime ilişkin yatırım harcamalarının karşılanması için bu ileri gelen meclis üyelerinden iane toplanıyor ve üyelerin ahali üzerindeki etkilerinden faydalanılarak, bedeni hizmetlerin gerektiği işlerde halkın bu kişiler yoluyla örgütlenmesi veya halktan nakdî yardım alınması sağlanıyordu.[226]

Bazı vilayetlerdeki mevcut toplumsal yapı, aynı kişi ya da aile üyelerinin yıllarca vilayet meclis üyeliği yapmaları imkânını doğuruyordu. Örneğin Halep'te

---

[221] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 79-80, s. 93-94; Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", s. 75; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 258.

[222] Engelhardt, **a.g.e.,** s. 107.

[223] Davison, **a.g.e,** s. 147-148.

[224] İngiliz Konsolosu Palgrave de taşrada oluşturulmaya çalışılan-yarı seçimli- bu temsili sistemin aslında bir illüzyon (delusion) olduğunu aynı dönemde hem Rusya hem de Türkiye'de yapılan reformların taşrada yine taşralı önde gelenlerin gölgesi/kuralları altında yapıldığı; seçim sisteminin yine onların lehine olduğu, dolayısıyla yapılan reformların da adaletsiz olduğunu yazmıştır. Palgrave, **a.g.e,** s. 46.

[225] Merkezî idare en çok yol yapım ve onarım işlerinde halktan yararlanıyordu; "…*min el kadim mezkûr kaldırımlar bozuldukça civarda bulunan kasabalardan kaldırımcı ve köylerden taş getirilip yaptırıla geldiği beyanıyla*…", bkz; **BOA, A.d** 594, H. 1273 (1856-57). Bununla birlikte aynı dönemde Hicaz, Bağdat, Basra, Trablusgarp, Bingazi ve İşkodra vilayetleriyle İstanbul halkı yol yapımından muaftı. Bkz; Çadırcı, **Anadolu Kentleri**, s. 269.

[226] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 37, s. 212, s. 216; Öner, **a.g.e,,** s. 264-266; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 20-21, s. 33, s. 78, s. 88. Muhassıllık meclislerinde uygulanacak olan seçim usulüne dair nizamnamenin metni için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 333-337.

baskın olan iki aile öteden beri vilayet yönetiminde önemli bir yere sahipti. Cabiri ailesine mensup Muhammed Esad Paşa 1888-1911 yılları arasında birkaç defa tekrar seçilerek toplam on beş yıl vilayet meclis üyeliği yapmıştı. Müderris ailesine mensup üç kişi 1860'lardan 1906'ya kadar periyodik olarak mecliste görev almışlardı ve görev süreleri en az yirmi iki yıldı. Bu durum Tanzimat öncesi ve Tanzimat'ın ilk yılları için de farklı değildi. Ailelerin vilayetteki baskın konumları 18. asra kadar gidiyordu. Kısaca Halep'te en azından üç aile ve Şam'da altı aile vilayet yönetiminde kadrolaşmıştı. Vilayet Meclisi üyeliği bu ailelerin kendi içerisinde babadan oğla geçmekteydi.[227] Halep'teki durum aslında Tanzimat'ın ilk yıllarında taşra ileri gelenlerinin aleyhine bir biçimde değiştirilmeye çalışılmış ancak sonradan durum eski haline geri dönmüştü. 1850'lerin başında Osmanlı idaresi Halep'teki eşraf ve yeniçerilerin gücünü kırarak kontrolü eline alabilmiş ve reformlar gerçekleştirilebilmişti. Ancak sonradan yerel grup liderlerine eski itibarları geri verildi. Taşra meclislerinde eski baskın konumlarını tekrar sağlayan âyanlar Kırım Savaşı'nın gündeme gelmesiyle merkezî idarenin zayıflığından faydalanarak daha da güçlendiler. Sonuçta Halep'te merkezî idarenin temsilcisi olan vali ile yerel güçlerin arasındaki iktidar savaşı, vilayet meclisindeki ağırlıklarını artıran yerel güçlerin lehine sonuçlanmıştı.[228] Reşat Kasaba'ya göre, vilayet meclisleri reform araçları olmaktan ziyade çoğu durumda merkez ve taşranın çıkar temsilcileri arasındaki bir savaş alanına dönüşmüş; statükonun değişimine karşı engel oluşturmuşlardı.[229]

Bununla birlikte Abdülhamid II idaresinin son yıllarında, merkezle taşra arasında ulaşım ve iletişim ağlarının gelişmesi ve merkezî bürokrasinin genişlemesi eşraf nüfuzunu azaltmaya başlamıştır. Ayrıca Avrupa ile yapılan ticaretin büyümesi ve Avrupalı tüccarların yerli gayrimüslimlere olan bağımlılıklarının artması da eşrafı gözden düşüren diğer yapısal değişimlerdir.[230]

---

[227] Ruth Roded, "Tradition and Change in Syria During the Last Decades of Ottoman Rule: The Urban Elite of Damascus, Aleppo, Homs and Hama, 1876-1918", University of Denver, **Dissertation (PhD),** March 1984, s. 320-322. Roded bu bilgileri vilayet salnamelerinden derlemiştir.

[228] Moshe Ma'oz, Ottoman Reform in Syria and Palestine, 1840-1861, s. 106-107.

[229] Reşat Kasaba, **Dünya İmparatorluk ve Toplum: Osmanlı Yazıları,** Çev.: Banu Büyükkal, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005**,** s. 140.

[230] Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri**, s. 140.

1.2.5. Vilayet Sisteminde Bazı İstisnai Uygulamalar

Vilayet nizamnameleri tüm vilayetler için uygulanmıyordu. Ayaklanmalar ve dış devletlerin müdahaleleri sebebiyle ayrıcalıklı statü elde eden vilayetler vardı. İstanbul başkent konumundan dolayı zaten özel bir statüye sahipti. 19. asrın ortasına kadar Zabtiye İdaresi, 19. asrın ortalarından itibaren Şehremaneti tarafından yönetilen İstanbul, 1908 yılında vilayete dönüştürülmüştü. Sonuçta bu üç idare de Dâhiliye Nezareti'ne bağlıydı.[231]

Osmanlı taşrasının idarî yapısı; merkeze bağlı vilayetler, merkeze bağlı müstakil sancaklar ve imtiyazlı eyaletlerden oluşuyordu. Nizamname uygulamalarının yerleşemediği diğer vilayetler ise uzaklıklarından ve aşiret düzeninden dolayı Yemen, Hicaz'dı. Özerk (muhtariyet) statülerinden dolayı her yıl sabit bir vergi ödeyen imtiyazlı eyaletler; Mısır, Sırbistan, Eflak-Boğdan (Romanya), Sisam ve Aynaroz'du. Özel statülerinden dolayı neredeyse özerk vilayetler kadar imtiyazlı olan ve kendilerine has idarî düzenlemelerle yönetilenler Karadağ, Tunus, Bosna, Girit ve yukarıda bahsedilen müstakil sancak Cebel-i Lübnan'dı. Örneğin Bosna Vilayeti kendine özel nizamnamesiyle, ayrıcalıklı statüsünü korumuştur. Bosna'da her dinî cemaat kendi içinde özerkti ve vilayetin idarî birimleri, kaza, cemaat ve alt birimler olan yaftelerden oluşuyordu. Gayrimüslimlere yönetimde daha fazla hak tanıyan ve Müslimlerin aleyhine olan bu idarî yapılanma Bosna'da dönem sonuna kadar yürütülmüştür. [232]

---

[231] Tural, **Devlet Distemi,** s. 315-316. Paris (Tural, **a.e.,** s. 339-341) ve Berlin de özel biçimde yönetiliyordu. Bkz; J.Watson Grice, **National and Local Finance, A Review of the Relations Between The Central and Local Authorities in England, France, Belgium and Prussia, During The Nineteenth Century**, London, P.S. King & Son, Orchard House, Westminister, 1910, s. 119.

[232] Ortaylı, **Mahallî İdareler**, s. 64-66; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 251; Karal, **a.g.e.,** C: VII, s. 158; Karal, **Osmanlı Tarihi, Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri, 1876-1907**, C: VIII, 2. Baskı, Ankara, TTK Basımevi, 1983, s. 311-316; Öner, **a.g.e.,** s. 274; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 211. Yabancılar da Osmanlı idaresinin reformları genele yayma politikasının sebeplerinin farkında idi. Stanhope'nin dilinden aktarırsak Osmanlı idaresi yerel reform isteklerine karşı şu cevabı verecekti: "*Bu, benzeri yerel ayrıcalıkları ilk tanımamız değil ve her seferinde de bunu Yunanistan, Romanya, Sırbistan ve benzerinde olduğu gibi, bu özel bölgelerin Osmanlı İmparatorluğu'ndan tamamıyla ayrılması izledi. Eğer bizden reform isteniyorsa bu, bütün dominyonlarımıza uygulanabilecek türden olmalıdır.*" Bkz; Philip Stanhope, "Osmanlı'da Reformlar (27 Eylül 1876)", Çev.: Pars Tuğlacı, **Tarih ve Toplum**, S: 157, Ocak 1997, s. 22. Stanhope, Osmanlı'nın bu cevabına karşılık, büyük güçlerin özel vilayetlerdeki kendi kendini yönetmeyle ilgili taleplerinin İmparatorluğun diğer yerlerine uygulanamayacak özel koşullar içermemesi gerektiğini vurgulamıştır. Bkz; **a.e.** s. 22.

1868 yılında Girit Nizamnamesi[233] ilan edildi. Bu nizamnameyle Girit'te etnik yapıya göre idarî bir düzenlemeye gidildi ve bu vilayet gayrimüslim çoğunluğun aktif olarak rol aldığı özerk bir statüye sahip oldu. Girit'te ahalisi tamamen Hıristiyan olan yerlerde idare meclis üyelerinin tümü Hıristiyan'lardan oluşacaktı. Berlin Kongresi'nden[234] (1878) sonra özerk statüsü daha da güçlenen Girit Vilayeti'nin gelirleri yine kendi giderlerine ayrılıyordu.[235] Girit Vilayeti 1897 yılında resmi olarak muhtariyetlik (özerklik) kazanmış, 1908 yılında Yunanistan'a ilhak edilmiştir. Ortaylı, bu vilayetin vergi tahsilâtının umumi bütçede gösterilmediğini belirtmektedir.[236] Oysa 1897 yılına kadar genel bütçe kesin hesaplarında Girit'in gelir ve giderleri görülebilmektedir. Buna göre vilayetin 1312 (1896–97) malî yılındaki gelirleri; emlak ve akar vergisi, maktuen ihale kılınan aşar bedeli, emlak-ı miriyenin muaccel, icar ve hâsılatı, sayd-ı bahri, saydı berri, rüsum-ı mütenevvi, envâ-i maâdin, mahkeme harçları, hâsılat-ı müteferrika, maaşat tevfikatından oluşmaktadır. Gider kalemleri ise; şeriye, dâhiliye, adliye, nafia, maliye, maaşat-ı zatiye, jandarma ve havalat-ı müteferrika kalemlerinden oluşmaktadır. Bu vilayette Tanzimat uygulanmadığı için gelir kalemleri içerisinde "virgü" yer almamaktadır.[237]

Girit'in malî ve idarî yönden kısmi bağımsızlığı nahiye teşkilatına da yansımıştır. 1880 yılında Girit'teki nahiye teşkilatının masraflarını karşılamak üzere bazı resimlerin nahiyeye bırakılması konusunda yeni bir nizamname hazırlanmıştır. Nizamnameye göre, kira bedelleri, patent resmi gibi gelir kalemleri nahiye teşkilatına bırakılmıştır. Hâsılatın hiçbir surette mal sandığının ihtiyacına sarf edilemeyeceği de vurgulanmıştır. Nizamnameye göre, nahiye memuru maaşlarının dahi nahiye

---

[233] **Düstur**, T:1, C:1, 20.01.1868, s. 652-687.

[234] Berlin Kongresi sonucu ortaya çıkan anlaşma metni için bkz; "Treaty Between Great Britain, Germany, Austria, France, Italy, Russia and Turkey for the Settlement of Affairs in the East: Signed at Berlin, July, 1878", **The American Journal of International Law**, Vol: 2, No: 4, Supplement Offical Documents (Oct. 1908), s. 401-424.

[235] Engelhardt, **a.g.e.,** s. 217-219; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 66-67. Girit ve Lübnan'da benimsenen idare biçimleri yabancılar için diğer vilayet ve sancaklarda yapılacak idarî değişikliklere ilham kaynağıydı. Örneğin Philip Stanhope 1876 yılında kaleme aldığı bir mektubunda, Bosna, Bulgaristan ve Hersek'te belirlenecek idare tarzı için bu yerlere özgü koşullar dikkate alınarak ve Girit ile Lübnan'da yürürlüğe konulan sistemlerden elde edilen tecrübelerden faydalanılarak bir reform programı yapılmasını tavsiye ediyordu. Bkz; Stanhope, **a.g.e.,** s. 20.

[236] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 66-67.

[237] **BOA, ML.d** 1287, R. 1312 (1896-97); **BOA, ML.d** 1289, R. 1313 (1897-98).

meclisleri tarafından belirlenmesi[238] Girit'te mahallî idare geleneğinin Osmanlı'nın diğer vilayetlerinden çok daha önce başladığını göstermektedir.

Bu dönemi yaşayan Philip Stanhope, Girit ve Lübnan'da yapılan idarî ve malî reformları –benimsenen genel prensipler anlamında- şu başlıklarla özetlemiştir; halkın büyük çoğunluğundan olan bir valinin atanması, vilayetlerin bölümlere ayrılması ve ileri gelenler vasıtasıyla her dinden üyelerden oluşmuş idareye yardımcı olacak ve malî idareyi kontrol edecek Hükûmet Konseyi üyelerinin atanması, her komünde vali tarafından seçilmiş bir yerel başkan ve komün halkı tarafından seçilecek bir karma komisyon tayini, mültezimlik sisteminin kaldırılması ile her vilayetteki brüt vergi miktarının ve yerel alanda uygulanacak vergi oralarının düzenlenmesi vs. konulardır.[239]

Aslında Osmanlı Anadolu'su ve Rumeli'sinde artık köklü bir reformun yapılması kararı 1878 yılında toplanan Berlin Kongresiyle birlikte son şeklini almıştı. Güçlü devletler Doğu Anadolu'da Ermeniler için; Rumeli'de ise özellikle Makedonya bölgesindeki Hıristiyanlar için reform yapılması şartını kesin bir dille öne sürmüşlerdi.[240] İleride yeri geldikçe bahsedeceğimiz Vilâyat-ı Selase uygulamasıyla Anadolu Islahatı programları -her ne kadar Osmanlı merkezî idaresi bunu geciktirmeye çalışsa da- nihayet bu isteklerin en somutlaştırılmış halleridir.

Sisam Adası'nın (emareti) idaresi de Girit'in idaresiyle benzeşiyordu. Adanın emiri olarak Rum soylularından biri tayin ediliyordu. Hicaz ve Yemen'in idareleri de Klasik dönemdeki idarî biçimlerinden fazlaca farklılık göstermiyordu. Yemen yerel hanedanların, Hicaz ise Mekke emirlerinin idaresi altında idi. Osmanlı idaresi bu vilayetlerin güvenliğini sağlıyor ve vergileri de hanedanlara toplattırıyordu.[241] Ortaylı Hicaz'dan vergi alınmadığını belirtmekle beraber;[242] Osmanlı idaresinin 1318

[238] "Nevahi Rüsumatı Hakkında Nizamname", **Düstur**, T: 1, Zeyl 2, 9 B 1297 (17.06.1880), s. 47-52.
[239] Bkz; Stanhope, **a.g.e.,** s. 21. Bu dönemde Girit Valisi Müslüman, Lübnan Valisi ise Hıristiyan'dı. Lübnan'da belirlenen idarî ve malî reformları -yerel şartlar daha çok göz önüne alınarak yapıldığı için- yabancılar tarafından destekleniyordu. Örneğin Lord Derby'ye göre Lübnan'daki sistem çok özel, çok zekice ve ustaca idi. Bkz; **a.e.,** s. 21.
[240] Gül Tokay, **Makedonya Sorunu: Jön Türk İhtilalinin Kökenleri: 1903-1908,** İstanbul, Afa Yayınları, 1996, s. 23.
[241] Ortaylı, **Mahallî İdareler**, s. 67-69.
[242] Ortaylı, **a.e.,** s. 69.

(1902–03) malî yılına ait bütçe kesin hesaplarına göre Hicaz Vilayeti'nin gelirleri; emaneten idare olunan aşar, emlak-ı miriyenin muaccel, icar ve hâsılatı, rüsum-u mütenevvia, mahkeme harçları, hâsılatı müteferrika ve maaşat tevfikatı kalemlerinden oluşmaktadır. Gider kalemleri ise; Şeriye, Dâhiliye, Adliye, Maliye, Maaşatı Zatiye, Nizamiye, Bahriye, Jandarma, Zabtiye, Sıhhıye ve Havalat-ı Müteferrika'dan oluşmaktadır.[243]

1.2.6. Osmanlı ve Diğer Ülkelerde Vilayetlerin Özerklik Durumu

Bu çalışmanın esas konusunu Osmanlı taşra maliyesi ve idaresi oluşturmakla birlikte yeri geldikçe başta Avrupa ülkeleri olmak üzere diğer ülkelerdeki uygulamalardan da örnekler verilmeye çalışılmıştır. Osmanlı vilayet idarelerinin merkezî idare karşısındaki hukukî konumları teorik arka planla beraber ortaya konmaya çalışılırken, konuyu daha anlaşılabilir kılmak ve karşılaştırma yapabilmek amacıyla diğer ülke örneklerine de yer verilecektir.

1.2.6.1. Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyet Sistemleri

Adem-i merkeziyet ya da yerinden yönetim sistemi, merkezî idareye ve onun hiyerarşisine dahil olmadan, bir takım organlar tarafından icrai kararların alındığı bir sistemdir. Bu sistem yetki genişliği bakımından siyasî yerinden yönetim ve idarî yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır. Adem-i merkeziyet sistemi tatbik sahası incelendiğinde, *mahallî yerinden yönetim* ve *hizmet yerinden yönetim* şeklinde bölümlere ayrılmaktadır. Siyasî yerinden yönetim sisteminde, mahallî idareler yasama ve yargı alanlarında muhtariyete sahiptirler. Konfederasyonlardan federasyonlara kadar uzanan bu sisteme örnek olarak ABD'nin eyalet sistemi örnek verilebilir. Federal devlet ya da siyasî yerinden yönetim durumunda yerele aktarılan güçlerden bir kısmı yasamaya ilişkindir. Dolayısıyla federasyon uygulaması Anayasa Hukuku'nun kapsamında incelenir. Yerele aktarılan güçler sadece idarî nitelikte ise bu durumda idare hukukunun alanına giren mahallî idare kavramı ya da idarî yerinden yönetim söz konusudur. İdarî yerinden yönetim şeklinde -İngiltere'de

[243] **BOA, ML.d** 1372 (Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin Vâridât ve Masârifât-ı Umumiyyesinin Sal Muhasebesidir, R. 1318/1902-03).

olduğu gibi- yasama ve yargı merkezde bulunmak üzere mahallî menfaatleri koruyacak ve mahallî hizmetleri görecek olan organların bulunduğu ve bir dereceye kadar bu organların kendi kararlarını verdiği ve uyguladığı bir sistemdir. Türkiye'de adem-i merkeziyetin tatbik sahası bakımından ilk şekli olan mahallî yerinden yönetim; il özel idareleri, belediye ve köyler şeklinde üç ana kısma ayrılır. Bu kurumlar -seçilmişlerin oluşturduğu organlarıyla- kendi yetkilerini ve imkânlarını merkezî idareden özerk biçimde kullanarak, mahallî ihtiyaçları yerine getirirler. Hizmet yerinden yönetim şeklinde muhtariyet (özerklik) hizmetin kendisine tanınmıştır. Bu yönetim şekline Ziraat Bankası, üniversiteler, ticaret odaları ve baroları örnek verebiliriz.[244]

Adem-i merkeziyet konusuna Osmanlı tecrübesi açısından baktığımızda Dina R. Khoury, 17. ve 18. asırda merkezî idarenin taşra üzerinde denetim gücünü yavaş yavaş kaybetmesi tartışmalarını siyasî alanda merkezileşme-adem-i merkezileşme çerçevesinde ele almış; siyasî alanda adem-i merkezileşmeye doğru bir kayma olup olmadığını tartışmıştır.[245] Siyasî adem-i merkezileşme tartışmasının ulaşacağı en son nokta federasyondur. Bu konuya teorik arka plandan bakarsak; aslında -Osmanlı'nın genel idarî sisteminde- bu dönemde ve sonrasında yaşanan ne siyasî ne de idarî adem-i merkezileşmedir. Yani taşrada adem-i merkeziyet (merkezin yokluğu) değil; çeşitli düzeylerde adem-i temerküz (yetki genişliği) söz konusudur. Çünkü taşradaki idarî yapılanmanın tüzel kişiliği söz konusu değildir. Merkezî idare, zayıfladığı bu dönemlerde taşranın yetki genişliğini artırmak zorunda kalmıştır. Bu genişletilmiş yetkiyi de taşrada genelde âyanlar kullanmıştır. Burada taşra ile merkez arasındaki ilişki bir güç çekişmesine dönüşmüştür. Merkezî idare 17. ve 18. asırlarda bu güç çekişmesinden yara alsa da, dönem sonuna kadar taşra üzerindeki denetim ve kontrol politikalarından hiçbir zaman vazgeçmemiştir. Yani zayıf da olsa güçlü de olsa

[244] Onar, **a.g.e.,** C: 1, s. 486-489, s. 511; Halil Nadaraoğlu, **Mahallî İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 6. Bsk., İstanbul, Beta Yay., 1998, s. 20.
[245] Dina Rizk Khoury, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Taşra Toplumu: Musul (1540-1834)**, Çev.: Ülkü Tansel, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999, s. 8-10.

merkezî idare, mülkî, askerî ve malî temsilcileriyle ve yasal konumuyla taşrada her zaman varlığını sürdürmüştür.[246]

Bununla beraber Osmanlı topraklarında adem-i merkeziyet eğilimi ya da uygulamalarının hiçbir zaman yaşanmadığını söylemek imkânsızdır. Geniş topraklara yayılan imparatorluğun belli bölgelerinde siyasî, coğrafi, dinî, etnik ve sair sebeplerle adem-i merkezileşmeye varan idarî uygulamalar da gözlenmiştir. Örneğin Bosna Vilayeti ile Kozan Sancağı, Abdülaziz dönemine kadar mahallî derebeylik ile yönetilmekteydiler. Asker gönderme ve vergi verme yükümlülükleri de yoktu. 1864 yılında Bosna'ya, 1865 yılında Kozan'a olağanüstü yetkilerle gönderilen Cevdet Paşa sayesinde bu yerlerde merkezî otorite kurulabilmişti.[247]

Aynı biçimde Yaşar Yücel'in ifade ettiği gibi Osmanlı merkezî idaresinin en güçlü göründüğü dönemlerde de mevcut düzenin merkezci olmayan unsurları içerdiği bir gerçektir. Dolayısıyla Osmanlı sisteminde katı bir merkeziyetçilikten bahsetmek hatalı olacaktır. Nitekim yukarıda bahsettiğimiz gibi 17. asırdan itibaren merkezci olmayan bir sistem düzenin hâkim biçimini almıştır. Ancak Yücel çalışmasında –aslında teorik ve pratik anlamları farklı olan- adem-i merkeziyet ve adem-i temerküz kavramlarını aynı anlamda kullanarak; merkezden uzaklaşan her uygulamayı adem-i merkeziyet kavramıyla açıklamıştır. Buna göre Tımar sistemiyle idare edilen bölgelerle salyaneli eyaletler ve yurtluk-ocaklık gibi usullerle yönetilen bölgeleri adem-i merkeziyet kavramı altında açıklamış, bunlar arasındaki farkı/dereceyi merkezle aralarındaki serbestiyetlik ilişkisine göre ortaya koymaya

[246] Örneğin, merkezin taşradaki etki alanının valilere rağmen gittikçe zayıfladığı 18. asrın ikinci yarısında (1765) taşradaki âyan seçimlerinin onayı valilerden alınıp vezir-i azama verilmişti. Burada dikkate çeken husus yöre halkını temsilcisi olarak seçilen âyana merkezden verilen onayın Padişah tarafından değil onun vekili tarafından verilmesidir. Padişah onayları berat şeklinde devlet görevlilerine verilirken vezir-i azamın âyana verdiği onayın şekli özel bir doküman olan mektup ya da kaime-i icazet biçimindedir. Ancak birkaç yıl sonra çıkan Osmanlı-Rus savaşı sebebiyle bu prosedür de işletilememiş âyanın seçimi ve görevlendirilmesi tekrar taşraya bırakılmıştır. Sonradan 1779'da merkez onayı uygulamasına tekrar geri dönülmüş ancak âyan atamaları üzerine yaşanan birçok kavga sonrası alınan bir kararla vezir-i azam'ın gösterilen adaydan memnun olmaması durumunda direkt olarak kendisinin belirleyeceği bir âyanı ataması kararlaştırılmıştı. Ancak taşra merkezin bu kararını pek de dikkate almış görünmüyordu. Çünkü yine birçok âyan valinin onayıyla (buyruldu) görevine başlıyordu. Sonuçta taşrayı kontrolü altına almaya kararlı olan merkezî idare 1786'da ayanlığı kaldırdığını ilan edecekti. Bkz; İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 48-50.

[247] Karal, **a.g.e.,** C: VII, s. 158, s. 162-163.

çalışmıştır.[248] Halil İnalcık geniş bir perspektifle kaleme aldığı çalışmasında, genelde düşülen bir hataya dikkat çekmiş; Türk tarih yazımının genellikle devlet kayıtları ve resmî kroniklere dayanması sebebiyle âyanların yükselişe geçtiği 18. asrın bir şiddet ve anarşi ortamı olarak algılandığını belirtmiştir. İnalcık bu görüşün aksine, bölgesel ve ulusal tarih yazımının gelişimiyle ayan dönemini gerçekte yerel otonomi ve hatta ulusal bağımsızlık yolunu hazırlayan bir dönem olarak nitelemiştir.[249]

Osmanlı merkezî idaresi her zaman taşrada dengeleri yerinde tutma amacını gütmüştü. Öyle ki 16. asır ve öncesinde kendi gönderdiği valilerin reayaya kötü davranmasını önlemek amacıyla yine merkezî idare adına çalışan kadı ve defterdara kendi alanlarında bir nevi otonomi hakkı vermişti. Ancak 16. asrın sonundan itibaren taşrada valilerin kendi ordularını (sekban) kuracak kadar güçlenmesi ve halk üzerine haksız vergileri salması (salgun) devleti yeni politikalara itmişti. 17. asrın ilk yarısına dair resmî kayıtlar valilerin kimi zaman halka yaptığı illegal vergi salımlarının ve sair faaliyetlerin eşkıyalıktan daha tahripkâr[250] olduğunu gösteriyordu. Dolayısıyla devletle valiler arasında ortaya çıkan mücadele bu dönemin en önemli gelişmesi olmuştu. Bu asırda Devletin valilerin etkinliğini azaltmak için güttüğü politikalar – prensipte istenmese de- taşra idarî alanında âyanların yükselmesini hazırlayacaktı. Valilerin devletle olan kötü ilişkileri taşrada dengeleyici unsur olarak Kadı ve Defterdarı öne çıkarmış; özellikle Kadı'nın âyanlarla daha sıkı ilişkiler içerisine girmesine sebep olmuştu. Kadı bir anlamda yerel çıkarların ve ayanın temsilcisi konumuna gelmişti. 16. asrın sonu ve 17. asrın başlarında öne çıkan diğer bir taşra görevlisi, devlet adına vergi tahsili yapan muhassıllardı. Vergi kaynaklarının mukataalaştırılıp merkezî hazine adına toplanmaya başlanmasıyla muhassılların önemi daha da artmıştı. 17. asırdan itibaren mütesellimler ve voyvodalar âyanlar arasından atanıyordu. 18. asrın ikinci yarısında ise muhassıllar da artık âyanlar arasından atanmaya başlamıştı. Bu konum aynı zamanda onların valilik makamına

[248] Yaşar Yücel, "Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler," **Belleten,** C: 38, S: 152, Ekim 1974, s. 698-699.

[249] İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 51-52.

[250] Bu anlatılanlara spesifik bir örnek vermek gerekirse; 17. asrın sonlarında ve sonraki dönemlerde Bağdat'ta valiler, ağır vergilerle halkı baskı altında tutuyorlar, çatışılan kabile zenginlerinin mallarına el koyarak kendi faydalarını artırıyorlardı. Valilerin bu denli rahat hareket etmelerinin en önemli sebeplerinden biri, Bağdat'ın merkeze uzaklığı ve ulaşımın da oldukça kısıtlı olmasıydı. Bkz; Baş, **a.g.e.,** s. 714.

ulaşması için bir atlama taşıydı. Ancak âyanlara taşrada verilen bu haklar sonuçta onların da bireysel olarak merkezî idare karşısında yeni bir güç odağı olması sonucunu doğurdu. Mukataaların kontrolünü ele geçiren ve artık voyvodalık ve mütesellimlik yapan âyanlar, önceki valiler gibi güçlendikçe illegal faaliyetlere girişmeye başladılar. Sonuçta, taşradaki idarî güç artık belli ayan ailelerin ellerinde toplanmıştı.[251] Örneğin, 18. asrın ikinci yarısında Rumeli'nin önemli vilayetlerinin idaresi oligarşik bir yapıya sahip olan ayan meclislerinin eline geçmişti. Ayan meclisleri valilerin etkinliklerini minimum düzeye indirmişlerdi. Bu meclisler yerel kadı, yeniçeri serdarı, dizdar ve altı ayandan oluşuyordu.[252] Taşrada adem-i merkeziyete başka bir örnek olarak Yunan adalarını verebiliriz. 18. asırda bazı Yunan adaları merkezî idarenin inisiyatifi dışında kendi idarecileri tarafından yönetiliyordu. Yine Güney Yunanistan'daki Maina şehri 1770 yılından sonra padişah tarafından ömür boyu Bey payesiyle atanan yerel bir şef tarafından idare edilmekteydi. [253]

Mahmut II'nin merkeziyetçi politikalarını takip eden Tanzimat reformcuları devletin merkezî gücünü artırmaya çalışırken dönem başında, başta taşra eşrafı ve âyanlar olmak üzere yerel güçlerin tepkisiyle karşılaşmıştı. Eski otoritelerini kaybetmekten korkan âyanlar ilk anda bu duruma direnmiş; ancak idarî örgütlenme Tanzimat'ın ilkelerine göre düzenlendikçe, idare meclislerine ve benzer organlara üye olup, nüfuzlarını sürdürme imkânını elde etmeye başlamışlardı. Devletin merkeziyetçi ağırlığını arttırmak isterken ortaya çıkan adem-i merkeziyetçiliğe yaklaşan bu uygulama, Osmanlı yerel yönetimlerini Batı Avrupa yerel yönetimlerinden ayıran önemli özelliklerden biriydi. Geniş üretici kitleler üzerinde güç ve otoritelerini kullanan mütesellim, voyvoda, ayan, mültezim gibi mahallî ileri gelenler artık Tanzimat uygulamalarıyla birlikte ayrıcalıklarını bu kez bireysel değil, sınıfsal olarak kullanmak üzere *meclis üyeliği* statüsüne yükselmişlerdi. Ayan ve eşraf bu ayrıcalığı, iltizam sisteminin geri gelmesiyle en etkin biçimde kullanmıştır.

[251] İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", s. 27-36.
[252] İnalcık, **a.e.,** s. 44-45.
[253] Miller, **a.g.e.,** s. 28-30.

Zaten, yerel meclislerin temsil tabanı da yalnızca ayan ve eşrafı, bunun da en üst kesimini kapsayacak kadar dar tutulmuştur.[254]

Aslında devletle toplum ya da merkezle taşra arasındaki bu karşılıklı ilişkilere -Reşat Kasaba'nın değindiği gibi- "*analitik ve tarihsel açıdan bakıldığında*"; Osmanlı toplumu, merkezî hükûmetin politikalarına ve baskılarına "*boyun eğmekten*" ya da bu politikalarla şekillenmekten ziyade, merkezin gücünü sınırlıyor ve şekillendiriyordu. Bu durum aslında işin doğası gereğiydi; çünkü "*devlet*" denen "*hegemonik"* kurumun gelişimi ancak onunla eşzamanlı, ortak ve ilişkili olan "*devlet-dışı arena*" ya da toplumla gerçekleşebilirdi. Bu sebeple Osmanlı İmparatorluğu'nun durağan bir yapıya sahip olduğu tezi de aslında, bu özelliğin Osmanlı İmparatorluğu'nun gerçek bir özelliği olmayıp devleti yönetenlerin bir amacı olduğu karşı görüşüyle tartışmaya açık hâle gelmektedir. Kasaba iddiasını daha da ileri taşıyarak 19. asırda Osmanlı'nın Avrupa devlet ve kurumlarına yaklaşımında artış gösteren açıklık politikasını, devlet-dışı arenayı oluşturan grupların ve ilişkilerin devletin gücüne getirdiği kısıtlamalara/sınırlamalara dayandırır. Kasaba'ya göre, batılı fikirlerin tanıtılması ya da yayılması bu dönemde Osmanlı Devleti'nin politikalarını şekillendirmede yukarıda bahsedilen kısıtlamalarla karşılaştırıldığında ancak yardımcı bir etkiye sahip olmuştur.[255]

Reşat Kasaba'nın çıkarımlarına paralel olarak, Osmanlı 18. asır araştırmacılarından Khoury'e göre, "*devlet/toplum ilişkilerini çözümleyen çoğu incelemede eksik olan, taşra gerçeklerinin devletli seçkinlerin siyasî seçimlerini nasıl kısıtladığı konusunun anlatılmamış olmasıdır*". Khoury merkezî idarenin güttüğü politikaların aslında devlet gereksinimleri yanında daha da önemlisi taşra toplumu içindeki ittifakların ve direncin etkisiyle biçimlendiğini öne sürmüştür. Dolayısıyla

[254] Mustafa Ökmen, "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkeziyetçilik- Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S: 9-10, s. 7-9; Özdemir, **a.g.e.,** s. 329, s. 335. Ayrıca, ayan ve eşrafın belediye meclislerindeki baskın konumu için verilen ilginç bir örnek için bkz; Haim Gerber, "Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilayeti", Çev: Hakan Kaynar, **Tanzimat- Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ed.: Halil İnalcık & Mehmet Seyitdanlıoğlu, İstanbul, Phoenix, Yayınevi, Eylül 2006, s. 184-185.

[255] Bu konudaki ayrıntılı bir tartışma için bkz; Kasaba, **a.g.e.**, s. 127-153.

Khoury, Osmanlı Devleti'ni -mevcut literatürde kendisi için dayatılan- "özerk ve başına buyruk" uygulayıcı rolünden oldukça uzaklaştırmıştır.[256]

Merkezin taşraya karşı yönetim zaafının diğer bir görüntüsü Arap vilayetleridir. Merkezden uzak olan ve başka bir kültür ve dile sahip olan bu vilayetlerde merkeziyetçiliği oturtmak hiç de kolay değildi. Öyle ki Bağdat'ta merkezî idare kendi valilerini atayamıyordu. Zira bu valiler otoritelerini kuramadıkları için sıklıkla görevden alınmak zorunda kalınıyordu. Dolayısıyla Bağdat'ta genelde Memlük kökenli valiler atanmak zorundaydı.[257] İletişim ve ulaşımın zayıf olduğu bir ülkede merkezî kontrolü sağlamak isteyen devlet idaresinin taşradan görüş ve bilgi talep etmesi rasyonel bir davranıştı. Kısaca 19. asırda merkezin taşraya bağımlılığının temel sebepleri; iletişimin[258] ve ulaşımın zayıf olması, bunun yanında da merkezin taşradaki idarî ve malî örgütlenmesinin yani taşra bürokrasisinin yetersizliği idi.

Bu bağlamda Osmanlı bürokrasisi üzerine ilginç bir değerlendirme olarak İstanbul ve taşra memurları üzerine yapılan bir karşılaştırmaya yer verirsek; bir makalede İstanbul'daki memurlar terbiye edilmiş adamlar olarak tanımlanıp, gerek Osmanlı gerekse yabancı basının bu memurların hareket ve icraatlarında bir kontrol mekanizması görevi yaptığı öne sürülmüştür. Oysa gerek ulaşım ve gerekse iletişim zayıflığından dolayı taşra memurları bu kontrol mekanizmasının dışında kaldıkları için kötü niyetli olanlar bu durumu fırsat bilerek, İstanbul'daki büyük memurların dahi cesaret edemeyecekleri suistimallere meyletmektedir.[259]

Dönem sonuna kadar merkez taşrayla irtibatını koparmamaya ve sürekli olarak asimetrik bilgiyi azaltmaya çabalamıştır. Yani taşradan kopuk biçimde kendi

---

[256] Khoury, **a.g.e.,** s. 8, s. 209.

[257] Ebubekir Ceylan, "Ottoman Centralization and Modernization in the Province of Baghdad, 1831-1872", **Dissertation (PhD),** Boğaziçi University, 2006, s. 23.

[258] Basit ve rutin bir örnekle; 20. asrın başlarında Yemen'den İstanbul'a yazılan bir yazının cevabı üç aydan fazla bir sürede geliyordu. Bağlı sancaklardan Yemen vilayet merkezine yazılan yazılara ise on ya da yirmi gün içerisinde cevap veriliyordu. Bkz; Nuray E. Keskin, "Türkiye'de Yönetim Biliminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 41, S: 4, Aralık 2008, s. 18-21. Bununla birlikte, buradaki iletişim ifadesini sadece yazışma iletişimi olarak algılamayıp; aynı zamanda merkezle taşra toplumu arasındaki *aynı dilden konuşma* durumunu da hesaba katmalıyız. Bu durumda taşra ile merkez arasındaki iletişim uçurumu daha açık biçimde ortaya konulmuş olacaktır.

[259] **Şark Gazetesi**, No: 27, 25 KE 1873, s. 1.

politikalarını empoze eden bir devlet görünümünden ziyade hemen her konuda taşranın fikrine başvurduğu ve dikkate aldığı bir merkezî idare söz konusudur. Örneğin 1890 malî yılı bütçesi hazırlanırken bütçe komisyonunun kaleme aldığı raporda, halkı zor durumda bırakmayacak derecede devlet gelirlerinin arttırılması, yeni vergi konulması ve sair malî konularda vali, mutasarrıf, defterdar ve muhasebecilerden görüşleri istenilerek bu doğrultuda politika üretileceği belirtiliyordu.[260] Merkezî idare taşra idarelerinin fikirlerini dinliyor, bunun yanında taşrada devlet adına yapılan ne varsa rapor halinde merkeze bildirilmesini istiyordu. Devlet, bu yolla taleplerini dinlediği taşrayı denetim altında tuttuğunu her fırsatta hatırlatıyordu.[261]

19. asır ilerlerken merkezî idare taşrayla olan ilişkisini -yasalar ve kurumlar yoluyla- kendi lehine belirlemeye çalışıyordu. 1864 nizamnamesiyle birlikte idarî yapısı daha belirgin hâle gelen vilayetlerde halkın seçimi sadece en alttaki memurlar için söz konusuydu. Diğer vilayet erkânı merkezden atanıyor ve doğrudan merkeze bağlı oluyordu. Dolayısıyla valinin geniş yetkilerinin olduğu vilayetlerde mevcut hiyerarşik yapı merkeziyetçilik ile adem-i merkeziyetçilik karışımı bir nitelik gösteriyordu. Davison'a göre bu hiyerarşi, İstanbul'dan bakıldığında valinin kendi inisiyatifiyle hareket edebildiği yerlerde gücün yerelleşmesini temsil ederken, vilayetlerden bakıldığında ise taşrada merkezileşmeyi temsil ediyordu.[262] Aslında bu dönemde yapılan idarî reformlar taşrada merkezileşmeyi amaçlıyordu. Zira valiye bazı alanlarda geniş yetkiler tanınsa da bu yetkilerini yine İstanbul adına[263] kullanacaktı. Valinin başında olduğu vilayet idare meclisi tüzel kişiliğe dahi sahip değildi. İdarî alandaki inisiyatifini/karar verme yetkisini elinden bırakmak istemeyen merkezî idare, direkt kendi kontrolü altındaki taşra idarecilerine belli yetkiler vererek bilinçli biçimde yönetimde merkeziyetçiliği ve birliği amaçlıyordu. Yukarıda

[260] **Düstur**, T:1, C: 6, 28.B.1307 (12.03.1890), s. 587-599 (1306/1890 malî yılı bütçesi için kaleme alınan mazbatalar ve iradeler). Fransa'da da merkezî idare, yapacağı reform projeleri için sıklıkla taşra idarelerinin görüşlerine başvuruyordu. Bkz; Grice, **a.g.e.,** s. 125.
[261] **BOA, İ .MMS** 37/1531, 14.S.1286 (26.05.1869).
[262] Davison, **a.g.e.,** s. 153-154.
[263] Hukukçu Mustafa Şeref'e göre, 1864 nizamnamesinin "*esası merkeziyet üzerine müesses olduğu için hemen her meselede merkezden istizan icab ediyordu. Şu hâle göre valiler vilayetin terakkisi için icab eden kuvve-i teşebbüsiyeden kanun ile mahrum edilmişlerdi*". Mustafa Şeref, **a.g.e.,** s. 43.

bahsedildiği üzere bir önceki yüzyıldan devralınan taşradaki yerelleşmiş gerilimli ortam, merkezî gücün ülkenin her yerinde hissettirilmesiyle giderilebilirdi.

Ancak Osmanlı merkezî idaresinin kimi zaman katı biçimde uyguladığı merkeziyetçilik politikası, hem merkezde hem de taşrada işlerin sekteye uğramasına sebep oluyordu. Şark Gazetesi'nde 1874 yılı sonunda kaleme alınan bir başyazıda nazırların sadrazama sormadan herhangi bir konuda karar verememeleri[264] ve Dâhiliye Nezareti'nin sadrazamın idaresi altında[265] olması sebebiyle sadrazamın diğer birçok devlet meselesine yetişemediği; dolayısıyla merkezde işlerin geciktiği belirtiliyordu. Yine taşrada valilerin hemen her iş için hükmet merkezine; mutasarrıf, kaymakam ve müdürlerin de üstlerindeki amirlere müracaat mecburiyetinde olmaları, vilayetlerde de işlerin gecikmesine sebep oluyordu. Yazıda ayrıca vilayet memurlarının idaresi konusunda vilayet nizamnamesine uygun biçimde hareket edilmediği için her vilayette başka başka uygulamalara gidildiği öne sürülüyordu.[266]

Taşranın tüzel kişiliği olmadığı için kendi başına karar verememesi; hemen her konuda merkeze başvurması ve gelecek cevaba göre uygulamaya geçmesi sebebiyle birçok girişim sekteye uğruyor ya da gerçekleşemeden rafa kaldırılıyordu. Örneğin vilayette yapılması gereken bir yatırım harcaması (yapılması gereken bir köprü) için vali tarafından merkeze yazılan taleple birlikte uzun soluklu bürokratik yazışmalar da başlamış oluyordu. Gerek Bâb-ı Ali, Meclis-i Vâlâ, Maliye Nezareti, Divan-ı Muhasebat ve Nafia Nezareti gibi ilgili merkezî kurumların konu üzerine kendi aralarında gerekse merkezin taşra idaresiyle yaptığı sonu gelmez gecikmeli yazışma ve tartışmalar çoğu zaman neticesiz kalıyor yatırımlar da zamanında gerçekleştirilemiyordu.[267] Merkezle taşra arasındaki bu organik bağ mülkî işleri de olumsuz yönde etkiliyor ve gecikmelere sebep oluyordu. Konya'daki İngiliz

[264] Bu sorunu kısmen çözen 1876 anayasasında, nazırların kendi yetki alanlarındaki konularda karar verebilecekleri; yetkilerini aşan konularda ise Sadrazama danışacakları belirtilmiştir. Müzakereye ihtiyaç konularda Sadrazam konuyu Meclis-i Vükela'ya taşıyacaktı. Bu çetrefil konularda son karar tabii ki Padişahındı. Bkz; **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 4-20, 7 Z 1293 (24.12.1876), md. 29.

[265] Eylül 1871 ila Şubat 1877 arasında Dâhiliye Nezareti müstakil bir birim değildi. Bkz; Abdullah Teyfur Erdoğdu, "Dâhiliye Nezareti Teşkilat Tarihi (1836-1922)", Ankara, Hacettepe Üniv., SBE, Tarih ABD, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 2005, EK: 1, s. ii.

[266] **Şark Gazetesi**, No: 49, 20 KS 1874, s. 1. Biren de, vilayet işlerinin gecikmesine sebep olan bu merkeziyetçi tasdik usulünden şikâyetçidir. Bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları,** C: 2, s. 57.

[267] Çakır, **Osmanlı Maliyesi**, s. 187-188.

Konsolos Stewart'ın raporuna göre, valinin hemen her konuda merkeze bağlı olarak hareket etmesi onun çalışma azmini ve şevkini kırıyordu. Örneğin görevinde yetersiz olan Niğde mutasarrıfının vali tarafından uzaklaştırılması –kararın merkez tarafından onanması gerektiği için- aylar almıştı. Üstelik gerek vali gerekse memurların merkezdeki entrikalar sonucu her an görevden alınma ihtimalleri vardı. Dolayısıyla görevde kalma süresinin belirsizliği valinin kararlı biçimde hareket etmesini engelliyordu. Stewart'a göre vilayet merkezden değil de yerinden yönetilseydi bu denli olumsuzluklar yaşanmayacaktı. Zira ilgili nezaretin onayı alınmadan vilayette bir işe girişilemiyordu. Vilayetten yazılan yazıların merkezî idare tarafından dikkate alınmaması, verilen cevapların ise aylar sürmesi işlerin bu süre zarfında yapılamaması anlamına geliyordu.[268]

Abdülhamid II'in adem-i merkeziyet yöntemine dair görüşleri daha katı ve kısmen de gerçekçidir. Padişah öncelikle taşradaki kötü idareden yakınmaktadır. Önceden Tuna Vilayeti olan 1878'deki Berlin Antlaşmasıyla Bulgaristan prensliğine dönüşen (otonomi kazanan)[269] vilayetteki değişim padişahın dikkatini çekmiştir. Çünkü Osmanlı toprağı olduğu dönemde burada elde edilen gelirler ancak mahallî memurların masraflarına yetebilmekte ve Hazine'ye de çok cüz'i bir katkı yapılmaktaydı. Bulgaristan toprağı olduktan sonra burada hem malî hem de idarî anlamda önemli gelişmeler olmuştu. Artık daha fazla gelir elde ediliyor ve öncesinden daha fazla asker istihdam ediliyordu. Önceden askerlerin masrafları Hazine'den karşılanırken şimdi daha fazla sayıdaki askerlerin masrafları yerel gelirlerle finanse edilmekteydi. Kısaca Bulgaristan öncekinden üç dört kat daha fazla olan geliriyle daha fazla memurun ve daha donanımlı askerin ihtiyacını karşılamakta ve birçok bayındırlık faaliyetini de birlikte yürütmekteydi. Yunanistan'a terk edilen Yenişehir Eyaleti ve Avusturya'nın işgali altında olan Bosna-Hersek'te de aynı gelişmelerin olduğunu belirten Padişah, buralardaki gelişmelerin düzenli bir idareden

[268] Musa Şaşmaz, "İngiliz Konsolosu Stewart'ın Konya Vilayeti'ne Dair Genel Raporu (1879)", **Selçuk Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S: 12, s. 86, s. 95.
[269] "Treaty Between Great Britain, Germany, Austria, France, Italy, Russia and Turkey", s. 403, md. 1.

kaynaklandığını teslim ederek Osmanlı hâkimiyeti altındayken bahsi geçen yerlerin daha kötü durumda olmasını da kötü yönetime bağlamıştır.[270]

Padişah bu sözleriyle konuyu adem-i merkeziyet ve merkeziyet konusuna getirir. Ona göre Osmanlı'da tevsi-i mezuniyet algısı otonomiye dönüşmüştür. Burada sözlerini Girit örneğiyle pekiştiren Padişah, adanın bu hâle geldiği günden beri (1868 Girit nizamnamesiyle verilen hakları kastediyor olmalı), Hazine'ye bir katkısı olmaması ve son zamanlarda gümrük gelirlerinin de mahalline terk edilmesinden dolayı artık ada üzerinde sadece manevi bir nüfuza sahip olunmasından yakınır. Adadaki askerlerin, dinî bina ve tekkelerin masrafları dahi Hazineden karşılanmaktadır. Üstelik bütün bu otonomisine karşın ada, devlet için bir huzursuzluk kaynağıdır ve sahip olduğu özerklikler sayesinde devletle bağını gevşeterek Yunanistan'la ilişkilerini artırmaktadır. Yunanistan'a iane adıyla paralar gönderen adanın gerçek amacı bu ülkeye katılmaktır. Otonominin bu olumsuz sonuçlarına diğer bir örnek Doğu Rumeli Vilayetidir. [271] Abdülhamid II, "devletin hayat sebebi" olarak kabul ettiği merkeziyetçi yönetim çerçevesinde valilere de yeterince yetki genişliği verildiği düşüncesindedir.[272] Abdülhamid II özünde adem-i merkeziyetçiliğe karşı bir fikir besliyor değildir. Ona göre bu iki alternatif yönetim şeklinin faydaları toplumsal yapıya, ülkenin coğrafi konumuna, komşularıyla ilişkilerine, malî ve ekonomik durumuna ve sair şartlara göre değişir. Örneğin bir ülkeyi mamur edebilen tevsi-i mezuniyet başka bir ülkeyi harap edebilir. Dolayısıyla Osmanlı için de hangi idare tarzının iyi olacağı bu şartlar göz önüne alınarak tartışılmalıdır. Abdülhamid II buradan yola çıkarak, Mahmut II'nin merkeziyet tercihini övmektedir. Bu tercih en başta güvenlik açısından önemlidir. Padişah, Kırım savaşındaki başarıyı da bu tercihle ilişkilendirir.[273]

---

[270] Mehmet Hocaoğlu, **Abdülhamit Han'ın Muhtıraları (Belgeler)**, İstanbul, Oymak Yay., 1975, s. 106-108. Bu muhtıranın orijinal metni için bkz; **BOA, Y. EE** 4/31, 8 C 1305 (21.02.1888).

[271] Hocaoğlu, **a.g.e.,** s. 108-109. Bu muhtıranın orijinal metni için bkz; **BOA, Y. EE** 4/31, 8 C 1305 (21.02.1888). Doğu Rumeli Vilayeti Berlin Anlaşmasıyla hayat bulmuş; Balkanların güneyinde oluşturulan bu vilayete "idarî otonomi" hakkı tanınmıştır. Bkz; "Treaty Between Great Britain, Germany, Austria, France, Italy, Russia and Turkey", s. 408, md. 13.

[272] Hocaoğlu, **a.g.e.,** s. 133.

[273] **BOA, Y. EE** 4/32, 29 Z 1305 (06.09.1888).

Abdülhamid II döneminin son yıllarında, vilayetlerde "*merkeziyet usulünün takviyesine*" çalışıldığını görüyoruz.[274] Ancak merkeziyetçilik her yerde uygulanabilir değildi. Yemen Vilayeti, özel şartlarından dolayı merkeziyet usulünden muaf tutulmuştu.[275] Görüldüğü üzere Yemen ve bu çalışmada örnekleri verilen diğer bazı vilayetlerin özel konumları onların arzu edilen merkeziyet sistemiyle idare edilmesini engelliyordu. Yani adem-i merkeziyet sistemi özellikle Tanzimat döneminden sonra arzu edilen bir yöntem değil; özel şartların gerektirdiği bir zorunluluktu.

Abdülhamid II döneminde merkezî teşkilattaki büyüme merkeziyetçi eğilimin bir göstergesidir. 1908 yılında merkezî bürokrasinin 35.000 kişiyle çevrildiği ve 18. asırda ise bu sayının 1.500 olduğu dikkate alındığında önemli bir genişleme yaşandığı görülecektir. Bu konuda 19. asrın sonu ve 20. asrın başını 18. asırdan ayıran diğer bir özellik devlet görevlilerinin büyük bir kısmının modern okullarda eğitim görmüş profesyonel bürokratlar olmalarıdır.[276]

Prens Sabahattin, Tanzimat'tan sonra benimsenen merkeziyetçi sisteme "*vilayet memurları, vilayet meclisleri merkeze karşı yine kundak çocukları gibi sımsıkı bağlı mı kalacaklar?*" biçiminde bir eleştiri yöneltmiştir.[277] Aynı dönemde yaşayan ve merkeziyet taraftarı olan Selanik maliye müfettişi ise vilayetlerdeki başıbozuk malî uygulamaları malî idarenin taşrada "*garip bir adem-i merkeziyet usulünü*" benimsemesine bağlar. Çünkü taşradaki gelir ve gider işlemlerinin ve hesaplarının taşradaki maliye memurlarının kontrolü altında olması, merkezin malî işlemler hakkında eksik bilgisine ve kontrol gücünün zayıflamasına sebep olmaktaydı. Müfettiş, "…*emin olmak lazımdır ki bizde adem-i merkeziyet-i maliye tasviri henüz bir hülya derecesinden yukarı çıkamaz. Bütçe mükemmelen takarrür etmedikçe ve bil-umum memurince ne demek olacağı anlaşılamayınca –ki pek kolay bir şey olmadığını Vilâyat-ı Selase'deki tecrübe ile temin edebilirim- ve her vilayette*

[274] **BOA, Y.MRZ.d** 14699, 15 C 1325 (26.07.1907).
[275] **BOA, DH.MKT** 848/53, 19 S 1322 (05.05.1904).
[276] Gábor Ágoston, "Administartion, Central", **Encyclopedia of the Ottoman Empire**, Edit: Gábor Ágoston and Bruce Masters, New York, Facts on File, 2009, s. 10-13.
[277] Prens Sebahattin, **İttihat ve Terakki Cemiyetine Açık Mektuplar: Mesleğimiz Hakkında Üçüncü ve Son bir İzahat**, Muktedif, Sadvet Latif, Mahmut Bey Matbaası, 1327/1911 (**BOA, DH.EO** 552/40, 19 C 1327/08.07.1909), s. 112.

müteaddid maliye müfettişlerinin muamelat-ı umumiye-i maliyeyi sıkı bir teftiş-i daimi altında bulundurmaları emniyyesi istihsal edilmeyince adem-i merkeziyet-i maliyeyi tasavvur etmek bile mümkün değildir"[278] sözleriyle Osmanlı'nın henüz adem-i merkeziyet uygulamalarına hazır olmadığını öne sürmüştür.

Gerçekten taşra birimlerinin tüzel kişiliğe sahip olup kendi idarî ve malî kararlarını verebilmesi için öncelikle bu sistemi kaldıracak malî, idarî, teknik ve beşeri altyapının sağlanmış olması gerekir. Oysaki henüz yerleşmeye başlayan Osmanlı mahallî idare sistemi bu tip niteliklere sahip değildir. Aynı durum Güney Kanada'da yaşanmıştır. Güney Kanada halkı isteksiz biçimde beledi idarenin tüzel kişiliğini kabullenmişti. Çünkü onlar, yerel idarenin devletten bağımsız biçimde hizmet yapabileceğinden şüpheliydiler. Sonuç halkın beklediği gibi başarısız olmuş; ortaya çıkan isyanlar sonucu 1840 yılında mahallî idare tekrar merkezî idarenin kontrolü altına alınmıştı.[279]

II. Meşrutiyet yönetimi de ilgi alanını adem-i merkeziyete çevirmişti. Ancak Edwin Pears'a göre bu oldukça zor bir seçim olacaktı. Çünkü valiler kendi inisiyatiflerine bırakıldıkları takdirde düşünecekleri ilk şey, kendi ceplerini nasıl dolduracakları olacaktı. Çünkü o güne kadar olup biten buydu. Diğer taraftan bütün kozları padişahın eline vermek taşra idarecilerini ve meclislerini iş yapamaz duruma getirmek demekti. Pears'a göre İttihat ve Terakki yönetimi de Abdülhamid II gibi bütün iplerin kendi ellerinde olmasını istemekle hata yapmışlardı. Taşraya adem-i merkeziyet hakkı verilmeliydi ama valiler merkezî idareye karşı sorumlu olmalıydılar.[280]

Özerklik konusunun diğer ülkelerdeki görünümüne baktığımızda; Batı Avrupa'da da 19. asrın ilk yarısında mahallî idareler merkezin denetim ve kontrolü altında son derece sınırlı görev ve yetkilere sahiptiler. Güler'e göre bu ülkelerde geniş yetkilere sahip mahallî idareler merkeziyetçi dönemin ardından ve 1850

[278] Bkz; Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 2, No/S: 7, 7 Haziran 1325, s. 372-374.
[279] Solomon Vineberg, **Provincial and Local Taxation in Canada**, New York, Columbia University, Longmans, Green & Co., Agents, 1912, s. 24-25.
[280] Edwin Pears, **Forty Years in Constantinople**, 3rd Ed., London, Herbert Jenkins Limited Arundel Place Haymarket, 1916, s. 317-318.

yılından sonra ortaya çıkmıştır. Batı Avrupa'da Türkiye'de olduğu gibi 19. asırda mahallî idare alanında yukarıdan aşağıya tepeden inme bir kuruluş süreci işlemiştir. Ayrıca Fransa ve İngiltere'de çağdaş anlamda yerel örgütlenmeye ancak 1880'lerde ulaşılabilmiştir.[281] Avrupa'da homojen bir mahallî idare anlayışı da yoktur. Örneğin, Britanya da kendi içinde farklı idarî tercihler içermektedir. İngiltere ve Galler'de ilköğretim mahallî idarelerin sorumluluğu altındayken, İrlanda millî eğitiminde sıkı bir merkeziyetçilik söz konusudur.[282]

Amerika'da (Pensilvanya) ise yerel yönetimlerin tüzel kişilik konumları, İngiltere'nin merkeziyetçi eğilimiyle Güney Avrupa devletlerinin daha serbestiyetçi yerel yönetim anlayışlarının ortasında bir yerde bulunmaktadır. Yani Pensilvanya'da yerel yönetimler, ne İngiliz yerel yönetimleri kadar merkezin denetimi altında tutulmakta ne de Güney Avrupa'daki gibi kendilerine aşırı özgürlük alanı tanınmaktadır. Burada amaç, yerel alanda merkezî ve yerel güçlerin paylaşımıdır. Pensilvanya örneğinde yerel idareciler yolların ve çevre yollarının idaresini yürütebilir, fakirlere yardımda bulunabilir. Fakat yalnızca bahsi geçen amaçlara dayanarak belli vergiler koyabilirler ki bu uygulama da yasaların kesin sınırlarıyla çizilmişti. Yine kent halkı kendi idareleri için karar vermek üzere bir araya gelip oylama yapamazlardı.[283] Yine de 19. asrın sonlarına doğru Birleşik Devletler'deki mahallî idare sistemine baktığımızda; diğer ülkelere nispetle mahallî idarenin kendi kendini yönetme hakkına sahip olduğu görülüyor. Ancak Chuan Shih Li'ye göre Amerika'daki bu mahallî anarşi; kötü yönetime, kaosa, karışıklığa ve israfa sebep oluyordu.[284]

---

[281] Güler, "Yerel Yönetimler Tarihine Yaklaşım Sorunu", s. 94-95.
[282] Bastable, **a.g.e.**, s. 111.
[283] E. R. L. Gould, **Local Self-Government in Pennsylvania**, Baltimore, Published by John Hopkins University, January 1883, s. 32-33.
[284] Shih Li, **a.g.e.**, s. 130.

19. asrın sonuna doğru İngiltere'de merkeziyetçilik uygulamaları[285] ve taşra idarelerinin merkezin kontrolü ve denetimi altındaki konumu devam etmektedir. Adem-i merkeziyet uygulamalarının daha çok görüldüğü Fransa, Belçika ve Prusya'da, İngiltere'ye oranla merkezî idarenin yükünü hafifletmek amacıyla mahallî idarelere daha fazla yetki verilmiştir. Bununla birlikte bu ülkelerde de mahallî idare merkezin sıkı denetimi altındadır ve merkez-taşra arasındaki hiyerarşi devam etmektedir. Zira taşradaki mülkî amirler olan valiler aslında merkez idarenin taşradaki temsilcileridir. Sonuçta, Avrupa kıtasında kamu hizmetlerinin kontrolü merkezî idarenin elindeydi. Belçika'da merkezin mahallî idareler üzerindeki kontrolü Fransa'daki kadar bürokratik, Prusya'daki kadar da profesyonel bir işlerliğe sahip değildi; kontrol mekanizması büyük oranda seçilmiş yerel üyelerin ellerindeydi.[286] Prusya'da aynı dönemlerde vilayet meclislerinin başında merkezi temsilen vali bulunmaktaydı ve vilayetle ilgili her konuda merkezi bilgilendirmekteydi. Böylece merkezî idare vilayet idaresi üzerindeki kontrolünü devam ettiriyordu. Bununla birlikte Prusya'da 1872 yılında yapılan reformla adem-i merkezîleşme konusunda adımlar atılmış; yerelin merkeze bağımlılığı azaltılmaya çalışılmıştır. Aslında burada, ülke idaresindeki bu iki (merkezî-adem-i merkezî) ayrım ortadan kaldırılmıyor bu yasayla daha da vurgulanmış oluyordu. Birbirine bitişik olan yerler ve merkezî idareler vilayetlerde bir çatı altında toplanarak konsolide edilmeye çalışılmıştı. Ancak bu uygulama başarılı olamadı.[287] Osmanlı'da yapılmak istenen de Prusya'dakinden pek farlı değildi. Merkezî idare taşra üzerindeki kontrolünü tekrar ele geçirebilmek için vilayet nizamnameleri hazırlamış ancak bir taraftan da taşra idaresinin temsil ve inisiyatif gücünü artırmıştı. Merkezî idarenin temsilcisi olan ve

[285] Aslında İngiltere'de kâğıt üstünde merkezin taşra üzerindeki kontrol gücünün varlığı hissedilse de büyük çapta gelişmiş olan özerk idare geleneğini içselleştiren yerel yönetimler uygulamada daha fazla serbestiyete ya da söz hakkına sahiptiler. Örneğin merkezî idare vergi oranlarının miktarını belirlenmesinde mahallî idarelere belli sınırlamalar çerçevesinde de olsa serbestiyet hakkı tanımıştı. Grice, **a.g.e.**, s. 9-10, s. 123, s. 120. Odgers'e göre İngiltere'de idarî alanda yaşanan tecrübeler merkezî idarenin mahallî idareler üzerindeki kontrol gücünün gerekli olduğunu göstermişti. Mahallî idare alanında merkezî idarenin varlığı hizmet yapmak ya da mahallî idareye ait olan bir sorumluluğu üzerine almak anlamında değildi. Merkezî idarenin bilgisi mahallî idareden daha yüksek ve daha genişti. Merkezî idarenin buradaki fonksiyonu, mahallî idareyi geliştirmek-güçlendirmek, gerektiğinde tavsiyede bulunmak, teşvik etmek kimi zaman da görevini yapması için zorlamaktı. Odgers'e göre İngiliz mahallî idaresinin bağımsızlığı idarî sistemden ayrıştırılarak değil etkin bir merkezî idare tarafından güçlendirilerek sağlanmıştı. Bkz; William Blake Odgers, **Local Government**, London, Macmillan and Co., Limited, 1899, s. 236-237.

[286] Grice, **a.g.e.**, s. 310-311, s. 123-124, s. 194-195.

[287] Goodnow, **a.g.e.,** s. 124-128. Bu konu için ayrıca bkz; Grice, **a.g.e.**, s. 233, s. 237.

yetkisi artırılan valinin başkanlığındaki vilayet meclisinde artık vilayet sakinlerine de yerel sorunları çözmek üzere söz hakkı verilmişti.

Burada şunu da vurgulamak gerekir ki, Avrupa'da (İngiltere ve Fransa) mahallî idareler ve bu idarelerin vergi sistemleri devletlerden daha eski bir geçmişe sahip olsa da yine merkezî idarenin uygun gördüğü yaptırımlarla/yasalarla düzenlenmiştir. Yani taşranın malî sistemi genellikle kendi çabasıyla değil; yine onu kontrol eden merkezin bakış açısıyla şekillenmiştir. Sonuçta, yerel vergileme genel malî sistemin bir parçasıdır ve onun baskınlığı altında küçük serbestiyetlere sahip olacaktır.[288]

1.2.6.2. İdarî Özerklik (Tüzel Kişilik) ve Malî Özerklik

İdarî özerklik; adem-i merkeziyet sistemi işletildiğinde ortaya çıkan mahallî idarelerin devlet karşısındaki hukukî durumunu ifade eder. Buna göre adem-i merkeziyet anlayışınca oluşturulan mahallî idarelerin en belirgin özellikleri; devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe (idarî özerkliğe) sahip olmalarıdır. Bu idareler aynı zamanda merkezî idareninkinin dışında mal varlığına (patrimoine) da sahiptirler. Mahallî idarelerin merkezî idareden ayrı olarak kendilerine ait özel bütçeler hazırlayabilmeleri de onların "malî özerklik"e sahip olduklarını gösterir.[289]

Osmanlı taşra meclisleri, bütün uygulamalarını merkezin bilgisi dâhilinde yapıyorlardı. Merkezî idareyi, yapılan hizmetler hakkında bilgilendirme ve merkezden onay alma gerekliliğinin sebebi, 1913 yılına kadar Osmanlı'da henüz vilayet idarelerinin tüzel kişiliğe sahip olmamasıydı. Dolayısıyla bu sistem içerisinde vilayet idarelerinin konumu, kamu hizmetlerinin ya da harcamalarının yapılması sırasında sadece danışma meclisi sınırları içerisinde kalıyordu. Yine de Ortaylı'nın belirttiği gibi bu meclislerin tüzel kişilik kazanmaları için temel unsurlardan biri olan üyelerin niteliklerinin belirlenmesi konusu, 1840 yılından itibaren Muhassıllık Meclislerinde ve 1864 ile 1871 Vilayet Nizamnamelerinde yerine getirilmiştir. Bu

[288] Bastable, **a.g.e.**, s. 392.
[289] Nadaraoğlu, **a.g.e.**, s. 25.

durumda mutlak anlamda bir tüzel kişilik olmamakla birlikte tüzel kişiliğe doğru sınırlı adımlar atıldığını söyleyebiliriz. [290]

Tanzimat uygulamaları imparatorluğun birçok eyaletinde uygulanmaya başlanmıştı. Ancak Tanzimat uygulamalarının farklı biçimler aldığı özel statü ve konumlara sahip yerler de vardı. Bunlardan biri Lübnan'dı. Lübnan'ın idarî yapısı da barındırdığı toplulukların yapısına göre düzenlenmek zorunda kalınmıştı. Lübnan'da bulunan cemaatler sürekli biçimde çekişmeler içerisindeydi. Avrupa devletleri bu olayları bahane ederek müdahalede bulunuyorlar ve cemaatleri kendi menfaatleri doğrultusunda birbirlerine karşı kışkırtıyorlardı. Sonuçta 1861 yılında İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya, Prusya ve Osmanlı Devletinin temsilcilerinden oluşan Avrupa Komisyonu[291] Lübnan Nizamnamesi'ni hazırladı. Nizamnameye göre, Lübnan'a Beyrut Vilayeti'nden ayrı bir statü verilerek; özerklik tanınmıştı. Özerklik, malî, adlî ve idarî alanlarda söz konusuydu ki bu tip bir özerklik diğer vilayetlerin hiçbirine bu biçimde tanınmamıştı. Nizamnameye göre, idarenin başında bütün yürütme yetkilerine sahip bir mutasarrıf bulunacaktı. Cemaatlerin (Marunî, Dürzi ve Melkit) her birinin mutasarrıfın yanında bir vekili olacaktı. Yine her cemaatin ikişer üyesinin bulunduğu bir meclis bulunacaktı. Her bir kazada da 3–6 üyelik kaza meclisleri oluşturulacaktı. Adlî davalara cemaat temsilcisi olan yargıçlardan oluşmuş bağımsız mahkemeler bakacaktı. Güvenlik de yerli ve karma bir zabıta kurulu yoluyla sağlanacaktı. Malî açıdan da Lübnan tam bir bağımsızlık sergiliyordu. Yılda bir kere verilecek olan maktu vergiden başka Osmanlı Devleti'ne karşı herhangi bir malî yükümlülük söz konusu değildi. Malî sorunlar da meclislerde cemaatlerin temsilcileri tarafından çözülecekti.[292]

---

[290] Bkz; Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 22.

[291] Sonraki yıllarda, Berlin Momerandomu Osmanlı reformlarını denetlemek üzere altı üyeden oluşan bir Avrupa Komisyonu kurulmasını önermişti. Bu öneri, Lord Stratford tarafından desteklenirken, Lord Derby altı farklı üyenin bu karmaşık reformların uygulanmasında menfaatleri sebebiyle farklı fikir ve isteklere sahip olacakları ihtimalinden yola çıkarak, sorunlar yaşanacağını belirtmiş ve komisyonun kurulmasına karşı çıkmıştı. Nitekim, İngiltere bu öneriyi kabul etmemiştir. Bkz; Stanhope, **a.g.e.,** s. 22.

[292] Ortaylı, **Mahallî İdareler**, s. 51-53; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 169-171; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 175; Turan, **a.g.e.**, s. 384. Eugène Morel, Lübnan'ın Hıristiyan bir vali (mutasarrıf demek istiyor) tarafından idare edildiğini belirtmiştir. Bkz; Morel, **a.g.e.,** s. 209.

Lübnan örneği mahallî idare biçiminin en uç noktalarından biriydi. 1864 ve 1871 vilayet nizamnamelerinde yerel halka ya da cemaatlere vilayet idaresinin her alanında burada olduğu biçimde fazla bir sorumluluk ve yetki tanınmamıştır. Bu uygulama sadece toplumsal yapısından kaynaklanan şartlardan dolayı Lübnan'a özgü kalmıştır. Avrupalıların bu uygulamayı tüm Osmanlı vilayetlerine yayma isteklerini bir tarafa bırakırsak, Osmanlı'nın buradaki tek amacı Lübnan'da asayişin sağlanması ve gerginliğin azaltılmasıydı. Lübnan gibi özel konumları ve toplumsal yapılarıyla Osmanlı merkezî idaresinin etki alanından uzak durabilen eyaletler başta Mısır olmak üzere Sırbistan, Karadağ, Eflak-Boğdan, Bosna ve Girit gibi yerlerdi.

Oysa merkezî idarenin idarî-malî etki alanında olan ve çoğunluğu oluşturan diğer vilayetlerin özerkliğe sahip olmayışı, onları birçok haklardan mahrum kılıyordu. Bunlardan biri borçlanma konusuydu. Vilayetler tüzel kişiliğe sahip olmadıkları için kendi adlarına tahvil çıkararak borçlanmaya gidemezlerdi.[293] Vilayetler ancak merkezin onayı dâhilinde vilayetteki emniyet sandığı ya da memleket sandığı gibi kurumlardan, kişilerden ve çevredeki vilayetlerden borçlanabilirlerdi. Borçlanma, vilayet için merkezî idare tarafından da yapılabilirdi.[294] Ancak belediyeler bu konuda bazı istisnalara sahiptir. Belediyelerin malî anlamda kısmî bir özerkliği -kendilerine ait bütçeleri- olduğu için; tahvil ihraç etme imkânları da söz konusu olacaktır. Örneğin, Şehremaneti'nin dönem sonunda 1.100.000 lira anaparayla tahvil ihraç etme (borç akdi yapma) hakkı vardı.[295]

---

[293] Vilayetlerin borçlanma konusundaki bu durumu, birçok muafiyetlere ve kendine özel idare sistemine sahip olan Girit Vilayeti örneğinde bile görülebilir. Merkezî hükûmet Girit Vilayeti'nin tahvil çıkarma yoluyla borçlanma isteğini "*Girit'in bazı muafiyetten başka idare-i maliyece muhtariyeti olacağı*" gerekçesiyle geri çevirmiştir. Bkz; **BOA, MV** 4/38, 1302.L.17 (30.07.1885); **BOA, A.d** 9, 22.L.1302 (04.08.1885), s. 80-85.

[294] **BOA, A.DVN.NZAM.d** 3, 17 Z 1305 (25.08.1888), s. 186-191; **BOA, BEO** 914/68524, 30 N 1314 (04.03.1897); **BOA, BEO** 1085/81325, 9 L 1315 (03.03.1898). Ancak bu borçlar vilayet idareleri için pahalıya mal olmaktaydı. Halep vilayet idaresi 1858 yılı itibariyle Yahudi tüccarlara % 36'dan % 72'ye varan faizlerle 1.000.000 kuruş borçlanmıştı. **FO (Foreign Office)** 198/13, s. 8. Bu raporun tıpkıbasımı için bkz; Charles Issawi, **The Fertile Crescent**, 1800-1914, A Documentary Economic History, Oxford Univ. Press, 1988, s. 437-440.

[295] "Şehremaneti İstikrazına Dair Kanun Suretidir", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 14, 25 S 1328 (08.03.1910), s. 146-147. 1914 yılında Merkezî idare tarafından, vilayetlerdeki bataklıkların kurutulması vs. bayındırlık işleri için 1914 yılı itibariyle ve beş yılda geri ödenmek üzere vasıtasız vergilere % 5 zam yapıp bu gelirleri karşılık gösterilerek genel bir borç akdi yapılacağı Dâhiliye Nezareti yoluyla vilayetlere duyurulmuştu. Borçtan elde edilen miktar vilayetlere dağıtılacaktı. **Hüdavendigar, 1330 Senesi Encümen-i Vilayetin Mütalaanamesi,** Hüdâvendigâr Vilâyet

İngiliz mahallî idareleri ise merkezî bir birim olan Yerel Yönetim Meclisi'nin onayını aldıkları takdirde borç alabiliyorlardı. Ancak merkezin bu konudaki kontrol gücü mutlak değildi. Bazı mahallî idareler direkt olarak parlamentoyla iletişime geçerek Yerel Yönetim Meclisi'nin kontrol ve denetim sahasından sıyrılabiliyorlardı. 1897 yılına gelindiğinde, bazı mahallî idare birimleri meclisin onayı haricinde yüklü miktarlarda borçlanma yapmışlardı. İngiliz merkezî idaresi, beledi alanlar üzerinde diğer mahallî idare alanları kadar direkt kontrol gücüne sahip değildi. Belediye teşkilatı borçlanma teşebbüsünde bulunduğunda Yerel Yönetim Meclisi ancak şartların düzenlemesi konusunda konuya müdahil olabilirdi.[296]

İngiliz sömürgesi olan Hindistan'da 1833 yılında çıkan yasayla taşra maliyesinin malî alandaki özerkliği sınırlanmış ve daha merkeziyetçi bir politika izlenmiştir. 1860'larda ise taşranın malî alandaki etkinliğini artıran bir reformla; gelir ve giderlerin yine merkezî idareye ait olduğu, fakat vilayetlerce yönetildiği yeni bir döneme girilmişti. Burada yapılan reform; malî sistemin merkeze ait, ancak merkezin dışında yönetilmesiydi.[297] 1892 yılında çıkan yasayla merkezî idarenin taşra üzerindeki kontrol gücü tekrar vurgulanmıştı. Buna göre taşra idareleri merkezin onayı olmadan yeni bir vergi salamayacak ve harcama yapamayacaktı. Mahallî idarelerin merkezin onayı olmadan mevcut vergi sisteminde bir değişiklik yapma hakkı da doğal olarak yoktu.[298]

Fransa taşra idaresinde öne çıkan birimler komünler (nahiyeler)[299] ve departmanlardı (vilayetlerdi). Çünkü bu alanlar hem merkezî idare hem de mahallî idare konumuna sahip tüzel kişiliği olan idarî birimlerdi. Kanton (kaza) ve arrondismanlar (sancaklar) ise esasta adlî, askerî, seçimsel (siyasî) ve finansal amaçlarla belirlenmiş ve tüzel kişilikleri olmayan alt birimlerdi. Belçika'nın idarî

Matbaası, 1330/1914, s. 3. Vilayetlerin diğer bir borç kaynağı da eytam sandığıdır. 1901 sonunda Selanik vilayet dairesi malî sıkıntısını atlatmak için eytam sandığından 4.000 lira borç almasına mezuniyet verilmişti. **BOA, BEO.VGG.d** 560, 28 Ş 1319 (10.12.1901).

[296] Odgers, **a.g.e.,** s. 256, s. 250.

[297] Abdul Azim Islahi, "B. R. Ambedkar's Contribution to the History of Provincial Decentralization of Imperial Finance", **Great Indian Economists**, Das, D.K. (editor), New Delhi, Deep and Deep Publications, Vol. 3, 2004, s. 321-325.

[298] M.G. Ranade, **A Note on the Decentralization of Provincial Finance**, Poona, Dnyan Prakash Press, 1894, s. 80.

[299] Fransız komünleri beledi teşkilat biçimde yönetilmektedir. Bkz; Dilke, **a.g.e.,** s. 314 .

yapılanması da Fransa'yla hemen hemen aynı idi ve yerel gelirler de, Fransa'da olduğu gibi büyük oranda dolaysız vergiler üzerine eklenen zamlardan elde ediliyordu.[300] Komün ve departmanların tüzel kişiliğe sahip olması, onlara mal varlığına sahip olma yani emlak tasarrufu, alım ve satımı yapabilme ve borç alabilme hakkı kazandırıyordu.[301] Rusya'da da komünler ve köyler kendi kendilerini yönetme hakkına sahiplerdi.[302]

1.2.6.3. Yetki Genişliği (Tevsi-i Mezuniyet) ve İdarî Vesayet

Görev ve yetkisi sadece merkezî hükûmetin kararlarını ve emirlerini yerine getirmekten ibaret olan, kendiliğinden karar alamayan ve uygulama yetkisi olmayan taşra idarecisine bazı mahallî konularda merkez adına yetkiler verilmesine (yetkilerinin genişletilmesine) tevsi-i mezuniyet denilmektedir. Merkeziyet sisteminin tadili ve hafifletilmesi anlamına gelen tevsi-i mezuniyet sistemi aynı zamanda adem-i temerküz (deconcentration) adıyla anılır. Bu sistem adem-i merkeziyet (decentralisation) sisteminden farklıdır. Tevsi-i mezuniyet merkezî sistemin içerisinde yer alır ve tevsi-i mezuniyet verilen kişi merkezi temsil edip onun namına hareket eder. Dolayısıyla yetki genişliği esasına dayanılarak taşrada alınan kararlar ve uygulamalar merkezin karar ve uygulamalarından farklı olmayacağı için aynı hukukî hükümlere tâbi olacaktır.[303]

Sami Onar, 1852 yılında yayınlanan fermanla yetkileri tevsi edilmiş (genişletilmiş) olan valilerin eyaletlerin yalnız genel idaresinden sorumlu olduklarını ve bu kararla Tanzimat öncesinde uygulanan tevsi-i mezuniyet eğilimlerinin tekrar görülmeye başlandığına vurgu yapar. Onar, 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleriyle birlikte - Mahmut II dönemindeki merkeziyetçi uygulamaları kastederek- "*sıkı bir merkeziyetten yavaş yavaş tekrar bir tevsi-i mezuniyete, fakat mutedil ve disiplinli bir tevsi-i mezuniyete doğru gidilmektedir*" yorumunda bulunmuştur.[304]

---

[300] Grice, **a.g.e.,** s. 129, s. 193-194.
[301] İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları**, varak 7.
[302] Bkz; Tural, **Devlet Sistemi,** s. 361.
[303] Ayrıntı için bkz; Onar, **a.g.e.,** C: 1, s. 474-475.
[304] Bkz; Onar, **a.e.,** s. 577-579.

Mahmut II döneminde belki de daha merkeziyetçi bir yapı oluşturmak amacıyla eyalet sayısında önemli bir miktarda azaltma yapılmıştı. Engelhardt'a göre, Asya'daki 18 eyaletin sayısı 4'e indirilmişti.[305] Bununla birlikte vilayet idarelerinin tüzel kişiliği olmadığı için valilerin yetkileri de sınırlı idi. 1868 yılında İngiliz Konsolosu W. Gifford Palgrave de bu doğrultuda; valilerin aslında merkezî kurum ve meclislerin emirleri altında; çok sınırlı yetkilerle çalıştıklarına vurgu yapmıştır.[306]

Nadaroğlu'na göre ise, Osmanlı'da yerel yönetim (mahallî idare) yoktur. Çünkü Osmanlı gibi ülkelerde devletin birliği prensibi bütün bölgesel yönetim birimlerini kapsar. Bu durumda "*mahallî yönetim birimleri*" tüzel kişilikleri olmadığı için sadece merkeze bağlı idarî bölge konumunu alacaktır. Dolayısıyla 1913 yılına kadar Osmanlı Devleti'nde büyük ölçüde yetki genişliği söz konusudur. Ancak, adem-i merkeziyet (yerel yönetim) yoktur.[307] Öncel'e göre de, Tanzimat'tan önce yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) sağlayan bir sistemden ziyade, yetki genişliğine dayanan bir idarî yapı vardır.[308]

II. Meşrutiyet dönemi hukukçularından Mustafa Şeref'e göre, "*teşkilat kanunları umumen salahiyeti (yetki genişliğini) tanzim ve tensik ederler. Bunlara salahiyet kanunları namı dahi verilir*." 1871 nizamnamesi valiye kanun ve nizamın icrasına nezaret etme, memurları teftiş etme, ceza verme ve vilayetin adi nitelikli özel idarî konularını doğrudan doğruya icra edebilme imkânı sağlayarak valinin yetkisini artırmıştı. Buradaki doğrudan doğruya ifadesi aslında üstü kapalı bir kullanımdı. Yani işlerin vilayete özel adi nitelikli işler mi yoksa fevkalade özellikli olup merkeze sorulması gereken işler mi olduğunu belirlemek valinin salahiyetine kalmıştı. Ancak bunun düzeyini belirlemek oldukça zordu. Zira konunun adi bir konu mu (hususat-ı adiye) yoksa fevkalade bir konu mu (hususat-ı fevkalede) olduğu valinin salahiyetine bırakılmıştı. Mustafa Şeref'in deyimiyle, vali korkaksa bütün işleri fevkalade addedip her şeyi merkeze sorarak havalecilik yapacak, eğer cesursa fevkalade işleri bile adi nitelikli addedip hepsini kendisi halletmeye çalışacaktı. Abdülhamid II döneminin valileri de kişiliklerine göre bu iki türlü

[305] Engehardt, **a.g.e.,** s. 25.
[306] Bkz; Palgrave, **a.g.e.,** s. 43.
[307] Nadaraoğlu, **a.g.e.,** s. 22-23, s. 180.
[308] Yenal Öncel, **Mahallî İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s. 101.

davranışı sergilemişlerdi. Mustafa Şeref'e göre bu dönemin valilerinin büyük bir kısmı havalecilik etmişler pek azı da bulundukları vilayetlerde eser bırakabilmişlerdi.[309]

Prens Sebahattin adem-i merkeziyetin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiften başka bir şey olmadığını belirterek; bu usulün hem medeniyete hizmet açısından faydalı olacağını, mahallî ihtiyaçların o mahallin memurları tarafından daha iyi anlaşılacağını, hem de taşrada asayişin sağlanacağını ve askerî sevk masrafından da kurtulunacağını öne sürüyordu.[310] Ancak yukarıda bahsettiğimiz gibi adem-i merkeziyet ve tevsi-i mezuniyet hem kavram hem de uygulama açısından farklı idare biçimleridir.

Osmanlı hukukçularının da kimi zaman bilinçli ya da bilinçsiz biçimde birbirlerinin yerine kullandıkları[311] adem-i merkeziyet ve adem-i temerküz (tevsi-i mezuniyet) kavramları ya da uygulamaları arasındaki fark Sami Onar tarafından açık biçimde ortaya konulmuştur. Onar, Kânûn-i Esâsî'de geçen tefrik-i vezaif ifadesiyle adem-i merkeziyetin (yerinden yönetim) kastedildiğini belirtir. Tefrik-i vezaif tabiriyle kastedilen, hükûmetin genel görevlerinden olan politik içerikli olanların merkeze hasredilmesi, siyasî içerikli olmayanların ise vilayet ve belediye idarelerine yani mahallî teşekkül ve organlara bırakılmasından (idarî yerinden yönetimden-decentralisation administrative-) ibarettir. İdarî yerinden yönetim hem tevsi-i mezuniyet hem de tefrik-i vezaif uygulamalarını birlikte içerisine almaktadır. Vilayet idaresinin merkeziyet cephesini tevsi-i mezuniyet, yerinden yönetim cephesini de tefriki-i vezaif prensibi oluşturmaktadır. Bununla birlikte, tefrik-i vezaif (vazife ayrılığı) adı altında kabul edilen yerinden yönetim prensibi, ancak 1913 tarihli vilayet kanunu ile gerçekleşebilmiştir.[312]

II. Meşrutiyet döneminde 1876 yılındaki Kânûn-i Esâsî'nin tefrik-i vezaif ve tevsi-i mezuniyet prensiplerine uygun biçimde bir vilayet idare kanunu hazırlığı yapılmış ancak hazırlanan kanun metni meclis tatil edildiği için onaylanamamıştı. Bu

[309] Mustafa Şeref, **a.g.e.,** s. 44-46.
[310] Prens Sebahattin, **a.g.e.,** s. 111-113.
[311] Örnekler için bkz; Tural, **Devlet Sistemi,** s. 35-52.
[312] Bkz; Onar, **a.g.e.,** C: 1, s. 580, s. 628-629.

kanun layihasını inceleyen encümenin hazırladığı mazbatada 1864 ve 1871 vilayet nizamnamelerine yönelik yapılan yorumlar dikkat çekicidir. Mazbatada 1864 yılındaki nizamnamenin aslında "*tahdid-i mezuniyet"* (yetki sınırlaması) ve "*cem'i vezaif"* (görev birliği) temelleri üzerinde hazırlandığı belirtilmiş ve 1871 nizamnamesinin uygulamadaki sonuçları da başarısızlık olarak nitelenmiştir.[313] Bahsedilen bu vilayet kanunu layihasının 1913 yılında geçici kanun olarak temel ilkeler dâhilinde kabul edilip yayınlandığını belirtelim.

İdarî vesayet (idarî denetim) yerinden yönetim idarelerinin icrai kararlarının ve idarî uygulamalarının merkezin denetimi altında olması ve merkezî idarenin bu kararları bozabilme yetkisinin olmasını ifade eder.[314] İdarî vesayet mahallî idarelerin tüzel kişiliğe sahip oldukları durumda ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle; idarî vesayet, mahallî idare organlarının yetkilerini kullanarak yaptıkları -kanunlarda belirtilen- bazı işlemlerin merkezî idare tarafından denetlendikten sonra yürürlüğe girmesi olarak tanımlanabilir. Tevsi-i mezuniyet ve idarî vesayet uygulamaları, merkezî ve mahallî idarelerin olumsuzluklarını törpülemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Merkezî yönetimin olumsuz sonuçları mahallî idarecilere yetki genişliği vermekle, mahallî idarelerin olumsuz sonuçları da merkezî idarenin vesayeti (denetimi)[315] altında tutulmalarıyla engellenmeye çalışılmaktadır. Böylece merkez ve mahallî idareler arasında bir denge oluşturulması amaçlanmaktadır.[316]

Tanımından anlaşılacağı üzere idarî vesayet iki tüzel kişilik arasındaki idarî ilişkiler için kullanılmaktadır. Dolayısıyla Osmanlı Devleti'nde 1913 yılına kadar vilayetlerin tüzel kişilikleri olmadığı için, idarî vesayet uygulamasından söz etmek imkânsız olacaktır.

Vesayet ve tevsi-i mezuniyet konusunda Osmanlı'nın çağdaşı olan diğer ülkelere baktığımızda; Fransa idarî sistemi de vesayet üzerine işlemektedir. İtalya,

---

[313] Encümenin hazırladığı mazbatanın ilgili kısımları için bkz; Göreli, **a.g.e.,** s. 10-17.
[314] Onar, **a.g.e.,** C: 1, s. 498.
[315] Merkezî idarenin kendi kuruluşları üzerindeki denetimine ise hiyerarşik denetim denilmektedir. Bkz; Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Gölüşümü)**, Ankara, TODAİE, Yay. No. 263, 1996, s. 16.
[316] Bu çerçevedeki yorumlar ve ayrıntı için bkz; Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1977, s. 41-42.

İspanya ve Portekiz de aynı sistemi malî idare için kullanmıştır. Prusya'da yerel yönetime bu ülkelerden daha fazla hak tanınmıştır. Birleşik Devletler'de ise eyaletler kendi idarelerinde tam yetkiye sahiptirler.[317] Tevsi-i mezuniyet usulünü yoğunlukla kullanan İngiltere hükûmeti ise 19. asrın sonlarında merkeziyetçi politikalarını artırmıştır. Bu eğilimin bir görüntüsü de, vergi tahsilâtında mahallî idarelerin etkisini azaltarak pek çok verginin tahsili için merkezden özel memurlar atanmasıdır.[318]

1.2.6.4. 1913 Yılı İl Özel İdare Nizamnamesi ve Mahallî İdare Sistemine Getirdiği Yenilikler

1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatı[319] ile vilayet umum meclislerine il özel idaresi (Provincial Local Government/Administration) statüsü verilmiş; bu kuruluşlara tüzel kişilik hakkı tanınmıştır. Ortaylı bu kanun için, "*merkeziyetçiliği güçlendiriyor ve yerel yönetimlerin gelişme olanağını ortadan kaldırıyordu*"[320], "*1913 geçici vilayet kanunu mahallî demokrasi ve yönetime bütün özerklik kapılarını uzun süre kapatan bir uygulamaya başlangıç oldu*"[321] yorumunu yapmıştır. Bununla birlikte, Türkiye'de mahallî idarelerin malî ve idarî özerkliği bu kanun ile başlamıştır. Erdoğan Öner de, il özel idarelerinin kuruluş, görev ve yetki bakımından daha geniş imkânlara sahip olduğunu belirtmiştir. Doğal olarak bu geniş imkânlar, idarî alanla sınırlıdır. Örneğin, bu tarihten itibaren artık idare meclisleri vergi ve diğer konulardaki yargı yetkilerine sahip değildir. Meclislerin yargı yetkileri yalnız memurların muhakematı ile sınırlandırılmıştır.[322] Çadırcı, 1913 geçici kanununun vilayet umum meclislerine il özel idaresi statüsü verdiğini ve bu meclislerin görev-yetki bakımından daha geniş olanaklara kavuşturulduğunu belirtmiştir.[323]

---

[317] Bastable, **a.g.e.**, s. 764.
[318] İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları**, varak 14.
[319] "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kânûn-ı Muvakkatı", **Düstur**, T:2, C: 5, 17.R.1331 (26.03.1913), s. 186-216.
[320] Ortaylı, **Mahallî İdareler,** s. 170.
[321] Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", s. 89.
[322] Öner, **a.g.e.**, s. 274, s. 311.
[323] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 268.

Ayrıca şu ayrımı yapmakta fayda vardır. Günümüzde merkezî idarenin taşradaki kuruluşlarının tüzel kişilikleri olmadığı gibi mahallî idare niteliğinde hizmetleri de yoktur.[324] Çünkü bu kuruluşlar –İl Milli Eğitim Müdürlüğü ya da İlçe Emniyet Teşkilatı gibi- merkezin taşradaki birimleridirler. Başka bir ifadeyle bunlar, merkezî idarenin taşra teşkilatlarıdır.

1913 yılındaki bu kanunla, Kânûn-i Esâsî'deki tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kurallarına büyük önem verilmiş ve bunun bir sonucu olarak vilayet idaresi genel idare ve özel idare olarak ikiye ayrılmıştır. Tevsi-i mezuniyet kuralı gereğince merkezdeki dairelerin *yetkilerinin* bir kısmı vilayetteki memurlara devredilmiştir. Tefrik-i vezaif kuralı gereğince de merkezdeki idarenin üstlendiği *görevlerin* bir kısmı lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayet ve belediyelere bırakılmıştır. Yasaya göre vilayet idare meclislerinin vereceği kararlara karşı itiraz mercii Şura-yı Devlet'tir.[325]

Vilayetler 1913 yılındaki kanunun dayanak oluşturduğu *tüzel kişilikleri* sayesinde başta Vilayet Umum Meclisi olmak üzere diğer organları tarafından merkeze danışmadan icrai kararlar alıp bunları uygulayabilmektedir. Ancak bu kararlar sıkı bir *idarî vesayet* altındadır. Kararlar vali tasdik etmedikçe de uygulanamaz. Vali, tasdik etmediği kararlara bir ay zarfında itiraz etmek ve itirazını Şura-yı Devlet'e sunmakla mükelleftir.[326]

1913 yılında vilayetlere idarî ve malî özerklik tanınması ve bu haklar sonucunda kendilerine ait bütçelere ve kendi adlarına karar verebilme imkânına sahip olmaları, doğal olarak bu idarelerin bütün sorunlarını çözmeye yetmemiştir. Günümüzde de vilayet idareleri (il özel idareleri) yeterli finansal kaynaklara ve beşeri sermayeye sahip değildir. Bu olumsuzluklar sebebiyle başta il özel idareleri olmak üzere belediyeler de hem malî-idarî hem de personel tedariki anlamında merkezî idarenin yardımına muhtaçtır ve dolayısıyla merkezî idareye bağımlıdır.[327]

---

[324] Tortop, **a.g.e.**, s. 11.
[325] Öner, **a.g.e.,** s. 393.
[326] Onar, **a.g.e.,** C: 1, s. 584.
[327] Aykut Polatoğlu, "Turkish Local Goverment: The Need for Reform", **Middle Eastern Studies**, Vol. 36, No. 4, October 2000, s. 158, s. 161.

Polatoğlu'na göre, il özel idarelerinin diğer bir sorunu, 1913 yılındaki kanunla kendilerine verilen yetki ve görev alanlarının bayındırlık, ziraat, eğitim ve sağlık gibi başlıklardan ibaret olmasıdır. Bu görevler aynı zamanda her biri bakanlık düzeyinde oluşturulmuş merkezî kurumların vilayetteki teşkilatları yoluyla ilgilenmesi gereken sorunlardır. Dolayısıyla hem il özel idaresi hem de merkezî kurumların (bakanlıkların) ildeki ilgili birimleri[328] aynı sorunlarla ilgilenirler. Sonuç olarak, il özel idarelerinin -belediyelerin sahip olduğu gibi- kendilerine özgü yerel görev alanları yoktur.[329]

Osmanlı ve Cumhuriyet dönemindeki mahallî idare geleneğinin diğer bir özelliği mahallî idarede merkezî yönetimin en üst düzeyde temsil edilmesidir. Örneğin il özel idaresinin başında vali yani devletin taşradaki en üst mülkî amiri bulunmaktadır. Bu durum Türkiye'de mahallî idarelerin tam olarak özerk bir yapıya sahip olmasını engellemektedir. Oysa tam özerklikten bahsetmek için mahallî idarenin merkezden bağımsız biçimde hareket etmesi gerekir. Örneğin İngiliz mahallî idare[330] geleneğinde özerkliğin temelleri üç alanda özetlenebilir. Bunlardan ilki, hükûmetin herhangi bir mahallî idarenin meclis üyelerini atamak ya da üyelikten atmak gibi bir yetkisinin olmamasıdır. İkincisi, herhangi bir komite üyesinin merkezî idare tarafından seçilememesi veya seçilmiş üyelerin görevden alınamamasıdır. Son olarak da mahallî idare meclislerinin resim oranlarını kendilerinin belirlemesi ve

---

[328] Yukarıda bahsettiğimiz gibi hem merkezî idarenin hem de il özel idaresinin vilayette aynı sorunlarla ilgilenmesi etkinsizlik ve kaynak israfı yaratmaktadır. Dolayısıyla mahallî hizmetleri merkezin etkisinden uzaklaştırmak amacıyla merkezî idarenin taşra teşkilatı olan ve mahallî hizmetleri yerine getiren Köy Hizmetleri 2005'te kaldırılıp kuruluş ve işleyiş mantığı gereğince İl Özel İdarelerine bağlanmıştır. Bkz; **5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**", Kabul Tarihi: 13.1.2005, (Çevrimiçi: http://www.resmi-gazete.org/tarih/20050128-1.htm). Ancak bu düzenleme teorik açıdan doğru olsa bile, uygulamada il özel İdarelerine köy hizmetlerini gerçekleştirmesi için yeterince malî kaynak transferi yapılamamıştır. Bkz; Fikret Toksöz vd., **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti,** İstanbul, Tesev Yayınları, 2009, s. 128.

[329] Polatoğlu, **a.g.e.,** s. 162.

[330] W. J. Millar Mackenzie'ye göre 1835 yılından önce İngiltere'de mahallî idare (local government) kavramı henüz mevcut değildir. Ayrıntı ve diğer yorumlar için bkz; Jan Palmowski, "Liberalism and Local Government in the Late Nineteenth-Century Germany and England", **The Historical Journal**, Vol. 45, No. 2, June 2002, s. 386-387.

bütçelerini de kendilerinin yapmasıdır. Bu uygulamalar üzerinde hiçbir merkezî denetim söz konusu değildir.[331]

Türk mahallî idare anlayışıyla İngiliz yaklaşımı arasındaki diğer bir önemli ayrım, İngiltere'de mahallî idare sisteminin il idaresi, kırsal idare ve belediye idaresi anlamında toplu hâlde düşünülmesi ve ona göre yapılandırılmasıdır. Yani İngiltere'de mahallî idare, bir idare sisteminin adıdır. Bütün mahallî idare birimleri aynı temellerden esinlenmiştir ve mahallî hizmetler bu birimler arasında bağlantılı bir biçimde paylaştırılmıştır. Oysa Türkiye'de her bir mahallî idare birimi Osmanlı'dan beri neredeyse birbirinden habersiz bir biçimde kurulmuş ve hizmetler yönünden aralarında bir bağ düşünülmemiştir. Bu sebeple Çoker'e göre Türkiye'de mahallî idare sistemine İngiltere'deki gibi toplu bir bakış açısıyla yaklaşılmalı ve kamu hizmetleri bu birimlerin aralarındaki bağlar dikkate alınarak yapılmalıdır.[332]

Aynı konu, yıllar sonra Avrupa Birliği'nin 2005 yılı İlerleme Raporu'nda da gündeme getirilmiş; bölgesel kalkınma araçlarının başarılı olabilmesi için DPT, valilikler, belediyeler, birlikler ve il özel idareleri arasında sıkı bir işbirliği ve eşgüdümün olması gerektiği belirtilmiştir. Ancak mevcut merkeziyetçi yapı altında bunun gerçekleşmesinin de zor olacağı vurgulanmıştır.[333]

1.3. Merkez Malî İdare Yapısındaki Düzenlemeler

Tanzimat'tan itibaren merkezî malî idare alanında yapılan düzenlemeler de yine direkt olarak taşra maliyesi ve malî idaresiyle olan ilişkileri bağlamında incelenecektir. Bu amaçla öncelikle Maliye Nezareti'nin teşkilat yapısı ve taşra malî teşkilatıyla olan bağlantılarına yer verilecektir. Merkezde maliyeyle ilgili oluşturulan komisyonlar ve meclisler taşradaki malî uygulamaları takip ve kontrol amacıyla oluşturuldukları için ayrı başlıklar halinde incelenecektir. Ardından Merkez malî teşkilatında önemli bir yere sahip olan Divan-ı Muhasebat ele alınacak taşradaki malî uygulamalarda Divan'ın rolüne vurgu yapılacaktır. Merkez malî teşkilatta son olarak

[331] Ziya Çoker, **Türk Mahallî İdarelerinin Sorunları Açısından İngiliz Mahallî İdareleri,** Ankara, İçişleri Bakanlığı, Tetkik Kurulu Yay. No:6, 1970, s. 11-12.
[332] Çoker, **a.g.e.,** s. 5.
[333] Toksöz vd., **a.g.e.,** s. 31.

malî ve idarî teftiş alanındaki kurumsallaşma çabaları irdelenerek malî teftiş konusu Teftiş Heyeti özelinde incelenecektir.

1.3.1. Maliye Nezareti

Tanzimat öncesinde çoklu hazine dönemi söz konusuydu. 1827 öncesinde Darphane ve Hazine-i Amire ile Hazine-i Amire'ye bağlı olan Mukataat Hazinesi faaliyetlerini sürdürüyordu. 1827 yılında Asakir-i Mansure-i Muhammediye ordusunun masraflarını finanse eden Mukataat Hazinesi, Mukataat Nezareti adıyla yeniden oluşturuldu. Bu nezaret, 1829 yılında ordunun finansmanını sağlamak üzere, Mukataat ve Masârifât Nezaretleri olmak üzere iki kısma ayrılmıştı. Bu uygulamayla Asakir-i Mansure-i Muhammediye Nezareti lağvedildi. 1834 yılına gelindiğinde Mukataat Nezareti, Asakir-i Mansure-i Muhammediye Hazinesi Defterdarlığı adını almıştı. 1835 yılında Şıkk-ı Evvel Defterdarlığı lağvedilerek, bu dönemde malî açıdan zor durumda olan ve sürekli biçimde Darphane-i Amire'den finansal yardım alan Hazine-i Amire sonunda Darphane-i Amire ile birleştirildi ve Darphane-i Amire Defterdarlığı oluşturuldu. Ancak her iki kurumun memurları da kendi kurumlarının menfaatleri için çalışmaları sebebiyle bir koordinasyon oluşamamış ve nihayet 1838 yılında Hazine-i Amire ve Darphane birbirinden ayrılmıştı. Sonrasında Hazine-i Amire, Mansure Hazinesine ilhak edilerek Umur-ı Maliye Nezareti'ne dönüştürüldü. Bu tarihte Defterdarlık tabiri kaldırılarak diğer bütün hazineler Maliye Nezareti'nin emrine verilmişti. Tek Hazine sisteminin kurulmasıyla Haremeyn, Evkaf-ı Hümayun ve Darphane-i Amire'nin bütün gelir ve mukataaları Maliye Hazinesine devredildi. Bununla birlikte bu nezaretlere hazineden aylık belirli bir tahsisat bağlanmıştı. Ceyb-i Hümayun Hazinesi de nispeten bağımsızlığını korumakla beraber bazı gelir konuları açısından Maliye Nezaretine bağlı idi. Darphane ise eskiden olduğu gibi müşirlik ile idare edilecekti. Tanzimat öncesinde Maliye kalemlerinin en büyüğü olan Baş Muhasebe'nin yerini ise artık Maliye Muhasebeciliği almıştı.[334]

[334] **BOA, MAD** 10557, R. 1262 (1846-47), s. 10; **HAT** 474/23185, H. 1253 (1837-38); Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 93-98; **İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909**, Çev.: Fehmi Tümer, Ankara, TC Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koor. Kur. Baş. Yay., 2000, s. 4 (Buradan itibaren **İhsaiyat-ı Maliye**…); Mehmet Zeki Pakalın, **Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930)**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., 1977-180/I, s. 25-26; İsmail Hakkı

Ceyb-i Hümayun tabiri 1847 yılından itibaren Hazine-i Hassa'ya dönüştürüldü. Ceyb-i Hümayun Hazinesi 1867'de tekrar padişahın hazinesi göreviyle ayrı bir birim olarak oluşturulmuştu. Ancak bu tarihte malî anlamda Hazine-i Hassa'ya idarî anlamda da Mabeyn-i Hümayun'a bağlı bir biçimde Başmabeyinci tarafından idare ediliyordu. Dönem sonunda hem idarî hem de malî anlamda giderek küçülen bu nezaret 1909'da Genel Müdürlük biçiminde idare ediliyordu.[335] Ayrıca Abdülhamid II döneminde padişahın Hazine-i Hassa'daki nakdinden ayrı olarak, acil masraf konuları için sarayda bulundurulan meblağın muhafaza edildiği Ceyb-i Hümayun Dairesi bulunmaktaydı. Bu dairenin başında bulunan kişi Ceyb-i Hümayun Kâtibi olarak anılırdı.[336] Devletin gider bütçelerinde kimi zaman "Hazine-i Hassa-i Şahane" veya "Hazine-i Hassa ve Şehzadegan ve Selatin" biçiminde gösterilen bu kalem, 1910'dan itibaren "Zat-ı Hazret-i Padişahi ve Hanedan-ı Saltanat" ya da kısaca "Hanedan-ı Saltanat" tahsisatı biçimde gösterilmiştir.[337]

Maliye Nezareti'nin teşkilat yapısı için 1839, 1841, 1880, 1888 yıllarında bazı düzenlemeler yapıldı. Nihayet 1908'de Maliye Müşaviri Mösyö Loran nezaretin teşkilatını son haline kavuşturmuştu.[338] Maliye organizasyonundaki bu düzenlemeleri kronolojik olarak ana hatlarıyla aktarmaya çalışacağız.

Kuruluşundan kısa bir süre sonra -1839'da- Maliye Nezareti lağvedildi ve Hazine-i Amire Defterdarlığı ile Hazine-i Mukataat Defterdarlığı kuruldu. Aynı yıl, Hazine-i Mukataat Defterdarına yine Maliye Nazırı[339] unvanı verilerek Hazine-i Amire Defterdarlığı uygulamasına devam edildi. 1840 yılında Hazine-i Mukata'at Defterdarlığı kaldırılarak Mukataat Hazinesi ve Hazine-i Amire; Hazain-i Amire

---

Uzunçarşılı, **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, 3. Bas., Ankara, TTK Yay., Ankara, 1988, s. 374.

[335] Arzu T. Terzi, **Hazine-i Hassa Nezareti**, Ankara, TTK Yay., 2000, s. 78, s. 165; Ahmet Tabakoğlu, **Türk İktisat Tarihi**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, İstanbul, Dergah Yay., Aralık 2005, s. 194-196.

[336] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 56.

[337] Tevfik Güran, **Osmanlı Mali İstatistikleri: Bütçeler (1841-1918)**, Ankara, Tarihi İstatistikler Dizisi, C: 7, DİE, Eylül 2003, s. 138-175 (Buradan itibaren **Mali İstatistikler…**).

[338] Mihran Efendi, **Teşkilat-ı Maliye Dersleri**, Dersaadet, Editörler: Akif Hikmet ve M. Saadettin, 1328/1912-13, s. 13. Ünlü maliyeci Loran, Osmanlı Devleti'ne gelmeden önce Fransa Sayıştay'ının başkanıydı. Bkz; Abdurrahman Şeref, **Tarih konuşmaları (Tarih Musahabeleri),** Yay. Haz.: Eşref Eşrefoğlu, İstanbul, Kavram Yayınları, 1978, s. 153.

[339] Maliye nazırının görev yetkileri konusunda ayrıntı için bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 14-21.

Defterdarlığı adıyla birleştirildi. Bu defterdarlık Tanzimat'ın uygulanmadığı bölgelerin malî işleriyle ilgilenecekti. Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerin malî işleriyle ilgilenmek üzere de tekrar Umur-ı Maliye Nezareti kuruldu. Ayrıca hem muhassıllardan hem de müstesna yerlerden gelen gelirler Sergi Muhasebesi'ne[340] ve aynı zamanda Vâridât Muhasebesine ayrıntılı olarak kaydedilip işlemlerin daha sistematik biçimde yürütülmesi sağlanmıştı. Fakat malî uygulamalar bu çift başlılık altında yürütülemeyince 1840 yılında Hazain-i Amire Defterdarlığı ile birlikte Mansure ve Redif Hazineleri de lağvedilerek; Maliye Nezareti tekrar müstakil bir hâle getirilerek kamu maliyesinin tek sorumlu idaresi konumuna geri getirilmişti. Bu idarî değişiklikler sonucunda Tanzimat'ın uygulanmadığı yerlerin idaresi Maliye Nezareti'nin görev ve yükümlülüklerinin çok fazla olması sebebiyle bu sefer müşirlik usulü ile idare edilen eyalet ve sancaklar, Suriye Eyaleti ve Tanzimat'ın uygulanmadığı yerlerin gelir ve giderleri ve sair malî konularıyla meşgul olmak üzere 1841 yılında Hazine memurlarının bir kısmı mukabeleci, defterci ve mukayyid olarak görevlendirilmişti.[341] Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla beraber Darphane Nezareti'nin eski önemi kalmadığı için Meskûkât Müdürlüğü adıyla Darphanenin temel görevini yerine getirecek yeni bir birim oluşturulmuştu.[342]

Maliye Nezareti temel anlamda şu önemli birimlerden oluşmaktaydı: Maliye Muhasebesi, Ceride Muhasebesi, Esham Muhasebesi, Mukataat Muhasebesi, Mektubi-i Maliye Kalemi, Evamir-i Maliye Kalemi ve Beytülmal Müdürlüğü. Önceden Maliye Nezareti'ne bağlı olan Nizamiye Muhasebesi ise 1846 yılında artık Bâb-ı Seraskeri'nin bir birimi idi. Maliyenin en büyük ve önemli birimi Maliye

[340] Sergi Muhasebesi hesapları günlük olarak tutuyordu. Bu sebeple oldukça ağır bir iş yükü vardı. **BOA, MAD** 10557, R. 1262 (1846-47), s. 6-7.

[341] **BOA, HAT** 1634/8, H. 1253 (1837-38); Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 111-114; **İhsaiyat-ı Maliye,** s. 4; Pakalın, **Maliye Teşkilatı**, C: I, s. 26; Tevfik Güran, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)**, Ankara, TTK Yay., XXV. Dizi-Sa. 8, 1989, s. 7 (Buradan itibaren **Bütçeler ve Hazine Hesapları…**); Uzunçarşılı, **a.g.e.,** s. 375; Öner, **a.g.e.,** s. 239-241.

[342] Abdurrahman Şeref, **Osmanlı Devleti Tarihi: Tarih-i Devlet-i Osmaniye, 1344/1925;** Haz.: Musa Duman, İstanbul, Gökkubbe, 2005, s. 397. Arzu Terzi, Meskûkât Müdürlüğü'nün kuruluş tarihinin 1850 yılı olduğunu tespit etmiştir. Bkz; Terzi, **a.g.e.,** s. 22.

Muhasebesi, 1840 yılında Vâridât ve Masârifât Muhasebeleri olmak üzere iki kısma ayrılmıştı. Devletin tüm giderleri ve hazine gelirleri bu birimlerce idare edilirdi.[343]

Maliye Nezareti'nin yükümlü olduğu işlerin yoğunlu nedeniyle 1842 yılında Anadolu ve Rumeli Vâridâtı Defterdarlıkları kuruldu. Taşradan gelen yazı ve mektupların Anadolu ve Rumeli diye ikiye ayrılıp defterdarlara iletilmesi işlemi maliye kâtibi tarafından yürütülecekti. 1843'te ise tekrar Anadolu ve Rumeli Vâridât Muhasebecilikleri kuruldu. Masârifât Muhasebesi de 1846'da Anadolu ve Rumeli odaları olmak üzere ikiye ayrılmıştı. Bu uygulamadan önce Tanzimat'ın uygulandığı Bağdat, Trablusgarp ve Arabistan'ın da dâhil olduğu pilot bölgelerin malî işlemleriyle ilgilenmek üzere Masârifât Muhasebesine bağlı olarak Tanzimat Odası kurulmuştu. Trabzon, Bosna ve Belgrad gibi Tanzimat'ın uygulanmadığı yerlerle merkezî askerî kurumların, İstanbul'un ve diğer bazı masraf konularının muhasebesine ise Müstesna Odası bakıyordu. 1846'da düzenlenen yeni organizasyonla Müstesna Odası, Rumeli Muhasebeciliği; Tanzimat Odası da Anadolu Masârifât Muhasebeciliği adını aldı.[344] 1849 yılında devletin gelirlerini saptayıp tahsil etmek üzere maliye kalemlerinden 20 kişi seçilerek bir Tahsilât Odası kuruldu. Oda, bir süre müdürlükle yönetildikten sonra, aynı yıl Tahsilât Muhasebeciliği'ne dönüştürüldü.[345] Yirminci asrın başlarında, bu birimle aynı görevi Tahsilât İdaresi yapmıştır.[346]

---

[343] **BOA, MAD** 10557, R. 1262 (1846-47), s. 10; Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 101-105; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 265-282; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 5; Güran, **Bütçeler ve Hazine Hesapları,** s. 10; Pakalın, **a.g.e.,** C: I, s. 26-27. Pakalın, Maliye Nezareti'nin teşkilat yapısını toplu hâlde göstermiştir. Buna göre, nezaretin muhasebe birimleri: Maliye Muhasebesi, Sergi Muhasebesi, Ceride Muhasebesi (1840'ta Vâridât Muhasebesi'ne dâhil edilmiştir), Esham Muhasebesi, Mukataat Muhasebesi (mukataaların kaldırılmasıyla Vâridât Muhasebesiyle bileştirilmiştir), Evkaf Muhasebesi (sonradan Evkaf Nezaretine nakledilmiştir), Zecriye Muhasebesi (sonradan Rüsumat Emanetiyle birleştirilmiştir), Haremeyn Muhasebesi (sonradan Evkaf Muhasebesine nakledilmiştir). Nezaretin kalemleri ise; Maliye Mektubi, Evamir-i Maliye, Ebniye-i Hassa, Feshane, Cizye, Zahire, Anbar ve Derya kalemlerinden oluşmaktaydı. Bkz; Pakalın, **a.e.,** C: I, s. 26-27. Ayrıca bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 5; Öner, **a.g.e.**, s. 256-257.

[344] **BOA, MAD** 10557, R. 1262 (1846-47), s. 6-7, s. 29; Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı,** s. 114-116.

[345] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 123. Ayrıca bkz; **BOA, MAD** 13577, s. 113, md: 194, s. 127, md: 249, H. 1282 (1865-66).

[346] Tahsilât İdaresi'ne 1906 yılında çeşitli vilayetlerden gelen tahsilât ve irsalât bilgilerinin yer aldığı Teşrin-i Evvel ve Kânûn-i Sânî Şehriye Cetvelleri için bkz; **BOA, ML.d** 1541, R. 1322 (1906-07); bkz; **BOA, ML.d** 1476, R. 1323 (1907-08). Tahsilât İdaresi'nin hazırladığı vilayetlerin gelir

1880 yılı başında Padişah tarafından onaylanan bir nizamnameyle[347] Maliye Nezareti'nin idarî yapısı Merkezî Teşkilat ve Bağlı İdareler biçiminde yeniden düzenlendi. Buna göre nezaretin merkez daireleri, Maliye Müsteşarlığı, Heyet-i Teftişiye-i Maliye, Vâridât İdare-i Umumiyesi, Masârifât İdare-i Umumiyesi,[348] Düyûn İdare-i Umumiyesi, Sandık Emaneti, Maliye Mektupçuluğu, Evrak Müdürlüğü, Tercüme ve Tahrirat-ı Ecnebiye Müdürlüğü ve Muhasebat-ı Atika Muhasebeciliği'nden; taşra teşkilatı ise tüm Vâridât ve Emanet Maliye Memurları (defterdar, naib, muhasebeci gibi) ile vilayet ve livalardaki Maliye Müdürlükleri, Kaza Mal Müdürlükleri ve Sandık Emanetleri'nden oluşuyordu. Ayrıca müstakil idareler diyebileceğimiz diğer şubeler ise şunlardı; Vergi Emaneti, Rüsumat Emaneti, Aşar ve Ağnam[349] Emaneti ve Meskûkât-ı Şahane Müdürlüğü.[350] Ayrıca 1887 yılı başında alınan bir kararla Maliye Hazinesi yazı işlerini düzene sokmak amacıyla Muhasebat-ı Atika Tahrirat Kalemi dışındaki tüm tahrirat kalemleri birleştirilerek yeni bir Mektubi Kalemi oluşturulmuştu.[351]

Maliye Nezareti'nin konumuz açısından en önemli iki idaresinin başlıca görevlerinden kısaca bahsedecek olursak; Vâridât İdare-i Umumiyesi, her yıl bütçe tasarısına eklenecek gelir cetvelini dairelerle vilayetlerden gelen kayıtlara göre

---

tahakkuk ve tahsilâtlarını gösteren Müsabaka Cetvelleri için bkz; **BOA, ML.VRD.d** 4247, R. 1321 (1905-06).

[347] "Maliye Nezareti Heyetinin Teşkilatıyla Vezaifini Şamil Nizamnamedir", **Düstur**, T: 1, C: 4, 9 S 1297 (22.01.1880), s. 674-684.

[348] Masârifât İdare-i Umumiyesi, bünyesindeki Tediyat ve Havâlât Kalemi yoluyla devletin merkezî ve yerel harcamalarını idare ediyordu. Bu birim merkez teşkilatların ödemelerini gerçekleştiriyor ve taşradaki merkezî kurum şubelerinin giderlerinin yapılması için vilayetlere de "*vilayat emvalinden havaleten tesviye olunmak üzere havalenameler"* gönderiyordu. Bkz, **BOA, MAD** 13421, R. 1296 (1880-81), s. 13 ve 21. Bu belgeye göre, miktarlarıyla birlikte vilayete havalesi gönderilen bazı gider konuları şunlardı: Müstakrazat, Müteferrik, Sandık Açığı, Muhacirin İdaresi, Sıhhiye Nezareti, Maarif Nezareti, Maaşat-ı Zatiye, Maliye Dairesi, Dâhiliye Dairesi, Zabtiye Dairesi, Jandarma İdaresi, Tophane Dairesi ve Bahriye Dairesi.

[349] "Bu Kere Ba İrade-i Seniyye Teşkil Olunan Aşar ve Ağnam Emanetiyle Maiyeti Memurlarının Suret-i Tertibi ve Vezaifini Mübeyyin Talimat-ı Mahsusadır", Bkz; **BOA, A.MKT.ŞD**, 53/5, 21.S.1297 (03.02.1880). Bu birim için ayrıca bkz; **BOA, Y.EE** 36/19, H. 1297 (1879-80). Tanzimat'ın ilanından sonra kurulan ağnam Müdürlüğü'nü de burada anmak gerekir. 1841'den itibaren Maliye Nezareti'ne balı olarak çalışan bu müdürlük ondalık ağnam resminin tahsili ve diğer malî işlemlerin idaresi için çalışmaktaydı. Ahmet Uzun**, İstanbul'un İaşesinde Devletin Rolü: Ondalık Ağnam Uygulaması (1783-1857),** Ankara, TTK Yay., 2006, s. 62-63.

[350] **BOA, MAD** 13421, R. 1296 (1880-81), s. 73; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 6; Pakalın, **a.g.e.**, C: I, s. 28; Öner, **a.g.e.**, s. 373; Ö. Faruk Bölükbaşı, **Tezyid-i Vâridât ve Tenkih-i Masârifât II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare**, İstanbul, Osmanlı Bankası Yayınları, 2005, s. 32.

[351] **BOA, BEO.AYN.d** 1591, 9 Şubat 1302 (21.02.1887), s. 246.

düzenlemek, bütçe onaylandıktan sonra Hazine'ce emir ve havale olunacak yerlere irsalâtı ve teslimi yapılan meblağların kaydını tutmak, her yıl daireler ve vilayetlerden gelen sal muhasebeleri[352] kayıtlarla karşılaştırarak Ağustos ayı sonuna kadar genel gelir kesin hesabını çıkarmak ve her üç ayda bir Divan-ı Muhasebat tarafından padişaha sunulacak genel malî durumla ilgili olarak gelirlerin genel durumunu gösteren raporlar[353] hazırlamak gibi önemli görevler yüklenmişti. Muhasebe-i Umumiye İdaresi'nin temel görevleri ise şu başlıklardan oluşuyordu; devlet bütçesinin gider cetvelini hazırlamak, harcanması gereken miktarın vilayet mal sandıklarından havale yoluyla ifası için gerekli işlemleri yapmak, daire ve vilayetlerden gelen toplu cetvelleri incelemek, padişaha sunulacak olan üç aylık gider gerçekleşmelerini hazırlayarak önce Divan-ı Muhasebat'ın tetkikine sunmak ve Ağustos ayı sonuna kadar da bir önceki yılın genel gider kesin hesaplarını hazırlamaktı.[354]

1887 yılında; Aşar ve Ağnam Emaneti lağvedilerek Aşar ve Rüsumat İdare-i Umumiyesi kuruldu. Vergi emaneti, Maa Tahrir Vergi Müdüriyeti[355] adını aldı. Bahsi geçen bu idareler bağlı idare konumundan alınıp Maliye Hazinesi'ne nakledilmişlerdi. Vâridât ve Masârifât idareleri ise 1888 yılında Muhasebe-i Umumiye-i Maliye[356] adı altında birleştirildi. Buna göre 1888 yılında Maliye Nezareti'nin merkezî teşkilatı şu birimlerden oluşmaktaydı: Muhasebe-i Umumiye-i Maliye, Muhasebe-i Merkeziye, Aşar ve Rüsumat İdaresi[357], Düyûn-ı Umumiye

---

[352] 1876 yılında hazırlanan bir talimata göre, vilayetler sal muhasebelerini (yıllık kesin hesaplarını) Temmuz ayı sonuna kadar Hazine'ye göndermek zorunda idiler. Bkz; "Bu kere Hükûmet-i Seniyye Canibinden Defterdar ve Muhasebeci ve Bil-Cümle Mal Memurlarının Vezaifine Dair Kaleme Alınan Talimatdır", **Düstur**, T: 1, C: 3, 13 S 1293 (10.03.1876), s. 271-276, md. 3, md. 6.

[353] Örnek raporlar için bkz; **BOA, Y.PRK.ML** 14/46, 28.Ş.1310 (17.03.1893); **Y.PRK.ML** 14/41, 18.Ş.1310 (07.03.1893). Tevfik Biren, II. Meşrutiyet döneminde aşırı derecede büyük hacimli (masraflı) basılan bu üç aylık raporların, Meclis-i Umumi azası tarafından okunmayarak, Meclis'te balyalar halinde biriktiği bilgisini vermektedir. Bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları,** C: 2, s. 119.

[354] Pakalın, **a.g.e.**, s. 34-35; Öner, **a.g.e.**, s. 377-378.

[355] Bkz; "Vergi Emaneti'nde Bulunan Maa Tahrir Vergi İdaresi'nin Kema-fi-es-sabık Maliye Nezareti'ne Nakli ile Emanet Namının Defter-i Hakani Nezareti'ne Tahvili Hakkında İrade" **Düstur**, T: 1, C: 5, 02 Şa'ban 1304 (26.04.1887), s. 778-779.

[356] Muhasebe-i Umumiye-i Maliye, devletin gelir ve giderlerini idare etmiştir. Nitekim 1905 yılı tahmini gelir bütçesinin altında bu idarenin mührü yer almaktadır. Bkz; **BOA**, **İ.ML** 65/1323-R-56, 1 R 1323 (05.06.1905).

[357] Vilayetlerdeki aşar idaresine örnek olarak, Aydın Vilayeti'nin Aşar Nezareti'ni gösterebiliriz. Midilli Sancağı aşarına da şamil olmak üzere yeniden teşkil olunan Aydın Vilayeti Aşar Nezareti

İdaresi, Beytülmal İdaresi, Maa Tahrir Vergi İdaresi[358], Sandık Emaneti, Orman ve Maadin İdaresi[359], Tasfiye-i Düyûn Komisyonu, Muhasebat-ı Atika Muhasebeciliği ve Hukuk Müşavirliği. Bu arada 1902 yılında Tahsilât İdare-i Umumiyesi oluşturulmuştu. Maliye Nezareti'nin bu teşkilat yapısı 23 Temmuz 1908 tarihine kadar devam etmiştir. 1908'de Muhasebe-i Umumiye idaresi; Defter-i Kebir, Vâridât ve Masârifât olmak üzere üç muhasebeciliğe ayrıldı. Yeni düzenlemede diğer merkezî teşkilat idareleri Düyûn-ı Umumiye Muhasebesi, Hukuk Müşavirliği ve Baş Veznedarlık idi. Ancak bu düzenlemeler işlemleri aksatmış ve şikâyetlere yol açmıştı. Cavit Bey'in Maliye Nazırı olduğu dönemde memur sayısında yapılan indirim yanında en önemli düzenleme Maliye Müşaviri Mösyö Loran'ın teklif ettiği ve Müdiran Komisyonu'nca görüşülüp kabul edilen teşkilat yapısıydı. Buna göre Maliye Nezareti'nin 1908'deki yeni teşkilatı şu müdürlüklerden oluşuyordu: Kalem-i Mahsus Müdürlüğü, Muhasebe-i Maliye Müdürlüğü, Muhasebe-i Umumiyye Müdürlüğü, Vâridât-ı Umumiyye Müdürlüğü, Teftiş Heyeti Müdürlüğü, Emlak-i Miriyye Müdürlüğü, Vezne-i Umumiyye Müdürlüğü, Memurin ve Levazım Müdürlüğü, Düyûn-ı Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü.[360] II. Meşrutiyet

---

gerek emaneten ve gerek ihaleten idare olunan aşarın bütün işlemlerine nezaret vazifesiyle mükellef bir nazır, bir muhasebe ve bir tahrirat başkâtip ile icabı kadar kâtip ve memurlardan oluşuyordu. Bağlı livalara birer müdür, kazalarda da birer memur ve icabı kadar kâtip istihdam edilecekti. Bkz; **Asr Gazetesi**, No: 1155, 21 Şubat 1907, s. 3.

[358] 1888'de aynı yıl bütçesi için oluşturulan bütçe komisyonunun teklifi üzerine, Maliye Tahsilât Müdürlüğü lağvedilmiş ve Maa Tahrir Vergi İdaresi Maliye Nezareti'ne nakledilmişti. **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091. Maatahrir Vergi İdaresi; Merkez Vergi Kalemi ve Vergi Tahsilât Kalemi'nden oluşmaktaydı. *Merkez Vergi Kalemi,* Virgü ve Bedel-i Askerî Şubesi ile taşra maşat, matbuat ve masârifât şubesi kısımlarına ayrılmıştı. Evrak şubesi adında bir kalem de vardı. Tahriri yapılan yerlerde tarh ve tevzi edilmekte olan vergilerle nüfus miktarını kaydetmek, henüz tahriri yapılmamış yerlerin tahririyle mürettebatını tarh ve tevzi etmek; her yıl vergi tahakkuklarındaki değişmeler ve tadilat üzerine icrası zaruri zamlar ve tenzilatlara ait olan ve tahrir memurlarının maaş ve masraflarınca yapılması gereken bütün işlemlere nezarette bulunmak ve idarenin bütçesini hazırlamaktan ibaretti. *Vergi Tahsilât Kalemi'nin* görevleri ise, tahriri yapılan ve yapılmayan mahallerin emlak vergisi ve bedelat-ı askeriyesinden gerçekleşen tahsilâtın vilayetlerden gelen aylık cetvellere göre kayıtlarını tutmaktı. Bu kalemde Zimemat-ı Eşhas defteri**,** tahsilâta mahsus yevmiye defteri, mürettebat-ı umumiye tahsilât defteri, havalat defteri tahakkukat ve tediyat defteri tutulurdu Bkz; Pakalın, **Maliye Teşkilatı,** C: 1, 1977-180/I, s. 47-49. Bir örnek olarak, Maatahrir vergi İdare-i Umumiyesi'ne bağlı Tahsilât Şubesi'nin virgü ve bedelat-ı askeriyeden yapılan tahsilâtı ve hazineye altın, mecidiye ve mağşuş sikke cinsinden teslim edilen miktarları gösteren pusulası için bkz; **BOA, ML. VRD.d** 4132, H. 27 Z 1318 (17.04.1901). Yine Tahsilat Şubesi'nin tuttuğu Eşhas Zimemat Defteri örneği için bkz.; **BOA, ML.VRD.d** 4186, H. 1321 (1903-04).

[359] Sandık emaneti sonradan Muhasebe-i Umumiye'ye dâhil edilerek Baş Veznedarlık adını almıştır. Orman ve Maadin Müdüriyeti ise 1893 yılında nezarete dönüştürülmüştür.

[360] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 7-11; Pakalın, **a.g.e.**, C: I, s. 37-55; Öner, **a.g.e.**, s. 380-386. Ayrıca Agop Papa tarafından Maliye Nezareti'nin teşkilatına yönelik 1888 yılında hazırlanan layiha için bkz;

döneminde maliye müsteşarlığı yapmış olan Mihran Efendi, maliye teşkilatı üzerine kaleme aldığı eserinde, teşkilata dair mevcut bilgilerimizi 1909 yılı sonrası için güncellemektedir. Örneğin, yukarıda bahsedilen Levazım Dairesi 1912 yılına kadar Memurin Müdürlüğü'ne bağlı iken, bu müdürlükteki işlerin yoğunluğundan dolayı Levazım Dairesi, Evrak-ı Nakdiye ve Matbua Müdürlüğü'ne nakledilmiştir. Mihran Efendi Maliye Teşkilatı içerisinde yukarıdaki müdürlüklerden ayrıca, Umur-ı Hukukiye Müdürlüğü, Muhassesat-ı Zatiye Müdürlüğü, Islahat-ı Maliye Komisyonu, Tahrir-i Müsakkafat Komisyonu, Encümen-i Müşavere-i Maliye ve Meclis Müdürlerini saymıştır.[361]

1910 yılı başında Hazine-i Celile'den maliye memurlarına gönderilen yazıda, Hazine'nin; Vâridât, Hesabat, Düyûn-ı Umumiye, Memurin, Kalem-i Mahsusa, Heyet-i Teftişiye, Vezne, Emlak, Beytülmal ve Hukuk Müşavirliği olmak üzere on müdürlükten oluştuğu belirtilmiştir.[362]

1912 yılı devlet salnamesine göre teşkilat yapısı: Kalemi Mahsus Müdürlüğü, Memurin Müdürlüğü, Muhasebe-i Maliye Müdüriyeti (Merkez Masraf Kalemi, Masarif-i Umumiye kalemi), Muhasebe-i Umumiye Genel Müdürlüğü (muvazene kısmı, muvazene kalemi, hesabat-ı atika kalemi, hesabat kısmı, defter-i kebir kalemi, tetkik kalemi), Düyûn-ı Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti, Vâridât Müdüriyet-i Umumisi, Emlak-ı Emiriye Müdüriyeti, Ebniye-i Seniyye Tamirat Müdüriyeti, Vezne-i Umumiye Müdüriyeti (makbuzat ve tediyat kalemi, muhasebe kalemi), Tahsisat-ı Zatiye Müdüriyeti, Evrak-ı Nakdiye ve Matbua ve Levazım

---

"Maliye Nezareti'yle Hazine-i Celile-i Maliye Heyetinin Vezaifini Havi Nizamname Layihasıdır", **BOA, Y.PRK.HH** 20/14, 23 Za 1305 (01.08.1888).

[361] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 7-8, s. 34-43 vd. 1910 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na dayanılarak aynı yıl kurulan ve Maliye Nazırı'nın başkanlığında toplanan Encümen-i Müşavere-i Maliye'nin üyeleri, Divan-ı Muhasebat'tan iki kişi, nezaretlerin muhasebe müdürleri ve Muhasebe-i Umumiye Genel Müdürüdür. Bu idarî yapıya Bahriye ve Harbiye muhasebe müdürleri dâhil değildir. Bu birimin ana görevi Muhasebe Kanunu'nun uygulanmasını sağlamak üzere hazırlanan nizamname ve talimatlarda gerekli olan tadilatlar hakkında görüş sunmaktı. Meclis müdürleri Maliye Nezareti'ne bağlı müdürlüklerle Defter-i Hakani ve Rüsumat Müdürü'nden müteşekkildir. Görev ve yetkileri bir kanun çerçevesinde belirlenmemiş olan bu birimin görevi Maliye Nazırı'nın lüzum gördüğü konularda ve iki müdürlük arasında ortaya çıkan ihtilaflarda tetkik yapmaktı. A.e., s. 209-212. Mihran Efendi, Maliye Nezareti'ne bağlı fakat yarı-bağımsız olan merkezî maliye daireleri olarak da Defter-i Hakani Müdürlüğü, Rüsumat Müdürlüğü, Düyûn-ı Umumiye-i Osmaniye İdaresi ve Meskûkât İdaresi'ni saymıştır. Bkz; **a.e.,** s. 8.

[362] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 29 Mart 1326 (11.04.1910), s. 1373.

Müdüriyeti, Heyet-i Teftişiye Müdüriyeti Umumisi, Islahat-ı Maliye Komisyonu, Maliye Mektubi.[363]

Bu idarelerden Muhasebe-i Maliye Müdürlüğü, Maliye Nezareti bütçesinin tanzim ve hazırlanmasından sorumluydu. Maliye tahsisatlarının vilayetlere tevzii, havalenamelerin tanzimi ve bunların tetkiki, masraf taahhütlerinin denetimi ile genel masrafların kesin hesabının tanzim ve yayınlanması yine bu idare tarafından yapılmaktaydı. Maliye Nezareti'nin *kendi masraf bütçesi* Muhasebe-i Maliye Müdürlüğü'nün Masarif-i Umumiye-i Maliye Kalemi tarafından taşra ve merkez dairelerden gelen tahmini veriler yoluyla hazırlanmaktadır. Maliye Nezareti'nin kesin hesabı da yine bu kalem tarafından çıkarılır. Devlet bütçesinin hazırlanması görevi ise Muhasebe-i Umumiye Genel Müdürlüğü'nün Muvazene Kalemi'ne aittir. Merkez dairelerin muhasebe müdürlüklerinden gönderilen ödeme ve havalename cetvelleri ile Hazine Muhasib-i Mesullerinin gönderdikleri cetvellerin tetkik ve mukayesesini yapmak ve Hazine'nin genel hesabını çıkarmak yine Muhasebe-i Umumiye Genel Müdürlüğü'ne bağlı Defter-i Kebir-i umumi Kalemi'nin görevidir. Dolayısıyla Defter-i Kebir-i Umumi kalemi her nezaretin ayrı ayrı masraf hesaplarını tanzim ettiği gibi ayrıca devlet gelirlerinin kesin hesaplarını da düzenlemektedir. Tetkik Kalemi ise defterdarların idare hesaplarını ve her ay gönderdikleri cetveli tetkik eder ve maliye memurları, merkezî daireler ve vilayetlerle her türlü muhaberatı yapardı. Vezne-i Umumiye Müdürlüğü, merkezdeki masrafları tediye eder, sandık açığı olan vilayetlere de para gönderirdi. Vilayetlerin fazla gelirlerini Hazine'ye göndermek de bu birimin göreviydi. Vâridât-ı Umumiye Müdürlüğü, Arazi-Müsakkafat, Temettü vergileri ve Tarik-i Bedalat-ı Nakdiyesi Kalemi (1. Şube), Aşar ve Ağnam Kalemi (2. Şube), Hâsılat-ı Müteferrika Kalemi (3. Şube) ile Rüsumat, Defter-i Hakani, Posta ve Telgraf ve Telefon (PTT) Kaleminden (4. Şube) oluşuyordu. Bu müdürlük 1912 yılına kadar Vâridât-ı Umumiye Müdürlüğü adı altında görev yapmış, 1912 yılından itibaren Vâridât Müdüriyet-i Umumiyesi (*Gelirler Genel Müdürlüğü*) adını almıştır. Ayrıca 1912 yılında yukarıda bahsedilen

[363] **Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye**, 67. Sene, Dersaadet, Selanik Matbaası, 1328/1912, s. 264-275.

4. Şube gelirleri Kalem-i Mahsusa Müdürlüğü adıyla oluşturulan idare tarafından yönetilmeye başlanmıştır.[364]

II. Meşrutiyet'in ilanından önce her daire ve nezaret kendine ait gelirlere sahipti. Bu gelirleri kendileri doğrudan doğruya tahsil ederler ve sahip oldukları veznelerden harcama yaparlardı. Ancak devlet gelir ve giderlerinin farklı kurumlar tarafından gerçekleştirilmesi bütçe düzenini bozuyor ve birçok suistimale sebep oluyordu. Dairelerde gelir tahsil eden ve gider yapan muhasebeler de Maliye Nazırı'nın yetki alanı dışında bulunuyorlardı. Dolayısıyla Maliye Nezareti'ne bağlı Muhasebe Müdürlüğü de bu muhasebelerin teftiş ve denetimini yapamıyordu. II. Meşrutiyet'in ilanından sonra daire vezneleri kapatıldı ve daire muhasebelerinin kabz ve sarf yetkileri kaldırıldı. Aynı zamanda daire muhasebeleri Maliye Nezareti'ne dâhil edildi. Eskiden mevcut olan Muhasebe-i Umumiye'ye Muhasebe-i Umumiye Müdüriyet-i Umumiyesi (Genel Müdürlüğü) unvanı verilmesinin sebebi bu idarenin daire muhasebe müdürlüklerini şamil olduğunu göstermek içindi.[365] Dairelerin muhasebeleri Maliye Nezareti'ne bağlandığı için de her nezaret ya da dairede Maliye Nezareti'ne bağlı olarak çalışan muhasebe müdürleri bulunuyordu.[366] Bununla birlikte II. Meşrutiyet döneminde hazırlanmış olan Hazine Hesab-ı Umumilerindeki kamu gelirlerinin hangi birimler tarafından tahsil edildiğini gösteren tablolarda bazı gelir kaynaklarının mal sandıkları yanında çeşitli daireler tarafından da tahsil edildiği gösterilmiştir. Örneğin, vilayetlerde tahsil edilen ferağ ve intikal harcı, kayd ihracı vs. harçlar ve evkaf hâsılatından Defter-i Hakani hissesi ile tahsiliye resmi hem vilayet mal sandıklarının hem de Defter-i Hakani idaresinin gelirleri olarak

[364] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 52-65, s. 92-95, s. 153-165, s. 171 vd.; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 8-10.

[365] Mihran Efendi, **a.g.e.**, s. 66-67. Daire veznelerinin Maliye Nezareti'ne bağlanması önerisi aslında dönemin maliye müşaviri Mösyö Şarl Loran tarafından önermişti. Bkz; **BOA, ZB** 25/84, 9 Z 1326 (02.01.1909); **MF.MKT** 1104/70, 11 S 1327 (04.03.1909). Bu düşüncenin dayanağı günümüz maliye literatüründe devletin tüm gelir-giderlerinin tek bir bütçe içerisinde toplanmasını salık veren bütçenin Birlik İlkesi'dir. Ayrıca Mösyö Loran'la aynı yıl Selanik Maliye Müfettişi Faik Nüzhet de daire veznelerinin ve hatta vilayet sandık eminliklerinin gereksizliğinden bahsederek bunların kaldırılması ve bu birimlerin görevinin Osmanlı Bankası tarafından yapılmasını teklif etmiştir. Yalnız Nüzhet, bu önerisini bütçenin birlik ilkesi çevresinde yapmamıştır. Burada amaç merkez ve taşrada yapılan gelir-gider işlemlerinin daha merkezî ve dolayısıyla daha etkin ve kontrollü biçimde yapılmasını sağlamaktır. Ayrıca Nüzhet, bu birimlerin lağvedilmesiyle istihdamda ve dolayısıyla cari masraflarda tasarrufa gidileceği ve hatta hesab-ı carideki faiz geliri sayesinde Hazine'nin bu kararla fayda elde edeceğini öne sürmüştür. Bkz; Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **a.g.e.,** s. 378.

[366] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 74-75.

gösterilmiştir.[367] Bu ikilemin cevabı yine Mihran Efendi'nin verdiği bilgiler yoluyla açıklığa kavuşmaktadır. Şöyle ki Maliye teşkilatında bazı *muhasebe mes'ulleri*[368] vardır ki bunlar masraf icra edemeyip sadece devlet gelirlerini kabz ve tahsile memurdurlar. İşte Defter-i Hakani idaresinin muhasebe mes'ulleri bu görevlilerdendir.[369] Taşrada ise ödeme memurları defterdar ve muhasebecilerdir. Taşradaki bu esas ödeme memurlarının istisnaları da vardır. Yani Posta ve Telgraf Başmüdürü, Rüsumat Müdürleri ile Harbiye Nezareti tarafından redif müfettişlikleri ile kolordu ve müstakil fırkalara tayin edilen muhasipler kendi kurumlarının tediye (ödeme) memurlarıdır.[370]

Burada bir ayrıntıya yer verirsek; taşradaki defterdar da aynı şekilde hem gelir hem havaleler yoluyla gider muhasibidir. Muhasebeciler de aynı şekilde kazaların gelirlerini toplar livanın masraflarını defterdardan aldıkları havaleler yoluyla yerine getirirler. Mal müdürleri ise yalnızca vâridât muhasipleridir. Bununla birlikte mal müdürleri de muhasebecilerin emri ile bazı masrafları yaparlar. Fakat bu ödemelerin senetlerini nakit makamında livaya irsal edip ödemeyi defterlerine *livaya irsalât* suretinde kaydederler.[371]

Ayrıca sonradan Maliye Hazinesi'nde teşkil olunan Tahsisat-ı Hayriye Kalemi, 1326 (1910-11) malî yılından itibaren Evkaf-ı Hümayun Nezareti'ne naklolunmuş ve vakfedilmiş köylerin aşar bedelleriyle, camilerin hizmetleri, tevliyet, cami hademelerinin muhassasatı, tekaya taamiyesi, hayrat tamiratı ve sair hayır işleri bu kaleme dâhil edilmiştir.[372]

Bu arada, Osmanlı bürokratları merkez ve taşra idaresi alanında Fransa ve Avusturya örneklerini öne çıkarırken, malî teşkilat alanında dikkatlerini çeken diğer bir ülke de İtalya idi. İtalya'nın maliye teşkilatı diğer ülkelerden farklı olarak; iki

---

[367] **Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi**, **Sene 1327**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333/1917, s. 86-90 ve **Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab -ı Umumisi**, **Sene 1326**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330/1914, s. 18-21.

[368] Muhasebe mes'ulü ita amirinin emrettiği harcamalar yapan ve devlet gelirlerini toplayan Hazine memurlarıdır. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 96.

[369] Mihran Efendi, **a.y.**

[370] İbrahim Fazıl, **Bütçe**, Dersaadet, Hukuk Matbaası, 1332, s. 269-270.

[371] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 270-271.

[372] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 39-40, s. 75.

kısma aitti. Bunların ilki özellikle harcama alanına yönelik oluşturulan Hazine Bakanlığı idi. Diğer birim ise malî alandaki yasal düzenlemeleri muhafaza ve malî işlemlerle muhasebe kayıtlarını idare ve tetkik eden Maliye Nezareti idi. Said Paşa sadrazamlığı sırasında İtalya Maliye Bakanlığı'nın kaleme aldığı kanunları getirterek bunların incelenmesine ön ayak olmuştu. Ancak bu teşebbüs "*nizamat-ı ecnebiyenin adem-i takdiri*"nden dolayı pek de olumlu sonuçlar vermemişti.[373]

1.3.2. Maliyeye İlişkin Meclisler ve Komisyonlar

1.3.2.1. Meclis-i Muhasebe-i Maliye

1840 yılında Maliye Nezareti'ne bağlı olarak malî konuların ayrıntılı şekilde görüşüleceği Meclis-i Muhasebe-i Maliye kuruldu.[374] 1841 yılında meclisin yapısında düzenlemeler yapılarak üyelerinin kimlerden oluşacağı belirlendi. Buna göre, Sergi, Esham, Ceride, Vâridât ve Masârifât Muhasebecileri, Anadolu ve Rumeli Defterdarları ile Tanzimat'ın uygulanmadığı yerlerde görev yapan vezirlerin merkezdeki işlerini yürüten kapı kethüdaları Meclis-i Muhasebe-i Maliyenin doğal üyeleri olacaktı. Meclisin yükümlü olduğu konuların başında vergi, hazineye dair işlemler, Tanzimat'ın dışında kalan yerlerin muhasebeleri ve tüccarlar arasındaki anlaşmazlıkların çözümü konuları yer alıyordu. Meclisin en temel görevi ise Tanzimat'ın uygulandığı yerlerin vergisini tespit ve tahsil etmek ve bu konudaki yolsuzluk vs. olumsuzlukları engellemekti. 1855 tarihli nizamnameyle bütçe hesaplarını denetlemek de meclisin görevleri arasına alındı.[375]

Bir merkezî kurum olan Meclis-i Muhasebe-i Maliye'nin idarî yapısı yine taşradaki yapıya uygun biçimde oluşturulmuştu. Meclis'in üyeleri arasında müstesna yerleri temsilen "kapu kethüdaları"nın bulundurulması, Tanzimat'a dâhil yerler ve

---

[373] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, Dersaadet, Sabah Matbaası, 1328, s. 162-163.

[374] Bkz; Abdurrahman Şeref, **Tarih-i Devlet-i Osmaniye**, s. 458; Öner, **a.g.e.**, s. 258-259; Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 113.

[375] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 277-279; Engelhardt, **a.g.e.,** s. 161-162; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 27-28; Yavuz Cezar, **Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. yy'dan Tanzimat'a Mali Tarih)**, 1. Bsk, İstanbul, Alan Yay., Mayıs , 1986, s. 286-287.

müstesna yerler biçimdeki taşranın ikili yapısının merkezdeki idarî yapıya yansımasıdır.[376]

1.3.2.2. Zimemat Komisyonu

Devletin şahıslardan olan alacakları (zimmeti) öteden beri önemli bir sorundu. Tanzimat döneminin başlarında devletin alacaklarını takip etmek amacıyla ayrı bir birim olarak *Zimmet Muhasebeciliği* dahi kurulmuştu. Sonrasında bu birim daha kurumsal bir yapıya oturtularak; 1851 yılı sonunda devletin alacaklarını (zimemat) idare etmek üzere Maliye Nezareti'nin bazı memurları ile sarrafların ileri gelenlerinden oluşturulan Zimemat Komisyonu (Tahsilât Komisyonu) kuruldu.[377]

Bu bilgiler yanında 7 Aralık 1856 tarihli bir iradeden 1855'te Fransız sistemindeki gibi bir Meclis-i Muhasebe'nin kurulmasının tasarlandığı anlaşılıyor. Buna göre Maliye Nezareti'nin her yıl gelir ve gider bütçesinin "tarz-ı cedide" (yeni usul) üzerine yapılması ve yılsonunda muhasebesinin ve tetkikatın yapılması amacıyla bir Meclis-i Muhasebe oluşturulmasına karar verilmişti. Tanzimat Meclisi ve Maliye Nezareti'nin ortak toplantısında muhasebe meclisinin idarî yapısı bir başkan ve dört üye, bir başkâtip ve bir mümeyyiz ile gerek İstanbul gerekse taşrada yapılacak muhasebe teftişlerinde kullanılmak üzere gerekli miktarda muvazzaf kâtipten oluşacak biçimde tasarlanmıştı. İradeye sunulan layihada mevcut Meclis-i Muhasebe ve Komisyon'un da gerekliliği tartışılmış lüzum görüldüğü hâlde bu birimlerin lağvedilebileceği veya ıslah edilebileceği belirtilmişti. Taşradan her ay gelen masraf defterleriyle, her yılsonunda önceki yılın gelir-gider defterlerinin ilgili kalemlerce kontrolü yapılacaktı. Sonrasında bu defterler Muhasebe Meclisi'ne verilecek burada da tetkik edildikten sonra Maliye Nezareti'ne sunulacaktı. Nihayet, iradesi çıktıktan sonra bir sureti mahalline gönderilecekti. Yalnız aylık gelir-gider defterlinin iradeye sunulmasına gerek yoktu; sadece Muhasebe Meclisi'nde kontrolü yapılacaktı. Muhasebe Meclisi merkezî dairelerin gelir-gider kayıtlarını da

[376] Cezar, "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", s. 932.
[377] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 120-122.

incelemekle sorumludur. Vilayetlerdeki mal sandıklarını ve defterlerini teftiş etmek üzere meclis azalarının yanında teftiş memurları da gönderilecekti.[378]

Bununla birlikte, yukarıda belirtilen amaçlara direkt olarak cevap veren bir meclis oluşturulamamıştı. Yine de bu karar, sonradan yapılacak yeni düzenlemelerin bir habercisiydi. Meclis-i Muhasebe-i Maliye mevcut yapısıyla malî sorunlara yeterli biçimde cevap veremediği için nihayet 1858 yılı sonunda ikiye ayrılarak her iki meclis için ayrı nizamnameler hazırlandı. Buna göre, Meclis-i Muhasebe-i Maliye, Meclis-i Muhasebe adıyla yeniden yapılandırıldı. Tasarruf tedbirleri dâhilinde üye sayısı azaltılan Zimemat Komisyonu da Meclis-i Maliye[379] adını aldı. Meclis-i Maliye vergi ihale ve anlaşmazlık konularıyla ilgilenecekti. Meclis-i Muhasebe ise, eyalet ve sancaklardan gelen yıllık gelir, gider ve bakaya defterlerini Hazine kayıtlarıyla karşılaştırmak, devletin hazine alacaklarının tahsil imkânlarını araştırıp Meclis-i Maliyeye bildirmek, yeni vergi kalemleri oluşturmak ve mevcut kalemleri değiştirmek gibi görevleri üstlenmişti.[380] 1860 yılında yapılan yeni bir düzenlemeyle Meclis-i Maliye, yaptığı görevlerin önceleri zaten Hazine memurları tarafından yapıldığı gerekçesiyle lağvedildi ve yerine getirdiği görevler Meclis-i Muhasebe bünyesinde kurulan bir komisyona havale edildi. Bu komisyonda ayrıca geçici görevli olarak sarraflar ve mültezimlerden temsilciler de bulunacaktı. Taşradan gelen muhasebe defterlerinin incelenip mevcut bakayanın tahsil durumunun araştırılması artık bu komisyon tarafından yapılacaktı.[381] Mevcut literatüre göre Meclis-i Muhasebe, Divan-ı Muhasebat'ın faaliyete girdiği 1863 yılına kadar görevine devam etmiştir.[382] Arşiv kayıtlarında ise Meclis-i Muhasebe'nin 1863 yılında hala faaliyette olduğu görülmektedir.[383] Bu tarihten sonra Meclis-i Muhasebe'nin faaliyetlerine dair

---

[378] **BOA, İ.MMS** 8/326, 9.R.1273 (7.12.1856).

[379] **BOA, İMMS** 17/733, 14.B.1276 (06.02.1860). Karal, Maliye Nezareti'nin bir istişare heyeti olarak tanımladığı Meclis-i Maliye'nin kuruluş tarihi olarak 1846 yılını vermiştir. Karal, **a.g.e.,** C: VI, s. 121.

[380] **BOA, İ.MVL** 411/17888, 22 Ca 1275 (28.12.1858); Öner, **a.g.e.,** s. 259; Şener, **Osmanlı Vergi Sistem**, s. 29-30.

[381] **BOA, İ.MMS** 17/733, 15 B 1276 (07.02.1860); Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 281.

[382] Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 29-30; Akgündüz**, Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Ankara, Sayıştay Yayınları, 1997, s. 55.

[383] **BOA, MVL** 647/33, 25.M.1280 (12.07.1863) (Harput Eyaleti Siverek Kazası'nın eski müdürünün devlete olan vergi borcu konusunda mazbata hazırlanması); **MVL** 790/74, 23 M 1280 (10.07.1863), (Kıbrıs Adası'nda tahrirat kitabetine ve meclis mukayyitlik ve kitabetine memur tayini ve maaşları konusunda mazbata hazırlanması); **MVL** 790/75, 20 M 1280 (07.07.1863) (Bozcaada'ya bağlı

bir kayda rastlanmadığı için Meclis-i Muhasebe'nin 1863 yılının sonu ya da 1864 yılı başından itibaren lağvedildiği anlaşılıyor. Bu gelişmeler olurken 1864 yılı başlarında alınan ilginç bir karar dikkat çekmektedir. Meclis-i Muhasebe henüz lağvedilmişken alınan bu karara göre, Hazine'ye borçları olanların "*bila istisna hesap edilmeleri için Maliye Hazinesi'nde bir meclis*" kurulacaktı.[384]

1870'lerin başında hala mülga[385] durumda olan Meclis-i Maliye'nin sonradan tekrar kurulduğu, 1877 yılındaki faaliyetlerinden ve Meclis'e yapılan üye tayinlerinden anlaşılmaktadır.[386] Arşiv kayıtlarından meclisin 1880'lerin sonu ve 1900'lerin başında da faaliyette olduğu anlaşılıyor.[387] 1886 tarihli bir arşiv belgesinde Maliye Nezareti içerisinde direkt malî işlerle ilgili bir meclis kurulduğu görülüyor. Arşiv kaydına göre, Maliye Nezaret'nin havale edeceği malî işleri tetkik etmek ve müfettişler tarafından rapor edilen konuların takibi ve tahkiki amacıyla bir başkan ve dört üye ile üye statüsüne sahip bir başkâtipten mürekkep "*daire-i maliyede bir meclis*" oluşturulması iradesi çıkmıştır.[388] Bu arada yine arşiv kayıtlarına göre 1888 yılı bütçesi için oluşturulan bütçe komisyonu üyelerinden biri de Maliye Meclisi reisidir.[389] Dolayısıyla yukarıda 1886'da kurulduğu bilgisi verilen meclisin Maliye Meclisi olması kuvvetle muhtemeldir. Osmanlı Arşiv kayıtlarından Maliye Meclisi'nin 1891 yılı başından 1902 Mart ayına kadar geçen sürede İstanbul çevresindeki kazaların malî konuları üzerine aldığı kararların suretlerini

---

Semadirek Adası'nın sayd-ı mahi ve kantar resimlerinin 1863 yılı için emaneten idare edilerek ortaya çıkan gerçek hâsılata göre ileriki yıllarda iltizama verilmesine dair mazbata hazırlanması).

[384] **BOA, İ.MMS** 28/1218, 28 Za 1280 (05.05.1864).

[385] **BOA, MAD** 10680, 29.Za.1285 (13.03.1869); **MAD** 10784, 18 C 1290 (13.08.1873); **ŞD** 273/17, 03 Ra 1296 (25.02.1879); **ŞD. ML** 279/28, 4 L 1296 (21.09.1879); **ŞD. ML** 272/15, 13 S 1296 (06.02.1879). 1877 yılında toplanan ilk Mebusan Meclisi'nde Maliye Meclisi'nin bahsi geçmiştir. Maliye Nazırı Yusuf Paşa Maliye Nezareti altında bir Maliye Meclisi'nin oluşturulması gerektiğini belirtmişti. Bkz; **Takvim-i Vekayi (TV),** No: 1936, s. 1-3, 13 Haziran 1293; **TV**, No: 1937, 14 Haziran 1293, s. 1-3, **TV**, No: 1938, 15 Haziran 1293 (27.06.1877), s. 3 (Heyet-i Mebusan İçtimaı – Bütçe Kanunun görüşüldüğü 47. oturum, 30 Mayıs 1293-).

[386] Kadastrosu yenilenen vilayetlerin tetkikin Meclis-i Maliye'ce yapıldığına dair yazışma için bkz; **BOA, İ.ŞD** 36/1812, 6 Ş 1294 (14.10.1877); **BOA, İ.DH** 760/61980, 29 Za 1294 (05.12.1877). Meclis-i Maliye üyeliğinden ayrılan azanın maaş işlemiyle ilgili yazışma için bkz; **BOA, İ.DH** 763/62178, 29 M 1295 (02.02.1878).

[387] Bu dönemde Maliye Meclisi'ne yapılan birçok tayine örnek olarak bkz; **BOA, İ.MMS** 107/4582, 21 S 1307 (17.10.1889); **BEO** 17/1239, 15 Za 1309 (11.06.1892); **İ.DH** 1263/99274, 26.B.1309 (25.02.1892); **BEO** 58/4335, 5 S 1310 (29.08.1892); **BEO** 1722/129129, 06 C 1319 (20.09.1901); **İ.TKS** 19/1325C-10, 25.C.1325 (05.08.1907).

[388] **BOA, İ.MMS** 83/3603, 25 Ş 1303 (29.05.1886).

[389] **BOA, BEO.AYN.d** 1591, 29 Ca 1304 (23.02.1887), S. 246.

görebiliyoruz.[390] Nitekim Abdurrahman Şeref, 1902 yılında basılan eserinde bahsi geçen birimin Meclis-i Maliye adıyla halen görevine devam ettiğini belirtmektedir.[391] 1908 yılı sonuna ait arşiv kayıtlarında meclis artık "*mülga Meclis-i Maliye*" biçiminde anılmaktadır.[392]

Arşiv kayıtlarına göre -fazlaca örneğe rastlamamakla birlikte- 1908 öncesinde Maliye Meclisi devletin malî işleriyle ilgili aktif olarak çalışmaktaydı. Örneğin üçüncü bölümde bahsedeceğimiz 1888 yılındaki ağnam resminin tadad ve tahsili için hazırlanan talimatname Maliye Meclisi'nde kaleme alınmıştı.[393] 1891[394] ve 1903[395] yıllarında reji çalışanlarından temettü vergisi alınmasına dair Meclis-i Maliye'den de görüş bildirilmişti. 1896 yılında Vilâyat-ı Sitte'deki ıslahat uygulamaları çerçevesinde, aşarın ihalesi üzerine yaşanan sorunlar Meclis-i Maliye'ye danışılarak çözülmeye çalışılıyordu.[396] Maliye Meclisi üyeleri taşradaki malî sorunların incelenmesi için bizzat gönderilebiliyordu. Örneğin 1309/1893 malî yılında Erzurum'daki zahire ihtiyacını yerinde tespit etmek amacıyla gönderilen Maliye Melcisi üyesi Edhem Efendi aynı zamanda vilayetin malî işlemlerini tetkik etmek üzere de görevlendirilmişti.[397] Maliye Meclisi'nin faaliyetlerine başka bir örnek muhasebe ile Maliye Meclisi arasında altı yıldır süren Maliye Hazinesi baş veznedarının kefalet meselesiydi.[398]

1.3.2.3. Islahat-ı Maliye Komisyonu

Bu komisyon Kırım Savaşı ve sonrasında yaşanan malî krizlere çözüm getirmek amacıyla 1859 yılında oluşturulmuştur. Komisyonun görevleri, malî idare

---

[390] **Bkz; BOA, ML.EVM.d** 554, 28 Za 1319 (08.03.1902).
[391] Abdurrahman Şeref, **Tarih-i Devlet-i Osmaniye**, C: 2, s. 399.
[392] **BOA, İ. TKS** 21/1326Za-01, 03.Za.1326; **BEO** 3475/260555, 26 Z 1326 (08.01.1910).
[393] **BOA, MV** 28/10, 16 Ca 1305 (18.01.1889).
[394] **BOA, ŞD** 332/8, 26 L 1308 (04.06.1891).
[395] **BOA, MV** 107/26, 11 Ca 1321 (05.08.1903).
[396] **BOA, A.MKT.MHM** 678/1, 1 M 1314 (12.06.1896). Meclis-i Maliye'nin 1903 yılında faaliyette olduğuna dair diğer bir kanıt için bkz; **BOA, ŞD** 410/42, 6 N 1321 (26.11.1903).
[397] **BOA, DH.MKT** 34/44, 28 Ca 1311 (07.12.1893).
[398] **BOA, BEO** 2214/166023, 14 Ş 1321 (05.11.103). Bu tarihlere faaliyette olduğunu gösterdiğimiz Meclis-i Maliye'nin aslında Maliye Komisyonu olup olmadığına dair şüphelerimizi bu arşiv kaydı gidermektedir. Zira belgede bahsi geçen baş veznedarın hesapları Meclis-i Maliye azası tarafından tetkik edilip rapor halinde Sadaret'e sunulmuş, Sadaret de bu raporu tekrar tetkik edilmek üzere Maliye Komisyonu'na göndermiştir. Bkz. **A.a.b.**

alanında yapılacak reformlar üzerine inceleme yapmak, merkezî gelir ve giderleri incelemek[399] ve tahsil biçimini düzenlemek gibi başlıklardan oluşuyordu. Yedi kişilik üye sayısı olan komisyonun üyelerinin üçü yabancı uzmanlardan[400] oluşuyordu. 1860 yılında idarî yapısı yeni üye ve mütercim atamalarıyla daha da güçlendirilen Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun adı –tüm hazine işlemlerinin ıslahı amacıyla kurulduğu için- Meclis-i Ali-i Hazain[401] (Yüksek Hazine Şurası) biçiminde değiştirildi. Görevine sadece bir yıl devam edebilen bu meclis, 1865 yılında çıkarılan nizamnamesi ile yeniden kuruldu. Meclisin idaresini artık yürütme organı ele almış; Heyet-i Vükela'dan biri başkanlığa getirilmişti. Yeni meclisin görevleri arasında gelirlerin tahsilini sağlamak, yeni gelir kaynaklarını araştırmak, kamu harcamalarında tasarruf sağlamak ve gelir-gider hesaplarını düzene koymak yer alıyordu. Bu görevlerine devam eden Islahat-ı Maliye Komisyonu kısa bir süre sonra; 1866-67 yılında kaldırıldı.[402]

1878 yılında Bâb-ı Âli, Abdülhamid II'nin başlattığı malî reform projesinin en önemli kararı olan Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun kurulmasına[403] karar verdi. Komisyon üyeleri arasında İngiltere ve Fransa'dan gelecek iki uzman da bulunuyordu. Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun görevlerinin başında bütçenin hazırlanması, bütçeden borçlara ayrılacak payın belirlenmesi konuları yer alıyordu. Devlet gelirlerinin ıslahı ve artırılması bunun yanında giderlerin kısılması da en önemli görev konuları arasındaydı. Ayrıca kaimenin kaldırılması için yapılacak uygulamaları ve bu konuyla ilgili komisyona sunulacak raporları[404] incelemek

---

[399] Komisyonun hazine işlemlerini denetleme/inceleme görevini de yüklenmesi sonradan kurulacak olan Divan-Muhasebat'ın (Sayıştay) görevlerinin bir kısmını yerine getiriyor olması demekti. Bkz; **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, Sayıştay Yay., No: 8, Ankara, 1973, s. 11.

[400] Ali ve Fuat Paşa ile Maliye Nazırı'ndan oluşan üç kişilik yerli üyenin yanında yer alan bu uzmanlar, Herr Lachenbacher (Avusturya), Marquis de Ploeuc (Fransa) ve Osmanlı Bankası yöneticisi Falconnet (İngiltere) idi. Bkz; Christopher Clay, **Gold For The Sultan: Western Bankers and Ottoman Finance, 1856-1881: A Contribution to Ottoman and to International Financial History**, I.B. Tauris Publishers, London-New York, 2000, s. 48; Blaisdell, **a.g.e.**, s. 29.

[401] **BOA, İ.DH** 458/30450, 18 Z 1276 (07.07.1860).

[402] Öner, **a.g.e.,** s. 260; Davison, **a.g.e.,** s. 117; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi,** s. 30-31.

[403] Merkezî idarede komisyon kurumunun yerleşmesinde Abdülhamid II'nin ayrı bir yeri vardır. Komisyonlara çok önem veren ve hemen her konuda komisyon oluşturan Abdülhamid II, merkezî dairelerde yapılacak ıslahata dair yazılacak layihalar için bile her daire içerisinde birer komisyon oluşturulmasını istiyordu. **BOA, Y.EE** 4/32, 29 Z 1305 (06.09.1888).

[404] Devletin gelir-gider uygulamaları üzerine öneriler içeren bir rapora karşılık olarak Maliye Komisyonu'nun hazırlamış olduğu mazbata için bkz; **Y.PRK.BŞK**, 47/77, 1 R 1314 (09.09.1896).

görevleri arasındaydı. Bu komisyon, Maliye Nezareti'nin merkez ve taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesi ve maliye memurlarının maaşlarıyla ilgili tasarılar da hazırlamıştır. Komisyon daha etkin bir biçimde çalışabilmesi amacıyla 1879'da Vâridât ve Masârifât şubelerine ayrıldı.[405] 1879-80 ve 1880-81 malî yılı bütçelerinin hazırlık aşamasında aktif rol alan ve birçok malî konuda çalışmalarını sürdüre bu komisyonun 1881 yılının sonuna doğru ilan edilen Muharrem Kararnamesi'nden önce aynı yıl dağıldığı tahmin edilmektedir.[406]

Aradan geçen dört yılın ardından yine malî sorunlar üzerine çalışmalar yapmak üzere 1885'te yeniden bir Islahat-ı Maliye Komisyonu oluşturuldu. Ancak padişahın çalışmalarından memnun olmadığı bu komisyon 1887 yılı başında feshedildi.[407] Burada ilginç olan, niteliği itibariyle bağımsız olması gereken bu komisyonun, Abdülhamid II'nin sekreterliğinde kaleme alınan padişah emrindeki "*Dâhiliye Nezareti Celilesi'nin taht-ı riyasetinde müteşekkil Islahat-ı Maliye Komisyonu*" ifadesidir.[408] Burada bütçe çalışmaları doğal olarak devam edeceği için bütçenin hazırlık sürecinde yine bütçe komisyonu kurulmuştu.[409] Ayrıca daha spesifik konulu komisyonlar da oluşturuluyordu. Örneğin 1887 yılının Eylül ayında genel bütçenin hazırlık çalışmaları sırasında gelecek yıl için askerî masrafları belirlemek üzere Seraskeri'nin başkanlığı altında üç dört kişilik bir komisyon kurulmuştu. Dahası bütçe komisyonunun hazırlayacağı raporu Meclis-i Vükela'ya göndermeden önce incelemek üzere özel bir heyet (heyet-i mahsusa) kurulması kararlaştırılmıştı. Komisyonun başkanlığını Cemiyet-i Rüsumiye başkanlığından Maliye Müsteşarlığı'na atanana Mikail Efendi yapacaktı.[410]

---

[405] Bölükbaşı, **a.g.e.**, s. 16-19, s. 36; Öner, **a.g.e.,** s. 372. Maliye Komisyon-ı Âlisi'nin vergilerin cari miktarlarının bakayalarının ve zimmette kalanlarının tahsilâtı, gelir-gider cetvellerinin gönderimi, çeşitli cari, transfer ve yatırım harcamaları ve sair malî konular üzerine taşra malî idareleriyle yaptığı yazışma kayıtlarına örnek olarak bkz; **BOA, ML.MKT.d** 433, H. 1324-1330; **ML.MKT.d** 451, H. 1326 (1908-09); **ML.MKT.d** 456, H. 1326 (1908-09).

[406] Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 54.

[407] **A.e.,** s. 59, s. 67.

[408] **BOA, İ.DH** 966/76346, 24 M 1303 (02.11.1885).

[409] Maliye Nazırı'nın başkanlığındaki komisyonun üyeleri, Meclis Maliye Reisi, Nafia Muhasebecisi, Düyûn-ı Umumiye Komiseri, Meskûkât-ı Şahane Müdürü, Divan-ı Muhasebat'tan bir aza, Nizamiye Muhasebat-ı Umumiye Dairesi Birinci Şube Müdürü idi. **BOA, BEO.AYN.d** 1591, 29 Ca 1304 (23.02.1887), s. 246.

[410] **BOA, Y.PRK.BŞK** 13/41, 27 L 1305 (07.07.1888).

Ertesi yıl Maliye Kontrol Komisyonu kuruldu. 23 Ekim 1888 tarihli iradeyle oluşturulan bu komisyon için yedi maddelik bir nizamname[411] hazırlanmıştı. Nizamnameye göre yılbaşında Hazine tarafından hazırlanan gelir-gider bütçesi komisyona sunulacak ve dairelerin merkez ile taşra masrafları için gereken tahsisat ve gönderilecek havalelerin düzenlenmesi komisyon tarafından kararlaştırılacaktı. Yıl içerisinde havale gönderilmesi gerekirse bunun miktarına da komisyon karar verecekti (md.1). Komisyon devletin merkez ve taşradaki gelir-gider gerçekleşmelerini ve borçlanma işlemlerini tetkik etmeye yetkili idi (md. 3 ve md. 4). Devletin gelir-gider gerçekleşmelerini günü gününe kaydedecek olan bu komisyon, her ay sonunda hazırladığı cetveli Bâb-ı Ali'ye sunmakla görevliydi (md. 6). Komisyon ayrıca her ay sonunda aylık malî işlemler, vezne hesabı ve hazine kayıtlarının tetkik ve teftişini yapacak ve hazırladığı raporu Bâb-ı Ali'ye sunulmak üzere Maliye Nezareti'ne teslim edecekti (md. 7).

Maliye Nezareti'ni katı bir denetim altına alan bu komisyon Maliye Nazırı Agop paşanın gerek izinsiz harcamalar yapmaya devam etmesi, komisyonun etkinliğini azaltmaya çalışması gerekse komisyon üyeleri ve Sadrazam Kâmil Paşa'yla sürtüşmeleri sebebiyle 1890 yılında kapatılmak zorunda kalındı.[412] Bununla birlikte aynı yıl (1890) bütçe açığından dolayı gelirlerin artırılmasına dair kaleme alınacak raporların tetkik ve mütalaasını yapmak üzere Dâhiliye Nezareti müsteşarının başkanlığında ve Şura-yı Devletin Dâhiliye ile Maliye Daireleriyle Nafia nezareti memurlarından oluşan bir maliye komisyonu kurulmuştur.[413]

Sonrasında 1894, 1895, 1898, 1899, 1900[414], 1902 ve 1903 yıllarında önceki komisyonlarla benzer görevleri yüklenen kimi zaman da –özellikle bütçe hazırlık

---

[411] "Hazine-i Celile-i Maliyenin Bilcümle Makbuzatıyla Kabl El Vuku Medfuatı Tetkik ile Taht-ı Tasdike Alınmak ve Umur ve Muamelatı-ı Maliyenin Mecra-yı İntizamı ve Emniyette Cerayanına Müdekkikane Nezaret Kılınmak ve Makam-ı Nezaret-i Maliyeye Karşı Kontrol Heyeti Olmak üzere Bu Kere Suret-i Daimede Teşkil Olunan Komisyonun Vezaifini Mübeyyin Nizamnamedir" **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 13, 17 S 1306 (23.10.1888), s. 110-112.

[412] Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 73-74.

[413] **BOA, DH.MKT** 1728/6, 13.L.1307 (02.06.1890).

[414] Umur-ı Maliye Komisyonu'nun teşkil olunduğu 11 Aralık 1900 tarihinden itibaren iki ay on bir gün içerisindeki faaliyetlerinin bir özeti için bkz; **BOA, Y.PRK.ML** 20/70, 4.Za.1318 (23.02.1901). Bu belgede merkezî daire ve vilayet bütçelerinin tetkiki, masrafların ödenmesi için gelir temini, merkeziyet usulü için layiha hazırlanması ve meskûkât gibi konularda yapılan faaliyetler özetlenmiştir. Bkz. **a.a.b.**

dönemlerinde kuruldukları için- sanki daha geniş yetki ve sorumluluklarla donatılmış bir Bütçe Komisyonu gibi çalıştığı izlenimini veren kısa ömürlü Maliye Komisyonları oluşturuldu. 1894-1904 yılları arasında tespit edilebildiği kadarıyla oluşturulan maliye komisyonlarının sayısı dokuza ulaşmıştı. Bunların ikisi 1903 yılı içerisinde, dokuzuncu komisyon da 1904 yılı başlarında kurulmuştu.[415] Bu yıl devletin malî konularla ilgilenecek ilk düzeydeki kurumu olarak Maliye Komisyon-ı Âlisi kurulmuştu. Hazırlanan talimatnameye göre komisyonun görevleri, denk bütçe hazırlanmasına nezaret etmek, devletçe malî bir işlem yapılması gerektiğinde ilk başvuru yeri olmak, dairelerden ve vilayetlerden gelen haftalık gelir–gider cetvellerini tetkik etmek ve maliye memurlarının seçim/terfileri için nizamname hazırlamak gibi birçok önemli konuları kapsıyordu. Bu yasayla taşrada şahıs üzerine havale gönderilmesinin yasak edildiği ve cari yıl gelirinden geçmiş yıllara ait harcama yapılamayacağı vurgulanmıştı.[416] Sıkı bir merkeziyetçi kaygıyla oluşturulan bu komisyon, vilayetlerden istediği malî hesaplar üzerinde yoğun bir çalışma sürecine girdi. Bu arada hesaplarda ve işlemlerde yolsuzluk ya da usulsüzlük yapan üst ve ast maliye memurları bir bir görevlerinden alındı.[417]

Maliye Komisyonları mevcutken bütçeyi tekrar tetkik etmek üzere padişahın isteği doğrultusunda özel komisyonlar da oluşturulabiliyordu. Örneğin, 1905 yılı bütçesi Maliye Nezareti tarafından hazırlanıp Maliye Komisyon-ı Âlisi ve Meclis-i Vükela tarafından da tetkik edildiği hâlde sonradan Padişah iradesiyle bütçeyi tetkik etmek üzere Seraskeri'nin başkanlığında, Maliye, Evkaf, Ticaret ve Nafia nazırlarından oluşan bir komisyon daha oluşturulmuştu. Komisyonun hazırladığı rapor tekrar Meclis-i Vükela'da okunup değerlendirmeye alınmıştı.[418] Bu komisyon kuruluş zamanlaması itibariyle bir bütçe komisyonu niteliği taşımamaktadır. Çünkü bütçenin öncelikli olarak Bütçe Komisyonu tarafından tetkik edilmesi gerekirken 1321 (1905-06) malî yılı bütçesini son olarak tetkik eden birim bu komisyon olmuştur.

---

[415] Komisyonların kuruluş tarihleri ve faaliyetleri konusunda ayrıntı için bkz; Bölükbaşı, **a.g.e.**, s. 80-109; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 170-173.
[416] Talimat metni ve padişahın onay yazısı için bkz**; BOA, Y.MRZ.d** 12597, 29.B.1322 (10.10.1904); **A.DVNS.NZAM.d** 10, s. 170-172.
[417] Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 112-114.
[418] **Düstur**, T:1, C: 8, 1 R 1323 (23.02.1901), s. 217-228.

Ayrıca yapılacak malî ıslahatları takip etmek ve dairelerle Hazine'den hesaplar alınarak üç ayda bir özet hesap çıkarmak üzere bir başkan ve altı üyeden oluşan bir komisyonun kurulması kararlaştırılmıştı.[419]

1909 yılı Meşrutiyet düzenlemeleri sırasında Maliye Nezareti'nde maliyeyle ilgili kanun ve nizamnamelerin tanzimiyle meşgul olmak üzere Maliye Nazırı'nın başkanlığında altı üyeden ibaret Islahat-ı Maliye Komisyonu oluşturuldu. Üç kişiden oluşan Osmanlı üyelerinin yanında, İngiliz, Fransız ve İtalyan müşavirler üç yıllık bir süre için devlet hizmetine alınarak komisyon üyesi yapılmıştı.[420] 6 Nisan 1912 tarihli bir iradeyle Islahat-ı Maliye Komisyonu nizamnamesinin 2. maddesine, temettü vergisi hakkında vilayet meclis idarelerince verilen kararların komisyon tarafından temyizen tetkik edileceği ibaresi eklenmiştir.[421]

1913 yılında Islahat-ı Maliye Komisyonu daha güçlü ve kapsamlı bir yapıya kavuşturuldu. Buna göre komisyon Maliye Nazırı'nın başkanlığında sekiz maaşlı daimi (muvazzaf) üyeden ve Maliye Müşaviri, Heyet-i Teftişiye, Muhasebe-i Umumiye ve Vâridât Umum Müdürleri olmak üzere dört de doğal üyeden oluşuyordu. Komisyonun temel görevleri, kamu maliyesi ve idaresiyle ilgili kanunlar ile nizamat layihalarını ve bunlar hakkındaki genel talimatları düzenleme, ayırma ve mevcut yasalarda yapılacak olan reformlar üzerine görüş belirtme/teklif sunma ve maliye reformu için hazırlanan kanunların uygulanmasını takip etmekti. Ayıca genel bütçenin hazırlanmasında rol alacak ve bütçeyle ilgili kanun teklifleriyle Maliye Nezareti'ne gelecek olan şikâyet ve ihtilafların tetkikini yapacaktı.[422]

---

[419] **Düstur**, T:1 C: 8, 1 R 1323 (23.02.1901), s. 217-28.

[420] Mihran Efendi, **a.g.e.**, s. 201. 1909 yılı ortasında Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun vazife ve yetkilerine dair hazırlanan sekiz maddelik nizamname layihası metni için bkz; **a.e.**, s. 201-203; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 14, 1 N 1327 (16.09.1909), s. 45-46. Bu yabancı üyelerden biri Maliye Nezareti'nin teşkilatında önemli bir reform gerçekleştiren Mösyö Loran'dır. Bkz; **BOA, BEO** 3642/273136, 14 N 1327 (24.09.1909).

[421] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 21, 18 R 1330 (06.04.1912), s. 46; **BOA, MV** 227/78, H. 1330 (1911-12) (bu kayıtta "*…temettü virgüsü hakkında vilayat merakizi mecalis-i idarelerince ittihaz edilen mukarreratı temyizen tetkikten ibarettir*" ifadesi kullanılmıştır).

[422] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 21, 21 N 1331 (24.08.1913), s. 171-172.

1.3.3. Divan-ı Muhasebat

Abdülaziz döneminde malî denetim konusunda yapılan en önemli reform günümüzdeki Sayıştay'ın (hesap mahkemesi) karşılığı olan ve Fransa'daki -Cour des Comptes -1807- örneğinden yola çıkılarak oluşturulan Divan-ı Muhasebat'tır. Divan, Maliye Nezareti'ne bağlı olarak 29 Mayıs 1862 yılında maliye memurlarının hesaplarını incelemek ve yargılamak amacıyla kuruldu. Faaliyete geçme süresi uzayan ve gerçekte 1863 yılında yayınlanan nizamnamesiyle faaliyetine başlayan Divan-ı Muhasebat'ın görevlerini 1862 yılı içerisinde Meclis-i Muhasebe yerine getiriyordu.[423]

Divan-ı Muhasebat'ın ilk nizamnamesi -literatürdeki yaygın bilginin aksine aslında 1865'te değil- 24 Kasım 1863 tarihli iradeyle yayınlanmıştır.[424] 1863 nizamnamesine göre, Divan-ı Muhasebat devletin merkez ve taşradaki gelir ve giderlerinin muhasebesini kontrol etmeye, mal sandıklarının teftişine, mal memurlarının tayinine/azline ve yargılanmasına memurdu (md. 2). Divan mültezimlerle devlet arasındaki anlaşmazlıkların da mahkeme mercii idi. Malî alanda yapılacak olan reformlar konusunda Divan'ın görüşleri alınacaktı (md. 3). Divan'ın idarî yapısı, bir başkan, yedi üyeden ibaretti. Üyelerden biri ikinci başkan diğeri de Başkâtip görevlerini yürüteceklerdi. Ayrıca muhasebelerin tetkiki için dört mümeyyiz (denetçi) istihdam olunacaktı. Taşralara teftiş amacıyla gönderilecek müfettiş sayısı da Maliye Nezareti'nin onayına bağlı olarak belirlenecekti (md. 5).[425] Muhasebe mümeyyizleri (denetçiler) oturum sırasında bulunabileceklerdi, fakat oy hakkına sahip değillerdi (md. 8). Divan, kendi memurlarıyla ilgili konularda müstakil

---

[423] Akgündüz, **a.g.e.**, s. 55, s. 70, s. 78. Ayrıca bkz; Clay, **a.g.e.**, s. 48. Abdurrahman Şeref, Divan-ı Muhasebat'ın görevini önceleri kısmen Baş Muhasebe Kalemi'nin yerine getirdiğini yazmıştır; Baş Muhasebe kaleminin (Muhasebe-i evvel) sorumluları defterdarlıkta görevli olan uzman kişilerdi. Bu görevliler devlet bütçesinin dengeli bir biçimde uygulamasını kontrol ediyor ve önceden belirlenen/öngörülen harcamaların dışında yapılacak masraflara engel oluyorlardı. Abdurrahman Şeref, **Tarih Konuşmaları**, s. 37. Şeref, diğer bir eserinde ise bu konudan bahsetmemiş, Maliye Meclisi bahsinden sonra H. 1296 (1878-79)'da kurulduğunu belirttiği Divan-ı Muhasebat'ın görevlerine değinmiştir. Bkz; Abdurrahman Şeref**, Tarih-i Devlet-i Osmaniye,** C: 2, s. 399.

[424] Nizamname için bkz; **BOA, İ.DUİT** 59/6, 12 C 1280 (24.11.1863). Bu ilk nizamnameye Akgündüz de çalışmasında yer vermiştir. Bkz; Akgündüz, **a.g.e.**, s. 86-131.

[425] Öner, eserinde 1863 tarihli nizamnameden bahsetmeksizin bu idarî yapının aynısını yanlışlıkla 1865 tarihli nizamname için vermiştir. Bkz; Öner, **a.g.e.**, s. 261. Oysa 1865 nizamnamesinde idarî yapı aşağıda gösterileceği gibi sayı ve bileşim açısından farklıdır.

olarak karar verme hakkına sahipti (md. 16).[426] Mal memurlarının muhasebelerini Divan'a göndermeleri için tanınan süre Divan tarafından belirlenecekse de her yıla ait devlet muhasebesinin tetkiki o yılın bitiminden itibaren altı ay içerisinde bitirilecekti (md. 20). Hazine ile mültezimler ve müteahhitler arasındaki hukuk davaları için Divan-ı Muhasebat'ın verdiği kararların istinaf mahkemesi mercii Meclis-i Vâlâ idi (md. 23).

Aradan geçen iki yılda Divan-ı Muhasebat'ın mevcut yapısı beklenen etkinliği gösteremediği için 1865'te tekrar bir düzenlemeye gidildi. Hazırlanan nizamnameye[427] göre idarî yapı; bir başkan, on iki üye, iki başkâtip, iki başkâtip yardımcısı ve iki de Muhasebe Mümeyyizi (denetçi) biçiminde revize edildi. Bu nizamnameyle yapılan en önemli değişiklik Divan'ın Maliye ve Muhakeme unvanıyla iki daireye ayrılmasıdır. Maliye dairesi merkezî kurumların ve eyalet idarelerinin yılsonundaki gelir-gider hesaplarını inceleyip Maliye Nezareti'ne bildirmekten ve maliye memurlarının tayinlerinden sorumluydu. Bu daire aynı zamanda yeni vergi kaynaklarının bulunması ve mevcut vergiler üzerinde yapılacak düzenlemelerde görüş bildirmek/kararlar vermek ve tasarruf yapılması konusunda Maliye Nezareti'ne ihtarda bulunmakla mükellefti. Muhakeme dairesi ise aşar ve rüsum ihaleleri gibi Hazine ve bireyler arasındaki çeşitli malî konularla ilgili uyuşmazlıklara bakacaktı. Ayrıca, maliyeyle ilgili olarak taşra meclislerinin ve merkezdeki komisyonların veya maliye dairelerinin verdiği hükümler bu dairede istinafen görüşülecekti.[428] Bu nizamnamede 1863 yılı nizamnamesinden farklı olarak hem mümeyyizler (denetçiler) hem de başkâtipler divan üyesi sıfatını kazanmışlardır.[429]

26 Ağustos 1911'de hazırlanan talimatnameye göre: vilayet merkezleri ve livalarda meclis idare azalarından bir kişinin başkanlığında Düyûn-ı Umumiye ve

[426] "*Divan-ı Muhasebat umur-ı me'muresine aid olan hususatta müstakildir*", md. 16.
[427] "Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi", **Düstur**, T: 1, C: 2, 3 Z 1281 (29.04.1865), s. 135-144. Bu önemli düzenleme hakkında merkezî birimler arasında yapılan diğer yazışmalar için ayrıca bkz; **BOA, İ.DUİT** 59/5, 29 Z 1281 (25.05.1865).
[428] Meşrutiyet Dönemi hukukçularından İbrahim Hakkı, bu iki dairenin görevlerini şöyle özetlemiştir; Maliye Dairesi, maliye memurlarının tayinleri ve hesaplarının tetkikiyle ilgilenirdi. Muhakemat Dairesi ise, maliye memurlarının muhakemesine bakardı. İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları**, Yayınlayan: Hacı Adil Bey, Dersaadet, R. 1315, s. 44.
[429] Bkz; İbrahim Hakkı, **a.y.**

Ziraat Bankası müdür veya memurlarından oluşan mahallî bir komisyon ilk önce muhasibin tanzim edeceği idare hesabını tetkik edecekti. Ancak bu komisyonlar masrafları tetkik edeceğinden bu konudaki evrak artık Divan-ı Muhasebat'a gönderilemeyecek sadece komisyonun mazbatası iletilecekti. Vâridât hesapları ise doğrudan doğruya evraklarıyla birlikte Divan'a gönderilecekti.[430]

Divan-ı Muhasebat bu dönemde -aşağıda göstereceğimiz gibi- görevini yerine getirmekle birlikte bahsi geçen nizamnameyle teşkilat yapısı tam olarak oluşturulamamıştı. Akgündüz'e göre Kânûn-i Esâsî'nin yürürlüğe girdiği 1876 yılında Divan-ı Muhasebat bir nevi ilga olmuş durumdaydı.[431] Ancak arşiv kayıtlarından 1876 ve sonrasında Divan-ı Muhasebat'ın tahriri yenilenmiş vilayetlerden gelen malî verileri tetkik ettiği görülüyor.[432] Ayrıca 1876-1879 yıları arasında Divan'a tayinler yapıldığı görülmektedir.[433] Üstelik Divan-ı Muhasebat'ın en azından 1876 yılı içerisinde ilga olmak bir yana; "*Divan-ı Muhasebat mesalihinin kesretine ve aza-yı mevcudesinden bazılarının hesab el icab komisyonlarda bulunması.*." sebebiyle işler aksadığından iki yeni aza tayin edilmişti.[434] Ancak mevcut yapısıyla Divan-ı Muhasebat'ın ihtiyaçlara cevap vermesi olanaksızdı. Bu sebeple Kânûn-i Esâsî'nin 105., 106. ve 107. maddelerine dayanılarak yeniden bir Divan-ı Muhasebat teşkil edilmesi emrolunuyordu.[435] Meclis-i Mebusan'daki 1877 yılı bütçe görüşmeleri sırasında da Kânûn-i Esâsî'de vurgulandığı gibi bir Divan-ı Muhasebat'ın kurulması gerektiği tartışılıyordu.[436]

1879 yılında yayınlanan bir kararname ile Fransız örneği dikkate alınarak Divan-ı Muhasebat'ın idarî yapısı ve konumu yeniden düzenlendi. Bu kararname ile Divan-ı Muhasebat herhangi bir nezarete bağlanmamıştı. Divan, II. Meşrutiyet'e

---

[430] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 319-320.
[431] Akgündüz, **a.g.e.**, s. 119.
[432] **BOA, İ.DH** 716/50045, 13 M 1293 (09.02.1876); **İ.DH** 724/50537, 28 Ca 1293 (21.06.1876); **İ.DH** 725/50584, 9 C 1293 (02.07.1876); **İ. ŞD** 35/1789, 11 B 1294 (22.07.1877).
[433] **BOA, İ.DH** 720/50279, 19 Ra 1293 (14.04.1876); **İ.DH** 723/50481, 15 Ca 1293 (08.06.1876); **İ.DH** 727/50715, 9 B 1293 (20.07.1877); **İ.DH** 745/60869, 25 R 1294 (09.05.1877); **İ.DH** 828/66714, 27 C 1294 (09.07.1877); **DH.SAİD.d** 78/17, 29 Z 1295 (24.12.1877); **DH.SAİD.d** 87/141, 29 Z 1295 (24.12.1877).
[434] **BOA, İ.DH** 727/50715, 9 B 1293 (31.07.1876).
[435] **Düstur**, T: 1, C: 4, 7 Z 1293 (24.12.1877), s. 4-20.
[436] **Takvim-i Vekayi (TV),** No: 1937, 14 Haziran 1293 (26.06.1877), s. 1-3 (Heyet-i Mebusan İçtimaı Bütçe Kanunun görüşüldüğü 47. oturum zabıtları, 30 Mayıs 1293-).

kadar merkezdeki muhasebecilerle, belediye hesaplarının ve diğer malî idare hesaplarının inceleme ve denetimini yapmıştır.[437] Fransa'da Divan-ı Muhasebat (Sayıştay), kuruluşunun ilk yıllarında yalnız muhasebelerin hesaplarını tetkik etmekle görevliydi. Sonradan çıkarılan kanunla yetkileri genişletilmişti. Fransa'daki Divan-ı Muhasebat'ın (Sayıştayın) yapısı, birinci başkan, üç kişilik ikinci başkan, on sekiz aza, seksen beş mümeyyiz, müdde-i umumi ve başkâtipten ibaretti.[438]

1879 talimatnamesine[439] göre, Divan-ı Muhasebat Kânûn-i Esâsî'nin 105. maddesine göre devlet gelirlerinin merkez ve taşrada kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini inceleyip ve dairelerden gönderilen sal muhasebelerini tetkik edecek ve her üç ayda bir Meclis-i Mebusan'a rapor arz edecekti. Ayrıca mal memurlarının gelirlere ve muhasebelerine ait mahkemelerini icra etmek de Divan'ın görevleri arsındadır. Divan'ın idarî yapısı; Kânûn-i Esâsî'de belirtildiği (md. 106) gibi, başkan ile birlikte, on iki üye, bir müdde-i umumi (savcı), bir başkâtip, on mümeyyiz (denetçi) ve on mülazımdan (yardımcı) ibaretti. Yine iki daireden[440] oluşan Divan'ın başkan ve üyeleri -mebus heyeti tarafından çoğunluk oyuyla azilleri istenmedikçe- Fransa örneğinde olduğu gibi kayd-ı hayat şartıyla tayin olunurlardı. Bu kararnameyle Divan-ı Muhasebat artık bağımsız bir hesap mahkemesi konumuna getirilmiştir. Divan'ın verdiği yargı kararlarının temyiz mercii ise Şura-ı Devlet (Danıştay) idi. Sahtekârlık ve irtikâp gibi suçların tespiti halinde bunların mahkemesini Divan-ı Muhasebat değil Şura-yı Devlet ve "Mecalis-i İdare" yapacaktı. Divan'ın tetkik ve muhakeme yetkisinin alanı sadece devlet gelirlerini kabz ve sarf eden mal memurları (muhasipleri)[441] kapsıyordu. Yani nazır, vali ve

---

[437] İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları**, s. 44-56; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 31-33; Öner, **a.g.e.,** s. 261; **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 11-16.

[438] Ayrıntı için bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 359-360. Başka bir çalışmaya göre, Osmanlı'nın hazırladığı Divan-ı Muhasebat Kararnamesi, Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi'nin Sayıştay'a ilişkin 18. faslının 375. ve onu izleyen diğer maddelerin neredeyse aynen tercümesi idi. **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 18. Bu yorum Divan'ın idarî yapısı için olmasa bile genel anlamda görev ve yetkiler açısından kabul edilebilirdir.

[439] "Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkili ve Vezaifine Dair Kararnamedir", **Düstur**, T:1, C: 4, 3 Z 1296 (18.11.1879), s. 602-613.

[440] Kararnamede daire isimleri verilmemiştir. Ancak bu dairelerin yine Maliye ve Muhakemat isimleriyle çalıştıklarını tahmin ediyoruz. Akgündüz direkt olarak bu yargıya varmıştır. Bkz; Akgündüz, **a.g.e.**, s. 122.

[441] Divan tarafından tetkiki yapılan bahsi geçen muhasipler, vezne-i umumiye müdürü, liva muhasebecileri, Baş Müdüriyet itibariyle hesap veren Rüsumat idareleri ve posta-telgraf idareleri, Redif müfettişlikleri, kolordu müstakil fırka hesap memurları ve jandarma tabur muhasipleri ile

mutasarrıf gibi ita amirlerinin muhakemesi Şura-yı Devlet veya Divan-ı Ali (Yüce Divan)[442] tarafından yapılabilecekti.[443] Ancak Şura-yı Devlet'in 1886'da aldığı bir kararla; iki görevin de aynı şahısta toplanması durumu Divan-ı Muhasebat'ın bu kişileri muhasip sıfatıyla tetkik etmesine engel olmayacaktı.[444]

Divan-ı Muhasebat'ın diğer bir önemli işlevi devlet harcamalarına vize verme yetkisidir.[445] Dairelerin merkezdeki ödemeleri için düzenledikleri ita emirleri ve taşrada yapılacak giderler için hazırlanan havalenameler öncelikle Divan-ı Muhasebat'a gönderilirdi. Divan-ı Muhasebat ita emirleri ve havalenamelere vize verir ve Maliye Hazinesi'ne gönderirdi. Gerek merkez gerekse taşradaki ödemeler bu vize işlemi sonrasında Maliye Nazırı'nın direktifiyle ita amirleri tarafından gerçekleştirilirdi.[446] Divan tarafından yapılmasına izin (vize) verilmeyen harcamalarda, Maliye Nazırı'nın muvafakat göstermesiyle Meclis-i Vükela'nın verdiği karara dayanarak ödeme yapılır; Divan bu karardan haberdar edilirdi.[447] Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre, merkez ve vilayetlerde Maliye Nazırı tarafından tayin edilen ve onun emrinde olan bir muhasip tarafından "*tediyesi lazım gelir*" ibaresi konulmadığı müddetçe hiçbir masraf yapılamazdı.[448] II. Meşrutiyet döneminde, harcamadan önce vize işlemi ve merkezle taşrada harcamadan sonra yapılan denetim usulü Osmanlının yıkılmasına kadar devam etmiştir.[449]

Evkaf, Ziraat Bankası, Emniyet Sandığı, Hicaz Demir yolu ve sair devlet bütçesine bağlı dairelerdi. Bkz; İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 313-316.

[442] Divan-ı Ali'nin idarî yapısı; onu Heyet-i Ayan, onu Şura-yı Devlet ve onu da Temyiz ve İstinaf Mahkemesi üyelerinden ibaret olup Meclis-i ayan dairesinde lüzum görüldükçe Padişah iradesiyle toplanan bir üst mahkemedir. Bkz; "Kânûn-i Esâsî", **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 4-20, md. 92.

[443] "Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkili ve Vezaifine Dair Kararnamedir", **Düstur**, T:1, C: 4, 18 Kasım 1879, 3 Z 1296 (18.11.1879), s. 602-613; **BOA, DUİT** 59/3, 3 Z 1296 (18.11.1879). Bu konuda ayrıca bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.**, s. 361; **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 19.

[444] **BOA, A.MKT.ŞD** 77/7, 26 Za 1303 (26.08.1886).

[445] Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre, vize işlemi, Divan'a geliş tarihinden itibaren üç gün içerisinde yapılmak zorunda idi. Bkz; **1910 Muhasebe-i Umumiye Kanunu,** md. 29.

[446] **BOA, DH.MH** 1139/55, R. 1328 (1912-13). Ayrıca bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 16; Öner, **a.g.e.**, s. 261.

[447] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 369.

[448] **1910 Muhasebe-i Umumiye Kanunu,** md. 32. Bu maddenin ayrıntılı açıklaması için ayrıca bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 158.

[449] **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 79. Ancak ehliyetsiz mümeyyizler ve karmakarışık hale gelen vize işlemleri yüzünden, bu işin her zaman kuralına göre yapıldığı söylenemez. Örneğin, II. Meşrutiyet'in ilanından sonra İstanbul şehri için ayrılmış olan tahsisattan fazla miktarda vize işlemi yapıldığı tespit edilmişti. Bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları,** C: 2, s. 117.

Merkezde her nazır bir yıllık bütçesine ait masrafın kesin hesaplarını iki nüsha halinde tanzim edip, hesap devresinin kapatıldığı yılın Ağustos ayı sonuna kadar Maliye Nezareti'ne gönderir ve Maliye Nazırı da bu hesapların bir nüshasını Divan-ı Muhasebat'a tebliğ ederdi.[450] Divan'ın kesin hesaplar üzerine hazırladığı raporu Meclis'e sunması için tanınan süre ise iki yıldı.[451]

1891 yılında yayınlanan bir iradeyle Divan-ı Muhasebat'a hesap göndermekle mükellef olan mal memurları, idare hesaplarını ilgili yılın bitiminden itibaren üç ay zarfında Divan'a göndermek zorundaydı. Üç aylık sürenin bitiminden sonra hesaplarını bir aylık gecikmeyle gönderen memurların maaşlarının yarısı, iki ay geciktirenlerin maaşlarının tamamı kesilecek, üç ay geciktirenler ise azledilecekti.[452] Divan'ın aldığı kararlar aleyhinde açılan temyiz davaları Şura-yı Devlet'in Maliye Dairesi'nde görüşülürdü.[453]

1880–81 tarihli bir belgeye göre kuruluşun idarî yapısı; başkan, iki ikinci başkanlar, beş aza, bir müdde-i umumi (savcı) ve bir başkâtip olmak üzere on kişiden oluşuyordu.[454] 1909 yılı genel bütçesinin Divan-ı Muhasebat tahsisatlarının yer aldığı bölümde maaşat kısmında yer alan üyeler şunlardır: Reis-i Evvel ve Sani, Müdde-i Umumi, Aza, Divan Heyeti Kalemiyesi, Tahrirat Kalemi, Evrak Kalemi ve Müstahdemeyn-i Müteferrika.[455] Dönem sonunda idarî yapı; reis, başkâtip, müdde-i umumi, birinci daire (reis-i sani), ikinci daire (reis-i sani), mümeyyizler ve Tahrirat Kalemi'nden oluşuyordu.[456]

Son olarak Osmanlı malî literatüründe yeterince bahsedilmeyen zat ve zaman hesaplarının tetkiki konusuna değineceğiz. "Zat ve zaman hesabı" bütçe uygulanmaya başlandıktan sonra harcamadan sorumlu olan muhasebeciler ve

[450] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 367.
[451] **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 19.
[452] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 365
[453] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 366; İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları,** s. 50-51.
[454] **BOA, MAD** 13421, s. 71.
[455] **BOA, ML.d** 1617, R. 1325 (1909-10).
[456] **Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye**, 67. Sene, s. 112-114.

defterdarlar gibi maliye memurlarının (zat), memuriyet dönemlerindeki (zaman) hesaplarının Divan-ı Muhasebat tarafından yapılan tetkiklerine verilen addır.[457]

Divan-ı Muhasebat'ın zat ve zaman hesaplarını tetkikine dair kısıtlı sayıdaki mevcut literatürde Pakalın'ın[458] ve Erkan Tural'ın[459] eserlerinde yer alan kısa bahislerden başka bir atıfa rastlanmamıştır. Spesifik olarak bu kurumun Osmanlı dönemindeki idarî yapısı ve görevleri üzerine yapılmış bir kaç çalışmada da Osmanlı döneminde Divan'ın yaptığı zat ve zaman hesap kontrolleri üzerine herhangi bir bilgi aktarımı yoktur. Akgündüz'ün yaptığı çalışmada sadece bir yerde; zat ve zaman ifadesi 12 Aralık 1908'de Divan başkanının Dâhiliye Nezareti'ne yazdığı bir yazısının transkripsiyon metninde geçmektedir.[460] Divan-ı Muhasebat üzerine günümüzdeki Sayıştay kurumunun yayınladığı diğer bir çalışmada ise zat ve zaman hesapları konusuna sadece bir yerde değinilmekte, o da Cumhuriyet dönemi için geçmekte; 1924 anayasasına göre Divan-ı Muhasebat'ın zat ve zaman hesaplarını tetkik ettiğinden bahsedilmektedir.[461]

Oysa Divan-ı Muhasebat'ın 1863'te hazırlanan ilk nizamnamesinde -zat ve zaman hesabı ifadesi açık biçimde kullanılmasa da- bu tip bir tetkik yaptığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki Divan, mal sandıklarının sorumluluğunu yüklenen mal memurlarının, memuriyetleri süresince hesaplarını usule uygun biçimde tutmalarına nezaret etmeye memurdu (md. 32) ifadesi bu görüşümüzü doğrulamaktadır. Bu amaçla yılda bir kez hatta gerekirse daha sık aralıklarla teftiş yapılacaktı (md. 33 ve md. 34). Yine Divan'ın 1879'daki kararnamesinde dairelerden gelen sal muhasebelerin iki türlü tetkik edileceği belirtilmiştir. Bunlardan ilki mal memurlarının hesaplarının ayrı ayrı tetkik edilmesi, ikincisi ise Maliye Nezareti'nde verilen muhasebe-i umumiye cetvellerinin ve dairelerin sal muhasebelerinin bütçenin tahsisat cetvellerine uygunluğunun ve tahsilâtla ödemelerin kanun ve mevzuata uygunluğunun tetkikinden ibarettir (md. 57). Kararnamemin 58. maddesinden de

[457] Muhsin Altun, "Osmanlı Sayıştay'ından Cumhuriyet Sayıştay'ına Geçiş Sürecine İlişkin Bazı Belgeler", **Sayıştay Dergisi**, S: 41, 2001, s. 11.
[458] Pakalın, **a.g.e.**, C: 4, s. 283-284.
[459] Tural, **Devlet Sistemi**, s. 262.
[460] Akgündüz, **a.g.e.,** s. 160.
[461] **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 115. Yine başka bir çalışmada zat ve zaman hesabı konusu sadece Cumhuriyet dönemi için ele alınmıştır. Bkz; Altun, **a.g.e.,** s. 10-12.

Maliye Nezareti'nden, muhasebe-i umumiye cetvellerinin gönderilmesi beklenmeden, münferit olarak mal memurları ve sandık eminlerinin hesaplarının her yılın sonunda tetkik edileceği belirtilmiştir. Elli yedinci maddede belirtilen birinci tip tetkik ile elli sekizinci maddede belirtilen münferit hesap tetkiki zat ve zaman hesabı konusuna girmektedir.

Nizamname metinlerinde açık olarak zat ve zaman hesabı ifadesi kullanılmasa da Osmanlı arşiv kayıtlarıdan Abdülhamid II döneminde Divan-ı Muhasebat'ın merkezî dairelerin "*zat ve zaman hesaplarını*" tetkik ettiği görülmektedir. Arşiv kayıtlarından elde edilebildiği kadarıyla Divan ve nezaretler arasındaki yazışmalardan, merkezî dairelerin zat ve zaman hesaplarının Divan tarafından tetkik edilmesi kararının 1880'lerin sonunda verildiği ve tetkik yılının başlangıcı olarak 1296/1880-81 malî yılının alındığı anlaşılıyor.[462] Örneğin Orman ve Maadin idaresinin Ticaret Nezareti'ne bağlı olduğu dönemdeki muhasebesinin 1297 malî yılı zat ve zaman hesabının tetkiki yapılmıştı. Tetkik sonucu bu dönemde bütçe haricinde harcama yapıldığı tespit edilmiş ve konu Şura-yı Devlet'e havale edilmişti.[463] Divan-ı Muhasebat yaptığı zat ve zaman hesabı tetkiklerinde bir usulsüzlük görürse konuyu yukarıda olduğu gibi Şura-yı Devlete taşıyordu.[464]

Abdülhamid II döneminde alınan karar gereğince, bir ay içerisinde Divan-ı Muhasebat'a hesap vermeyen merkezî idarelerdeki görevli mal memurlarının maaşlarının yarısı iki ay içinde hesap veremeyenlerin maaşlarının da tamamı kesilmekteydi. Hesaplarını üç ay geciktiren memurlar görevlerinden azlediliyordu. Bu dönemde taşra memurlarının zat ve zaman hesapları henüz tetkik edilmeye başlanmamıştır. Bununla birlikte taşra hesapları tetkik edilmek üzere merkeze gönderilmekteydi. Alınan bir karara göre 1886 yılı sonuna kadar olan hesapları içeren ve fakat vilayetçe gönderilmesi geciktirilen her bir aylık cetvel için on beş gün ve sal (yıllık) muhasebelerinin gönderilmesi için de 3 ay süre tanınmıştı. Bu süreler 1886 yılı sonrasındaki hesaplar için de geçerli olacaktı. Süresi içerisinde cetvel ve

[462] **BOA, ZB** 59/16, 28 Ra 1311 (09.10.1893). Bu belgede Divan-Muhasebat, Zabtiye Nezareti'nden -zat ve zaman hesaplarının tetkik işlemenin başlatıldığı yıl olan 1880'den- 1886 yılına kadarki altı yılık hesaplarının gönderilmesini istiyordu.
[463] **BOA, ŞD** 2571/2, 10 Za 1308 (17.06.1891).
[464] **BOA, ŞD** 2552/4, 29 L 1307 (18.06.1890).

defterlerini göndermeyen taşra memurları ile zat ve zaman hesaplarını göndermeyen merkezî daire mal memurları görevlerinden azledilecekti.[465] Şura-yı Devlet'in 31 Ocak 1893'te kaleme alınan mazbatasında her ayın yirmi beşinde geçen ayın cetvellerinin Maliye Nezareti'ne gönderilmesi gerektiği vurgulanıyordu. Bu işlemin gecikmesi doğaldı. Çünkü kazalardan gelen cetveller merkez sancağa ancak ertesi ayın beşinde ulaştırılabiliyordu. Sancakta tüm bağlı kazaların cetvellerinin toplanması da doğal olarak zaman alacaktı. Yine uygulamada bu sürelerin yetersiz olduğu ve uzatılması gerektiği belirtiliyordu. Bu sebeple kazaların defter ve cetvellerini ertesi ayın on ila on beşi arasında sancağa göndermesi sancakta toplanan bu kayıtların da nihayet ayın yirmi beş ila otuzu arasında postaya verilmesi önerilmişti.[466]

Araştırma dönemimizin sonuna doğru, taşrada da zat ve zaman hesap tetkikleri başlatılmıştır. Bu amaçla 1910'da yayınlanan talimat[467] ve 1911'de kaleme alınan diğer talimatta[468]; 1910 yılında yayınlanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na dayanılarak aynı yıl taşrada zat ve zaman hesaplarının tetkikine başlandığı belirtilmektedir. Bu tetkikler sancak bazında yapılmaktaydı. Vilayet merkez sancağına ait olan hesaplar defterdarlar[469] ve müstakil sancaklara ait olanlar da muhasebeciler tarafından tanzim edilmekteydi. Taşrada kendilerine ait vezneleri ve özel memurları olan dairelerin zat ve zaman hesapları ise kendi birimleri tarafından yapılmaktaydı. Bu kurumlardan biri olan Rüsumat İdarelerinin (Gümrük İdareleri) zat ve zaman hesapları merkez ve bağlı müdürlükleri tarafından, Posta ve Telgraf

[465] **BOA, İ.DUİT** 19/46, 18 C 1309 (19.01.1892); **BOA, BEO** 150/11246, 19 B 1310 (06.02.1893).

[466] **BOA, BEO** 150/11246, 19 B 1310 (06.02.1893). Bu önerinin direkt olarak kabul edilip edilmediğini tespit edemedik. Bununla birlikte sonraki yıllarda taşra cetvellerinin merkeze gönderilmesinde benimsenen yeni düzenlemelere çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

[467] "Taşraca Emval-i Devleti Ahz ve Sarf Edenlerin 325 Senesi Zat ve Zaman Hesabatının Mercii' ve Suret-i Tanzimiyle Teferruatına ve Tetkik Komisyonları'nın Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Ta'limat", bkz; **Düstur**, T: 2 C: 2, 17 C 1328 (26.10.1910), s. 384-389.

[468] "Taşraca Emval-i Devleti Ahz ve Sarf edenlerin 326 Senesi Zat ve Zaman Hesabatının Mercii' ve Suret-i Tanzimiyle ve Bunlara Müteferri Evrak-ı Müsbetesinin Mahiyetiyle Sıhhat-ı Münderecatını Tesis Zammında İcra-yı Tetkikat ile Mükellef Olarak Teşkil Edecek Komisyonların Suret-i Teşkil ve Vezaifine Dair Talimatname Layihasıdır", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 21, s. 7-10, 30 B 1329 (27.11.1911). Ayrıca bkz; **Düstur**, T: 2, C: 3, 30 B 1329 (27.11.1911), s. 694-706.

[469] "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusa"da, merkez livadaki malî işlemlerin diğer livalarda olduğu gibi bir muhasebeci tarafından yapılacağı belirtilmişti. Bkz; **Düstur**, T: 1, C: 2, md. 51.

İdaresi'nin hesapları ise başmüdürlükleri tarafından yapılacaktı (md. 1).[470] 1911 tarihli talimata göre sancakların bir yıllık gelir ve gider evrakları hazırlanıp vali veya mutasarrıflara gönderilecekti. Vali ve mutasarrıflar da hesapların kontrolünü yapacak olan Tetkik Komisyonu'nu hemen oluşturup bu hesapları komisyona teslim edecekti. Gelir hesaplarının buradan doğruca Divan-ı Muhasebat'a gönderilmesi gerekiyordu (md.2 ve md. 3). Askerî kurumlar ise hesaplarını kendi muhasebelerinden Divan-ı Muhasebat göndereceklerdi (md. 6, 7, 8, 9).

Tetkik Komisyonları, -mal memurları hariç olmak üzere- muhasebe idare azasından bir üye ile Düyûn-ı Umumiye ve Ziraat Bankası memurlarından katılan üç üyeden oluşuyordu. Düyûn-ı Umumiye ve Ziraat Bankası şubesi olmayan yerlerde üyeliğe Nizamiye Mahkemesi üyelerinden bir kişi atanacaktı (md. 12). Komisyonların tetkik ve tasdik süresi üç aydı (md. 13). Bir yıl zarfında muhasebe mes'ulü birden çok olursa her birinin idare zamanları hakkında hesapta açıklama yapılacaktı. Bu muhasebe mesullerinden bir veya birkaçının idare sürelerince yolsuzluk yaptıkları anlaşılırsa miktar ve mahiyeti ile hangi muhasebe mesulü zamanında gerçekleştiğine dair komisyonlarca bir zabıtname tanzimiyle hesaba eklenecekti (md. 16). Cezayir-i Bahr-i Sefid, Halep ve Suriye vilayetleri yukarıdaki kurallardan müstesnaydı.[471]

Görüldüğü üzere taşradaki zat ve zaman hesapları direkt olarak Divan-ı Muhasebat elemanları tarafından değil vilayetlerde oluşturulan tetkik komisyonları tarafından yapılıyordu. Divan-ı Muhasebat'ın mevcut teşkilatı taşrada tetkik yapmayı imkânsız kıldığından böyle bir yönteme başvurulmuştu. Ancak bu tetkikler aslında "tetkikat-ı evveliya icrası"ından başka bir şey değildi. Yani esas tetkikten önce bir inceleme yapılmış oluyor, bu incelemelerin sonuçları Divan-ı Muhasebat'a gönderilip orada tetkik edildikten sonra denetim tamamlanmış sayılıyordu. Taşranın denetimi önceki dönemde de başarılamamıştı. 1865 yılı nizamnamesinde belirtilmişse de Divan-ı Muhasebat vilayetlerin gelir ve giderlerini yeterli teşkilat ve bütçe olmaması sebebiyle denetleyememiş; denetim sadece İstanbul'daki merkezî

[470] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 21, s. 7-10, 30 B 1329 (27.11.1911).
[471] Bkz; **a.a.b.**

kumlarla sınırlı kalmış, 1879 kararnamesiyle belirlenen benzer içerikli denetim de aynı şekilde sonuçlanmıştı. Yine de tecrübe amaçlı olarak 1911 yılında Divan-ı Muhasebat'tan taşraya divan üyesi ve mümeyyizler gönderilmişti. Bu görevliler gelir ve giderleri tahkik edip, tahsil ve tediye evrakının -merkezde yapıldığı gibi- zat ve zaman tetkikini yapacaklardı. Doğal olarak bu uygulama tam anlamıyla ve genele yaygın bir zat ve zaman hesabı tetkiki sayılamazdı. Sonuç olarak fiili anlamda zat ve zaman hesap tetkiki tam anlamıyla sadece İstanbul için yani merkezî kurumlar için yapılmış oluyordu.[472]

Bununla birlikte yukarıdaki bilgiler taşra maliyesinin Divan-ı Muhasebat'ın denetimi dışında kaldığı[473] anlamına gelmemektedir. Taşranın zat ve zaman hesapları rutin olarak yapılamasa da diğer denetimler Divan tarafından icra edilmiştir. Örneğin, 1864 yılında Kengırı (Çankırı) Sancağı'nda yönetimin değişmesi sonucu muhasebe devri yapılırken ortaya çıkan açığın kapatılması ve sandık emini ya da kefillerinden tahsil edilmesi konusunda Divan-ı Muhasebat olaya müdahil olmuş; borcu olan kişi Divan'da kendini savunmuş ve Divan tarafından, sancaktan ilgili muhasebe evrakının teferruatıyla birlikte acilen gönderilmesi istenmiştir.[474] Yine Hazine'nin Halep'teki bir tüccardan olan alacağı için Divan-ı Muhasebat tarafından bir pusula hazırlanmış ve alacağın sabun ticareti yapan kişiden bir an evvel tahsil edilip Hazine'ye gönderilmesi gerektiği vurgulanmıştır.[475] Maarif Nezareti'nin taşra ve merkezî idare işlemlerini içeren kesin hesap kayıtlarını Divan-ı Muhasebat'a göndermesi de Divan'ın sadece merkezî işlemleri tetkik etmediğini; aynı zamanda vilayetlerdeki merkezî idare şubelerinde yapılan malî işlemleri de incelediğini gösteren başka bir delildir.[476] Dönemin hukukçularından İbrahim Hakkı 1899'da kaleme aldığı eserinde, Divan'ın görevleri arasında, mülkiye ve askerî dairelerdeki

---

[472] Bkz; **a.a.b.**; **İ.DUİT** 83/108, 16 L 1330 (28.09.1912), s. 3; **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 77-78.

[473] Bu yönde bir yorum için bkz; Öner, **a.g.e.,** s. 261.

[474] **BOA, MAD** 13579, 13 Ca 1281(14.10.1864), md: 60, s. 19-20; md: 93, s. 27. Ayrıca bkz; **a.a.b.**, md: 124, s. 34-35; md: 203, s. 54.

[475] **BOA, MAD** 13577, 7 R 1281 (09.09.1864), md: 11, s. 5. Ayrıca bkz: **a.a.b.**, md. 30, s. 11; md: 38, s. 12. Bingazi Valisi hakkındaki yolsuzluk iddialarının müfettişler tarafından tahkikatı yapılıp raporun Divan-ı Muhasebat'a gönderilmesi vs. konularda Divan-ı Muhasebat ile Dâhiliye Nezareti arasında geçen yazışma için bkz; **BOA, DH.MKT.PRK** 789/119, 14 R 1302 (31.01.1885). Yine Manastır Vilayeti'nin Ohri Kazası belediye sandığı üzerine yapılan teftiş raporu Divan-ı Muhasebat'a gönderilmekteydi. **BOA, DH.MKT.PRK** 789/86, 14 R 1302 (31.01.1885).

[476] **BOA, MF.MKT** 375/18, 19 C 1315 (15.11.1897).

defterdar, muhasebeci, askerî idare memurları, aşar idareleri, emlak memurları ve belediye mektebi memurları gibi görevlilerin hesaplarının tetkik edilmesini saymıştır.[477] İbrahim Hakkı mal memurunun Divan'a sunduğu hesaplar konusunda örnek vermiştir. Aynen aktarırsak; "*mesela, Edirne mal sandığına ne kadar para girmiş, ne kadar para çıkmış ve o dakikada ne kadar para vardır görünecektir. Reis* (Divan-ı Muhasebat başkanı) *bu muhasebeyi dairelerden birine havale eder. Muhasebe, reis-i saniye* (ikinci başkan) *gelir, mümeyyizlere* (Divan mümeyyizlerine) *tevzii olunur. Tetkikat mümeyyizlerden başlar*."[478]

Merkezî idarenin Divan-ı Muhasebat'ın işlevi ve etkinliğini önemsediğinin bir göstergesi olarak yurtdışına gönderdiği heyetten bahsetmek gerekir. 1910 yılında aralarında maliyeci ve öğretim üyesi Ayn-i Zade Hasan Tahsin'in olduğu üç kişilik Divan-ı Muhasebat üyeleri, Avrupa'daki Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) ve Maliye dairelerinde yapılan işlemlerle taşra muhasebelerinde yapılan işlemleri yerinde görmek üzere Viyana, Berlin, Roma, Brüksel ve Paris'e gönderilmişti. Buralarda üç ay kalan komisyon üyeleri geri döndüklerinde her bir ülkedeki Divan-ı Muhasebat uygulamaları üzerine ayrı ayrı uzun raporlar yayınlamışlardı.[479]

Bir hesap mahkemesi olarak aslında Divan-ı Muhasebat'ın devletin kesin hesaplarının hazırlanmasında görev alması doğaldır. Örneğin, Fransız Divan-ı Muhasebat'ı kesin hesap kanununun esaslarını düzenlemekteydi. Ancak Osmanlı Divan-ı Muhasebat'ının bunu başarması neredeyse imkânsızdı. Bu imkânsızlığın sebebi taşradaki hesapların hem çok karışık bir şekilde tutulması hem de merkeze bildiriminin çok geç yapılması idi.[480]

1.3.4. Malî ve İdarî Teftişte Kurumsallaşma Çabaları

Merkezî idare Tanzimat'la birlikte başlayan reformların taşradaki uygulama biçimlerini ve sonuçlarını teftiş etme konusuna ciddiyetle eğilmiştir. Çünkü Meclis-i

[477] İbrahim Hakkı, **Hukuk-ı İdare Ders Notları,** s. 46-47.
[478] İbrahim Hakkı, **a.e.,** s. 48. Tetkikat sürecinin ayrıntısı için bkz; **a.e.,** s. 49-51.
[479] Ayn-ı Zade Hasan Tahsin, "Divan-ı Muhasebat'ın Tarihçesi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** Yıl: 2, C: 3, No: 12-24 (S: 21), 1911, s. 1179-1236; **A.e.**, C: 3, No: 13-25 (S: 22), 1911, s. 1237-1307; **A.e.**, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 1911, s. 1421-1460; **A.e.**, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 1911, s. 1479-1488.
[480] Tural, **Devlet Sistemi,** s. 267.

Vâlâ'nın Tanzimat reformlarındaki başarısı ya da başarısızlığı bu teftişler sonucunda ortaya çıkacaktır. Sonraki yıllarda teftiş faaliyetleri daha kurumsal bir yapıya oturtulmaya çalışılmıştır. İdarî teftiş konusunda gerek merkezde oluşturulan mülkiye müfettişleri gerekse Anadolu ve Rumeli'de oluşturulan yerleşik müfettişlikler bunun bir göstergesidir. Bununla birlikte bu çalışmanın konusu itibariyle burada öncelikle Tanzimat'la başlayan malî ve idarî teftişlerden kronolojik olarak bahsedilip spesifik olarak malî alandaki teftiş uygulamasının kurumsallaşmasına vurgu yapılacaktır.

Meclis-i Vâlâ taşradaki Tanzimat Uygulamalarını taşra meclisleri ile kurduğu irtibatla takip ve kontrol etmekteydi. Ayrıca meclis üyeleri Tanzimat'ın taşrada uygulanmasıyla ilgili olarak müfettişlikle görevlendirilebilirlerdi.[481] Büyük çaplı ilk teftiş uygulamasının başladığı 1840'ta Anadolu ve Rumeli'ye iki teftiş heyeti gönderildi. Anadolu heyetinin başında Meclis-i Nafia müftüsü Çerkeşi Mehmed Efendi, Rumeli'nin ise Meclis-i Vâlâ üyelerinden Arif Hikmet bulunuyordu.[482] Oldukça geniş kapsamlı yapılan bu teftişler sonucunda taşrada muhassıllık sistemi temelinde uygulanmaya çalışılan Tanzimat'ın birçok sorunla karşılaştığı; idarî-malî anlamda etkinsizliğin ve taşra bürokrasisinde koordinasyon ve iletişim eksikliğinin devam ettiği tespit edilmişti. Buna göre, muhassıllar birçok yolsuzluğa karışıyor, bilinçli ya da bilinçsiz olarak görevlerini yerine getir(e)miyor, temetttüat sayımı sırasında birçok yanlışlık ve usulsüzlük yapılıyordu. Halk yüksek vergi oranlarından, tarife dışında ihtisap vergilerinin alınmasından ve eksik ya da hatalı kadastro işlemlerinden şikâyetçiydi.[483]

Taşra memurları arasındaki didişmeler ve koordinasyon eksikliği, dönemin en önemli sorunları arasında sayılmalıdır. Kurumsallaşamamış bir idarenin bireysel çekişmelere sahne olması, tabii ki sürpriz değildir. İngiliz Sefareti'nin Hariciye Nezareti'ne gönderdiği muhtıraya göre, Van Valisi ile komutanın azline, Ziya Paşa'nın da Erzurum'dan gönderilmesinde muvaffak olan Zeki Paşa, şimdi de

[481] Taşrada bulunan Meclis-i Vâlâ üyelerinin Meclis ile yazışma örnekleri için bkz; **BOA, A.d** 594, H. 1273 (1856-57).

[482] Mahir Aydın, "Ahmed Arif Hikmet Beyefendi'nin Rumeli Tanzimat Müfettişliği ve Teftiş Defteri", **Belleten**, Nisan 1992, LVI/215, s. 70. Çerkeş Efendi'nin hazırladığı teftiş raporunun içeriği için bkz; Efe, **a.g.e.**, s. 106-108.

[483] Yapılan teftişler sonucu tespit edilen idarî ve malî sorunların ayrıntısı için bkz; Çakır, **Osmanlı Maliyesi**, s. 101-130.

Bayezid Mutasarrıfı'yla uğraşmaktaydı. Erzurum Vilayeti'nin üç sancağından ikisi de yine Zeki Paşa'nın adamları tarafından yönetiliyordu. Erzurum Valisi olan Rauf Paşa ise fiiliyatta adeta Erzurum mutasarrıfı konumuna düşürülmüştü. Dahası vilayet merkezinde askerî memurların husumetlerinden dolayı da vali birçok sorun yaşıyordu. Askerler kendi tahsisatlarının yerine getirmesi için mülkî memurlara sürekli baskı yapıyorlardı.[484] Oysaki Sidney Whitman'ın Erzurum'u ziyaretinde övgüyle bahsettiği Rauf Paşa iyi bir idareciydi ve İngilizlerin Mavi Kitabı'nda Rauf Paşa idaresindeki Erzurum'dan, Osmanlı Asya'sındaki diğer vilayetlere yönetim konusunda model olabilecek örnek bir vilayet olarak bahsediliyordu.[485] Bir vilayetteki düzenin o vilayetin idarecisinin yeteneğine bağlı olmasına diğer bir örnek de Avusturya gazetesinde Aydın Valisi Kamil Paşa'ya dair yapılan yorumdur. Vilâyat-ı Selase'deki (Selanik, Kosova ve Manastır) sistemi sorgulayan makaleye göre Aydın Vilayeti'nde emniyet ve asayişi sağlayan, tecavüzlere karşı muktedir duruşuyla vali Kamil Paşa olmuştu.[486] Görüldüğü üzere Osmanlı idaresinin kurumsallaşamaması yani bireysel etkilerden bağımsız biçimde idarenin belli bir sistem çerçevesinde işleyememesi, Tanzimat dönemi ve sonrasının en önemli sorunlardan biridir.

Bu durumdan hem merkez hem de taşra idarecileri birlikte sorumluydular. Tanzimat'ın başlarında, Rumeli müfettişi Arif Hikmet Bey'in bölgedeki muhassıllık meclislerinde yaptığı tespit ve merkezin buna cevabı, bu sorumluluğun sebebini kısmen ortaya koymaktaydı. Hikmet Bey, Rumeli'deki muhassıllık meclislerinin ekserisinde muhassılların evlat, damat ve kardeşlerinin istihdam edildiğini tespitle bu durumun Tanzimat ilkelerine ve devlet idaresine aykırılığı konusundaki şüphelerini merkeze taşımıştı. Meclis-i Vâlâ'dan gelen yazıda ise kendilerine emniyet duyulan ve memuriyetlerinin sorumlulukları yine kendilerine ait olan muhassılların güven

[484] **BOA, Y. PRK. HR** 25/3, 5 B 1315 (30.11.1897).
[485] **The Crescent**, Vol XII, No: 311, December 28, 1898, s. 396-398; **BOA, Y. PRK. GZT** 14/48, 14 Ş 1316 (28.12.1898).
[486] **Wiener Beitung**, No: 8, Dienstang, den 12. Janner, 1904, s. 5; **BOA, HR. SYS** 217/10, 24 L 1321 (13.01.1904). Bu istikrarın arkasında yatan diğer bir sebep, Kasım 1895-Ocak 1907 yılları arasında Aydın Vilayeti'nin kesintisiz biçimde Vali Kamil Paşa'nın idaresinde olmasıdır. Bkz; Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri,** s. 67-68, s. 80.

duydukları akrabalarını istihdam etmelerinde bir mahzur görülmediği cevabı verilmişti.[487]

1842 yılında tekrar bir teftiş uygulamasına girişilmişti. Ancak bu girişim başarısız olmuş mevsimin teftişe elverişli olmadığı öne sürülerek müfettişler geri çağrılmıştı. Üçüncü teşebbüs 1850 yılı sonunda Tuna bölgesine, Trabzon ve Erzurum eyaletlerine müfettişler gönderilmesiyle gerçekleşmişti. Ancak bu teftişler de layıkıyla yapılamamıştı.[488]

Meclis Vâlâ üyesi gittiği bölgelerdeki uygulamaları yerinde görür yöneticileri denetler ve dönüşünde raporunu sunardı. Teftiş uygulaması 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar sürekli biçimde devam etmiş[489] hatta bu tarihten sonra da valilerin yaptıkları teftiş gezileri[490] yanında, gerek maliye müfettişleri gerekse daimi müfettişlikler kullanılmıştır.[491]

1863 yılında Rumeli, Bosna-Hersek, Bursa ve Canik'e geniş çaplı teftişler yapılması amacıyla müfettişler gönderilmişti. Ancak bu teftişlerin de başarısız olduğu bilinen bir vakadır.[492] Sonraki yıllarda da merkezden vilayetlere direkt olarak işlerin yürütülmesi için merkezden önemli bürokratlar gönderilmiştir. Örneğin, 1875 yılında vergilerin tahsilat ve irsalât işlerinin hızlandırılması amacıyla; bizzat Divan-ı Muhasebat başkanı Selanik Vilayeti'ne, Şura-yı Devlet azası da Aydın Vilayeti'ne gönderilmişti.[493] 1881 yılında Şura-yı Maliye azası bazı kazaların aşar ihalelerini denetlemek üzere Selanik'e gönderilmişti.[494]

---

[487] Aydın, "Ahmed Arif Hikmet Beyefendi'nin Rumeli Tanzimat Müfettişliği", s. 89.
[488] Karal, **a.g.e.**, C: VI, s. 132-133.
[489] Anadolu ve Rumeli'ye teftiş için gönderilen Meclis-i Vâlâ üyeleri ile Divan-ı Hümayun Beylikçisi'nin ve beraberindekilerin masraf kayıtları için bkz; **BOA, MAD** 9062, 24 L 1279 (14.04.1863).
[490] Tevfik Bey'in Konya valisi iken yaptığı teftiş gezisi programı için bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 271-272.
[491] Davison, **a.g.e.,** s. 110-113; Seyitdanlıoğlu, **Meclis-i Vâlâ,** s. 93. Engelhardt, vergilerin tahsili konusunda taşraya müfettiş gönderimini Fransa hükûmetinin tavsiye ettiğini belirtir. Engelhardt, **a.g.e.,** s. 279.
[492] Karal, **a.g.e.,** C: VII, s. 161-162. Bu konuda yapılan spesifik bir çalışma için bkz; Yonca Köksal ve Davut Erkan, **Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yay., 2007.
[493] **Basiret Gazetesi**, No: 1663, 7.TS.1291 (19.11.1875), s. 1.
[494] Bkz; **BOA, BEO.VGG.d** 1011, 25 L 1298 (20.09.1881), s. 21.

Merkez idarenin taşraya sık sık müfettiş göndermesinin bir sebebi de teknik zayıflıklar ve imkânsızlıklardı. Geniş topraklara sahip olan Osmanlı Devleti, müfettiş uygulamasıyla bu zayıflığı azaltmaya çalışıyordu. Avrupa'da da kralların aynı yöntemi kullandığını yazan Eugene Morel, 1866 yılında kaleme aldığı eserinde, ulaşım ve haberleşme araçlarının çok yavaş ve de çok az olduğu Osmanlı ülkesinde müfettiş uygulamasının bir gereksinim olduğunu ifade etmiştir.[495]

İngilizler de Osmanlı'nın müfettişlik uygulamalarını ilgiyle takip ediyorlardı. İzmir Konsolosu Dennis'in Sir A. H. Layard'a gönderdiği rapora göre, 1879 yılı sonuna doğru Aydın'a gönderilen müfettişler vilayet dâhilinde teftiş gezileri yapmış, rüsumat idaresini, vali konağını ve diğer devlet dairelerini teftiş etmişlerdi. Aydın'da görevlerini tamamlayan müfettişler 1880 Nisan'ında Selanik'e gönderilmişlerdi. Teftiş sonuçları hakkında hiçbir bilgi edinemediğini yazan konsolos, düzensizliklerin ve yapılan suistimallerin ortaya çıkarılacağı konusunda pek de iyimser değildi.[496]

Taşradaki teftiş işlerini merkezden yürütemeyeceğini anlayan ve yabancı devletlerin baskılarına karşı duramayan merkezî idare, taşranın sancılı bölgelerinde çareyi geniş yetkilerle donatılmış daimi müfettişliklerde aramıştı. Bu amaçla 1895-1900 yılları arasında Ahmet Şakir Paşa'nın sorumluluğunda Anadolu Vilayetleri Umum Müfettişliği; 1902-1909 yılları arasında da Hüseyin Hilmi Paşa sorumluluğunda Vilâyat-ı Selase Umum Müfettişliği tesis edildi.[497]

1894 yılında Sason Kazası (Bitlis), Trabzon, Gümüşhane, Muş ve Van bölgelerinde yaşanan Ermeni olayları sonrasında yabancı devletlerin de baskılarıyla Ermenilerin yoğun biçimde yaşadıkları Erzurum, Bitlis, Sivas, Van, Mamuratülaziz ve Diyarbekir vilayetlerini içine alan Vilâyat-ı Sitte'de büyük Anadolu Islahatı[498] adı

---

[495] Morel, **a.g.e.**, s. 17.

[496] **FO** 195/1307, 19 May 1880.

[497] Bu müfettişlikler üzerine spesifik çalışmalar yapılmıştır; Ali Karaca, **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993; Hasan Hakan Ulutin, "Hüseyin Hilmi Paşa's Inspectorate General of Rumeli Provinces", Fatih Üniversitesi SBE, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2001.

[498] Anadolu Islahatı tabiri 1913 yılında Meşrutiyet İdaresi'nin taşrada başlattığı reform hareketi için de kullanılmıştır. Ayrıntı için bkz; Erkan Tural, **Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi: II. Meşrutiyet Dönemi'nde Bürokratlar, İttihatçılar ve Parlamenterler,** İstanbul, TODAİE, 2009, VIII, s. 270-274. Sonraki yıllarda 7 Mayıs 1920'de mülkî ve askerî işlemlerin ıslahı amacıyla kurulan Anadolu

altında bir reform hareketine başlandı. Bu amaçla 1895'te Ahmet Şakir Paşa Anadolu Vilayat-ı Sitte Umum Müfettişliği'ne atanmıştı. Şakir Paşa ve heyeti birçok idarî ve adlî reform yanında özellikle sivil tahsildar teşkilatını kurma, vergi tahsil işini ıslah etme gibi birçok konuda çabalar sarfetmişti.[499]

Tanzimat'tan sonra girişilen teftiş uygulamalarının merkezden gönderilen büyük bürokratlar tarafından geçici sürelerle yapıldığı hatırlanırsa, gerek Anadolu Müfettişliği gerekse Rumeli Müfettişliği uygulamasıyla, devletin artık teftiş uygulamasını taşrada yerleşik bir kurumsal yapıya kaydırdığı görülmektedir. Merkezî idare, bu sorunlu bölgelerin ıslah edilmesini merkezden geçici görevliler yoluyla sağlayamayınca -Avrupa devletlerinin de etkisiyle- orada yerleşik ve taşranın sorunlarını yaşayarak çözmeye çalışacak müfettişler istihdam etmek zorunda kalmıştı. Aslında burada, dönem sonuna kadar sürekli biçimde taşraya emirler yağdıran otoriter bir merkezî idarenin değil; aksine ketum duruşuyla konumunu ve ağırlığını koruyan, dış baskılara maruz kalan, taşraya bağımlı ve onun suyundan gitmesi gerektiğinin farkında olan, bunun yanında kontrol gücünü de kaybetmek istemeyen bir merkezî idare görülmektedir. Bu daimi müfettişlik örneklerinde olduğu gibi, İstanbul'dan söz geçiremeyeceğini anlayan merkez, taşraya yerleşmek zorunda kalmıştır. Kısaca merkezî idare, reformlarını üstten aşağıya (tüm taşraya) empoze etme yeteneğine sahip değildir. Çünkü merkezî idarenin karşısında geniş ve bir o kadar da kontrolü zor olan bir taşra alanı söz konusudur.

Taşra, doğal olarak sadece merkezden gönderilen geçici ya da daimi görevlilerce teftiş edilmiyordu. 1851 sonunda alınan bir kararla; vali, mutasarrıf, kaymakam ve defterdarların da teftiş turnelerine çıkarak kaza müdürlerinin hesaplarını kontrol edebilmeleri sağlanmıştı.[500] Vilayet nizamnamelerinde ise valilerin vilayet içerisinde yapacakları teftiş turnelerine ayrı bir önem verilmişti.

Müfettiş-i Umumiliği ve bu müfettişliğe bağlı teşkilat devletçe bir fayda görülemediği için aynı yılın sonunda lağvedilmiştir. Bkz; **BOA, MV** 252/138, 20.S.1339 (03.11.1920).

[499] Özbek, "Anadolu Islahatı, "Ermeni Sorunu" ve Vergi Tahsildarlığı, 1895-1908", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar**, S. 9, Güz 2009, s. 59-60; Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı", s. 180. Şakir Paşa'nın yaptığı teftiş gezileri sonrası hazırladığı idarî, adlî, malî, ekonomik ve sair konulardaki tespit ve önerilerini içeren rapor müsveddesi için bkz; **BOA, Y.EE** 132/40, 10 S 1315 (11.07.1897). 1897 yılı başında özellikle Vilayat-ı Sitte'deki malî sorunlar için hazırladığı diğer bir rapor için bkz; **BOA, ŞD** 369/89, 17.Z.1314 (19.05.1897).

[500] Kılıç, "Osmanlı Valileri", s. 51.

Valilerin teftiş gezilerinin sonuçları (raporları) aynı zamanda özet biçimde vilayet gazetelerinden yayınlanmaktaydı.[501] Merkezde, valinin teftiş gezilerinin önemi bazı bürokratlar tarafından kavranamamış görünmektedir. 1888 yılı bütçe komisyonunda giderlerde tasarruf yapmak amacıyla valilerin devriye masraflarının kesilmesi önerilmiş, ancak Meclis-i Vükela tarafından bu teklif, teftiş gezilerinin önemine binaen reddedilmişti.[502]

Araştırmamıza konu olan dönemin sonunda Halep Valisi vilayetlerdeki teftiş uygulamalarını yetersizlikle eleştirmiştir. Valiye göre 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi iki esasa dayanmaktadır. Bunlardan ilki valilerin bulundukları vilayetin müfettiş-i umumisi olması, ikincisi ise valinin gerekli olan mezuniyetlere sahip olması şartıyla nizamnamede belirtilen görevlerini yerine getirme mükellefiyetidir. Valilerin mükellef oldukları vazifelerin önemli bir kısmını vilayet içerisinde yapılacak olan teftiş gezilerinin oluşturduğunu belirtmiş, ancak gerek Abdülhamid II gerekse Meşrutiyet döneminde "*teftiş-i muamelatın alelacele bir siyaset*"le ifa edildiğini ve "*bu suretle edilen siyasetten hiçbir eser-i hayr ve menfaat görülemediğini*" ifade etmiştir. Vilayet nizamnamesinin valilerin teftiş görevini yeterince dikkate alınmadan hazırlandığını belirten Halep Valisi, vilayetlerdeki merkez mutasarrıflıkların[503] tasarruf tedbiriyle lağvedildiğini ve bazı vilayetlerde

---

[501] Örnek için bkz; **Bursa Gazetesi**, No: 31, 20 Haziran 1307 (02.07.1891); **Bursa Gazetesi**, No: 143, 11 TE 1309 (23.10.1893), s. 1. Çalışmanın üçüncü bölümünde araştırma alanımız içerisindeki vilayetler için hazırlanan teftiş raporlarından -özellikle gelir ve giderler açısından- bahsedilecektir. Bu konuda yapılmış spesifik bir çalışma için ayrıca bkz; Abdulhamit Kırmızı, "Osmanlı Taşrasında Maliye Muamelatı: Vilayet Raporlarında Kazaların Mali Sorunları" **Birinci İktisat Tarihi Kongresi**, Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F, 7-8 Eylül 2007. Fransa'da da valilerin teftiş gezileri rutin bir uygulamaydı. Valiler teftiş sonuçlarını ilgili bakanlıklara rapor ederdi. Bkz; Tural, **Devlet Sistemi,** s. 333.

[502] **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091.

[503] "*Bilumum vilayet Merkez Mutasarrıflıklarının 1302 senesinin temmuzunun on yedinci gününden itibaren* (29 Temmuz 1886) *ba irade-i seniyye lağvı*" sebebiyle taşradan merkeze aksi yönde talepler gelmiştir. **BOA, DH.MKT,** 1575/47, 13 R 1306 (17.12.1888). Bu tarihte Cezayir-i Bahr-i Sefid Vilayeti valisi lağvedilen merkez mutasarrıflığın buradaki öneminden dolayı tekrar tesis edilmesini talep ediyordu. Mutasarrıflık lağvedilince müsteşar tayin edilmişti. Vali'ye göre nüfusun onda dokuzunun Hıristiyan olması sebebiyle müsteşarlığın Hıristiyanlar tarafından idare edilmesi istenilecekti. Ancak valinin bu talebi Meclis-i Vükela kararıyla reddedilmiştir. **BOA, MV** 11/44, 8 Za 1303 (08.08.1886); **A.MKT.UMUM**, 491/25, 10 Za 1303 (10.08.1886) Aslında 1864 nizamnamesinde "*merkez-i vilayet olan sancakta mutasarrıf olmayıp vali tarafından bizzat idare*" olunacağı vurgulanmıştır (bkz; md. 2, dipnot). Merkez mutasarrıflıkların bu tarihten sonra kurulduğu anlaşılıyor. Ahmed Lütfi 1871 yılında merkez mutasarrıflıklar ve muhasebeciliklerin ilga edildiği bilgisini vermektedir. Bkz; **Vak'a-Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi** C. XIII, Haz.: Münir

merkez kaymakamlıkların[504] oluşturulduğunu ancak bu uygulamaların günlük idarî ve güvenlik işlerini ve özellikle teftiş uygulamalarını yerine getirmede yetersiz kaldığını belirtmiştir. Çünkü valiye göre, bir teftiş gezisinin verimli geçmesi için valinin en azından iki üç hafta teftiş yerinde ikamet edip o yörenin ziraî ve sınaî, idarî ve güvenlik işlerinde bilgi sahibi olması gerekiyordu. Valinin bu kadar uzun süre vilayet merkezi dışında kalabilmesi ve aynı anda vilayet işlerinin yürütülebilmesinin de ancak merkez mutasarrıflıklar oluşturulabilmesiyle mümkün olacağını belirten vali, ortaya çıkacak masraf karşılanamayacak ise, en azından iki vilayette örnek olması açısından merkez mutasarrıflıkların oluşturulmasını Dâhiliye Nezareti'nden talep etmişti.[505]

Konumuz açısından malî teftiş uygulamalarındaki en önemli gelişme maliye müfettişliklerinin tesis edilmesidir. 9 Eylül 1879 tarihli iradeyle yayınlanan "Teftiş-i Muamelat-ı Maliye Nizamnamesi" ile teftiş heyetinin kurumsal bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştı.[506] Ancak aradan geçen iki yıl içerisinde heyet istenen başarıyı gösteremediği ve masrafları bütçeyi zorladığı için öncelikle masrafları ve yapısı daraltılmış, ardından yerini Şura-yı Maliye adında yeni bir birime bırakmıştı. Şura-yı Maliye'nin kararnamesine[507] göre, taşralarda müfettiş bulundurmak yerine merkezde bulunan müfettişlerin gerektiğinde teftiş için gönderilmesi tercih edilmişti. Bu uygulama da başarısız olunca 1884'te Şura'nın yerine önemli malî meseleleri görüşmek ve teftiş raporlarını incelemek üzere Encümen-i İdare-i Maliye ve direkt olarak teftişten sorumlu olarak Heyet-i Teftişiye adlarında iki birim oluşturuldu.[508]

1885 yılında geliştirilerek yayınlanan yeni nizamnameyle Divan-ı Muhasebat maiyetinde oluşturulan Teftiş Heyetleri, merkez ve vilayette 16 teftiş dairesine

---

Aktepe, Ankara, TTK Basımevi, 1990, s. 35. Yukarıdaki kayıtlardan 1871'den sonra merkez mutasarrıflıkların tekrar oluşturulduğu ortaya çıkmaktadır.

[504] Merkez kaymakamlıkları 1865 yılı sonrasında oluşturulmakla birlikte, sonradan tasarruf kaygısıyla çoğu vilayetlerdeki merkez kaymakamlıkları lağvedilip yerlerine birer vali yardımcısı tayin edilmişti. **BOA, İ.MMS** 133/5692, 30 M 1284 (03.06.1867). Ayrıca bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, s. 63-65, 7 S 1284 (10.06.1867).

[505] **BOA, DH. İD**, 144-2/3, 26 M 1331 (05.01.1913)

[506] Bkz; **Düstur** T: 1, C: 4, s. 379-382.

[507] Şura-yı Umur-ı Maliye'nin teşkil ve görevlerine dair kararname için bkz; **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 6 R 1298 (08.03.1888), s. 244-248.

[508] Bkz; Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 63-64. Ayrıca bkz; Zekeriya Kurşun, "Küçük Mehmed Said Paşa (Siyasî Hayatı, İcraatı ve Fikirleri) 1838-1914", Marmara Üniversitesi, SBE, Tarih Bölümü Yakınçağ Tarihi ABD, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, s. 52.

ayrıldı.[509] Teftiş Heyeti, 1886 yılında tekrar Maliye Nezareti'ne bağlandı.[510] 6 Haziran 1896 tarihli ve 17 maddeden oluşan talimata göre maliye müfettişleri vilayetlerdeki tüm gelir-gider işlemlerini teftiş etmekle yükümlüydü.[511] 9 Haziran 1907 tarihli iradeyle maliye müfettişlerine dair ayrıntılı bir talimat hazırlandı. Buna göre, vilayetler teftiş dairesi olarak belirlenmiş ve her bir daireye bir maliye müfettişi ve yanlarına birer kâtip verilecekti. Teftiş alanı 12 daireye ayrılmıştı. Örneğin, araştırma alanımızdaki vilayetleri dikkate alırsak, Bağdat, Basra ve Musul vilayetleri 1. Daire, Halep ve Adana Vilayetleriyle Zor Sancağı 4. daire, Sivas ve Erzurum vilayetleri 6. Daire, Trabzon ve Kastamonu vilayetleri 7. Daire, Hüdavendigar ve Konya Vilayeti 9. Daire, Aydın ve Trablusgarp vilayetleriyle sonradan eklenmek üzere Trablusgarp Vilayeti ve Bingazi Sancağı 10. daire, Edirne Vilayetiyle Çatalca ve Biga sancakları da 11. daireyi oluşturuyordu.[512] 1909'da yayınlanan bir talimatnamede ise teftiş heyeti dört sınıftan oluşan "umur-ı umumiye-i maliye müfettiş"lerinden ve müfettiş muavinlerinden oluşmaktaydı (md. 5).[513] Bu dönemde maliye müfettişleri taşra malî işlemlerini denetlemek üzere turnelere çıkıyorlardı.[514]

On dokuzuncu asrın sonlarında, maliye müfettişlerine verilen önem -maaşları ve yetkileri dikkate alındığında- oldukça yüksekti. Örneğin, Aydın'da maliye müfettişi olarak tayin edilen Şerafettin Bey, derece olarak defterdarın üstündeydi ve ondan daha yüksek miktarlı maaş alıyordu.[515]

1912 yılında taşradaki mal memurlarının tarh ve tahsil konusunda suistimalde bulundukları ya da şüphe ve tereddüde düştükleri takdirde Vâridât Müdüriyet-i Umumisi 1. Şube Muamelat Kısmı'ndan talimat ve uyarı gönderilmekteydi. Ayrıca

---

[509] "Umur-ı Maliye Heyet-i Teftişiyesinin Teşkil-i Vezaifi Hakkında Nizamname", **BOA, A.d** 9, 8 B 1302 (23.04.1885), s. 25-30.
[510] Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 65. Başka bir kaynakta Teftiş Heyeti'nin 1887 yılında Maliye Nezareti'ne bağlandığı yazmaktadır. Bkz; **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay**, s. 20.
[511] "Rumeli Vilayat-ı Şahanesine Memur Olan Maliye Müfettişlerinin Vezaifini Mübeyyin Talimat", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 24 Z 1313 (06.06.1896), s. 185-187.
[512] **BOA, İ.KAN** 5/1325R-1, 27.R.1325 (09.06.1907); **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 11, 27.R.1325 (09.06.1907), s. 295-302.
[513] "Hazine-i Celile-i Maliyede Teşkili Mukarrer Olan Heyet-i Teftişiye ile Maliye Müfettişlerinin Vezaifini Mübeyyin Talimatname", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 1 B 1327 (19.07.1909), s. 363-365.
[514] **Kastamonu Gazetesi**, No: 825, 26 C 1307 (17.02.1890), s. 1.
[515] **FO** 195/2030, 6 June 1898.

müfettişlerin gelirler konusunda hazırladıkları raporlar ve mükelleflerin şikâyetleri yine bu kalemde tetkik ediliyordu.[516]

Dönem sonunda devletin gelir ve giderleri üzerine yapılan teftişler yürütme, yargı ve yasama erklerinin her biri tarafından ayrı ayrı yapılmaktaydı. Tümünü birden ele aldığımızda; ilk sırada yukarıda bahsettiğimiz maliye müfettişlerinin yaptıkları hesap teftişleri gelmektedir (yürütme kuvveti). İkincisi, teftiş Divan-ı Muhasebat'ın yaptığı –yukarıda ayrıntılı olarak bahsettiğimiz- zat ve zaman hesap teftişidir (yargı kuvveti). Üçüncüsü, nazırların uygunsuzluklarıyla ilgili hazırladıkları raporu padişaha sunan Meclis-i Mebusan'ın yaptığı teftiş işlemidir (yasama kuvveti).[517]

1.4. Taşra Malî İdare Yapısındaki Düzenlemeler

Osmanlı malî idaresi mülkî idare taksimatına uygun bir biçimde vilayet, sancak ve kaza bazında düzenlenmiştir. Buna göre en üst maliye memuru olarak vilayette defterdar, sancakta muhasebeci, kazada ise mal müdürü bulunmaktadır. Taşra malî idaresi ülkenin genel idaresiyle birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan bir niteliğe sahiptir. Örneğin, defterdar hem Maliye Nezareti'ne hem de valiye bağlı bir memurdur. Ancak ikisi de verdikleri kararlar ve uygulamalar açısından hem birbirlerine hem de merkeze karşı sorumludurlar. Dolayısıyla taşra mülkî ve malî idareleri birbirlerine bağlı ve tamamlayıcı unsurlardır.[518]

1.4.1. Defterdarlıklar

Defterdarlar taşra malî idaresinin en önemli aktörleridir. 1842 yılında muhassıllık uygulamasına son verilmesiyle her eyalete merkezden defterdarlar atanmaya başlanmıştır. Defterdarlar eyalet merkezine geldiklerinde ilk iş olarak tahrir memurları ile birlikte kâtiplerin de yardımını alarak bölgenin gelir kaynaklarını yerinde tespit edip birer suretlerini Maliye Nezareti'ne bildirmek zorunda idiler.

---

[516] bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 179-180.
[517] Tural, **Devlet Sistemi,** s. 265-266.
[518] Charles Morawitz, **Türkiye Maliyesi**, Derl.: Maliye Tetkik Kurulu, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., No: 1978/188, 1978, Ankara, s. 53.

Defterdarların bu sırada karşılaştıkları en önemli sorunlar yurtluk-ocaklık sahiplerinin yanı sıra bazı hanedan mensuplarının mal-mülk sayımı yapımına karşı çıkmalarıydı. Özellikle vergi, aşar ve diğer gelirlerin nerelerden alınacağını gösteren defterlerin tutulması, kaymakam ve kaza müdürlerinin gönderdikleri gelirlerin kayıtlarının tutulması ve bunların Hazine'ye gönderilmesi defterdarların en önemli görevleri arasındaydı. İltizam uygulamasında konumundan dolayı en büyük yük ve rol de yine defterdara düşüyordu.[519]

1849 yılında Eyalet Meclisleri kurulduktan sonra defterdarların görevleri yeniden düzenlendi.[520] Buna göre, vergi, aşar ve diğer gelirleri gösteren defterler defterdar tarafından hazırlanıp valiye verilecekti. Ayrıca defterdar, vergilerin nerelerden gecikmeli olarak alındığını hem meclis hem de valiye bildirecek ve gecikme ya da kusur görüldüğünde bu durumdan sorumlu tutulacaktı. Gelir ve giderlerin günü gününe kayda geçirilmesi defterdarın gözetimi ve sorumluluğu altında yapılacaktı. Her ay tutulacak Tahsilât Jurnali ile Masârifât Defteri, Masraf Senetleri[521] ve yıllık muhasebe özetleri meclise sunulacak ve valinin imzasıyla Maliye Nezareti'ne gönderilecekti.[522]

Alınan bütün önlemlere rağmen, teknik sorunlar, yolsuzluklar gibi sebeplerden dolayı defterdarlık ve mal müdürlükleri uygulamasına 1859 yılında son verildi. Bu tarihten itibaren vilayet ve sancakların maliye işlerinden valiler ve sancak yöneticileri; yani mülkiye memurları sorumlu tutulmuştu. Bunun yanında malî işlerin görülmesi için eyalet merkezlerine ve eyaletlerden bağımsız biçimde idare edilen sancaklara, yanlarına yeterli sayıda kâtiple birlikte muhasebeciler atandı. Kaymakamların maiyetinde birer mal kâtibi tayin edilmişti. Böylece malî işlemlerin yapılması mülkî amirlere, hesapların tutulması ve idaresi de maliye memurlularına verilmiş oluyordu. Yani malî işlemlerde maliye memurları edilgen bir rol üstlenmiş

[519] Çadırcı, **Anadolu Kentleri**, s. 228; Öner, **a.g.e.**, s. 267.
[520] Bir düzenleme olarak Şam, Trabzon, Halep, Yanya defterdarlıkları, Meclis-i Kebir-i Riyaseti memuriyetleriyle birleştirilmişti. Artık meclis başkanlığını da defterdar yürütecekti. Bkz; **BOA, A.MKT.UM** 80/59, H. 1267 (1850-51). Bu uygulamanın tasarruf amaçlı yapıldığını öne süren Ceylan, 1852 yılında da aynı değişikliğin Bağdat'ta tekrarlandığı bilgisini verir. Bkz; Ceylan, "Bağdat Eyalet Meclisleri", s. 345-346.
[521] Yapılan masrafların miktarını ve niteliğini gösteren, merkeze gönderilmiş senetlerle ilgili kayıtlar için bkz; **BOA, MAD** 13577, H. 1282 (1865-66), s. 78, s. 80 vd.
[522] Çadırcı, **Anadolu Kentleri**, s. 229-230.

oluyorlardı. Bu uygulama 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar devam etmiş ve bu nizamnameden sonra defterdarlık uygulamasına tekrar geri dönülmüştür.[523]

1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde vilayetin malî işlerinden ve hesaplarından sorumlu olmak üzere merkezden bir "vilayet muhasebecisi"nin atanacağı, bu memurun valinin emri altında olmakla beraber umur-ı hesabiye de doğrudan doğruya Maliye Nezareti'ne karşı sorumlu olacağı belirtiliyordu (md. 7).[524] Ayrıca vilayet merkezlerinde muhasebecinin emrinde bir Muhasebe Kalemi oluşturulmuştu (md. 8). 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde ise, yukarıda Tuna Nizamnamesi'nin 7. ve 8. maddelerinde geçen vilayet muhasebecisi yerine "defterdar" ifadesi kullanılmıştır. Tuna Nizamnamesi'nin yukarıda bahsedilen maddelerinin içeriği 1864 Vilayet Nizamnamesi'nde de aynıdır (krşlştrnz; 1864 Nizamnamesi md. 7 ve md. 8). Vilayetteki muhasebe kaleminin görevi sancakların gelirlerini birleştirmek ve harcamalarını kontrol etmekten ibaretti. Tüm vilayette toplanan gelirlerin ve yapılan giderlerin vilayet idare meclisinde görüşülmesinden önce tetkiki Muhasebe Kalemi tarafından yapılırdı.[525]

1871 Nizamnamesi'nde defterdarın malî görevleri yanında, hesap kanunlarına aykırı durumlar olduğunda bu halin ıslahı için düşüncesini valiye tebliğ etmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca defterdar, muhasebeci ve mal müdürlerinin seçimi ve azilleri hakkında olan açıklamalarını valiye tebliğ ve ihtar etmek zorundadır (md. 18). 1871 Nizamnamesi valiye de önemli malî görevler yüklüyordu. Vali gelirlerin toplanmasından, doğacak anlaşmazlıkların çözümlenmesinden, vergi memurlarının denetiminden ve birçok malî işlerden defterdarla birlikte sorumlu tutuluyordu (md. 8 ve 9).[526]

---

[523] Çadırcı, **Anadolu Kentleri**, s. 230; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 46-47; Öner, **a.g.e.**, s. 270-271. Bununla birlikte bazı ayrıntılarıyla 1864 Vilayet Nizamnamesinden ayrılan Tuna Vilayeti Nizamnamesinde defterdar yerine "vilayet muhasebecisi" ifadesinin kullanıldığını hatırlatalım (Tuna Nizamnamesi, md. 7).

[524] Bu konu Sadaretten vilayetlere gönderilen tahriratta ayrıca vurgulanmıştır. Bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, 28 N 1288 (11.12.1871), s. 251.

[525] Öner, **a.g.e.**, s. 280.

[526] Ayrıca bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, 28 N 1288 (11.12.1871), s. 251.

Vilayetlere ait gelirlerinin kabz ve sarfı konusunda maliye ve mülkiye memurları müştereken sorumlu[527] tutulmalarına rağmen, sonrasında bunların idaresi maliye memurlarına bırakılınca bir takım sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştı. Çünkü bunların mülkiye memurları kadar nüfuzları yoktu. Üstelik genelde vali ve mutasarrıflar ile defterdar ve muhasebeciler arasında zıtlaşmalar yaşanması sebebiyle, maliye memurları mülkiye memurlarından yardım alamadıkları için tahsilât sekteye uğruyor ve yüklü bakayalar ortaya çıkıyordu. Dolayısıyla Meclis-i Vükela tarafından vali, mutasarrıf ve kaymakamların da malî işlerde sorumlu tutulması ve maliye memurlarıyla ortaklaşa çalışmaları gerektiğine karar verilmişti.[528]

1876 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilayet Hakkında Talimat'ta valinin malî işlerdeki rolü; devlet mallarının toplanması, korunması, gönderilmesi ve harcanması idi. Vali defterdar ile müştereken malî işlerde çalışacaktı. Vali defterdarı denetleme yetkisine sahipti. Ayrıca, artık valilerin kendi işlerine müdahale etmemelerini salık veren 1900 yılında alınan bir kararla, maliye memurlarının (defterdar, muhasebeci ve mal müdürü) mülkî amirlerine her gün gelir-gider raporları vermeleri kararlaştırmıştı.[529] Ancak ertesi yıl ortaya çıkan Rus-Osmanlı savaşı ve sair sebeplerle bu planın gerçekleşemediği anlaşılıyor.

1876 yılı sonunda yazılan bir tezkire-i samiyeye göre önceden hazırlanan vilayet nizamnameleri suistimaller sebebiyle "*mecra-yı asliyesinden çıkarılmış*"tı. Bu sebeple vilayetlerin yeni idarî düzenlemelerine örnek olması amacıyla Edirne Vilayeti pilot bölge olarak seçilip Kıbrıs Mutasarrıfı olan Raif Efendi'nin de özel olarak bu vilayete gönderilmesi planlanıyordu.[530]

Defterdarın görev alanını özetleyecek olursak; bunlar sırasıyla gelirlerin tahakkuk ve tahsili, masrafların yapılması ve gelir ve giderlerle ilgili hesapların düzenlenip merkeze gönderilmesidir. Fransa'da ise aynı dönemde defterdarın

[527] "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusadır", **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 4-21, md. 17, md. 34, md. 52 (Tarihsiz).
[528] **BOA, Y.A.RES** 44/24, 15 Z 1305 (23.08.1888).
[529] **Düstur**, T:1, C: 3, s. 24-33; Kırmızı, "19. Yüzyıl Osmanlı Taşra İdaresi", s. 317-318; Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri**, s. 154.
[530] **BOA, Y.EE** 84/133, 1 Za 1293 (18.11.1876).

görevleri; dolaysız vergi tahsilâtının idaresi, tüm gelirlerin bir yerde toplanması, Hazine'ye ait meblağın bir yerden başka bir yere nakli, masrafların yapılması ve bunlara ait hesapların düzenlenmesidir.[531]

1910 yılı itibariyle vilayet merkezlerindeki malî idare en temel yapısıyla; vilayet merkezinde defterdarlık ve muhasebe mümeyyizleri, liva merkezlerinde muhasebecilik ve muhasebe başkâtibi, kazalarda ise mal müdürlüklerinden oluşmaktaydı.[532] Aynı yıl, vilayetlerdeki tahsilât müdürlükleri ilga edilerek bunlar yerine tahsil memurları atanmıştı. Defterdar, vilayetteki bütün malî işlerden sorumlu en yetkili/sorumlu kişi idi. Öyle ki, vilayetin genel tahsilâtının sorumluluğu "*kâmilen ve münhasıran defterdara*" aitti.[533]

Mihran Efendi'ye göre, II. Meşrutiyetin ilanıyla birlikte vilayetlerde maliye teşkilatı üzerine yeni bir düzenleme yapılması düşünülmüştü. Bu amaçla seçilen pilot vilayetler İstanbul, Selanik, İzmir ve Beyrut idi. Ancak bu düzenlemeler 1912 yılı itibariyle tam olarak sadece İstanbul'da hayat bulabilmişti. Buna göre İstanbul'da oluşturan ancak taşra vilayetlerine sirayet edemeyen yeni örgüt içerisinde Vâridât Müdürlüğü, ayrı memurlardan oluşan kırk iki adet Tahakkuk ve Tahsil Şubeleri ile Tahakkuk ve Tahsil Müfettişleri gibi birimler bulunuyordu. Vâridât Müdürlüğü aynı zamanda Selanik, İzmir, Beyrut ve Halep gibi birçok vilayette teşkil edilmişse de tahakkuk ve tahsil şubeleri 1912 yılı itibariyle yalnız Selanik Vilayeti merkezinde bulunuyordu.[534]

1912 yılı itibariyle, yukarıda bahsedilen düzenlemelerin yapılmadığı bir vilayet merkezinde defterdarın başında bulunduğu defterdarlık teşkilatının üyeleri; Muhasebe Mümeyyizi, Vilayet Kâtibi, Muamelat Kâtibi (defterdarın mektupçusu), Vilayet Tahsisat ve Havalat Kâtibi, Vilayet Hesab-ı Cari Kâtibi, Vilayet Sicil ve Kefalet Kâtibi, Merkez Sancağı Kâtibi (muhasebecisi), Merkez Kaza Kâtibi, Evrak Mukayyidi ve Yardımcısı, Sandık Emini, Vergi Mümeyyizi ve Vergi Heyeti, Tahsil

[531] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 308-309.
[532] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 22 B 1328 (30.07.1910), s. 1549.
[533] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 18 B 1328 (26.07.1910), s. 1545-1546.
[534] Ayrıntı için bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 300-306.

Müdürü ve Tahsil Heyeti ve son olarak Emlak-ı Emiriye Müdürü idi.[535] Muhasebe mümeyyizi, defterdar muavini ve vâridât müdürü bulunmayan vilayetlerde defterdardan sonra gelen en büyük maliye memurudur ve Maliye Nezareti tarafından atanır. Dolayısıyla defterdarın yokluğunda ona vekâlet eder. Bu memur, merkez kazasının aşar, ağnam gibi vergilere ait işlemlerden sorumludur. Aynı zamanda gider işlerine nezaret etmek ve gerekli olan işlemleri yapmakla da görevlidir.[536]

Bir vilayetteki maliye memurları atanma durumlarına göre merkezden atananlar ve vilayet ya da livada atananlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Defterdarlar, muhasebeciler, vâridât müdürleri, muhasebe mümeyyizleri ve vergi mümeyyizleri ilk grupta yer alırlar. Taşradan atanan maliye memurlarına örnek olarak mal müdürleri, kâtipler, tahsildarlar ve veznedarları sayabiliriz. II. Meşrutiyet döneminde mal müdürleri yine defterdarlar tarafından tayin edilmekle birlikte, bu memurların da merkezden tayin edilip tahsilâtın merkezde hıfz edilmesi düşünülmekteydi.[537]

1.4.2. Liva Muhasebecilikleri ve Mal Müdürlükleri

1864 yılına kadar geçen sürede sancak merkezlerindeki mal müdürü, eyalette defterdarın yaptığı işleri sancakta yapmakla yükümlü bir memurdu. Sancak gelirlerinin toplanması ve giderlerinin yapılması mal müdürünün sorumluluğu altında idi. Ayrıca kaza müdürlerinin gönderdikleri gelirleri kayda geçirmek, üç ayda bir bunların özetlerini eyalet meclisine sunmak ve önemli sorunları kaymakamla birlikte merkeze iletmek mal müdürlerinin görevleri arasındaydı.[538]

1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra livalara en büyük maliye memuru olarak muhasebeciler atanmıştır. Muhasebeciler padişah iradesiyle (onayıyla) tayin edilirlerdi ve liva idare meclisinin de doğal üyeleri idi. Muhasebeciler livalarda gelirlerin tahakkuk ve tahsili, giderlerin yapılması ve gelirler ve giderlerle ilgili hesapların tanzimini yapıp vilayet merkezine göndermekle sorumluydular. Livaların

[535] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 307-308, s. 311.
[536] Mihran Efendi**, a.g.e.,** s. 310.
[537] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 36, s. 314.
[538] Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 240; Öner, **a.g.e.,** s. 280.

büyüklüğüne göre üç sınıfa ayrılan muhasebeciler, aynı zamanda livanın muhasebe mes'ulleri idiler. Dolayısıyla Divan-ı Muhasebat'a karşı hesap vermekle sorumluydular. Yirminci asrın başı itibariyle, muhasebecilerin maiyetindeki memurlar; Muhasebe Baş Kâtibi, Liva Kâtibi, Maaş ve Masraf Kâtibi, Muamelat Kâtibi, Merkez Kazası Kâtibi, Sandık Emini, Vergi Baş Kâtibi, Vukuat Kâtibi ile Tahsil Memuru ve Heyeti'dir.[539]

Muhasebe Baş Kâtibi vilayetteki Muhasebe Mümeyyizi'nin sorumlu olduğu işleri livada yerine getirir. Yani Vergi Mümeyyizi'nin sorumlu olduğu vergilerden başka; aşar, ağnam gibi vergilerin işlemleriyle sorumludur. Muhasebecinin yokluğunda ona vekâlet eder. Liva Kâtibi, vilayetteki Tahsisat ve Havalat Kâtibi'nin mükellef olduğu görevi ifa eder. Muamelat Kâtibi, aşar ve ağnam gibi vergilerin (mezad kaimelerini) açık artırma evraklarını ve yoklama cetvellerini düzenlerdi. Merkez Kazası Kâtibi liva namına ayrılan tahsisatın kaydını tutar, merkez liva maaş ve masrafının tahakkuk işlemini yapıp tediyesini gerçekleştirirdi. Vergi Baş Kâtibi, vilayetteki Vergi Mümeyyizi'nin mükellef olduğu görevleri yerine getirdi. Vukuat Kâtibi emlak vergisinin gerçekleşmelerini tutardı. Tahsil Memuru ve Heyeti, vilayetteki Tahsil Müdürü ve Heyeti'nin görevlerini livada yerine getirirdi. Merkez livada ayrıca, vilayetteki Emlak Müdürü'nün görevini yerine getiren Emlak Memuru bulunmaktaydı.[540]

1864 yılından sonra vilayet sisteminde mal müdürlüğü artık kazalarda teşkil edilmiştir. 1864 nizamnamesinde -mutasarrıfın idaresi altındaki- sancakların malî işlemlerinden sorumlu olarak "muhasebeciler" anılmıştır (md. 30). Aynı nizamnamede vilayet merkezi olan liva muhasebeciliklerinin lağvedildiği ve merkezdeki malî işlemlerin defterdarın sorumluluğu altında olduğu notu düşülmüştür (md. 30, Dipnot 2). Livalarda malî işlemlerin yürütülmesi için Mal Kalemi birimi oluşturulmuştur (md. 31).[541]

---

[539] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 352-354.
[540] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 352-356.
[541] 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde, sancağın malî işlerinden Mal Müdürü sorumlu tuttulmuştur. Çünkü bu nizamnameye göre yukarıda bahsedildiği üzere, Tuna'da sancak yönetimi de kaymakamlara aittir. Mal müdürü Maliye Nezareti'nin seçimiyle sancağa tayin edilmektedir (md.

1871 nizamnamesine göre kazalarda devlet gelirlerinin idaresi ve hesaplarından kaymakam ve mal müdürü ortaklaşa sorumluydu (1871 Nizamnamesi, md. 43 ve 45). Sancakların malî işleriyle sorumlu olanlar ise mülkî amir olan Mutasarrıf ve Liva Muhasebecisi'ydi (1871 Nizamnamesi, md. 35 ve 37). Her yıl sancak merkezinden malî yılbaşı olan Mart ayında kazadan tahsil edilmesi gereken gelirler ile yapılacak harcamaları ihtiva eden bir defter gönderilirdi. Kaymakam ve mal müdür kazanın gelir-giderlerini bu deftere göre vermek zorunda idiler.[542]

II. Meşrutiyet döneminde Kaza Mal Müdürlüğü içerisinde; vergi ve tahsil heyetleri yanında, nakit meblağların alımı ve muhafazası için de bir sandık emini bulunuyordu. Kazanın vergi işlerine maiyetindeki aşar, ağnam vergi kâtipleri ile mal müdür muavinleri bakardı. Tahsildar tarafından doğrudan mal sandığına yatırılan vergileri almak için de bir merkez tahsildarı istihdam olunmaktaydı. Mükelleflerin borç bilgilerini takip etmek için ise müfredat kâtipleri müfredat defterleri tutarlardı.[543]

Mal müdürleri kazaların büyüklüğü ve önemine göre üç sınıfa ayrılıyorlardı. Kazalar hazinenin bir gelir şubesi olduğundan mal müdürleri bütün masrafları liva namına icra ederlerdi. Bu sebeple Divan-ı Muhasebata karşı sorumlu değillerdi.[544]

20. asrın başlarında kazalardaki mal kalemlerinin idarî yapısı; mal müdürü, muavin ve refikten oluşuyordu. Mal müdürü, tahsilâtı günlük olarak kaydetmek zorundaydı. Tediyat gerçekleştikçe sandık defterine ve ayrıca beş kıta tensik (düzeltme) defterine kaydederdi. Mal müdürü ayrıca aşar ile rüsumat taksitlerindeki işlemleri yardımcı (muavene) defterlere kaydetmeye ve Hicaz demir yolu iane evrakı, mülkiye ve askeriye emekli sandıkları[545] tediyat ve aidatı, teçhizatı askeriye

---

32 ve 33). Tuna Nizamnamesi'ne göre, kazanın malî işleri ise yanında iki kâtip bulunduran Kaza Müdürü'nün sorumluluğu altında idi (md. 48 ve 49).

[542] Öner, **a.g.e.,** s. 280.

[543] Muharrem Öztel, **"**II. Mesrutiyet Dönemi Osmanlı Maliyesi", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Marmara Üniv, SBE, İktisat Tarihi Bilim Dalı, İstanbul, 2007, s. 29.

[544] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 356.

[545] 1909 yılı için hazırlanan İhsaiyat-ı Maliyede belirtildiğine göre, 1908 yılından itibaren maaşat-ı zatiye ile ilgili işlemler Düyûn-ı Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü'ne bağlı Maaşat-ı Zatiye kalemince yürütülmekteydi. Bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 9. Bununla birlikte Mihran Efendi'nin verdiği bilgiler tarih olarak farklıdır ve bu konudaki mevcut bilgilerimizi

tahsilâtı ve irsalâtı gibi kayıt ve hesapları tutmakla yükümlüydü. Muavin, vergi kayıt ve hesaplarını, vergi tadilatını, bedelat-ı askeriye tevziatını ve virgü tezkirelerinin işlemlerini yapmakla görevliydi. Refik ise pusula, hesap ve tahrirat sonuçları vb. konularla meşgul oluyordu.[546]

1912 yılı itibariyle kazalarda; Hesap Heyeti, Vergi Heyeti ve Tahsil Heyeti olmak üzere üç heyet bulunmaktaydı. Hesap Heyeti'ni oluşturanlar, Mal Müdürü, refiği ve sandık eminiydi. Vergi Heyeti'nin üyeleri, Mal Müdürü'nün muavini ve refiği idi. Tahsil Heyeti ise tahsil memurları, tahsildarlar ve müfredat kâtiplerinden oluşuyordu. Mal müdürü refiği, müdürün gösterdiği defterleri yazardı. Muavin (vergi kâtibi de denilirdi), bütün vergi işleriyle meşgul olurdu. Kazanın büyüklüğüne göre muavinin de bir refiği bulunabilirdi.[547]

1.4.3. Mal Sandıkları

Osmanlı taşrasında devletin hazinesine ait her mahalde toplanan gelirler ve yapılan giderler mal sandığında sandık eminleri nezaretinde idare ediliyor[548] ve artan gelir merkeze gönderiliyordu. Sandık eminliği yapılan yolsuzluklar ve zimmete geçirmeler sebebiyle Meclis-i Vâlâ kararıyla 1846 yılında lağvedilerek bu görev kumpanya sarraflarına bırakıldı.[549] Artık kumpanya sarraflarının idare ettiği mal sandıklarının başında sandık sarrafları vardı ve bu sarraflar kumpanya tarafından kefaletle tayin ediliyorlardı.[550] Ancak kumpanya sarrafı uygulamasına da 1852

---

güncellemektedir. Şöyle ki Mihran Efendi'ye göre, Maaşat-ı Zatiye Sandığı 1910 yılında yukarıda bahsedilen Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü'ne bağlı Maaşat-ı Zatiye Kalemi'ne bağlanmışlar, 1911 yılına kadar müstakil birer daire olan Mülkiye, Askeriye, İlmiye emekli Sandıkları ve Maaşat-ı Zatiye Sandığı, 1911 yılında Maliye Nezareti'ne bağlanmış ve Muhassasat-ı Zatiye Müdürlüğü idaresinin altına alınmıştır. Bu müdürlük de kendi içerisinde üç şubeye ayrılmaktaydı. Bunlar, Mülkiye ve İlmiye Tekaüd (Emekli) Şubesi, Askerî Tekaüd Şubesi ve Maaşat-ı Zatiye ve Mazulin Şubesi'dir. Taşrada emekli maaşlarının ödenmesi için de Maaşat Kalemi oluşturulmuştur. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 125-127, s. 137-138, s. 140-141 vd.

[546] **BOA, TFR. I. SL** 143/14202, 25 Ra 1324 (19.05.1906).

[547] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 356-357.

[548] Osmanlı'da bütün gelirlerin mal sandıklarına girmediğini hatırlatalım. Örneğin, Posta ve Telgraf, Rüsumat Emaneti ve 1881 yılından sonra kurulan Düyûn-ı Umumiye İdareleri devlet gelirlerinin bir kısmını doğrudan doğruya kabz ve tahsil etmekteydiler. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 309.

[549] **BOA, BEO.AYN.d** 399, 06 Ca 1262 (02.05.1846).

[550] **BOA, İ.MVL** 301/12287, 29 C 1270 (29.03.1854).

yılında son verildi.[551] Bu tarihten sonra mal sandığı uygulaması yine önceki gibi sandık eminleri tarafından idare edilmeye başlandı.

Taşrada her altı ayda bir mal sandık yoklaması idare meclisleri tarafından yapılmak zorundaydı. Her ay sonunda ise idare meclisi azası ve mahallî memurlardan seçilen iki kişi ile o yerin en büyük maliye memurlarından oluşan bir heyet tarafından sandıkların teftişi yapılır ve sonuç merkeze bildirilirdi.[552]

II. Meşrutiyet döneminde vilayet Mal Sandıkları teşkilatça Vergi İdaresi, Tahsil İdaresi ve Muhasebe İdaresi'nden oluşmaktaydı. *Muhasebe İdaresi*, vilayetin bütün hesaplarını tutar ve defterdardan sonra gelen maliye memurunun başkanlığında çalışırdı. Bu kalem içerisinde; Vilayet, Muamelat, Tahsisat, Suçlu ve Kefalet, Merkez Sancağı, Liva Maaş ve Masraf, Merkez Kaza ve Hesabı Cari Kâtiplikleri bulunurdu. Merkez vilayet mal sandıklarında kaza liva ve vilayet işlemleri yapıldığından vilayet muhasebesi de bu üç kısma ayrılarak çalışmıştır. Vergi mümeyyizinin başkanlığındaki *Vergi heyeti*[553] *ya da idaresi ise***,** merkez kazaya ait gelirlerin tarh ve tahakkukuyla görevliydi. Heyetin üyeleri; muavin, refik, vergi vukuat kâtibi, temettü vukuat kâtibi ve tarik kâtibinden oluşuyordu. Bazı büyük vilayetlerde ayrıca birer temettü memuru ve emlak muhammenleri de vardı. Vergi heyeti özellikle emlak-arazi, temettü vergisi ve tarik bedel-i nakdisi işleriyle meşgul olurdu. Bu vergiler dışındaki gelir kalemleriyle ilgilenen maliye memurları ise muhasebe mümeyyizi, muamelat kâtibi ve merkez kazası kâtibiydi. Dolayısıyla vergi mümeyyizi ve vergi heyeti sadece merkez kazanın yukarıda sayılan dolaysız vergi işleriyle meşguldü. *Tahsil Heyeti*, tahsil müdürünün başkanlığında, yalnızca vilayet merkez kazasının ve buraya bağlı köylerle nahiyelerin tahsil işlemlerini kontrol etmekle yükümlü bir birimdi. Heyetin diğer üyeleri, tahsildarlar ve müfredat kâtipleriydi. Müfredat kâtipleri, emlak-arazi, temettü vergisi, tarik bedel-i

[551] Şahiner, **a.g.e,** s. 55. Kumpanya sarrafları çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak inceleneceği için bahsi burada noktaladık.
[552] **Vergi ve Arazi Mecmuası**, Mahmud Bey Matbaası, Dersaadet, 1301, 30 Nisan 1301 (12.05.1885), s. 57-58.
[553] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 321-325.

nakdisinden bir yılda tahakkuk eden miktarları kaydederlerdi. Merkez kazada piyade, köyler ve nahiyelerde ise süvari tahsildarlar mevcuttu.[554]

II. Meşrutiyet döneminde sancakların malî işleri muhasebeci unvanıyla, Maliye Nezareti'nin seçimiyle kefilli bir memur tarafından yürütülürdü. Liva sandığında vilayet mal sandığının idarî yapısına benzer biçimde; Muhasebe, Vergi ve Tahsil Heyeti'nin yanında Sandık Emini bulunurdu. Muhasebe Heyeti'nde; başkâtip ile liva kâtibi, maaş ve masraf kâtibi, muamelat kâtibi, merkez kazasının gelirlerine ilişkin hesap işleriyle yükümlü merkez kaza kâtibi ve bunların yanında gereği kadar kâtip ve asker bulunurdu. Vergi Heyeti'nde; vergi baş kâtibi, vergi vukuat kâtibi, temettü kâtibi ve aşar-ağnam kâtibi gibi görevliler bulunmaktaydı. Tahsil Heyeti ise; bir tahsil memuru, muavini, merkez tahsildarı, gerekli sayıda süvari ve piyade tahsildar ve müfredat kâtiplerinden oluşmaktaydı. Bu heyet, merkez tahsilâtından sorumlu olmakla birlikte yılda en az bir defa mülhak kazalar muamelatını da teftiş etmekle görevliydi.[555]

Mal sandıklarından yapılan harcamalar ve sandıklara teslim edilen gelirler maliye ve mülkiye memurlarının sorumluluğu altındadır. Ancak maliye ve mülkiye memurları arasındaki yetki ve/veya görev çekişmeleri hem kamu harcamaların düzenli olarak yapılmasını hem de vergilerin tahsilini engellemekteydi. 1885'te devlet gelirlerinin tahsili ve harcanması konusunda maliye memurlarına bağımsızlık verilmiş ancak bu kararın nizamnamesi henüz hazırlanmamıştı. Bu kararı fırsat bilen Aydın Vilayeti defterdarı mülkî memurlara ve aşar idaresine müracaat etmeksizin aşarın idaresi ve memurların azli için doğrudan mal ve aşar memurlarına emirler yağdırmaya başlamıştı. Defterdarın bu tavrı üzerine mutasarrıflar durumu merkeze şikâyet etmiş ve Sadaret'ten gelen cevapta talimatname gönderilmediği sürece bu tarz davranışların kaçınılmaz olduğu dolayısıyla Maliye tarafından talimatnamenin bir an evvel gönderilmesi gerektiği belirtilmişti.[556]

[554] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 321-328; Öztel, **a.g.e.,** s. 27-28.
[555] Öztel, **a.g.e.,** s. 28.
[556] **BOA, BEO.VGG.d** 892, 6 Temmuz 1301 (18.07.1885), s. 22.

1889 yılında maliye ve mülkiye memurlarının malî işlemlerdeki sorumlulukları üzerine bir nizamname hazırlandı. Bu nizamnameyle vilayet gelirlerinin kabz ve tahsilâtı ile giderlerin yapılmasında mülkiye ve maliye memurları müştereken sorumlu tutulmuştu. Gelir ve gider hesaplarını tanzim edip ilgili yerlere gönderme görevi de maliye memurlarına aitti (md. 1). Nizamnameye göre taşrada harcama yapılmadan önce "*sarfı lazım gelir*" ibaresi maliye memuru tarafından; "*verile emri*" ise mülkiye memuru tarafından yapılacaktı (md. 4).[557] Ancak sonradan vilayet defterdarlarından bu yasadan kaynaklanan şikâyetleri gün yüzüne çıkmaya başlamıştı. Defterdarlar vilayet malî işlemlerinde mülkiye ve maliye memurlarının ortaklaşa çalışmasının birçok soruna sebep olduğunu ve vilayet maliyesini idare etmekten aciz kaldıklarını bildirerek malî işlemlerin tekrar maliye memurlarının sorumluluğuna bırakılmasını talep etmişlerdi. Merkezî idarede bu şikâyetleri dikkate alarak vilayete malî işlemlerin maliye memurlarına, bu işlemlerin teftişini de vilayetteki mülkiye memurlarına bırakmaya karar vermişti.[558]

Bu amaçla 1893'te hazırlanan talimatta vilayet, liva ve kazalarda malî işlerin takip edilmesi, teftişi ve devlet gelirlerinin tahsili mülkî memurlara ve tahsil edilecek meblağın kabzı (tutulması) ve sarf edilmesi işi de maliye memurlarına bırakılmıştı (md. 1). Talimata göre mal sandıklarından ödeme yapılacağı zaman, verilecek meblağın senetleri üzerine sadece maliye memurlarının -tetkikat yaptıktan sonra- "*sarfı lazım gelir*" ibaresi ve "*verile*" işareti koyarak mühürleyecekleri belirtilmiştir (md. 4).[559] Yine malî işlemlerin yapılması ve kaydedilmesi sonrasında da ilgili cetvellerin hazırlanması mal memurlarının görevleri arasında idi (md. 2). Mal memurları, gün içerisinde ortaya çıkan gelir-gider gerçekleşmelerinin ayrıntısını ve günün sonunda mal sandığı mevcudunu içeren yevmiye pusulasını sandık eminiyle birlikte hazırlayıp mülkiye memuruna verecekti (md. 6). Mülkiye memuru ara sıra

[557] "Vilayette Umur-ı Maliyenin Suret-i İdaresi Hakkında Mülkiye ve Maliye Memurlarının Vezaif ve Mes'uliyetlerinin Derecatını Mübeyyin Nizamname", **BOA, A.d** 14, 22 Ca 1306 (24.01.1889), s. 143-147; **BOA, Y.A.Res** 47/2, 14 B 1306 (16.03.1889). Aynı husus, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra yayınlanan "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusa"da da belirtilmiştir. Bkz; **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 4-21, md. 25, md. 26, md. 43 (Tarihsiz)

[558] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 6, 19 Ca 1310 (09.12.1892), s. 169.

[559] "İdare-i Umur-ı Maliye-i Vilayetce Memurin-i Mülkiye ve Maliyenin Vezaifi Hakkında Ba İrade-i Seniyye-i Hazreti Hilafetpenahi Mevki-i İcraya Vazolunan Talimattır", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 6, 11 Mayıs 1309 (23.05.1893), s. 167-169; **BOA, İ.KAN** 1/ 2 Za 1310 (23.05.1893).

tayin edeceği bir görevli yoluyla mal sandığının yoklama işlemini yapacaktı. Ayrıca her ay sonunda yanına alacağı iki görevli ile maliye memurunun da içinde bulunduğu bir komisyon oluşturup sandığın yoklama işlemini gerçekleştirecekti (md. 7).

II. Meşrutiyet döneminde bu işlem yine maliye memurlarının sorumluluğu altında yapılmaktaydı. Örneğin kasadan bir para harcanacağı zaman senedin ya da sair evrakın üzerine muhasebe mes'ulü tarafından "*verile*" işareti konulurdu. Sandık emini bu senete dayanarak tediye işlemini gerçekleştirir ve muhasebe mes'ulünün gün sonunda yapacağı kontrol için bu senedi saklardı. Böylece gün sonunda, muhasebe mes'ulünün elindeki makbuzlarla (gelir evrakı), sandık emininin elindeki "*verile*" işaretli medfuat senetlerinin (harcama evrakının) karşılaştırılmasıyla sandık emininin işlemleri kontrol edilir ve sandık mevcudu tespit edilirdi. Gün sonunda sandık mühürlenir ve kapatılırdı. 1911 yılından itibaren sandık eminleri evrak-ı nakdiyenin de hıfzına memur edilmişlerdir. Bu dönemde tahsildarların tahsilât teslimleri şu aşamalardan geçiyordu. Tahsildar tahsil ettiği parayı vezneye yazacağı vakit bir irsaliye yapar ve sandık eminine para ile birlikte teslim ederdi. Sandık emini ise parayı kabzeder ve tahsildara bir makbuz verirdi. Bu makbuz tahsildar tarafından muhasebe mes'ulüne götürülür, mes'ul veya onun vekili, tahsildarın verdiği makbuzu alıp kendi imzaladığı başka bir makbuz verirdi. Tahsildarın getirdiği ve üzerinde sandık eminin imzası olan makbuzu ise saklardı. Sandıktan harcama yapılacağı zaman da harcama işlemi kayıt altına alınırdı.[560]

Yirminci asrın başlarında, mal sandıklarının hesap devresi on dört ay olarak belirlenmişti. Dolayısıyla mal sandıklarının Esas Defterleri on dört ay boyunca açık tutuluyor ve hesap devresi sonunda Esas Defterleri kullanılarak bu dönemi içine alan şehriye cetvelleri hazırlanıyordu.[561] Burada bahsi geçen Esas Defterleri'nin nasıl tutulacağı ve bunlardan çıkarılacak olan aylık cetvellerin nasıl düzenleneceği hakkında vilayetlere ayrıntılı bir tarifname[562] gönderilmişti. Mal sandıkların kaydı müfredat defterlerinden başka bütçe, vâridât, vezne ve esas defterleriyle yapılmış

[560] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 319-321.
[561] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 93.
[562] **Taşra Mal Sandıklarında Tutulacak Esas Defterinin Suret-i Kaydına Dair Tarifname**, Dersaadet, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmaniye, 1326.

olacağından bu defterlerden herhangi birinin hazırlanmaması durumunda ilgili maliye memurları sorumlu tutulacaktı.[563] Sonuçta 1910 yılı itibariyle mal sandıklarında tutulan defterler; bütçe, vâridât müfredat, vâridât icmal ve vezne defterleriydi.[564]

Dönem sonuna doğru, devletin taşra üzerindeki kontrol gücünün bir yansıması da mal sandıklarından izlenebilir. 1910 yılı başında Aydın Vilayeti'ne bağlı Ödemiş Kazası mal sandığı maliye müfettişi tarafından teftiş edilmiş ve rapor merkeze sunulmuştu. Merkezî idare, yapılan teftiş sonucu mal sandığında ortaya çıkan cüz'i miktarlı fazlanın ciddiyetle üzerinde durmuştur. Buna göre, mal sandıkları devlet gelirlerinin toplandığı bir kasa olduğu için kesinlikle özel kişilere ait paraların bulundurulmaması ve fazla para tutulmaması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca fazla miktarın emanet hesabına gelir kaydedilerek gelecek emre göre işlem yapılması, tutulan defterlerin sabit mürekkeple yazılması buna uymayan ilgili en üst memurun sorumlu tutulacağı gibi emirler bu örneklerden yola çıkılarak ve anlatılarak tüm vilayetlerdeki maliye memurlarına tebliğ edilmiştir.[565] Merkezî idare bu konunun üzerinde durmakla haklıydı; çünkü mal sandıklarında fazla para bulundurulmasının sebeplerinden biri, merkez tarafından kabul edilmeyecek masraflara bir karşılık tutma amacı idi. Örneğin, yirminci asrın başlarında, Selanik Vilayeti mal sandıklarındaki toplam mevcut yedi-sekiz bin lirayı buluyordu. Maliye Nezareti'nin kasalarda tutulan bu miktarları kontrol etmesi olanaksızdı. Çünkü tahsilât cetvellerinin ayrıntısı merkeze gönderilmeyip vilayette saklanıyordu. Dolayısıyla bu durumu fırsat bilen, bir defterdar diğer memurlarla ittifak ederek hazineden binlerce lira çalabilirlerdi.[566]

Ancak merkezin taşra üzerinde kurmak istediği bu kontrol gücü, genelde arşiv belgelerinde, ulaşılmak istenen bir amaç gibi durur. Çalışmanın üçüncü bölümünde

---

[563] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 22 Mayıs 1326 (04.06.1910), s. 1418-1419.
[564] **Taşra Mal Sandıklarında Tutulacak Esas Defterinin Suret-i Kaydı…, a.g.e.,** mukaddime.
[565] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 13-25 (S: 22), 20 Mart 1326 (02.04.1910), s. 1327-1328.
[566] Bkz; Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 2, No/S: 7, s. 373-374.

görüleceği gibi taşradaki memurlar bütün bu kontrol çabalarından sıyrılıp yolsuzluk ve usulsüzlük yapmaya devam etmişlerdir.

1.4.4. Taşra Maliyesinde Radikal Bir Reform Denemesi: Vilâyat-ı Selase'de Malî İdare

Osmanlı'nın siyasî ve malî alanda Avrupa'yla olan iletişimi ve etkileşimi arttıkça yabancı uzmanların ve devletlerin Osmanlı maliyesine müdahaleleri ve malî sisteme etkileri de artmıştı. Osmanlı maliyesi üzerine Avrupa etkisinin en uç noktalarından biri de Vilâyat-ı Selase'nin (Selanik, Kosova ve Manastır) malî idare ve uygulamaları üzerine yapılan/yaptırılan reform denemeleridir.

1902 yılında Rumeli'de yaşanan Cuma-i Bala isyanından sonra Avrupalı devletlerin Makedonya'da reformların başlatılması yönündeki ısrarı artınca, Said Paşa tarafından bu bölgenin ıslahı için ekonomik, malî, ticarî ve eğitim gibi alanlarda çeşitli öneriler getiren bir program sunuldu. Ancak bu önerilere ikna olmayan Avrupa devletleri, kendi reform programlarını hazırlayıp Osmanlı'ya dayatmak istiyorlardı. Böylece 1903 yılı başında Rus Dışişleri Bakanı Kont Lamsdorff ve Avusturya-Macaristan Dışişleri Bakanı Kont Goluchowski tarafından hazırlanan reform planı "Viyana Tasarısı" adıyla son halini aldı. Tasarı Berlin Antlaşması'nda imzası olan diğer devletler tarafından da kabul edilmişti. Viyana Tasarısı tüm yetkiyi Vilâyat-ı Selase'nin başındaki Müfettiş-i Umumi'ye (Genel Müfettiş) bırakıyordu. Bu sebeple padişah beklediğinden daha ılımlı olan bu reform paketini[567] kabul etmişti. Ancak mevcut gerilimli ortam reformların uygulanmasına izin vermiyordu. 1903 yılında Manastır'da patlak veren İlinden ayaklanması, Edirne'nin bazı köylerine

[567] Hazırlandıktan iki gün sonra küçük değişiklikler yapılarak Padişah tarafından kabul edilip talimat şeklinde yayınlanan bu reform paketine göre; Vilâyat-ı Selase'nin her bir vilayetinde "vâridât ve masârifât bütçesi" hazırlanacaktı. Tahsil edilen gelirler mülkî ve askerî masraflar dâhil olmak üzere "mahallî idarenin" ihtiyacına tahsis edilecekti. Aşar iltizam yöntemiyle tahsil edilecek toptan aşar ihalesi feshedilip bunun yerine köy-köy ve ahali namına ihale yapılacaktı. Aşarın ihalesine talip çıkmadığı zaman emaneten idare yöntemi uygulanacaktı. Vilayet gelirlerinin hepsi vilayet merkezindeki Osmanlı Bankası şubesine yatırılacaktı. Meclis-i Vükela'da sefirlerin önerileri olan bu düzenlemeler aynen kabule edilmiş buna ek olarak bütçelerin maliye müfettişlerinin katılımı ve yardımı ile genel müfettişin nezaretinde yapılması kararlaştırılmıştı. Ayrıca bu tarihte Kosova ve Manastır'da Osmanlı Bankası Şubesi olmadığı için bu vilayetlerde şube açılmasına karar verildi. **BOA, A.DVNSNZAM.d** 12, 10 Şubat 1318 (23.02.1903), s. 154-159; **Y.MRZ.d** 11055, 12 Mart 1319. (25.03.1903)

ve Selanik'e kadar sıçradı. Ayaklanmanın kanlı bir şekilde bastırılmasından sonra Avusturya ve Rusya, Viyana Tasarısı'nı Osmanlı idaresinin yetki alanını daha da kısıtlayacak biçimde revize etmeye karar verdiler. Böylece aynı yıl Mürzsteg Tasarısı olarak anılan yeni bir reform paketi hazırlanmıştı. Bu reform paketine göre vilayetlere Müslüman bir valinin yanında iki de Avrupalı temsilci atanacaktı. Hıristiyan nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak üzere atanacak Rusyalı ve Avusturyalı sivil ajanlar Genel Müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa'yla birlikte çalışacaklardı. Dolayısıyla Hilmi Paşa sürekli olarak bu iki ajanın kontrolü altında olacaktı. İkinci en önemli revizyon ise askerî alandaydı. Osmanlı devletinin hizmetinde olacak bir Avrupalı general, jandarma tensikatından sorumlu olacaktı. Edirne Vilayeti ile Kosova Vilayeti'nde, Arnavutların yaşadığı batı bölgesi bu tasarının dışarısında tutulmuştu. Osmanlı idaresi 1904 yılı itibariyle bu tasarıyı kabul etmek zorunda kalmıştı. Ancak aradan geçen bir yılda Mürzsteg Tasarısı, Makedonya bölgesinde huzur ve düzeni sağlamak yerine Avrupalı devletlerin dahi söz geçiremediği örgütler/çeteler nedeniyle çete faaliyetlerinin daha da artmasına sebep olmuştu. Bu sonucu ortaya çıkaran temel sebep, Makedonya'nın en önemli komiteleri olan İç ve Dış Örgüt tarafından Mürzsteg Tasarısı'nın, Makedonya'ya Avusturya-Rusya himayesini getireceği gerekçesiyle reddedilmesiydi.[568]

Vilâyat-ı Selase'de alınan önlemler yetersiz kalınca Almanya, İngiltere ve Fransa'nın da katılımıyla büyük devletler önce jandarma kuvvetleri içerisinde yürürlüğe konulan ıslahatın ve düzenlilik ilkesinin idarenin bütün alanlarına genişletilmesi konusunda direttiler. Bunun temelini malî idarenin ıslahı oluşturuyordu. Amaç büyük devletler tarafından atanan yabancı delegelerden oluşan bir malî komisyon[569] kurmaktı. Padişah buna yanaşmayınca, Vilâyat-ı Selase'nin malî idaresinin Osmanlı Bankası tarafından yürütülmesine karar verildi. Sonuçta,

[568] Tokay, **a.g.e.**, s. 41-49, s. 69, s. 71-72, s. 98-100; Kaya Bayraktar, **Makedonya Sorunu ve Uluslararası Malî Komisyon (1902-1909)**, 1. Baskı, Ankara, Birleşik Yayınevi, Ekim 2011, s.74-87. Taşradaki tahsildarlar da bu programa pek riayet etmiyorlardı. Avusturya ve Rusya sefaretleri, Bulgaristan'da tahsildarların mal sandığına dahi yatırılmadığı söylenen bazı vergiler tahsil ettiklerinden şikâyetçiydiler. **BOA, Y.A.HUS** 463/54, 9 L 1321 (29.12.1903).

[569] Vilâyat-ı Selase de kurulacak maliye komisyonu ve diğer malî konular üzerine hazırlanmış 15 maddelik talimat için bkz; **BOA, Y.MRZ.d** 13518, 6 L 1323 (04.12.1905).

Maliye Nazırı 1874 anlaşmasıyla tanımlanmış çerçevede Osmanlı Bankası'ndan Vilâyat-ı Selase'nin malî idaresini üstlenmesini talep etti.[570]

Vilâyat-ı Selase'nin malî işlemlerinin düzenli biçimde yapılabilmesi amacıyla yukarıda bahsedilen Osmanlı Bankası imtiyaznamesine zeyl olarak ayrıntılı bir nizamname[571] hazırlandı. Buna göre, Maliye Nezareti her malî yılbaşından bir ay evvel Vilâyat-ı Selase'nin her biri için hazırlayacağı ayrıntılı bütçeleri Osmanlı Bankası'na gönderecekti. Bu bütçelerin ekinde her bir sancak ve kazanın gelir-giderleri yer alacak, evrakların ikinci nüshaları muhasebeci ve mal müdürlerine gönderilecekti (md. 1). Vilâyat-ı Selase'nin –çeşitli borçlar ve tren teminatına tahsis edilenler hariç olmak üzere- diğer bütün gelirleri mülkî ve askerî masraflar da dâhil olmak üzere mahallî ihtiyaçlara sarf edilecekti (md. 2). Her bir vilayetin gelir-gider muhasebesi vilayet merkezindeki Osmanlı Bankası şubesince yapılacaktı. Buna göre kaza mal müdürleri her ayın sonunda yaptıkları masrafları, kullanılan sikkelerin cinslerini ve masraflardan arta kalan gelir miktarını gösteren hesaplarını sancak muhasebesine gönderecekti. Muhasebeci, merkez kaza da dâhil olmak üzere tüm kazaların yukarıdaki hesaplarını Osmanlı Bankası acentesine[572] teslim edecekti (md. 3). Aynı zamanda, merkez sancakta aynı usulle toplanılan gelir-gider hesapları yine banka acenteliğine teslim edilecekti (md. 4). Vilayetlerin merkez sancaklarına bağlı olan kazalarının hesapları ise günü gününe banka acentesine gönderilmek zorundaydı (md. 5). Vilâyat-ı Selase'de yapılacak masrafların ödeme emirlerinin yerine getirilmesi, banka acentesinin aynı gün yapacağı tetkik ve tasdike bağlı idi (md. 6). Acil masraflar ise Osmanlı Bankası acentesinin tasdikine gerek duyulmadan yapılacak, ancak ödeme sonrası acentenin tasdikine sunulacaktı (md. 7). Vilayetlerin gelir-gider defterlerinin tutulma biçimi Osmanlı Bankası ve Müfettiş-i Umumi

---

[570] Andre Autheman, **Bank-ı Osmanî-i Şahane: Tanzimattan Cumhuriyet'e Osmanlı Bankası,** Çev.: Ali Berktay, İstanbul, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2002, s. 165-166. Aslında 1874 anlaşması Banka'ya Osmanlının hazinedarı/defterdarı işlevlerini kazandırmıştı. Ancak sonradan mevcut koşullar sebebiyle bu işlev tam olarak yerine getirilemeyecektir. **A.y.**

[571] **BOA, Y.MRZ.d** 12895, 16 Şubat 1320 (01.03.1905); **İ.KAN** 3/1322.Z-2, 24 Z 1322 (01.03.1905); **Düstur**, T:1, C: 8, 24 Z 1322 (01.03.1905), s. 157-161.

[572] Spesifik bir örnek verirsek; Vilayat-ı Selase'nin malî işlemlerini yürüten Osmanlı Bankası şubelerine Selanik Vilayet İdaresi 1907 gelir tahakkuk bilgisini içeren gelir bütçesini Osmanlı bankası şubesine göndermiş, kısa bir süre sonra da gelen emir üzerine "*vilayet muvazenesinde muharrer mekadir-i Esâsî ittihaz edilerek sene-i merkume tahsilât-ı muhammenesini natık emval ve kaza üzerine tanzim olunan diğer bir kıta pusula mezkûr banka Muamelat-ı Maliye Direktörlüğü'ne tisyar*" olunmuştu. **BOA, TFR. I. SL** 204/20397, 14 S 1327 (07.03.1909).

tarafından belirlenecekti. Bu yolla belirlenen biçimde hazırlanan defterler banka acenteleri tarafından tutulacak ve defterdarların da aynı usulde hesap tutmaları Müfettiş-i Umumi tarafından emredilecekti (md. 8). Nizamnamede vilayetteki askerî maaş ve masraflarla, mülkî ve emekli memur maaş ödemelerinin Osmanlı Bankası acentesi tarafından bütçe tahsisatları çerçevesinde yapılacağı ve hiçbir özel ödemenin yapılamayacağı vurgulanıyordu (md. 10). Vilâyat-ı Selase'nin bayındırlık işleri için ayrılan % 5 lik kısım ise banka tarafından ayrılıp Ziraat Bankası'na gönderilecek makbuz senetleri mukabilinde ödenecekti (md. 11). Vilâyat-ı Selase'nin gelirleri giderlerini karşılamadığı dönemlerde vilayet bütçesinin açığı Maliye Nezareti'nden Rüsumat Emaneti'ne gönderilecek kambiyaller ile kapatılacak ve bu kambiyallerin bedeli de eşit on iki taksit ile Osmanlı Bankası tarafından geri ödenecekti (md. 12). Osmanlı Bankası Vilâyat-ı Selase'nin bütçe açığını 100.000 liraya kadar finanse etmeye yetkiliydi (md. 16). Son olarak Osmanlı Bankası yaptığı malî işlemlerden dolayı katlandığı maliyetler sebebiyle Vilâyat-ı Selase bütçelerinden yaptığı ödemeler için % 0.5 komisyon alacaktı (md. 17). Bununla birlikte, padişahın olumlu görüşü dâhilinde Maliye Komisyon-ı Alisi Osmanlı Bankası'na % 0.5'lik komisyon yerine her yıl sabit biçimde beş bin lira ödenmesi teklifi banka yetkililerince kabul edilmişti.[573]

Malî-idarî sorunları çözmekte yetersiz kalan bu düzenlemelerden tatmin olmayan yabancı devletler, durumu daha da ileri bir aşamaya taşıyarak; 1905 yılı sonuna doğru Vilâyat-ı Selase'nin maliyesini teftiş etmek üzere Üsküb'e memurlar göndermişlerdi. Osmanlı idaresi bu emr-i vakiyi kibarca reddetmiş ve memurların geri gönderilmesini sağlamıştır. Olayın Osmanlı idaresi için incitici tarafı, Meclis-i Vükela kararında taşra idarecilerine yabancı sefirlerin bu konudaki ısrarlarına karşı metanetle tavır almalarının salık verilmesiydi.[574] Bununla birlikte sefirlerin Vilâyat-ı Selase'nin malî işlerine yönelik teklifleri/müdahaleleri[575] devam ediyordu. Son raddede yabancı devletlerin Midilli'ye donanma göndererek gümrük ve telgraf

[573] **BOA, İ.KAN** 3/1322-Z-2, 24 Z 1322 (01.03.1905); **Düstur**, T: 1, C: 8, 15 M 1323 (22.03.1905), s. 165-167.
[574] **BOA, Y.MRZ.d** 13455, 29 Ş 1323 (29.10.1905); **Y.MRZ.d** 13452, 29 Ş 1323 (29.10.1905).
[575] Hüseyin Hilmi Paşa da sefirlerin Vilayat-ı Selase'yle ilgili hemen her konuya müdahale etmelerinden rahatsızdı. Bkz; **İSAM, HHP Evrakı**, 15/963, 11 S 1322 (27.04.1904).

dairelerini işgal etmeleri[576] yoluyla verdikleri gözdağı Osmanlı yönetimini oldukça huzursuz etmişti.[577] Bu dönemde artık yabancı devletlerin sefirleri yoluyla Rumeli vilayetleri üzerindeki idarî ve malî yaptırım teşebbüsleri peş peşe yapılan resmî yazışmaların konusu haline gelmişti.[578] Devlet kurumları arasında yapılan yazışmalarda Padişahın emri ve Meclis-i Vükela'nın da vurgusuyla yapılan bu tekliflerin hepsinin "*her zaman red ve müdafaa*" olunacağı kesin bir dille belirtiliyordu.[579] Osmanlı idaresi büyük güçlerin temsilcilerine gönderdiği notada, Vilâyat-ı Selase'deki reformlara önem verdiklerini, Osmanlı Bankası yoluyla bu vilayetlerin malî işlemlerinin yoluna konulmasının da bunun bir ispatı olduğunu belirterek, vilayetlere delege gönderilmek istenmesinin Osmanlı'nın iç işlerine müdahale anlamına geleceği ve bağımsızlığını zedeleyeceği konusunda ısrar ediyordu.[580] Vilâyat-ı Selase ve Osmanlı Bankası arasında imzalanan nizamnamenin uygulanmasını üstlenmek üzere bir komisyon kurulması teklifi de Osmanlı devleti tarafından reddedilmişti.[581] Osmanlı yönetiminin, güçlü devletlerin malî komisyon önerisine/dayatmasına karşı verilen red cevaplarından biri de, yapılmak istenenin Rusya ve Avusturya tarafından Vilâyat-ı Selase idaresi için hazırlanan ve bu kadar sert uygulamalar içermeyen Mürzsteg Programı'na uygun olmadığıydı. Hatta Musurus Paşa, İngiliz yetkililere Padişah'ın Malî Komisyon konusundaki düşüncelerini hiçbir şeyin değiştirmeyeceğini söylüyordu. İngilizler ise komisyonun kurulmasında ısrar ederek Avusturya'dan da destek almaya çalışıyorlardı.[582]

Osmanlı İdaresi'nin tüm karşı çıkışlarına rağmen nihayet 1905 yılı sonunda Rumeli Vilâyat-ı Selase Islahat-ı Maliye Komisyonu adıyla bir "Kontrol Heyeti"

---

[576] Turkey, No: 1 (1906), **Further Correspondence Respecting the Affairs of South-Eastern Europe**, Presented to both Houses of Parliament by Command of her Majesty, London, Harrison and Sons, March 1906, s. 105-106.

[577] **BOA, Y.MRZ.d** 13518, 11 S 1322 (27.04.1904); **Y.MRZ.d** 13554, 20 L 1323 (18.12.1905).

[578] **BOA, Y.MRZ.d** 13518, 11 S 1322 (27.04.1904); **Y.MRZ.d** 13545, 15 L 1323 (13.12.1905); **Y.MRZ.d** 13561, 22 L 1323 (20.12.1905); **Y.MRZ.d** 13554, 19 L 1323 (17.12.1905); **İSAM, HHP Evrakı**, 19/1241, 29.11.1905.

[579] **BOA, Y.MRZ.d** 13308, 25 C 1323 (27.08.1905).

[580] **Turkey, No:1 (1906), Further Correspondence, a.g.e.,** s. 50-51. Abdülahmid II'yi en çok rahatsız eden konulardan biri de yabancıların malî ıslahat konusundaki diretmeleridir. Çünkü -onun ifadesiyle- İngilizler, "*ıslahat-ı maliye namıyla umur-ı dâhiliye-i devlete müdahale*" ediyorlardı. Bkz; **BOA, Y.EE** 4/32, 29.Z.1305 (06.09.1888).

[581] **BOA, Y.MRZ.d** 13102, 11 Mayıs 1321 (24.05.1905); **Y.MRZ.d** 11886, 12 N 1323 (10.11.1905).

[582] **Turkey, No: 1 (1906), Further Correspondence, a.g.e.,** s. 48-49.

vücuda getirildi. Bu komisyon, Rumeli Genel Müfettişi Hüseyin Hilmi Paşa başkanlığında; Rusya, Avusturya, Almanya, İngiltere, Fransa ve İtalya devletlerinin temsilcileri ve Osmanlı Devleti tarafından atanan bir müşavirden oluşacaktı. Komisyon, Vilâyat-ı Selase'ye ait gelirleri tarh ve tahsil etmek ve bütçeyi düzenleyip uygulamakla görevlendirildi.[583] Meclis-i Vükela'nın 27 Ekim 1905 tarihli mazbatasında; "*Vilâyat-ı Selase-i şahane hakkında Rusya ve Avusturya devletleri tarafından teklif olunan müfredat-ı ıslahiye tamamen mevki-i tatbike konulmuş…*"[584] biçimindeki ifadesi artık Osmanlı idaresinin büyük devletler karşısındaki acziyetinin resmî dille ortaya konulmasıydı.

1905 yılı Ekim ayında hazırlanıp aynı yılın Aralık ayında nihai haline getirilen Uluslararası Malî Komisyon nizamnamesinde; Selanik, Manastır ve Kosova vilayetleri için iki yıllığına bir Malî Komisyon kurulduğu belirtilmektedir. Rumeli Genel Müfettişi Hilmi Paşa'nın başkanlığını yapacağı bu komisyon, Avusturya-Macaristan ve Rusya'dan iki sivil temsilci (civil agent) ile Osmanlı, Fransız, İngiliz, Alman ve İtalyan olmak üzere beş uzmandan oluşacaktı. Nizamnameye göre Komisyon, aşar dâhil olmak üzere vilayetlerdeki vergilerin tahsilâtını, vilayet bütçelerinin hem hazırlık hem de uygulama aşamasını ve aynı zamanda "*Osmanlı hükûmeti tarafından yürütülen malî reformları"* denetleyecekti (md. 1).[585]

Malî konulara ayrıntılı olarak yer veren bahsi geçen nizamnameye göre, Vilâyat-ı Selase'nin bütçesi ile ilgili öneriler en geç 1 Ocak tarihine kadar malî

---

[583] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 200. Bu komisyon geride Vilâyat-ı Selase bütçelerine dair raporların ve komisyon toplantı metinlerinin olduğu yüklü dosyalar bırakmıştır. Bkz; **Archives Du Ministère Des Affaires Étrangères**, Correspondance Politique et Commerciale, Nouvelle Sèrie, Turquie, (Fransız Dışişleri Bakanlığı Arşivleri), Dosya No: 412; 413; 461; 462, 1897-1914. Bu dosyalarda Edirne, Selanik, Kosova ve Manastır'ın gelir-gider ve borç dökümleri ve bu konular üzerine hazırlanmış ayrıntılı raporlar yazışmalar mevcuttur. Ayrıca 462 nolu dosyada Vilâyat-ı Selase içerisinde yer almamakla birlikte Yanya ve İşkodra vilayetlerinin hesapları da bulunmaktadır. Bu durum Avrupa devletlerinin aslında sadece Vilâyat-ı Selase'nin değil tüm Rumeli bölgesinin malî sistemiyle ilgilendiğinin bir göstergesidir.

[584] **BOA, Y.MRZ.d** 13375, 13 Eylül 1321 (26.09.1905).

[585] Bu nizamnamenin Osmanlı idaresinin ve nihayet müdahil devletlerin yaptığı ekleme/düzeltmelerle birlikte kaleme alınmış Fransızca ve İngilizce metinlerinin son hali için bkz; **Turkey, No: 1 (1906), Further Correspondence**, **a.g.e.,** s. 127-138. Devletlerin hazırladığı ilk taslak ve buna karşılık Osmanlı İdaresi'nin bazı düzeltmeler yaparak gönderdiği nizamname metinleri için sırasıyla bkz; **a.e.,** s. 89-92, s. 119-121. Tokay da eserinde bu nizamnamenin metnini vermiştir. Ancak nizamnamenin son hali 15 maddeden ibaret olmasına rağmen Tokay'ın verdiği metin nizamnamenin son hali olmayan 12 maddelik müsvedde metindir. Bkz; Tokay, **ag.e.,** s. 190.

komisyona sunulmak zorundaydı. Komisyon bu önerileri gelir ve gider başlıkları altında bir ay içerisinde inceleyecekti. Bahsi geçen bu bütçe jandarma ve polisi de içine alan mülkî idarenin[586] hesaplarını ayrıntılı biçimde içerecekti (md. 6). Burada normalden faklı bir uygulama; vilayet bütçelerinde yılsonunda bir fazla ortaya çıkarsa bu miktarın gelecek yıl yine aynı tahsisat konusuna nakledilmesi (carry forward) kararıydı (md. 7). Osmanlı Bankası her ay ayrıntılı olarak kaleme aldığı gelir-gider[587] bilgilerini komisyona sunacaktı. Ayrıca malî yıl bitiminden üç ay önce Osmanlı Bankası'nca bildirilen hesaplar komisyon tarafından tasdik edilmek zorundaydı. Vilâyat-ı Selase'nin hesabı bir merkezde –Osmanlı Bankası'nın Selanik'teki şubesinde- tutulacaktı (md. 8). Bu nizamname, Komisyon'a Rumeli bölgesindeki maliye memurlarını Osmanlı idaresinin onayıyla seçecekleri müfettişler yoluyla denetleme yetkisi veriyordu (md. 10).[588]

Malî Komisyon'un kurulmasıyla Hüseyin Hilmi Paşa'nın yetki alanı genişlemekle birlikte, aynı zamanda Rumeli bölgesinde Fransız ve İngiliz etkisi de artmış oluyordu. Rumeli'deki Rusya ve Avusturya etkisi ise azalmıştı.[589] Aslında Vilâyat-ı Selase'deki Maliye Komisyonu'nun kurulması uluslararası siyasî dengelerin değişmesinin bir sonucuydu. 1904 yılında gerçekleşen İngiliz-Fransız Antantı, 1904-1905 yılında yaşanan Rus-Japon savaşından Rusların yenik çıkması, 1905 yılında Rusya'da yaşanan devrim ve bu dönemde Avusturya'nın iç sorunlarla boğuşması Rus ve Avusturya devletlerini yıpratmış dolayısıyla Makedonya

---

[586] Sadrazam Ferid Paşa, nizamnamede sadece mülkî masraf ifadesinin kullanılmasıyla askerî masrafların sanki Vilayat-ı Selase bütçelerinde görülemeyeceği gibi bir sonuç çıkarılacağından askerî masrafların da nizamnameye eklenmesini talep etmiş sefaretlerden gelen cevapta nizamnamenin 12. maddesi yerine getirildiği müddetçe askerî masrafların Vilayat-ı Selase bütçelerinden karşılanmasında herhangi bir sorun olmayacağı cevabı verilmişti. Osmanlı idaresi de bunu zaten kabul ettiğini bildiriyordu. Bkz; **İSAM, HHP Evrakı** 19/1224, 14 KE 1321 (27.12.1905). Bahsi geçen 12. madde aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği gibi Osmanlı Bankası imtiyaznamesine zeyl olarak hazırlanan nizamnamede yer alan; Vilâyat-ı Selase'nin bütçe açıklarının Osmanlı idaresi ve Osmanlı Bankası tarafından karşılanması şartı idi.

[587] Makedonya reformlarının başladığı 1905 yılında Makedon aşar gelirleri Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne terk edilmişti. Ancak Fransızlar bu gelirin önceden sahip oldukları Selanik-İstanbul ve İzmir-Kasaba tren hatlarının masraflarına tahsis edilmesi sebebiyle uygulamaya karşı çıkmışlardı. Ayrıntı için bkz; L. Bruce Fulton, "France and the End of the Ottoman Empire," **The Great Powers and the End of the Ottoman Empire**, Edited by Marian Kent, Frank Cass, London, 2005, s. 146.

[588] **Turkey, No: 1 (1906), Further Correspondence**, **a.g.e.,** s. 127-138. Yukarıda sayılan bu görev ve yetkiler çerçevesinde, Malî Komisyon'nda görüşülen malî ve idarî nitelikli konu başlıkları için bkz; Bayraktar, **Makedonya Sorunu ve Uluslararası Malî Komisyon**, s. 118-119.

[589] Tokay, **a.g.e.,** s. 75-77; Ulutin, **a.g.e.,** s. 62.

üzerindeki etkinlikleri zayıflamıştı. Malî komisyonun kurulması teklifi bu dönemde ipleri eline alan İngiltere'den gelmişti. Hilmi Paşa'nın yetkilerinin artırılması ve Osmanlı taburlarının sayısının azaltılarak jandarma teşkilatının güçlendirilmesi de İngilizlerin fikriydi.[590]

Bunların yanında, 1907 yılı Ekim ayında toplanan Askerî Komisyon Konferansı'nda jandarma bütçesinin kontrolünün Malî Komisyon'un başkanı olan Genel Müfettiş Hüseyin Hilmi Paşa'nın elinden alınarak Jandarma Tensikatı Başkomutanı General Degiorgis'e verilmesi, dolayısıyla Hilmi Paşa'nın komisyondaki yetki gücünün azaltılması teklifi dahi gelmişti. Bu yolla Hüseyin Hilmi Paşa'nın malî komisyondaki konumu sembolik hâle getirilmek isteniyordu.[591] 1907 yılı başında Hilmi Paşa Sadaret'e gönderdiği yazıda, yabancı devletlerin her fırsatta Vilâyat-ı Selase'nin bütçe uygulamalarına müdahale etmelerinden yakınıyordu. Üstelik henüz tahsil edilemeyen gelirler askerin tayinat ihtiyacının yarısını dahi karşılamıyordu. Nisan ayı ortasında tahsil edilecek olan ağnam geliri ise Düyûn-ı Umumiye'ye tahsis edilmişti. Paşa, Mayıs ayına kadar askerî masrafların mahallî gelirlerle karşılanmasının imkânsızlığından bahisle merkezden para temini için adeta yalvarıyordu.[592]

1907 yılında Vilâyat-ı Selase idareleri üzerinde kurulan diğer bir siyasî baskı aracı gümrük vergisi geliriydi. Bu yıl Düyûn-ı Umumiye İdaresi, Makedonya vilayetlerinin bütçe açığını kapatmak üzere konulan % 3'lük (% 8'den % 11'e) ilave gümrük vergisinin toplanmasını denetlemeye başladı. Devletler bu ilave vergiden elde edilecek hâsılatın Makedonya reform programı çerçevesinde sarf edilmesini koşul olarak sunmuşlardı.[593]

Sonuçta, 1908 yılına gelindiğinde yapılan bütün bu reformların Vilâyat-ı Selase'nin malî durumuna bir katkısı olmamıştı. Dönem sonunda bölge memurları için durum yine aynıydı. Vilayetler bütçe açıklarını finanse etmeye çalışırken bir de

---

[590] Tokay, **a.g.e.,** s. 74-75, s. 78, s. 88-89.
[591] Tokay, **a.g.e.,** s. 81-82.
[592] **İSAM, HHP Evrakı**, 7/338, 30 Mart 1323 (12.04.1907).
[593] Blaisdell, **a.g.e.,** s. 13. Gümrük vergisi konusunda ayrıntı için ayrıca bkz; Bayraktar, **Makedonya Sorunu ve Uluslararası Malî Komisyon,** s. 94-101, s. 113-114.

yapılan reformların bütçelere yüklediği ek maliyetle meşgul oluyorlardı.[594] Aynı yıl Hüseyin Hilmi Paşa Abdülhamid II'nin özel kalemine gönderdiği mektubunda, Vilâyat-ı Selase'de vergiler toplanıldığı hâlde, giderlerin en önemli kısmını oluşturan askerî harcamalardan kaynaklanan bütçe açığından bahsediyor, merkezden daha fazla yardım ve ilgi bekliyordu. Ayrıca Paşa'ya göre öncelikle yapılması gereken uygulama askerî harcama işlemlerinin bir düzene sokulmasıydı.[595]

1905 yılında kurulan Vilâyat-ı Selase Malî Komisyonu da istenen başarıyı sağlayamamıştı. Ancak Makedonya için yapılan diğer reformlarla birlikte vergi toplama, diğer malî ve adlî sorunların giderilmesi, eğitim jandarma tensikatı ve bayındırlık ve sair alanlarda kısmi gelişmeler olduğu kabul edilmektedir.[596] Nihayet 1909 yılı Eylül ayında Uluslararası Malî Komisyon'un varlığına son verilip, Vilâyat-ı Selase'ye özgü olan bütçe uygulaması da iptal edildi. Bütün bu sıkıntıları yaşayan Osmanlı yönetimi 1912 yılının sonu itibariyle Makedonya'nın tamamından çekilmiş olacaktı.[597]

[594] Ulutin, **a.g.e.,** s. 66
[595] **İSAM, HHP Evrakı**, 22/1442, 10 Haziran 1324 (28.06.1908).
[596] Tokay, **a.g.e.,** s. 84, s. 94.
[597] Bayraktar, **Makedonya Sorunu ve Uluslararası Malî Komisyon,** s. 122-124; Autheman, **a.g.e.,** s. 165-166.

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT SONRASINDA MERKEZ – TAŞRA MALİYESİNDE REFORM, MALÎ TEVZİN UYGULAMALARI VE BÜTÇE SÜRECİ

2.1. Merkezî Maliyede Yapılan Malî Reformlar

Tanzimat'la birlikte merkezî malî idaredeki reform çabaları doğal olarak kamu maliyesi alanında da önemli değişiklikleri beraberinde getirecekti. Dönemin başlangıcında malî idarede yapılan en önemli düzenleme Maliye Hazinesi'nin kurulmasıyla tek hazine sistemine geçilmesi ve böylece devletin tüm gelir ve giderlerinin devlet hazinesinden görülebilmesiydi. 1846 yılında başlayan tahmini bütçe çalışmaları malî sistemin daha da kurumsallaşmaya başladığının diğer bir göstergesiydi. Devlet muhasebesinde yapılan en önemli değişikliklerden biri de hesapların "tahakkuk esası"na göre tutulmaya başlanmasıydı. Bütçe kapatma usulü olarak "egzersiz yöntemi" benimsenmişti. Bu yöntem sayesinde artık bütçelerde her yılın hesabı ayrı ayrı tutulacaktı. Bütün bu reformlar, doğal olarak sadece Osmanlı hükûmetinin inisiyatifiyle hayat bulmamıştı. Yapılan birçok reform, her fırsatta Osmanlı Devleti'nin idarî ve malî politikalarına müdahil olan yabancı devletlerin etki ya da katkılarıyla gerçekleşmiştir. Yukarıda kısaca bahsettiğimiz bu önemli gelişmelerin her birini ayrı başlıklar halinde incelemeye çalışacağız.

2.1.1. Tek Hazine Sistemi ve Tahmini Genel Bütçelerin Hazırlanması

Tımar sisteminin 17. asırdan itibaren maruz kaldığı değişim, aynı zamanda Osmanlı maliyesinin ve hazinesinin merkezileşme hikâyesinin başlangıcını oluşturur. Dolayısıyla Osmanlı malî sisteminin merkezileşme ve sonrasında tek hazineye geçiş serüveni, Osmanlı klasik döneminde askerî ve malî sistemin temelini oluşturan tımar sisteminin 19. asra doğru geçirdiği aşamalarla birlikte ele alınmalıdır.

Klasik Dönem (1453-1566)[*] ve sonrasındaki mevcut malî sistem, Merkezî Hazine (Hazine-i Amire), Tımar sahası ve Padişah Hazinesi (Ceyb-i Hümayun) olmak üzere üçlü bir kurumsal yapı üzerine oturmuştu. Bu dönemde taşra gelirlerini oluşturan has, zeamet ve tımar gelirleri (havass-ı vüzera) toplandıkları yerlerde ortaya çıkan askerî ve sair giderlere harcanıyor fakat merkezî hazine gelirlerini (Havass-ı Hümayun) kapsayan devlet bütçesi[1] içerisinde yer almıyordu. Özellikle 16. asrın başından itibaren bir taraftan dış dünyada yaşanan ticarî alanlardaki ve dengelerdeki değişimler ile askerî-ekonomik gelişmeler bir taraftan da Osmanlı Devleti'nin bu yeni dönemin etkisiyle maruz kaldığı enflasyonist ortam, nüfus artışı ve sair değişimler Klasik yapıyı zorlayan ve yeni düzenlemeleri gerekli kılan önemli unsurlar olmuştu. Yeni siyasî ve ekonomik ortama uyum sağlayamayan tımar sistemi de sarsılmaya başladı. Nitekim 17. asırda yaşanan uzun soluklu savaşlar bu sistemi iyice yıpratmıştı. Yine aynı dönemde maaşlarını zamanında ya da tam olarak alamayan askerî sınıf iltizam sektörüne[2] yöneldi. 16. asrın ikinci yarısından itibaren sayıları gittikçe artan bu sınıfın iltizam sektöründeki ağırlığı 1650'lerde en üst düzeye çıkınca, artık eski rekabet ortamının olmaması, iktisadî kapasite sınırına yaklaşılmış olması ve sair sebeplerle iltizam bedelleri neredeyse sabit hâle gelmeye başlamıştı. Çağın gerektirdiği gibi güçlü bir merkezî orduya ve dolayısıyla malî kaynağa ihtiyaç duyan devlet, 1695 yılından itibaren malikâne sistemine geçerek vergi kaynaklarını (mukataaları) ömür boyu tasarruf hakkıyla mukataanın en az birkaç yıllık hâsılatı (muaccele bedeli) üzerinden açık artırmayla özel kişilere satmaya başladı. Bu tarihten önce mukataalar ya iltizam ya da emanet yöntemiyle idare edilerek vergi tahsili yapılıyordu. Ancak iltizam, niteliği gereği bir yıl ya da

---

[*] Osmanlı İmparatorluğu'nun idarî hukukî ve diğer alanlarda kurumsal bir yapıya kavuştuğu altın çağlarını tanımlamak üzere Klasik Dönem olarak İstanbul'un fethedildiği tarihten (1453) Süleyman I'in ölüm tarihine (1566) kadar geçen süreyi ele alıyoruz.

[1] Devlet bütçesini ya da merkezî bütçeyi oluşturan temel gelir kalemleri, mukataa, avarız-nüzul ve cizye idi. Ayrıntı için bkz; Mehmet Genç, "Osmanlı Maliyesinde Mukataa Kavramı", **Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler,** C: 1, İstanbul, Ed.: Mehmet Genç & Erol Özvar, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2006, s. 58 ve s. 61; Ahmet Tabakoğlu, **Türk İktisat Tarihi**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, İstanbul, Dergah Yay., Aralık 2005, s. 203-207.

[2] 16. ve 17. asırlarda Dünya'da yaşanan nüfus artışı, enflasyon, kentleşme ve politik bozulmaların vergi tahsilâtına etkisi vergi tabanında değişimin (sapmanın) artışına sebep olmuştu. Coşgel ve Miceli'ye göre, bu sapmalardan dolayı vergi gelirini hesaplamanın maliyetli olacağını anlayan devletler vergi kaynaklarını kiraya verme (iltizam) yöntemini tercih etmişlerdi. Bkz; Metin M. Coşgel and Thomas J. Miceli, "Tax Collection in History", **University of Connecticut, Economics Working Papers**, 2007, s. 25-26, s. 28.

daha kısa sürelerle verilmesi sebebiyle, devlete sadece kısa vadeli finansman sunabilen bir sistemdi. İşte malikâne sisteminin ortaya çıkmasının bir sebebi de iltizam sisteminin sağlayamadığı bu uzun vadeli finansman imkânını sunmasıydı. Malikâne sistemiyle birlikte, askerî niteliklerini kaybeden birçok tımar alanı önce birer birer mukataa haline getirilerek merkezî idarenin gelir kaynakları arasına alındı, sonra da bu mukataalar malikâne olarak satılmaya başlandı. Vergi kaynaklarının bir nevi ömür boyu özelleştirilmesi olarak adlandırabileceğimiz bu sistemde, malikânecilerin ortalama yaşam sürelerinin dikkate alınmaması ve malikânelerin özel kişiler arasında el değiştirmesi, sistem içerisinde önemli bir handikap ortaya çıkarmıştı. Malikânelerine beklenen özeni gösteremeyen malikânecilerin büyük bir kısmı İstanbul'da ikamet ediyor ve mukataayı gayrı resmî biçimde iltizama veriyorlardı. Dahası malikâne sahiplerinin her yıl devlete ödedikleri taksitler (mal) sabit olduğu için yıllar geçtikçe enflasyon karşısında eriyen bu sabit gelirler hazine için önemsizleşmeye başladı. Devlet artık mülkiyetini ve kârını devrettiği mukataaların sadece ilk seferde aldığı yüklü miktardaki özelleştirme gelirleriyle (muaccele bedeli)[3] yetinmek zorunda kalacaktı. Sonraki yıllarda devlet, malikâneleri istenen fiyatlardan satılığa çıkaramamıştı. Ayrıca ellerinden tımarları alınan vali ve sancak beylerine taşradaki askerî masraflarını karşılamaları için 18. asrın başlarında "imdad-ı hazariye" ve "imdad-ı seferiye" adlarıyla iki vergi tahsis edilmişti. Fakat salınan bu vergiler de taşra amirlerinin ellerinden alınan hasların yerini hiçbir zaman dolduramadı.[4] Diğer taraftan valilere tahsis edilen imdad-ı seferiye vergisinin toplamasında merkezî role sahip olan âyanlar bu yolla valileri kendilerine bağımlı kılıyorlardı. Dolayısıyla valilere tahsis edilen vergi aynı zamanda onların gücünü

[3] Malikânenin "muaccele" bedeli Hazine-i Amire ve Darphane-i Âmire arasında paylaşılabiliyordu. Örneğin, Tanzimat'tan hemen önce hazırlandığını tahmin ettiğimiz bir belgeye göre, yapılan açık artırma sonucu sahipleri belli olan malikânelerin toplam muaccele bedeli olan 6.961 kuruşun 4.761 kuruşun Hazine-i Amire'ye; geriye kalan 2.200 kuruşun da peşinen Darphane-i Âmire'ye teslim edilmesi kararlaştırılmıştı. **BOA, C.ML** 199/8236, (Tarihsiz). 1839 yılına ait bir arşiv kaydına göre, mahlûl kalan malikânelerin padişah izni alınmadan satılmaması kararlaştırılmıştı. Bununla birlikte fazla bir miktar içermeyen mukataalar malikâne olarak satışa çıkarılabiliyordu. Örneğin, mahlûl kalan ve satılan cüz'i miktarlı malikânenin muaccele bedeli "resm-i dellaliye" ve "harc-ı aklam"la birlikte Hazine-i Amire'ye yatırılmaktaydı. **BOA, C.ML** 357/14647, 1.S.1255 (16.04.1839).

[4] Yavuz Cezar, "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi (TCTA)**, İletişim Yayınları, İstanbul, C: 4, s. 924-928; Mehmet Genç, "Malikâne", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C: 27, Ankara, 2003, s. 516-518; Mehmet Genç, "Esham", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C: 11, Ankara, 1995, s. 377; Mehmet Genç, "İltizam", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C: 22, Ankara, 2000, s. 156.

azaltan başka bir faktör haline gelmişti. Mukataaların kontrolü de artık voyvodalık ve mütesellimlik yapan âyanların eline geçmişti.[5]

Buraya kadar anlatılanlar, Klasik dönemden sonra alan olarak büyüyen ve büyüdükçe de dış dünyayla ilişkileri artan, ancak dış dünyadaki gelişmeleri içselleştiremeyen ve temel gelir kaynaklarını özelleştiren merkezî idarenin artık taşra üzerindeki denetim ve komuta gücünün zayıfladığını göstermektedir. Yani artık taşra, üstü kapalı biçimde merkezi yıpratmaya ve onu yeni politikalar üretmeye zorlamaktadır.[6]

Malikâne sistemi genişledikçe mukataaların iltizam yöntemiyle idaresi de yaygınlaşmıştı. Çünkü büyük bir kısmı İstanbul'da yaşayan malikâne sahipleri vergilendirmeyi kendileri yapmaz ya adamlarını görevlendirir ya da malikâneyi iltizama verirlerdi.[7] Malikânelerin yüksek faiz ödemeleri sebebiyle biriken iç borç yükünden kurtulmak amacıyla, 1760 yılına doğru yüksek gelirli mukataalar malikâne statüsünden çıkarılarak Darphane-i Âmire'ye bağlandı. Artık malikâne faizleri (kârları) özel kişilere değil hazineye gidecekti. Ancak 1768-74 Osmanlı-Rus savaşı yeni bir borçlanma dalgasının habercisi oldu. Yeni borçlanma metodunun adı "esham sistemi" idi.[8] Bu arada taşra gelirlerinin merkeze aktarılması doğal olarak eyalet ordularının daha da zayıflamasına sebep oldu. Malikâne sisteminin istenen etkinlikte çalışmaması ve devletin daha efektif ve daha çok para gereksinimi 1775 yılında bazı mukataaların[9] kârlarının hisselere bölerek satılmasını gündeme getirmişti. Eshamlar[10], malikâneler gibi kayd-ı hayat şartıyla satılıyordu. Eshamların kişiler arası tedavülü serbest olmakla birlikte, bu işlem vergiye/harca tâbiydi. Ancak 1786 yılında yapılan hesaplar esham satışından elde edilen gelirin esham sahiplerine

---

[5] İnalcık, "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", **Studies in Eighteenth Century Islamic History**, Ed. by. Thomas Naff, Roger Owen, Southern Carbondale, Illinois University, 1977, s. 29-30.

[6] Khoury'nin benzer çıkarımları için bkz; Dina Rizk Khoury, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Taşra Toplumu: Musul (1540-1834)**, Çev.. Ülkü Tansel, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999, s. 15.

[7] Genç, "Malikâne", **a.g.e.,** s. 517.

[8] Genç, "Osmanlı Maliyesinde Mukataa Kavramı", **a.g.e.,** s. 63.

[9] 1775'ten sonra malikâne sektöründen alınarak esham sistemine dâhil edilen mukataalar kâr hacmi yüksek olanlardı. Genç, "Malikâne", **a.g.e.,** s. 517.

[10] Ayrıntı için bkz; Genç, "Esham", **a.g.e.,** s. 376-380.

ödenen temettülerden daha az olduğunu ortaya çıkarmıştı. Üstelik -esham sisteminin ortaya çıkmasıyla- Hazine artık daha düşük fiyatla malikâne satışı yapmaya başlamıştı. Sonrasında 1787-1792 yılları arasında yaşanan savaşlar malî bunalımı ve sonuç olarak acil gelir ihtiyaçları sebebiyle müsadereleri artırdı. Bunun yanında, eshamdan ayrı olarak iç borçlanma yoluna gidildi. Dış borç alma girişimlerinde de bulunuldu. Ancak başarılı olunamadı. Paranın tağşişi yoluyla (enflasyon vergisi) ek gelir elde edildi. Ayrıca bu dönemde, halktan "cebel-ü bedeliyesi" adıyla özel bir savaş vergisi toplanmaya başlandı. Selim III döneminde (1761-1807) merkezin askerî ve idarî düzenlemeler için kaynağa ihtiyaç duyması çoklu hazine sisteminin ortaya çıkmasına sebep olmuştu. 1793 yılında İrad-ı Cedid Hazinesi ve sonrasında Zahire ile Tersane hazineleri kuruldu. Hazine-i Amire'nin eski işlevini yitirmesine rağmen görevine devam ettiği bu çoklu hazine döneminde İrad-ı Cedid Hazinesi malikâne ve esham sistemlerini tasfiye edip tımar sistemini tekrar eski günlerine kavuşturmak amacıyla kurulmuştu. Ancak tasfiye işlemi etkin bir şekilde yerine getirilemedi. Üstelik İrad-ı Cedid Hazinesi'nin sorumluluğundaki tımar sahalarının sayısı da artınca bunlar iltizama verilmeye başlandı. Yani ıslah edilmek istenen tımar alanlarının önemli bir kısmı ironik biçimde iltizama verilen mukataalara dönüşmüş; tasfiye noktasına gelen kurum ise tımar sisteminin kendisi olmuştu. İrad-ı Cedid Hazinesi'nin lağvedilmesiyle terk edilen bu uygulama devlete ekonomik maliyetler yanında önemli sosyal maliyetler de yükleyecekti. Çünkü bazı yerlerde tımarlar grup halinde -bazen yüzlercesi- bir kişiye ihale edilmişti. Dolayısıyla Selim III döneminde taşrada âyanların nüfuzları giderek arttı.[11] Burada, 17. asırdan beri devletin merkeziyetçi sistemi yerleştirmeye çalıştığı dönemlerde, taşrada mülkî ve malî organizasyonun zayıf ve yetersiz olması sebebiyle ayanlardan kaynaklanan adem-i merkeziyetçi eğilimlerin ortaya çıktığını görüyoruz. Merkezî idare için bu sorun Tanzimat döneminden sonra da yaşanacaktır.

İrad-ı Cedid Hazinesi'nin 1807 yılında lağvedilmesiyle Darphane-i Âmire'ye devredilen mukataaların bir bölümü 1806-1812 yılları arasındaki savaş masraflarını

[11] Cezar, "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", **a.g.e.,** s. 928-930; Yavuz Cezar, **Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. yy'dan Tanzimat'a Mali Tarih)**, 1. Bsk, İstanbul, Alan Yay., Mayıs 1986, s. 135-140, s. 151-207; Genç, "Esham", **a.g.e.,** s. 378; Genç, "Osmanlı Maliyesinde Mukataa Kavramı", **a.g.e.,** s. 64.

karşılamak amacıyla tekrar malikâne olarak satıldı. Sınırlı sayıdaki bu satış işlemleri 1826'dan itibaren giderek azaldı. Devlet artık ayanın iltizam sistemi içerisindeki etkinliğini kırarak vergi tahsil işini kendi kontrolü altına almaya çalışıyordu. Nitekim Mahmut II döneminde 1811-1839 yılları arasında bütün mukataaların iltizamı vali, mütesellim ve voyvodalara verildi. Merkezî idare bu yolla malikâne ve iltizam sektöründeki kontrolü büyük ölçüde sağlamıştı. Ancak Mahmut II'nin giriştiği yeni reformların büyük harcamalarıyla birlikte ortaya çıkan aşırı ve dengesiz vergi yükü, mükelleflerin şikâyetlerini artırdı. Bu arada malikâne sisteminin reforme edilmesi görevi 1827 yılında kurulan Mukataat Hazinesi'ne verilmişti. Devletin amacı artık kontrolden çıkan özel sektörün kamu sektörünün kapsamına alınmasıydı. 1840 yılına gelindiğinde Tanzimat dâhilindeki bölgelerde malikâne satışları tamamen sona ermiş ve vergi tahsil işi de özel sektörün elinden alınarak emanet sistemine (muhassıllara) devredilmişti.[12]

Sonraki yıllarda malikâne sahiplerine devlet tarafından kamulaştırılan malikâneleri için -tımar ve zeamet sahiplerine ödendiği gibi- hisselerine karşılık gelen bedeller ödeniyordu.[13] Yani devlet tarafından el konulan malikâneler için sahiplerine bir nevi maaş bağlanmaktaydı.[14] Bununla birlikte bazı bölgelerde malikâne sahipliğinin hala devam ettiği görülmektedir. Yani kişilerin malikâne tasarruf hakları ellerinden alınmış değildir. Mesela 1845 yılında Paşa Sancağı'nda bir malikâne sahibi tasarrufuna devam etmekteydi.[15] Yine Halep'te malikâne sahipleri sonradan kendi arzularıyla malikânelerini eshama çevirmişlerdi.[16] Suriye'deki malikâneler ise 1851 yılında kaldırılmak istenmiş ama tamamen başarılamamıştı. Çünkü hem köylü hem de malikâne sahipleri buna karşı çıkıyorlardı. En başta

[12] Genç, "Malikâne", **a.g.e.,** 517; Genç, "Osmanlı Maliyesinde Mukataa Kavramı", **a.g.e.,** s. 64; Genç, "İltizam", **a.g.e.,** s. 157.
[13] **BOA, A.MKT.MHM** 288/23, 12.B.1280 (23.12.1863). M. Nuri Paşa'ya göre, "*H. 1263 (M. 1847) yılında, bütün tımar sahipleri yaşamları boyunca geçerli olmak üzere, tımar bedellerinin yarısı ile emekli edildiler*", bkz; Mustafa Nuri Paşa, **Netayic Ül-Vukuat: Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi**, C: III-IV, Ankara, Haz.: Neşet Çağatay, TTK Yay., 1980, s. 299.
[14] **BOA, HR.TO** 457/85, 21.3.1874 (21.3.1874).
[15] **BOA, C.ML** 578/23739, 05.L.1261 (07.10.1845).
[16] **BOA, ŞD** 2222/24, 18.B.1307 (10.03.1890).

köylüler mevcut ortamda malikânelerin kamulaştırılması sonucu topraklarını kaybetmek istemiyorlardı.[17]

Osmanlı idaresinin 18. asırdaki malî politikalarından olup Tanzimat'tan sonra da bazı yerlerde uygulandığına şahit olduğumuz başka bir örnek de Malikâne-Divani sistemidir. Örneğin, Kerkük'deki bir caminin tamirat masrafları için Kuşlakiye adındaki malikânenin mahlûl olan hissesi caminin vakfına bırakılmıştı. Malikânenin açıkta kalan Divani Hissesi'nin de "*canib-i miriye ait olmak üzere*" Defter-i Hakani'ye kaydedilmesi kararlaştırılmıştı.[18] Burada bahsedilen "*divani hisse*" Osmanlı'nın 16. asrın başlarında özellikle Anadolu'nun bazı bölgelerinde uyguladığı Malikâne Divani Sistemi'nin[19] bir kalıntısı olmalıdır. Mevcut literatüre göre 19. asra kadar uygulanmasına devam edilen[20] bu sistemin 1897 yılında Kerkük'de hala uygulanması önemli bir istisna olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak Kerkük'deki bu Malikâne Divani'nin Klasik dönemdeki Malikâne-Divani sistemiyle tam olarak aynı olduğunu iddia edecek başka veriye sahip değiliz.

On sekizinci asırda eski tımar alanlarının merkezî hazine gelirleri arasına katılmasıyla merkezî hazinenin güçlendirilmesi kaygısı/politikası 19. asrın başlarında Mahmut II döneminde yeniçeri ocağı ile kapıkulu ocaklarının kaldırılması ve Asakir-i Mansure Ordusu'nun kurulmasıyla doruğa ulaştı. Çünkü hem merkez hem de taşra ordusunu kapsayan Asakir-i Mansure, merkezî hazinenin güçlendirilme sürecini hızlandırmış oldu. Bu amaçla Darphane-i Âmire'nin İrad-ı Cedid Hazinesi'nden devreden gelirleri ile Ceyb-i Humayun'un elindeki bazı gelir kaynakları Mansure'ye bırakıldı. Ayrılan yeni gelir kaynaklarını idare etmek üzere ayrıca Hazine-i Amire'nin bir şubesi olarak Mukataat Hazinesi oluşturuldu. Mukataat Nezareti kurulunca bu yeni hazine bağımsızlık kazanmış oldu. 1834'te Mukataat Hazinesi; Asakir-i Mansure Hazinesi ve Defterdarlığı'na (Mansure Hazinesi'ne) dönüştürüldü.

---

[17] Moshe Ma'oz, **Ottoman Reform in Syria and Palestine, 1840-1861: The Impact of the Tanzimat on Politics and Society,** London, Oxford University Press, 1968, s. 162.

[18] **BOA, Y.A.RES** 89/18, 15.Ca.1315 (12.10.1897).

[19] Bu sistem içerisinde yer alan malî birimlerde vergi gelirleri malikâne hissesi ve divani hissesi adıyla iki kısma ayrılır. Malikâne hissesi, vergi gelirlerinin bir bölümünün özel şahıs veya vakıflara ait olan kısmını; divani hissesi ise devlete ait olan kısmını göstermektedir. Ayrıntı için bkz; Mehmet Genç, "Malikâne-Divani", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C: 27, Ankara, 2003, s. 518.

[20] Genç, "Malikâne-Divani", **a.g.e.,** s. 519.

Mansure Hazinesi artık devletin en büyük ve en önemi malî kurumu haline geldi. Hazine-i Amire ise neredeyse işlevsiz hâle gelmişti. Nihayet 1835'de Hazine-i Amire Darphane-i Âmire'ye ilhak edildi ve bu yeni kurum Darphane-i Amire Defterdarlığı adını aldı. 1838'de Maliye Nezareti'nin kurulmasıyla Hazine-i Amire Darphane-i Âmire'den alınarak Mansure Hazinesi'ne ilhak edildi ve Mansure Defterdarlığı kaldırıldı. Maliye Nazırı artık hem Hazine-i Amire hem de Mansure Hazinesi'nin amiri konumundaydı. Ancak iki hazinenin de hesapları ayrı ayrı tutulmaktaydı. 1840 yılında hazine sayısının teke (Maliye Hazinesi) indirilmesiyle keskinleşen merkeziyetçi anlayışın diğer bir görüntüsü padişahların artık kendi öz gelirlerinden vazgeçerek adeta maaşlı/tahsisatlı bir memur olmayı kabullenmeleridir. Çünkü bilindiği üzere Tanzimat Fermanı'nın ilanından sonra Maliye Hazinesi'nin kurulmasıyla padişahların tahsisatları bu hazineden tahsis edilmeye başlanmıştır.[21]

Hazine-i Hassa Nezareti bütçesi içerisinde görülen padişah tahsisatı için sağlam gelir kaynakları bulunmaya çalışılıyordu. Defter-i Hakani, Rüsumat Emaneti, Orman ve Maadin Nezareti ile Posta ve Telgraf Nezareti gibi merkezî kurumların gelirleri yanında vilayet gelirleri de tahsis ediliyordu. Örneğin 1881 yılında Hüdavendigar, Ankara ve Konya vilayetlerinin tapu ve orman gelirleri dışındaki -mahallî masraflarından sonra arta kalan- gelirleri Hazine-i Hassa'ya tahsis edilmişti. Hazine-i Hassa'nın gelirleri Maliye Nezareti'nce düzenlenen bu tahsisatlardan ibaret değildi. Ebniye-i Seniyye tertibi, sarayın et tayinatı, şehzade ve sultanların tayinatları, çiftlik ve fabrika gelirleri ve sair gelirler Hazine-i Hassa'yı besleyen diğer gelir kaynaklarıydı.[22]

1840 yılında Maliye Hazinesi'nin kurulmasıyla birlikte devlet kurumlarının ve eyaletlerin gelir-giderleri merkezî bürokrasinin kontrolü altına alınmış oldu. Malî idarenin başındakiler bu yeni uygulamayla birlikte devletin hangi kurumunun ve hangi eyaletinin ne kadar gelir toplayıp ne kadar harcama yaptığını tek elden görebilecekti. Dolayısıyla, bütçenin "birlik prensibine" uygun biçimde

[21] Cezar, "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", **a.g.e.,** s. 930-932.
[22] Arzu T. Terzi, **Hazine-i Hassa Nezareti**, Ankara, TTK Yay., 2000, s. 120-122.

hazırlanmasına zemin oluşturulmuş oldu.[23] Ayrıca ülke içerisinde yapılan her harcama ve toplanılan her gelir -kayıt şeklinde de olsa- genel bütçede yer alacaktı. Böylece günümüzde bütçenin temel ilkelerinden biri olan "genellik ilkesini" andıran bir uygulamaya başlanmış olunuyordu.[24] Maliyede merkezileşmenin İstanbul'daki göstergesi tek hazine olan Maliye Hazinesi iken, taşradaki göstergesi de vergileri bu hazine adına toplayacak olan muhassıllardı.[25]

Osmanlı'da birlik ilkesine tam anlamıyla uyum aslında 1909-10 malî yılı bütçesiyle başlar. Bu uygulamanın öncüsü de Maliye Müşaviri Mösyö Loran'dır. Loran 1908 yılında kaleme aldığı muhtırada devletin mahkeme hâsılatı, tezakir-i osmaniye ve pasaport esmanı, emlak-ı emiriye icaratı, köprüler ve liman hâsılatı gibi bazı vâridâtın Maliye Hazinesi'ne aktarılmaksızın ilgili daireleri tarafından tahsil edilip kendi masraflarına harcamasını ve Rüsumat Emaneti ile Defter-i Hakani'nin ve Telgraf Nezareti'nin hesap işlemlerinin doğrudan Maliye Nezareti'yle ilişkili tutulmamasını eleştirmiştir. Bu birimlerin Maliye Nezareti'ne bağlı birer genel müdürlük gibi çalışmaları ve Maliye Hazinesi'nin emrinde olmaları gerektiğini belirtmiştir.[26] Nitekim Loran'ın haklı eleştirisi dikkate alınmış hem dairelerin vezneleri -çalışmanın birinci bölümünde bahsedildiği üzere- kapatılıp Maliye Nezareti'ne aktarılmış hem de 1909-10 malî yılı genel bütçesinde devletin tüm gelir ve giderleri toplu hâlde gösterilmeye başlanmıştı. Defter-i Hakani, Posta ve Telgraf ile Rüsumat Emaneti'nin mevcut statüsü ise korunmuştu. Alınan karar gereği, bahsi geçen daire gelirleri taşra mal sandıklarına yatırılacak ve ilgili idarenin taşradaki memurları bu gelirleri içeren aylık cetvelleri merkeze göndereceklerdi.[27] 1909-10 malî yılı bütçesini modern anlamda bütçe hakkına dayanılarak "önceden izin alma

---

[23] Tevfik Güran, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)**, Ankara, TTK Yay., XXV. Dizi-Sa. 8, 1989, s. 7.

[24] Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Genişletilmiş 2. Bsk., Ankara, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yay., 2005, s. 312.

[25] Bkz; Abdurrahman Vefik (Sayın), **Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No. 1999/352, 1999, s. 319.

[26] Bkz; **BOA, ZB** 25/84, 9 Z 1326 (02.01.1909); **MF.MKT** 1104/70, 11.S.1327 (04.03.1909). Daire gelirleri konusundaki bu uyarı aslında yıllar önce 1879'da Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun yabancı üyeleri tarafından da yapılmıştı. **BOA, İ.MMS** 66/3101, 20.05.1879 ("Aza-yı Ecnebiye Tarafından Tanzim Olunan Fransızca Mazbatanın Tercümesidir").

[27] Bkz; **BOA, ZB** 25/84, 9 Z 1326 (02.01.1909); **MF.MKT** 1104/70, 11.S.1327 (04.03.1909); Mihran Efendi**, Teşkilat-ı Maliye Dersleri**, Ed. Akif Hikmet ve M. Saadettin, Dersaadet, 1328/1912-13, s. 66-67.

ilkesi" gereğince hazırlanan ilk bütçe olması yanında, diğer bütçelerden ayırt eden ikinci bir özelliği de işte bu teklif sonucu "birlik ilkesi"ne dayanan bir uygulamayla devletin tüm gelir ve giderlerini içerisine alan en ayrıntılı ilk bütçe olmasıdır.[28] Sonradan yayınlanan bir iradeyle Loran'nın önerisi doğrultusunda "…*şimdiye kadar vâridât müdüriyeti canibinden rü'yet edilmekte bulunan Rüsumat, Reji ve Defter-i Hakani'ye müteallik* (ilgili) *umur ve muamelatının doğruca nezarete rabtı* (bağlanması)" kararlaştırılmıştı.[29] 1909 yılından itibaren artık ülke içerisinde toplanılan bütün gelirler devlet hazinesine ait olacaktı. Hiçbir daire yeni tahakkuktan olsun bakayadan olsun 1909 yılı Mart ayından itibaren kendi namlarına gelir tahsil edemeyeceklerdi.[30] Oysa sonraki yıllarda bu kuralın delindiği görülmektedir. Örneğin, Hüdavendigar'da önceden vakıflara ait olan ya da kişilerce bağışlanan bazı emlak ve akarlar maarif idaresi tarafından tapuya kaydedilip tamir ettirilerek kullanılmaya başlanmıştı. Mal memurlarının bu gelir kaynaklarına müdahale etme teşebbüsleri Maarif Müdürlüğü tarafından Maliye Nezareti'ne şikâyet edilmişti. Maliye'den gelen yazıda, maliye memurlarının bu emlak ve akara müdahale etmemesi isteniyor; bahsi geçen gelirlerin Maarif Komisyonları tarafından idare edilerek, o mahallin ibtidai mekteblerinin masrafları için kullanılacağı belirtiliyordu.[31]

Gerçi, on dokuzuncu asrın sonlarında dahi belli yerlerde, belli konular için halkın üzerine ayrıca vergi tarh edildiği görülmektedir. Örnek olarak, Edirne Vilayeti Dedeağaç Kasabası'na getirilecek su için katlanılacak masrafın yüklü olması (4.500 lira) sebebiyle, bu masrafa karşılık olmak ve masrafların bitimine kadar uygulanmak üzere yöre halkının üzerine vergi salınmıştı. Vergi çeşitli konular üzerinden

---

[28] 1909 malî yılı genel bütçesinin kalem ayrıntısı için bkz; **İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909**, Çev.: Fehmi Tümer, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koor. Kur. Baş. Yay., 2000, s. VII-XIX; **BOA, İ.DUİT** 82/36, 19.Ra.1330 (08.03.1912). Modern kamu maliyesi teorisine göre, parlamentonun bütçenin uygulanmasına izin verme yetkisi anlamında kullanılan bütçe hakkı ve bu hakka dayanılarak benimsenen bütçenin "önceden izin alma ilkesi" ile yukarıda bahsedilen bütçenin "birlik ilkesi" konularında ayrıntı için bkz; Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s. 387-391.

[29] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 21, 21 Mart 1328 (03.04.1912), s. 46.

[30] **BOA, ŞD.ML.NF.MRF** 447/49, 09.M.1329 (10.01.1911).

[31] **1327 Senesi Martından Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır**, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmanî, Dersaadet, 1328/1912 (Buradan itibaren, **1327 Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**…), 12 Mart 1327, s. 7-8.

alınacaktı; kasaba dâhilinde sarf olunacak petrol gazının sandığından üç, dakikin çuvalından iki, kesilecek öküzden 12, danadan 5, koyun ve keçiden 2, kuzudan 1 kuruş, oğlaktan 30 para alınması konusunda padişah iradesiyle ilgili mahallere mezuniyet verilmişti.[32]

Tek hazine sistemine geçtikten sonra yapılan en önemli reformlardan biri de 1846 yılından itibaren bir sonraki yıla ait bütçe gelir ve giderlerinin tahmin yoluyla belirlenmesi olmuştur. Tanzimat'tan önce hazırlanan ve gerçekleşmiş gelir-gider değerlerini içeren "kesin hesap cetvelleri" günümüzdeki anlamıyla tam olarak bütçe tanımına girmemekteydi. Çünkü bütçenin en önemli özeliklerinden biri, bir sonraki yılın gelir ve giderlerini tahmin eden yasal bir metin olmasıdır. Bu sebeple Osmanlı bütçeleri tabirini, 1846 yılında hazırlanmaya başlanan tahmini genel bütçeler için kullanmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Kısaca bu tarihten itibaren, modern bütçe sisteminde olduğu gibi *geçmişe yönelik değil; geleceğe yönelik tahminleri içeren bütçeler*[33] oluşturulmaya başlanmıştır.

1846 yılından itibaren hazırlanan bütçeler artık, öngörülen gelirlerin tahsil edilmesine ve giderlerin yapılmasına yetkili makamlar yoluyla önceden tasdik edilerek izin veren bir kanun metni özelliğini taşımaktaydı. Bu amaca uygun biçimde yapılan en önemli düzenlemelerden biri de bütçede tahsis usulünün uygulanmaya başlanmasıydı. Tahsis usulü sayesinde devlet gelirlerine göre giderlerin tayini ve sınırlandırılması yapılabilecekti. Bu gerekli bir uygulamaydı; çünkü Tanzimat'la birlikte hedeflenen idarî reformların temelini malî reformlar oluşturuyordu. Malî işlerin yoluna konulması da gelir-gider dengesinin sağlanmasına bağlıydı. Tahsis usulü, giderleri sınırlama ve gelirlere göre belli harcamaya imkân tanıma suretiyle bu amaca hizmet edecekti. 1841 ve 1842 yıllarında askerî harcamalar için uygulanan tahsis usulü 1846-47 yılından itibaren genişletilmiş; tüm gider kalemlerinin toplam gelirlerden ayrı ayrı tahsis edilmesi esası benimsenmişti. Ayrıca yıl içerisinde yapılan harcamaların bu tahsisatlar çerçevesinde yapılması sağlanacaktı. Merkez maliyesinde

[32] **BOA, İ.DH** 1361/1316Ş-46, 22.Ş.1316 (05.01.1899).

[33] Tanzimat öncesinde hazırlanan bütçeleri modern bütçelerden ayırmak üzere, bu anlamda yapılan bir vurgu için bkz; Halil Sahillioğlu, "Osmanlı İdaresinde Kıbrıs'ın İlk yılı Bütçesi", **Belgeler**, C: 4, S: 7/8, 1967, s. 1; Erol Özvar, "Rum Eyaletine Ait H. 1043-44/M. 1634-35 Tarihli "Bütçe"nin Tahlili", **Yeni Türkiye Yay**., **Osmanlı 3**, İktisat, Ed.: Güler Eren, Ankara, 1999, s. 151.

yapılan önemli değişikliklerden biri de 1258/1842-43 malî yılının Haziran ayından itibaren Hazine hesaplarının Rumi takvime göre tutulmaya başlanmasıdır. Bu uygulama, malî yılbaşının Mart, malî yılsonunun ise Şubat ayı olacağı anlamına geliyordu.[34]

2.1.2. Devlet Muhasebe Sisteminde Tahakkuk Esası'nın ve Egzersiz Yöntemi'nin Benimsenmesi

Devlet muhasebe sistemi, bütçe uygulamaları sırasında devletin yaptığı malî ve ekonomik faaliyetlerinden ortaya çıkan parasal sonuçların belli bir hesap sistemi çerçevesinde incelenmesidir.[35] Devlet muhasebe sistemleri dört başlık altında incelenmektedir. Bunlar; Kameral Sistem, Schneider Sistemi, Constante Sistemi ve Logismografi Sistemi'dir. Kameral Sistem'de, bütçenin gelir-gider tahmin, tahakkuk ve gerçekleşmeleri ayrı cetvellerde; bütçe tertibine göre gösterilmektedir. Schneider Sistemi'nde, bütçe işlemleri yanında mahsup işlemleri ve bütçe dışında yer alan alacak ve borç hesapları da tutulmaktadır. Constante Sistemi'nde bütçe hesapları yanında mal varlığı hesapları ve gelir-gider tahakkukları yer almaktadır. Bu sistem, gelir ve giderleri tahakkuk aşamasında kaydetme ilkesine dayanılarak oluşturulmuştur. En gelişmiş devlet muhasebe sistemi olan Logismografi Sistemi'nde ise, bütçe hesapları yanında yine malvarlığı hesapları yer almakta, bu hesaplar tutulurken mal sahibi devlet ile bu malları yöneten memurların hesapları ayrı ayrı kaydedilmektedir. Bu sistemde işlemler hem tarih hem de konu itibariyle aynı anda kaydedilmektedir. Günümüzde Türkiye'de benimsenen devlet muhasebe sistemi Logismografi Sistemi'dir.[36]

Osmanlı devlet muhasebesinde bütçe hesaplarını tutma ve kapatma yöntemleri günümüzde uygulanan yöntemlerden farklıdır. Devletin gelir ve

---

[34] Güran, **Bütçeler ve Hazine Hesapları**, s. 7-9; Öner, **Mali İdare**, s. 313.

[35] Ayrıntı için bkz; Gülay Coşkun, "Bütçe Uygulaması, Devlet Muhasebesi" **Devlet Bütçesi**, 1. Bsk., Eskişehir, Anadolu Üniverstesi, Açıköğretim Fakültesi Yay., No: 802, 2003, s. 75-76; Erkan Kararslan, "Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni", **Sayıştay Dergisi**, S. 54, Temmuz-Eylül 2004, s. 38.

[36] Coşkun, "Bütçe Uygulaması, Devlet Muhasebesi", **a.g.e.,** s. 78-79; Mahmut Selim Güler ve Miraç Gülçiçek, "Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Tarihi Gelişimi", **Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi,** 1/11, 2006, s. 57-58; Karaarslan, **a.g.e.,** s. 38-40.

giderlerinin daha sistemli ve kurumsal biçimde takip edilmesi amacıyla 1846 yılından itibaren uygulanmak üzere -bütçe hesaplarını kapatma usulü olan "egzersiz yöntemi"ne uygun biçimde- gerçekleşen gelirler ve giderler tahakkuk ettiği yılın hesabına kaydedilmeye başlandı (tahakkuk esası). Cari yılda tahsil edilen bir gelir ya da yapılan bir gider kalemi önceki yıllarda tahakkuk etmişse cari yılın hesabına değil tahakkuk ettiği geçmiş yılların hesabına kaydedilirdi. Dolayısıyla malî yıl bitmesine rağmen, "egzersiz yöntemi" kullanıldığı için bir yılın bütçesi o yılsonunda kapatılmıyordu. Bu yeni hesap tutma yöntemi sayesinde devletin belli bir yılda topladığı gelirleri ve yaptığı giderleri sonraki yıllarda da yine kendi yılı hesabında görüleceğinden malî yönetim her yıla ait hesap hareketlerini sonraki yıllarda da takip edilebiliyordu. Ayrıca bu karar gereğince gerek ihale gerekse emanet yöntemiyle toplanılan gelirler ve bunların bakaya miktarlarının ait oldukları yılları ve mahallerini gösteren defterler düzenleniyordu.[37] Osmanlı gibi egzersiz yöntemini kullanan devletler; Fransa, Avusturya, Belçika, Yunanistan, Romanya, Rusya ve Prusya idi. "Jestiyon (Yönetim Dönemi) Yöntemi"ni kullananlar ise, Amerika, İtayla ve İngiltere devletleri idi.[38]

1846 yılında benimsenen bu kararla taşradan gönderilen nakit, poliçe ve irad-masraf evrakının mahallinden gönderilecek defterlerde hangi mahallin, hangi tip geliri bulunduğu ve bu gelirin hangi yıla ait olduğu belirtilecekti. Defterlerde cari yıl tahsilâtı yanında geçmiş yıllara ait olup da cari yılda yapılan tahsilât miktarları da yıllar itibariyle ayrı ayrı gösterilecekti. Taşradan gelen defterlerin Hazine'ye ulaşmasıyla kalemlere havalesi sırasında Vâridât Muhasebesi'nden icabına göre yazılacak zimmet pusulaları ve poliçe defterleri diğer yılların gelirlerine karıştırılmadan her yıl için ayrı ayrı kaydolunacaktı. Yine Masârifât Muhasebesi'nden verilecek suretlere de diğer yılların masrafları karıştırılmayarak masrafların ait olduğu yıllar ayrı ayrı gösterilecekti. Sergi Muhasebesi'nde de hesaplar eski defterlere karışık biçimde yazılmayıp yevmiye defterleri ve her bir

[37] **BOA, MAD** 11858; **MAD** 11942; **MAD** 10557, R. 1262 (1846-47) s. 6; **İ.DH** 273/17125, 1269.N.17 (24.06.1853); Güran, **Bütçeler ve Hazine Hesapları,** s. 9 ve s. 129-130. Modern devlet bütçelerinde uygulanan bir bütçe hesabı kapatma yöntemi olan, Jestiyon (Yönetim Dönemi) yönteminde ise malî yıl sona erdiği zaman bütün bütçe hesapları kapatılmaktadır. Bu iki yöntemin ayrıntılı açıklaması için bkz; Aksoy, **a.g.e.**, s. 414-415.

[38] "Bütçe", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 3, No/S: 11, 1909, s. 324.

eyalet ve sancağın gelir ve gideri, mürettebatı ve zimematı ile poliçelerinin defterleri ayrı ayrı tutulacak ve yine cari yıl ile geçmiş yıl hesapları ayrı ayrı gösterilecekti. Yılsonuna (Şubat ayı sonuna) gelindiğinde ise teslimat, masârifât ve ilgili sergi pusulalarının defterleri Sergi Muhasebesi'nde düzenlenecekti. Bahsedilen defterler cari Rumi yılın Ocak ayında hazır bulundurulup nihayet Şubat ayı sonunda gerçekleşen bir aylık miktarlar da eklenerek Hazine'ye gönderilecekti. Böylece ertesi yılın başında bir önceki yılın gelir-gider miktarları bilinecek; Hazine hesabı görülmüş olacaktı. Geçmiş yıllara ait olup da gerçekleştirilemeyen gider ve gelirler ortaya çıkarsa, geçmiş bir yıla ait bakaya tahsilâtının aynı yılın bakaya giderlerden fazla olması durumunda bu miktar devletin ihtiyat masraflarına harcanmak üzere ayrı bir fonda tutulacaktı. Geçmiş bir yıla ait acil masraflar sermaye niteliğinde tutulan bu bakaya tahsilâtlarından (fondan) karşılanacak ve ilgili yılın masraf tertibinden para geldikçe (tahsilât yapıldıkça) ödenen bu miktar fona iade edilecekti.[39]

2.1.3. Osmanlı Maliyesinde Avrupa Etkisi ve Devlet Muhasebesinde Formelleşme

Yabancı devletler, Tanzimat'tan itibaren Osmanlı Devleti'nin malî ve ekonomik alanına daha çok nüfuz etmeye ve birçok uygulamada söz sahibi olmaya başlamışlardır. Bu söz hakkı, gerek ekonomik ve malî alanda faaliyet göstererek gerekse malî ve idarî alanda direkt görev alarak kendini gösterir. Avrupa'nın iktisadî düşünce altyapısıyla birlikte Osmanlı Maliyesi üzerindeki etkisi, idarî ve ekonomik unsurları da içerisinde barındırıyordu. Dolayısıyla Avrupa'nın malî alandaki etkisi sadece malî uygulamalardan yola çıkılarak anlaşılamaz. Malî sektörün dış güçler tarafından etkilenmesi, bilinçli biçimde reel sektörle eşanlı biçimde yürütülmüştür. Sonuçta, reel sektörden elde edilen imtiyazlar ya da fırsatlar etkisini malî alanda da gösterecektir. Bu iç içe geçmiş ekonomik ve malî ilişkiler ağında, doğal olarak bunun tersi de geçerli olacaktır.

Yabancı devletlerin ve temsilcilerinin Osmanlı idaresi ve maliyesi üzerine yaptıkları müdahalelerini sürekli biçimde iyi niyetle (!) sarf ettikleri tavsiye

[39] Güran, **Bütçeler ve Hazine Hesapları,** s. 130-135.

cümleleriyle haklı çıkarmaları (justification) ilgi çekicidir. Osmanlı Devletinde bulunan Fransız diplomat Engelhardt'ın kaleme aldığı eserinde Fransız elçisi Monsieur Thouvenel'den aktardığı şu sözler oldukça manidardır; "*Türkiye'nin yeni medeniyetin şan ve şeref kaynağı olan sosyal ilkeleri zorla kabul ve tatbik etmesi yeterli değildir. Avrupa devletlerinin de malî itibarları, zekâ ve ihtisasları, nasihat ve ihtarları ile sürekli olarak memleket servetinin gelişmesine ve ziraatı, sanayiyi, ticareti birçok engel ve güçlüklerden kurtarmaya çalışmaları gerekir. Avrupa, Türkiye denilen bu büyük bedenden çıkmak üzere bulunan ruhu ancak bu sayede yerinde tutabilir*."[40]

İngiltere 1870 yılına kadar Osmanlı üzerindeki bütün mesaisini malî ve idarî reformlar için harcasa da[41], Tanzimat döneminde daha çok Fransız nüfuzu[42] hâkimdir. Bu dönemde müttefik devletler ve özellikle Fransa, Kırım Savaşı'nda sunduğu yardımlara karşılık Osmanlı hükûmetini sürekli biçimde kontrol altında tutmaya çalışıyorlardı.[43] Fransızların özellikle idarî alanda Osmanlı üzerindeki etkisi tabii ki yadsınamaz. Nitekim Fransız yazar Eugene Morel, 1866'da kaleme aldığı eserindeki "*Türkiye düzenli bir merkezileşme üzerine en iyi dersleri Fransa'dan başka nereden alabilir?*" biçimindeki ifadesi bu etkiyi gözler önüne sermektedir. Bunun yanında, aynı yazarın "*bizim silahlarımızla kurtulmuş, bizim örgütlerimizle aydınlanmış olan Türkiye…*" biçimindeki iddialı ifadeleri de ilgi çekicidir.[44] Reşit Paşa'nın bir Fransız diplomata sarf ettiği "*biz daima Fransa'ya müracaat ederiz. Muhtaç olduğumuz ıslahatı bize gösteren Fransa'dır. Islahatımızın tamamlanmasını*

---

[40] Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye,** İstanbul, Kaknüs Yay., 1. Basım, 1999, s. 280.

[41] Tevfik Çavdar, **Osmanlıların Yarı–Sömürge Oluşu**, İstanbul, Ant Yay. 29, 1970, s. 58; Harold Temperley, "British Policy Towards Parlamentary and Constitutionalism in Turkey (1830-1914)", **The Cambridge Historical Journal**, Vol: IV, No: 2, s.156-191.

[42] Beyrut, İzmir ve İstanbul limanlarını Fransızlar inşa etmişlerdi. İzmir–Kasaba hattı Fransız sermayesiyle yapılmıştı. İstanbul Beyrut ve Selanik'te birçok kamu hizmeti Fransız şirketlerince yapılmaktaydı. Kuzey Anadolu'daki bazı madenleri Fransızlar işletiyor ve Türkiye'nin birçok yerinde Fransız ticarethaneleri faaliyetlerini sürdürüyordu. Nihayet Osmanlı tahvillerinin büyük bir kısmı Fransız uyrukluların elindeydi. Bütün bu özel çıkarlardan ötürü "doğudaki Fransız nüfuzunu geçmişte sağlamış olan dinî himayenin yerini malî bir himaye almış" olduğu görüşü öne sürülmüştür. Bu malî himayeye esas teşkil eden sermayenin çok önemli bir kısmı Düyûn-ı Umumiye Konseyi'nin güvencesi altında bulunmaktaydı. Donald C. Blaisdell, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali denetimi**, Çev: Ali İhsan Dalgıç, Doğu-Batı Yay., İstanbul Matbaası, 1979, s. 12-13.

[43] Engelhardt, **a.g.e.**, s. 73, s. 243.

[44] Morel, **a.g.e.**, s. 19, s. 21.

ve başarıyla neticelenmesini Fransa'ya borçluyuz"[45] sözleri Eugene Morel'in düşüncelerini tamamlar niteliktedir. Konumuz açısından Fransızların Osmanlı maliyesine etkisi de kayda değerdir. Nitekim Abdülhamid II, Osmanlı dış borçlarının birleştirilmesi projesi için ünlü maliyeci ve parlamenter Maurice Rouvier'i görevlendirir. Rouvier'in 1902 yılında Fransa Maliye Bakanlığı'na getirilmesiyle plan tamamlanamasa da Osmanlı hükûmeti bu planı kabul etmiştir.[46]

Almanya'nın Osmanlı Devleti'yle ilişkiye geçmesi diğer devletlerden sonra olmuştur. Rathmann, bu durumu Almanya kapitalizminin ve ihraç sanayilerinin geç gelişmesine ve bir de Alman mallarının karşılaştığı kötü ulaştırma koşullarına bağlar.[47] Mr. Block'un raporuna göre ise, 1888[48] yılından beri Osmanlı'ya "sızmaya başlayan" Almanlar "Osmanlı hükûmetine her sahada yatırım yaptılar". Avrupalı devletlerin Osmanlı'yı ekonomik olarak kendilerine bağlı kılması peşi sıra malî bağımlılığı da getirecekti. Bu malî bağımlılık en çok da taşra maliyesini vurmuştu. Şöyle ki, Almanlar ve Fransızlar demir yolu yapımını üstlenerek harcamaları karşılığında hem Osmanlı hükûmetine borç veriyorlar hem de kimi vilayetlerin gelirlerini toplama hakkını elde ediyorlardı. Örneğin, 1890'da Selanik-Manastır demir yolu hattının 99 yıllık işletme hakkını alan Almanlara bu bölgelerin vergi toplama hakkı verildi. Almanlar 1894'te demiryolları için 40 milyon frank borç verdiler. Bu borca ağnam vergisinden elde dilecek 163.636 sterlin karşılık olarak gösterilmişti. 1894'te İzmir- Kasaba- Alaşehir demir yolu hattının yapımına karşılık Aydın, Denizli ve Saruhan bölgelerinin vergi toplama garantisi verilmiş, 1902 yılında Konya-Bağdat demir yolu hattının yapımını finanse etmek üzere Konya, Halep ve Urfa bölgelerinin vergileri Almanlara garanti olarak gösterilmişti.[49]

---

[45] Engelhardt, **a.g.e.,** s. 481.

[46] L. Bruce Fulton, "France and the End of the Ottoman Empire," **The Great Powers and the End of the Ottoman Empire**, Ed. by Marian Kent & Frank Cass, London, 2005, s. 143.

[47] Lothar Rathmann, **Berlin-Bağdat, Alman Emperyalizminin Türkiye'ye Girişi**, 2. Baskı, İstanbul, Haz.: Ragıp Zarakolu, Belge Yay., Mayıs 1982, s. 24.

[48] 1888'e kadar Osmanlı topraklarındaki demiryolları Fransız, İngiliz ve kısmen de Avusturya sermayesinin egemenliğinde oluşturulurken, bu tarihten itibaren Deutsche Bank'ın girişimiyle imtiyazı alınmış olunan ya da Balkanlar ve Yakındoğu'da daha önce işletmeye açılmış olunan yaklaşık 2.000 km uzunluğundaki demir yolu Alman sermayesinin denetimine girmişti. Rathmann, **a.g.e.,** s. 43.

[49] Erol Ulubelen, **İngiliz Gizli Belgelerinde Türkiye, The British Documents on the Origin of the War 1896-1914**, **His Majesty's Stationary Office, London, 1927, 1. Kısım 1896-1908**, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 1967, s. 51-54. Almanların diğer ülkelerden farklı olarak sahip oldukları bir

1908'de Almanlar Konya demir yolunu önce Bağdat'a sonra da Basra körfezine uzatma hakkını kâr garantisiyle almışlardı. Osmanlı hükûmeti bu garantiyi karşılamak üzere Deutsche Bank tarafından yönetilen Anadolu Demir yolu Şirketi'nden borç aldı ve Aydın, Bağdat, Musul, Diyarbakır, Urfa ve Halep'in aşar gelirini Konya, Adana, Halep ve diğer bazı vilayetlerin de ağnam vergilerini bu borca karşılık gösterdi. Ülke geneli için bakıldığında Osmanlı Asya'sındaki 74 sancaktan 28'inin aşarı demir yolu kazanç garantilerine tahsis edilmişti.[50]

Osmanlı maliyesinin yabancı devletlerin ya da uzmanların etkisi altına girmesi Tanzimat yıllarında özellikle borçlanma ile bütçe hazırlık ve uygulamalarında görülür. 22 Ağustos 1850'de İngiltere'nin Bâb-ı Âli'deki elçisi Stratford Canning, Abdülmecid'e sunduğu raporda yapılması gereken malî ıslahatlar yanında batılı ülkelerden borç alınması tavsiyesinde de bulunuyordu. Padişah ve bürokratlar başlarda borçlanmaya sıcak bakmasalar da[51] Kırım Savaşı'nın ortaya koyduğu zorunlulukla birlikte 1854'ten itibaren Osmanlı borçları hızla artmıştır. İngilizlerin Bâb-ı Ali'yi borç almaları konusunda baskı altında tutmalarına rağmen aslında Osmanlı borçlarının büyük bir bölümü Fransız kaynaklıdır.[52] 1881-1914 yılları arasında Osmanlı borçlarının alacaklı ülkelere göre dağılımına bakıldığında tüm dönem boyunca Fransa'nın en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. 1881 yılında Osmanlı Devleti'nin dış borçlarının % 34,3'ü Fransa kaynaklıdır. Dönem sonuna doğru artmaya devam eden bu oran 1914 yılında % 53'e ulaşmıştır.[53]

1878 yılında İstanbul'daki İngiliz Elçisi Henry Layard'ın Abdülhamid II'ye sunduğu rapor da yabancıların Osmanlı'ya bakışı ve etkisi konusunda diğer bir önemli örnektir. Layard raporunu dönemin İngiliz Dışişleri Bakanı Salisbury'nin

---

başka üstünlük Filistin'in şehirleri olan Yafa'da (1866) ve Hayfa'da (1879) kurdukları tarım kolonileridir. Bkz: Çavdar, **a.g.e.,** s. 96-97. Osmanlı ekonomisi üzerindeki Alman etkisinin ayrıntısı için ayrıca bkz; Çavdar, **a.g.e.,** s. 127; İlber Ortaylı, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Alman Nüfuzu**, 3. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, 2002, s. 45-73, s. 127-170.

[50] Rosa Luxemburg, "Emperyalizmin Mısır ve Osmanlı İmparatorluğu'na Girişi", Çev.: Ragıp Zarakolu ve Erol Özbek, Rathmann, **a.g.e.,** s. 186-187.

[51] Bu dönemde İstanbul'da bulunan İngiliz albayı Rose'a göre, Osmanlı aydınlarının çoğu "Frenk hırsızlarından borç almama, ülkeyi tehlikeli bir borçlanmanın yükü altına sokmama" düşüncesine sahipti. Bkz; Çavdar, **a.g.e,** s. 39.

[52] Çavdar, **a.g.e,** s. 40-41.

[53] Şevket Pamuk, **Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913)**, 3. Bsk., İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yay., Mart 2005, s. 84.

direktifiyle hazırlamıştır. Rapor, adlî, idarî, malî konular yanında spesifik olarak Doğu vilayetlerinin idarî ve ekonomik gelişimi üzerine hazırlanmıştı. Diğer yabancı uzmanların hazırladıkları raporlarında ve Osmanlı bürokratlarının sürekli olarak tekrarladığı temennilerinde olduğu gibi birçok yuvarlak cümle barındıran Layard'ın raporunda dikkati çeken en önemli husus, hemen bütün alanlarda yapılacak reformlar için Avrupa'dan tam yetkilerle donatılmış müfettişler ve uzmanların getirtilmesi teklifidir. Bu teklif Rusya ve Prusya örnekleri verilerek pekiştirilip rasyonalize edilmeye çalışılır ve İngiliz Devleti'nin her zaman Osmanlı menfaati için çalıştığı vurgulanır.[54] Nitekim bu tavsiyeler çalışmanın birinci bölümünde görüldüğü üzere sonraki yıllarda hem malî hem de idarî alanda yerini bulmuş; tavsiyeden öteye geçip politikaya dönüşmüştür.

En başta belirttiğimiz gibi devletler arasındaki malî ve ekonomik ilişkilerin iç içe geçmişliği birbirinden bağımsız hareket edilmesini engellemiş ve her iki alandan da tavizler verilerek Avrupa'nın etki alanına girilmiştir. Örneğin, 1903 yılında Osmanlı hükûmeti artan malî bunalım sebebiyle gümrük resimlerini % 11 oranına çıkarmak istemiş ancak, dış güçlerin karşı koyması sonucu resimler % 8'de dondurulmuştu. Bu istek Batılı ülkelere verilen yeni tavizler sonucunda ancak 1907 yılının Temmuz ayında gerçekleştirilebilmişti. 1910'da Osmanlı Devleti'nin gümrük resmi üzerine tekrar % 4'lük bir artış getirme düşüncesi üzerine İngilizler bu teklifi, Basra-Kut'ül Amara-Bağdat demir yolu hattı imtiyazı için yapılan anlaşma sonucunda ancak 1913 yılında kabullenmişlerdi. Çünkü Avrupalılar da Osmanlı Devleti'nin bu büyük projeleri karşılamak için gelire muhtaç olacaklarını biliyorlardı. Reel sektörle malî sektörün iç içe olduğunun başka bir görüntüsü olarak, Alman bankası olan Deutsche Orient Bank'ın 1908 yılında İstanbul'un elektriğini sağlamak amacıyla kurduğu elektrik şirketini örnek verebiliriz.[55] 1912 yılına gelindiğinde Osmanlı'daki yabancı sermayenin % 88'i Alman, İngiliz ve Fransız

[54] Layard'ın raporunun tam metni için bkz; Münir Aktepe, "Osmanlı İmparatorluğu'nun Islahı Hakkında İngiltere Elçisi Layard'ın II. Abdülhamid'e Verdiği Rapor", **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi**, 1969, S: 22, s. 13-27. Ayrıca Layard, 1879 yılı sonunda gayri resmi olarak Abdülhamid II'ye sunulmak üzere dokuz maddelik; idarî, malî ve adlî konularla ilgili aynı çerçevede bir reform layihası hazırlamıştır. Ayrıntı için bkz; Ali Karaca, **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993, s. 41.

[55] Bkz; Çavdar, **a.g.e.,** s. 133-134, s. 140-144.

kaynaklıydı. Avusturya-Macaristan'ın Osmanlı'nın finansörü konumundaki rolü artık eski önemine sahip değildi.[56] Tek başına incelendiğinde, Britanya'nın son dönemde Osmanlı'daki yabancı sermaye yatırımları içerisindeki payı aslında eski önemini kaybetmişti. Nitekim, 19. asrın başında yabancı yatırım fonlarının en büyük payını oluşturan İngiliz sermayesinin toplam yabancı sermaye yatırımları içerisindeki payı, 1908 yılında -devlet borçları dışarıda tutulduğunda- % 16'ya düşmüştür.[57]

1875 yılında Viyana'da Osmanlı maliyesinin Avrupalı bankerlerin gözetimi altına alınacağı söylentileri yayılmıştı. 1875 yılında ilan edilen moratoryum bu duruma tuz biber ekmişti.[58] Bu yılda Osmanlı merkezî idaresi 200 milyon İngiliz Lirası'na ulaşan dış borçların yıllık ödemelerini karşılayamaz hâle gelmişti. 1881 yılında Osmanlı hükûmetiyle alacaklıların temsilcileri arasında Osmanlı borç ödemelerinin tekrar başlatılmasını öngören Muharrem Kararnamesi, devlet gelirlerinin önemli bir kısmını Avrupa denetimi altına sokmuştu.[59] Osmanlı Devleti'nin malî iflasını ilan ettiği 1875 yılı sonrasında yaşanan bu gelişmeler sonucu, Avrupa'nın malî etkisinin ve Avrupa'ya olan bağımlılığın artması ve nihayet 1882 yılında Düyûn-ı Umumiye İdaresi'nin göreve başlaması Osmanlı maliyesi açısından kırılma noktalarından biriydi.[60]

---

[56] F.R. Bridge, "The Habsburg Monarchy and the Ottoman Empire, 1900-18", **The Great Powers and the End of the Ottoman Empire,** Edited by Marian Kent, London, 2005, s. 32.

[57] Donald Quataert, **Osmanlı Devleti'nde Avrupa İktisadi Yayılımı ve Direniş (1881-1908)**, İstanbul, Çev.: Sabri Tekay, Yurt Yay., 1987, s. 19.

[58] Şevket Kamil Akar, Hüseyin Al ve Kaya Bayraktar, **Osmanlı Finans Sisteminde Çağdaşlaşma: Para, Banka ve Borsa Alanında Gelişmeler (1840-1875)**, İstanbul, TÜBİTAK Proje No: 108K571, Ocak 2011 (Yayın Aşamasında), s. 73, s. 183-184.

[59] Blaisdell, **a.g.e.,** s. 9 Mihran Efendi, 1875'teki tadil-i tediyata sebep olarak hükûmetin Bosna-Hersek isyanından dolayı katlanılan askerî masrafları öne sürdüğünü belirtir. Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 261. Abdurrahman Şeref de aynı görüştedir. Şeref'e göre bu dönemde malî durumun kötülüğü yanında Hersek'te çıkan isyan devleti olağanüstü askerî harcamalar yapmaya sevk etmişti. Oysa hazine mevcudu olağan harcamaları dahi karşılamaya yetmiyordu. Dolayısıyla Mahmut Nedim Paşa 1875 yılı Ekim ayında yayınlattığı kararnameyle dış borçların ve genel eshamların faiz ve anapara taksitlerinin yarıya indirildiğini duyurmuştu. Abdurrahman Şeref**, Tarih Konuşmaları (Tarih Musahabeleri),** İstanbul, Haz.: Eşref Eşrefoğlu, Kavram Yayınları, 1978, s. 97. Bu konu için ayrıca bkz; Mahmud Celaleddin Paşa, **Mir'at-ı Hakikat**, C: 1, Haz.: İ. Miroğlu, M. Derin, M. Halacoğlu ve Ö. Akdaş, İstanbul, Tercüman 1001 Temel Eser, No: 138, 1979, s. 97-103.

[60] Blaisdell, **a.g.e.,** s. 93. Bu dönemde malî iflas sadece Osmanlı'ya özgü değildi. 1893 yılında Sırbistan ve Yunanistan'da, 1900 yılında da Bulgaristan'da malî iflaslar yaşanmıştı. Sonuçta, bu ülkelerde de Düyûn-ı Umumiye İdaresi benzeri kurumlar tesis edildi. Bu bağlamda, 1895 yılında Sırbistan'da *Sırp Otonom Tekel Yönetimi*; 1897 yılında Yunanistan'da *Avrupa Malî Komisyonu*

Bu dönemde, Osmanlı Devleti'nin vesayet altına alınmasına dair senaryolar dahi gündeme gelmekteydi. İstanbul'da görevli ismi verilmeyen önemli bir yabancı bürokratın dile getirdiği bir senaryoya göre, ilk önce malî idaresi ele geçirilen Osmanlı Devleti'nin daha sonra askeriyesi kontrol altına alınacak (örneğin harcamaları azaltılıp zayıflatılacak) ardından Hıristiyanlar kullanılarak karışıklık çıkartılacaktı. İngiliz Parlamentosu'nda da Osmanlı Devleti'nin vesayet altına alınmasına dair nutuklar atılmaya başlanmıştı. Dahası 1886'da Prens Bismark ve Lord Salisbury arasında yapılan görüşmede hilafetin Osmanlılardan alınarak Mısır'a verilmesi dahi düşünülmüş, hatta Mısırlılarla ve diğer ilgili Araplarla görüşmeler yapılmıştı. Ancak bilinmeyen bir sebepten dolayı bu girişim sonuçsuz kalmıştı.[61] 1890'ların başında Avrupalı güçlerin Osmanlı Devleti'nin malî ve idarî yönetimini ele geçirmek için yaptığı başka bir plana göre Osmanlı Devleti'nin idaresi Avrupalı bakanların ortak sorumluluğuna bırakılacaktı. Buna göre Osmanlı Bankası direktörü Edgar Vincent Maliye Nazırı, Rus görevli Savaş Nazırı ve bir Fransız da Dâhiliye Nazırı olacaktı. Sadrazam ise Avrupalı güçlerin onayıyla belirlenecekti.[62]

Osmanlı Devleti ilk detaylı ve gerçekçi (!) bütçesini kitapçık şeklinde 1863 yılı için hazırlamıştır. Bu bütçenin hazırlanmasında dış baskılar ve tavsiyelerin önemli etkisi olmuştur. Karal'a göre, "*zaten ilk Osmanlı bütçesi de yabancı tesiriyle meydana gelmiş ve yabancılara emniyet telkin ederek onlardan borç para almak için meydana getirilmiştir. Gerçekten bütçenin bu hususta bir tesiri görülmüştür*" sözleriyle bu görüşü desteklemektedir.[63] Dönemin tanıklarından Farley de, 1860'ların başıyla önceki yılların Osmanlı malî sistemini karşılaştırırken, 1860'lardan önce düzenli bir malî sistemin olmayışından ve devletin gelir-giderlerinin dahi bilinmediğinden[64] bahisle; artık devletin düzenli olarak bütçelerini yayınladığını ve önceden yabancı kreditörler Osmanlı'nın kapısını çalmazken

---

kurulmuştu. Bkz; Kaya Bayraktar, **Makedonya Sorunu ve Uluslararası Malî Komisyon (1902-1909)**, 1. Baskı, Ankara, Birleşik Yayınevi, Ekim 2011, s. 54.

[61] **BOA, Y.PRK.TKM** 17/50, 22.L.1307 (11.06.1890).

[62] "Plan For Turkish Reform", **The Washington Post**, Nov. 18, 1896, s. 1; "A New Scheme For Turkey", **New York Times**, Nov. 18, 1896, s. 5.

[63] Karal, **a.g.e.,** C VII, s. 232.

[64] M. Nuri Paşa da eserinde; Safveti Paşa'nın Maliye Nazırlığı (1841-1845) yaptığı dönemde ve sonrasında, emanet yönteminin uygulandığı yıllara ait aşar gelirinin bir türlü tespit edilemediğinden bahsetmektedir. Bkz; Mustafa Nuri Paşa, **a.g.e.**, s. 289.

Osmanlı'nın artık Avrupa borsalarından borçlanabildiğine vurgu yapar.[65] Osmanlı büyükelçileriyle yabancı diplomatların sürekli biçimde malî-idarî konularda dirsek temasında olduğu da bir gerçektir.[66] Dolayısıyla, Osmanlı idaresinin bütçe sisteminde gerçekleştirdiği yenilikler ve borç alması arasında direkt bir ilişki söz konudur.

Bütçe üzerine oluşan formelleşme eğilimi Osmanlı'nın kriz yıllarına rastlar. 1861 yılında Osmanlı'nın yeni bir dış borç talebi üzerine İngiliz hükûmeti, Hobart ve Foster adlı uzmanları ülkenin malî ve ekonomik durumunu rapor etmek üzere İstanbul'a göndermiştir. Bu uzmanlar hazırladıkları raporlarında devletin gerçekçi bir bütçe hazırlaması, Maliye Nazırı'nın görevinin yeniden tanımlanması ve yetkilerinin artırılması gibi çeşitli önerilerde bulunmuşlardır. Hobart ve Foster'ın hazırladıkları bu rapor[67] Osmanlıların uluslararası finans piyasasındaki risk durumunu analiz etmek üzere yapılan ilk çalışma idi. Ayrıca Osmanlı Bankası (Ottoman Bank) yetkilileri de bu konuda Osmanlı Devleti'ne tavsiyelerde bulunmuşlardı. Sonuçta dış baskılar, borçlanmaya duyulan ihtiyaç, uzmanların tavsiyeleri Osmanlı Hükûmeti'ni gerçekçi ve ayrıntılı bir bütçe yapmaya mecbur kılmıştı. Burada bütçe hazırlığından bahsederken sadrazamın gösterdiği çaba ve katkıları da yadsımamak gerekir. Sadrazam Fuat Paşa 1862 yılında padişah Abdülmecid'e sunulmak üzere hazırladığı ayrıntılı raporunda bütçe konusuna da değinmiş, malî teşkilat ve düzenlemelerde önemli işler yüklenmiştir.[68]

Bir yıl sonra Padişah'ın Ali Paşa'ya hitaben yazdığı 26 Şubat 1863 tarihli hatt-ı hümayun da Fuat Paşa'nın bir yıl önce bahsettiği konulara değinmesi açısından

---

[65] Bkz; J. Lewis Farley, **Turkey**, London, Sampson Low, Son and Marston, 1866, s. 89-90.

[66] Türkiye'nin malî ve idarî durumu hakkında Londra sefiri Musurus Bey'in Lord Parlmerston'la yaptığı görüşme için bkz; **BOA, HR.SFR (3)** 48/5, 10.C.1276 (4.1.1860). Yine Musurus Bey ile Lord Russell arasında Hobart ve Foster'in İstanbul'daki görevleri konusunda yapılan görüşme için bkz; **BOA**, **HR.SFR (3),** 59/13, 16 M 1278 (24.7.1861).

[67] Raporun transkripsiyon metni için bkz; **Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları (1861-1892),** Ankara, Derleyen: Nezih Vercan, Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2000/355, Nisan 2000, s. 13-70.

[68] Keiko Kiyotaki, "Ottoman State Finance: A Study of Fiscal Deficits and Internal Debt in 1859-63", **London School of Economics, Department of Economic History, Working Paper**, No: 90/05, April 2005, s. 1-2; Abdüllatif Şener, **Osmanlı Maliyesinin Şeffaflaşması, Yayımlanan İlk Bütçeler**, İstanbul, Kapı Yay., 2009, s. VIII-IX; Öner, **a.g.e.,,** s. 325-326. Fuat Paşa'nın raporunun metni için bkz; Coşkun Çakır, **Osmanlı Maliyesi**, Küre Yay., İstanbul 2001, s.325-334. Fuad Paşa'nın raporunun analiz edildiği bir çalışma için bkz; Haydar Kazgan, "Fuat Paşa'nın Sultan Abdülaziz'e Sunduğu Şubat 1862 Tarihli 1861 yılı Bütçe Gelir ve Giderleri Gerekçesi ve Yorumu", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, S. 3, Nisan 1992, s. 175-192.

manidardır. Padişah imparatorluk masraflarının kısılmasına ve bütçe dengesinin sağlanmasına vurgu yapmıştır. Padişah, kişisel değerlendirmeyle birşey yapılmamasını hem taşra da hem de merkezde gereksiz memur istihdam edilmemesini, taşra idaresinde de valilerin fazla masraf yapmamasını ve uygun kişilerin atanmasını emretmiştir.[69] Malî ıslahatla ilgili 19-20 Ocak 1862 tarihli hattında Abdülmecid, "*bütün dünya bilir ki malî mesele tüm hükûmet işlerinin ruhudur*" ifadesini kullanır. Padişah, devamında "kaime" dolayısıyla olağanüstü harcamalar yapıldığından bahisle malî reformların devletin refah veya gelişmesine imkân verebileceğini yazar. Ayrıca idarî reformlar da malî reformlar sayesinde yapılabilecektir. Padişah, her yıl bütçenin yapılması ve yayınlanması gerektiğini, nezaretlerin ortak biçimde çalışmasını, gelir ve gider arasındaki dengenin sağlanmasını ve borçların ödenmesi gerektiğini belirtir. Ayrıca Maliye Nezareti'nin özel ve bağımsız bir idarî karaktere sahip olması gerektiği de Abdülmecid'in yaptığı en önemli vurgulardandır.[70] Hatt-ı hümayunların Londra sefaretine gönderilen Fransızca çevirilerinden verdiğimiz bu bilgiler Osmanlı Devleti'nin ilk ağızdan Avrupa'ya verdiği güven mesajının ve idarî-malî propagandanın başka bir yüzünü göstermektedir. Bu yuvarlak ve ucu açık mesajlar aslında Osmanlı'nın kendi içinde sürekli tekrarlanan fakat şimdi de dışarıya karşı sarf edilen iyi niyetli sözlerden başka bir şey değildir. Nitekim Lord Russell da iyi niyet davranışlarını tekrarlayarak yukarıda bahsedilen malî ıslahat üzerine kaleme alınan hatt-ı hümayuna karşılık Türkiye'deki malî ıslahattan dolayı duyduğu memnuniyeti Musurus Bey'e bildirmiştir.[71]

Bütçe yukarıda ifade edildiği gibi Osmanlı Devleti için aynı zamanda siyasî ve ekonomik bir propaganda aracıydı. Fuat Paşa ve sonrasında hükûmetin başında yer alan Âli Paşa bu gerçeğin farkındaydı. Nitekim Âli Paşa 1864-65 genel bütçesinin beş nüshasını Londra büyükelçisi Musurus Bey'e göndermiş, bütçelerin orada kullanılmasını ve ilgililere iletilmesini/duyurulmasını özellikle vurgulamıştı.[72]

[69] **BOA, HR.SFR (3)** 75/18, 12.3.1863.
[70] **BOA, HR.SFR (3)** 62/6, 22.01.1862.
[71] **BOA, HR.SFR (3)** 62/35, 13.02.1862.
[72] **BOA, HR.SFR (3)** 97/18, 11.01.1865.

Yabancıların bütçe hazırlıklarındaki diğer bir etkisi bütçe kalemlerinin gösterimindeki (bütçe formundaki) değişikliklerde görülmektedir. 1860'larda hazırlanan bütçe metinlerinin eskiye göre daha standart bir şekilde ve gruplara ayrılmış kalemler biçiminde hazırlandığını görüyoruz. Örneğin artık bütçe gelirleri dolaylı- dolaysız vergiler, diğer vergiler ve maktu vergiler biçiminde hazırlanıyordu. Giderler ise dış borç kalemlerinden başlıyor, iç borçlar, maaş giderleri ve nezaretlerle dairelerin giderleri biçiminde sınıflandırılıyordu.[73] Merkezî idare bu dönemde fevkalade bir masraf ortaya çıktığında bunu finanse etmek için mevcut vergilere geçici bir zam yaparak ya da borçlanmaya giderek geçiştirmeye çalışıyordu. Mevcut bütçe gelirlerinin fevkalade giderlerle harcanması tercih edilen bir uygulama değildi. Çünkü mevcut gelirler olağan giderlere dahi yetmiyordu. [74]

Avrupa etkisinin malî idare alanındaki görünümüne baktığımızda; Tanzimat'ın ilk yıllarında yabancı uzmanların tavsiyeci ya da uzman biçiminde değil; birer aktör olarak malî sistemdeki güçleri belirginleşmiştir. Örneğin 1859'da kurulan Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun yedi üyesinden üçü yabancı idi. Bunlar İngiliz asıllı Osmanlı Bankası Müdürü, Avusturya Maliye Bakanlığı'ndan bir bürokrat ve Fransa'dan bir bankacıydı. Yabancı üyeli bu komisyon emlak ve akar vergisi ile temettü vergisinin temelini atan çalışmalar yapmışlardı.[75]

Yabancı uzmanların malî sistemin bir parçası olmasının yolu olarak 1874 bütçe nizamnamesinde[76] 1855 nizamnamesinden farklı olarak bütçe komisyonunda yabancı üyelere de yer verilmesinin önü açılmıştı. Nitekim 1874 yılı bütçesi için oluşturulan komisyonda muteber yerli ve yabancı sarraflar bulunuyordu.[77] Yine 1875

[73] Örnek olarak 1859-60, 1860-61, 1862-63 vd Bütçeler için bkz; Güran, **Osmanlı Mali İstatistikleri: Bütçeler (1841-1918)**, Ankara, DİE Tarihi İstatistikler Dizisi, C. 7, Eylül 2003, s. 50-60.
[74] **Düstur**, T:1 C: 8, 01 R 1323 (05.06.1905), s. 217-28.
[75] Abdullah Mutlu, **Tanzimat'tan Günümüze Türkiye'de Vergileme Zihniyetinin Gelişimi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, Yay. No: 2009/390, Ankara 2009, s. 57. Yabancı devletler Osmanlı devlet teşkilatı içerisinde kendi uzmanlarının bulunmasını istemekle beraber, Hıristiyan Osmanlı vatandaşlarının bürokrat olarak atanmalarına özel bir ilgi gösteriyorlardı. Örneğin, Lord Lyons Lord Stanley'e yazdığı mektupta, Adalet Komisyonu'na üç Hıristiyan üyenin alınması ve Baltazzi'nin Maliye Nazırı yardımcısı ve banka yöneticisi olarak atanması müjdesini veriyordu. **BOA, HR.SYS**, 478/1, Vesika: 214, 06.03.1867.
[76] "Devlet-i Aliyyenin Bütçe Nizamnamesidir", **Düstur,** T: 1, C: 3, s. 226-231, 6 Temmuz 1290 (18. 07. 1874).
[77] **BOA, Y.EE** 24/66, 08 M 1291(25.02.1874); **İ.MMS** 48/2060, 9 M 1291(26.02.1874).

yılı bütçesini hazırlayan komisyonda Osmanlı Bankası Genel Müdürü Morgan Foster ile "muteberan" iki sarraf bulunmaktaydı.[78] 1880 yılında oluşturulan Islahat-ı Maliye Komisyonu'na üye olarak İngiltere'den Edward Harrison ve Fransa'dan Tricou gönderilmişti. Bu komisyonun diğer önemli üyeleri arasında ise yine Osmanlı Bankası Genel Müdürü Foster ve Crédit Lyonnais Müdürü Mercet vardı.[79] Bu yabancı üyelerden Foster, Mercet ve Tricou'nun hazırladığı bir rapor yabancıların Osmanlı maliyesi üzerindeki düşüncelerini açık biçimde ortaya koymaktadır. 1879 yılı bütçe hazırlıkları aşamasında 20 Mayıs 1879 tarihinde hazırlanan bu rapor, Osmanlı'nın 1880 malî yılı bütçesinin hazırlık aşamasında da dikkate alınmış ve bütçenin rapor ve çalışma dosyaları arasına alınmıştır.[80]

Raporun idarî ve malî alanda yapılması gereken önlemler hakkındaki tavsiyeleri yanında konumuz açısından önemli olan nokta malî denetim önerisidir. Yabancı üyelerin raporuna göre, Osmanlı Devleti'nin malî idaresinin Avrupalı bir maliye bakanına ihale edilmesi gerekirse de Osmanlı'nın hissiyatına dokunacağı için bunda ısrar edilmeyecektir. Ancak Osmanlı maliyesi üzerinde "*ciddi bir kontrolün tesisinden başka çare*" olmadığı da vurgulanmaktadır. Bu kontrol Maliye Nezareti'nde Avrupalı memurlar tayin edilmesiyle sağlanacaktı. Rapora göre, bu memurlar gelir ve giderlerin yapılmasını kontrol edecek ve gerçekleştirilecek reformlar üzerine tekliflerde bulunabileceklerdi. Raporda yabancı memurların maliyenin hangi birimlerinde görev alabilecekleri de izah edilmişti. Buna göre doğrudan Maliye Nezareti'nin emrinde çalışacak olan bu memurlar; Tahrirat Kalemi Müdürlüğü, genel giderlerin kontrolü, rüsumat ile doğrudan alınan vergi ve rüsum-ı mütenevvia işleri ve son olarak muhasebe ve genel borç hizmetlerinde istihdam olunmalıydı. Bir de Avrupalı müfettişlerden oluşan bir heyet oluşturulup bu heyet Maliye Nezareti'ne müzakere yoluyla yardım edecek, vilayetlerde tayin olunan memurları belirleyecek ve taşradaki açık artırma ve azaltmaların düzenli biçimde

[78] **BOA, Y.EE** 72/3, 05 C 1292 (09.07.1874) (Devlet-i Aliyyenin Doksan Bir Senesi Muvazene Defteridir). Bu konuda ayrıca bkz; Şevket Kamil Akar**, "**1876-1908 Yılları Bütçelerine Göre II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", İstanbul Üniversitesi, SBE, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, No: 8389, 1998, s. 22-23 (Buradan itibaren "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi")

[79] Ö. Faruk Bölükbaşı, **Tezyid-i Vâridât ve Tenkih-i Masârifât II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare**, İstanbul, Osmanlı Bankası Yayınları, 2005, s. 18, s. 20.

[80] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 28 Ca 1296 (20.05.1879) ("Aza-yı Ecnebiye Tarafından Tanzim Olunan Fransızca Mazbatanın Tercümesidir").

yapılmasına nezaret edecekti. Raporda, Maliye Nezareti'nin içerisinde malî işlemleri kontrol ve takip için merkezde bir malî idare oluşturulması öneriliyordu. Buna göre Maliye Nazırı'nın başkanlığında nezaretin amirleri (müdürleri) ve umum müfettişler bir Maliye Meclis-i Kebiri oluşturacaklardı. Bu meclisin birinci görevi maliye kanunlarının Düstur'u (kanun kitabı) olmak üzere maliyeye dair nizamname ve kararnameleri toplamak ve özel bir mecelle (maliye kanunları kitabı) hazırlamaktı. Vilayet vergilerinin tahsili, defterdar ve umum müfettişin sorumluluklarına verilecekti. Umum müfettişlerin Avrupalı olmaları şart koşuluyor ve gerek doğrudan Avrupa'da ve gerek birkaç yıl Osmanlı topraklarında ikamet ederek mahallî adet ve lisana vakıf kişilerden seçilmeleri öneriliyordu. Müfettiş, defterdardan ayrı biçimde ve yine Maliye Nezareti'nin emri altında çalışacaktı. Yani defterdar onun amiri konumunda olamayacaktı. Kendisi tahsilât dönemlerinde ya da gerek gördüğü herhangi bir zamanda teftiş turnesine çıkabilecekti. Ayrıca müfettişin maiyetinde müfettiş yardımcıları bulunacak ve bunlar da kaza ve liva merkezlerinde ikamet edeceklerdi. Ayrıca muhasebe idaresi maiyetinde bir istatistik kalemi oluşturulmalı ve her bir vâridât şubesinde bir Deavi Kalemi bulunmalıydı.[81] Yabancı üyelerin verdikleri bu tavsiyeler 1881'de Düyûn-ı Umumiye İdaresi'nin yani mevcut ortamın doğal bir sonucu olarak, Osmanlı malî alanında oluşturulacak malî denetimin bir habercisi gibidir.

Bunların yanında Osmanlı arşiv kayıtlarında 1 Nisan 1879 tarihli sadece Foster imzalı bir rapora daha rastlanmıştır. Foster raporunda öncelikle Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun gelir tahminini eleştirmiş, gerçekçi tahminin 14.300.000 Osmanlı Lirası değil - 4.000.000 liralık Rüsumat Emaneti gelirinin avans ödemesine karşılık gösterildiği ve kaimenin kaldırılması için de 2.300.000 lira harcanacağı için - bu iki kalem tenzil edildiğinde tahminin 8.000.000 Osmanlı Lirası olması gerektiğini yazmıştır. Oysa devletin masraf tahmini 20.000.000 Osmanlı Lirası'dır. Foster önemli oranda bütçe açığı yaşayacak olan Osmanlı maliyesini dört ana başlık altında incelemiştir. Bunlar, gelirler, giderler, kaime ve borçlanmadır. Foster'a göre yıllardan beri devlet gelirlerinin artırılması için çabalar gösterilse de mükelleflerden tahsil edilen gelirin pek azı Hazine'ye girmektedir. Malî idare düzensizdir, teftiş

[81] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 28 Ca 1296 (20.05.1879).

uygulaması ise yoktur. Oysa İngiltere'nin gelirleri 1839 yılında 40.000.000 lira iken maliyenin düzgün idare edilebilmesi sayesinde şimdi 80.000.000 lirayı aşmıştır. Fransa'da da aynı gelişme söz konusudur. Foster Osmanlı maliyesinin iyi işlemesi için düzenli bir malî idarede "muktedir" memurların istihdam edilmesini, tasarruf yapılmasını ve özellikle devletin tahammülünün üstünde yapılan askerî masrafların kısılmasını önermektedir. Foster'a göre şimdi kaime "ölmüş hükmünde" olduğundan tedavülden kaldırılmasından başka çare kalmamıştı. Borç konusuna gelince, devlet genel borçların faizlerini ödeyemiyor ve alacaklılar da devletten alacaklarını tahsil edemiyorlardı. Devletin borç alabilmesi için borç verenlere karşı güven ortamını sağlaması gerekmekteydi. Foster'a göre bu güvenin yerleşebilmesi için de yukarıda öğütlediği politikaların bir an evvel uygulanması gerekiyordu.[82]

Abdülhamid II'nin ilk yıllarında, malî idarenin reformu için devletin önünde üç temel alternatif vardı. Bunlardan ilki devletin tüm gelir bürolarını yabancıların kontrolüne teslim etmekti. İkinci alternatif, tecrübeli yabancı uzmanların dış ülkelerin temsilcileri olarak Osmanlı Devleti'nin yönetimine müdahale etmeleri yerine onları maliye müsteşarlığı ya da Rüsumat Emaneti gibi devlet kurumlarının hizmetine almaktı. Diğer bir alternatif yabancı uzmanları vilayetlerde maliye müfettişi olarak istihdam etmekti. Clay'a göre, aslında bu alternatiflerin hepsi benimsenmişti. İlk olarak 1879 yılında vilayet müfettişlikleri oluşturuldu. İkinci olarak dolaylı ve dolaysız vergilerden sorumlu olmak üzere iki gelir bürosu oluşturuldu. Üçüncü reform birinci bölümde ayrıntılı olarak bahsettiğimiz Fransız stilinin örnek alındığı Divan-ı Muhasebat'ın kurulmasıydı. Divan'ın başkanlığını Ohannes Tchamich üstlenmişti. Ayrıca Edwards Efendi Osmanlı Bankası'nı temsilen üyeler arasında bulunuyordu. 1880 yılında Maliye Nezareti'nin bünyesine Alman

[82] **BOA, Y.PRK.ML** 1/68, 8 R 1296 (01.04.1879). Dönemin önemli bürokratlarından Tevfik Biren, Abdülhamid II'nin istibdat zamanlarında gerçekçi bütçe hazırlanmasına imkân vermediğini; memleketi kendi çiftliği ve ahaliyi de o çiftliğin demirbaşı gibi gördüğünü ileri sürmektedir. Biren'e göre, aslında 1908 Meşrutiyet'inde de gerçekçi bütçe tanzimi yoktur ve yapılan bütçlerin uygulaması sakattır. Ayrıntı için bkz; Fatma Rezan Hürmen, **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, C: 1, 1. Bsk., İstanbul, Pınar Yay., Mart 2006, s. 64-67, s. 83.

asıllı Herr Wettendorf katılmıştı. 1880 yılının sonunda gümrük idaresine bir Alman uzman daha atanacaktı.[83]

Sonraki yıllarda malî idarede gerçekleşen önemli bir gelişme olarak; 10 Ocak 1897'de padişahın onayıyla Maliye Nezareti içerisinde malî işlemleri ve bütçe hazırlıklarını takip etmek üzere "Heyet-i Müşavere-i Maliye" adında bir birim oluşturulmasına karar verildi. Bu heyet için hazırlanan talimatta[84], ikisi Osmanlı memuru ikisi de yabancı uzmanlardan oluşan dört kişilik bir heyet oluşturulacaktı (md. 1). Yabancı üyelerin tarafsız iki ülke olan İsviçre ve Belçika'dan gönderilmesi benimsenmişti. Mazbata iradeye sunulduğunda Abdülhamid II ilginç biçimde bu ülkelerden gönderilen uzmanların birisinin "Almanyalı"[85] olmasını istemişti. Bu memurlar gerekirse görevli olarak taşraya gönderilebileceklerdi (md. 2). Heyet-i Müşavere merkezî dairelerin (nezaretlerin) şubelerini tetkik etmeye yetkiliydi (md. 3). Daireler (ve nezaretler) Heyet'in tebliğlerine uymak zorunda idiler. Daireler ve Heyet arasında bu konuda ihtilaf çıktığında ise son kararı Divan-ı Muhasebat verecekti (md. 6). Bu maddenin içeriğinden heyete sadece danışmanlık rolü verilmediği, aynı zamanda icracı bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Yine talimata göre Heyet, Divan-ı Muhasebat nezdinde çalışabilecek ve dairelerin hesaplarını kontrol, kesin hesaplarını gönderme zamanlarını takip edebilecek ve Divan-ı Muhasebat'a bu konularda şikâyette bulunabilecekti (md. 4). Ayrıca heyetin altı ayda bir rapor hazırlaması ve bu raporun Divan-ı Muhasebat ile Meclis-i Vükela kontrolünden geçtikten sonra padişaha sunulması kararlaştırılmıştı (md. 7).

İngilizlerin malî ve idarî sistem içerisindeki etkileri dönem sonunda da devam etmiştir. 1908'de İngiliz Ernest Cassell Türk Milli Bankası'nın kuruluş hazırlıkları için İstanbul'a davet edilmiştir. Yine 1908-1909 yıllarında William Willcocks, Nafia

---

[83] Christopher Clay, **Gold For The Sultan. Western Bankers and Ottoman Finance, 1856-1881: A Contribution to Ottoman and to International Financial History**, London-New York, I.B. Tauris Publishers, 2000, s. 448-449.

[84] "Heyet-i Müşavere-i Maliyeye Talimat Müsveddesidir", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 29 KE 1312 (10.01.1897), s. 229-231; **BOA, İ.ML** 20/1314.Ş.04, 7 Ş 1314 (11.01.1897).

[85] Sonraki yazışmalarda heyet üyeliğine Belçika'lı bir memurla Paris'de Kredi Lyon Bankası'nın direktörünün alınmaya çalışıldığı görülüyor. **BOA, İ.ML** 21/1314.N.03, , 1 N 1314 (03.02.1897).

Nezareti'ne müşavir mühendis olarak atanmış, Richard Crawford Maliye Nezareti başdanışmanı sıfatını almıştır.[86]

Osmanlı maliyesinde yaşanan tüm sorunlarla birlikte kurumsallaşma politikaları dönem sonuna kadar devam etmiştir. Özellikle Abdülhamid II döneminde hem merkez hem de taşra malî işlemlerinde kurumsallaşmanın bir göstergesi olarak formel uygulamalar daha hissedilir ölçüdedir. Bütçelerin hazırlanmasında, hesapların tutulma şeklinde, gelir-gider uygulamalarının gösterildiği formların düzenlenmesinde standartlaşma eğilimi bu dönemin öne çıkan uygulamalarıdır. Osmanlı merkez ve taşra malî idarelerinde yapılan bu yeni düzenlemelerin malî uygulamalarda da düzenlilik ve standartlaşmayı beraberinde getireceği beklenmişti.

Devlet muhasebesinin dönem sonuna doğru en önemli formel uygulamalarından biri de çift kayıtlı muhasebe sistemidir.

2.1.4. Devlet Muhasebesinde Çift Yanlı Kayıt Sistemine Geçiş ve Defter-i Kebir Uygulaması

Sombart'ın kapitalizmin doğuşuyla ilişkilendirdiği[87] Çift Yanlı Kayıt Sistemi (Double-Entry Bookkeeping System), gelir ve gider gerçekleşmelerinin muhasebeleştirilmesi sırasında muhasebe defterine (defter-i kebire) kayıt yapılırken sırasıyla sol tarafa borç (zimmet-debit-) ve sağ tarafa da alacak (matlup-credit-) kaydı yapılmasından ibarettir. Bu sistem eş anlı olarak kaydedilen gelir ve giderler arasında anlık karşılaştırma yapma imkânı verdiği için hata yapma ihtimalini de en aza indirir. Mevcut bilgiler ışığında, çift yanlı kayıt sisteminin Osmanlı'da devlet muhasebesi alanındaki geçmişi 19. asrın sonlarına rastlarken Avrupa'da bu sistemin uygulanması XIV. asrın başlarına kadar geriye gider. Ortaçağ Avrupa'sında ülke içerisine giren ve çıkan nakit akımlarının yoğunluğu/karmaşıklığı, nakit akım işlemleriyle birlikte gerçekleşen gelir-giderlerin birbirlerinden ayırt edilmesi ve böylece hesapların daha çabuk-güvenilir biçimde kontrol ve takip edilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. İşte Çift Yanlı Kayıt Sistemi bu ihtiyacı gidermek amacıyla

[86] Çavdar, **a.g.e.,** s. 139.
[87] B. S. Yamey, **The Historical Significance of Double-entry Bookkeeping: Some non-Sombartian Claims**, Accounting, Business & Financial History, Vol: 15, No: 1, March 2005, s. 77.

oluşturulmuştur. Avrupa'da devlet muhasebesi alanında çift yanlı sistemin 1327 yılına kadar geri gittiği tahmin edilmektedir. Bunun yanında kamu alanında çift yanlı kayıt siteminin bilinen en eski kaydı Cenova Belediyesi'ne ait 1340 tarihli muhasebe kaydıdır. Çift yanlı sistemin 14. asrın başlarında öncelikle tüccarlar tarafından kullanıldığı daha sonra da kamu alanında benimsendiği tahmin edilmektedir.[88]

Osmanlı'nın devlet ve özel muhasebe sisteminde defter tutma yöntemi olarak çift yanlı kayıt sistemine geçmeden önce kullanılan yöntem "merdiven sistemi" adıyla anılır. Bu sistem, temelde İlhanlılara ait olup Osmanlılar tarafından geliştirilerek 14. asırdan 19. asrın sonuna kadar kullanılmıştır. Merdiven sisteminde toplam değer verildikten sonra bu değerin altında toplam miktarı oluşturan kalemler alt alta sıralanırdı.[89] Bülbül'e göre, Osmanlı'nın Klasik dönem muhasebe yöntemini "basit usul" olarak adlandırmak pek doğru değildir. Dahası, çok gelişmiş bir basit usul ile ilkel bir çift yanlı kayıt sistemi arasındaki farkı ayırt etmek de zordur. Bülbül, Osmanlı'nın muhasebe tutma yöntemini; "*çıkarma mantığına dayalı ve amaca hizmet eder*" bir nitelikte tanımlamıştır.[90]

Çift yanlı kayıt sistemi yukarıda "Devlet Muhasebe Sistemleri" bahsinde yer alan Schneider Sistemi'nde uygulanmıştır. Bu sistemden önceki Kameral Muhasebe Sistemi'nde ise kasa hesabı tutulmuştur. Schneider Sistemi'nde ayrıca günlük gelir-gider defterleri[91] ile defter-i kebirler ve gelir–gider ayrıntı (müfredat) defterleri kullanılmıştır.[92] Osmanlı'da çift yanlı kayıt sistemi aslında ilk olarak Osmanlı Bankası tarafından kullanılmıştır. Bu yöntemi ikinci olarak kullanan kurum ise

---

[88] Giuseppe Felloni ve Guido Laura, **Genoa and the History of Finance: A Series of Firsts?,** Genova, 2004, s. 61-65.

[89] Ayrıntı için bkz; Oktay Güvemli, "Two Samples of the Recording Methods used in Accounting Systems of the Ottoman Empire in 16th Century", **8th World Congress of Accounting Historians**, Madrid-Spain, 19.07.2000, s. 7 ve s. 10-12; Mehmet Erkan vd., "An Accounting System used Between 14th and 19th Centuries in the Middle East: The Merdiven (Stairs) Method", **11th World Congress of Accounting Historians Nantes**, July 19-22, 2006, s. 9, s. 17**; Osmanlı İmparatorluğu Devlet Muhasebe Sistemi: Merdiven Yönteminin Kullanım Alanları**, T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, İstanbul, 2010, s. 8-15.

[90] Yaşar Bülbül, "Klasik Dönem Osmanlı Muhasebe Sistemi", **Dîvân İlmi Araştırmalar**, 1999/1, S: 6, s. 182.

[91] Güler ve Gülçiçek, **a.g.e.,** s. 58.

[92] Karaarslan, **a.g.e.,** s. 40.

Düyûn-ı Umumiye İdaresi'dir.[93] Osmanlı merkez idaresi ise çift yanlı kayıt sistemi uygulanmasına, 1879 yılında Maliye Nezareti'nin teşkilat yapısına dair düşünülen düzenlemeler içerisinde yer verilmiştir. Buna göre Islahat-ı Maliye Komisyonu'ndan görüş alınarak çift yanlı kayıt sistemine 1881 yılı Mart ayında başlanılmasına karar verilmiştir.[94] Ancak bu uygulama bir yıl aksamıştır. 1882 Martından itibaren devlet muhasebe kayıtları Schneider Sistemi'nde olduğu gibi artık çift kayıtlı (usul-i muzaafa) biçimde tutulmaya başlanmıştı.[95] Bu sisteme göre, merkezî idarelerin İstanbul'daki gelir-giderlerinin tahakkuk, tahsilât/tediyat kayıtlarını içeren ve çift yanlı kayıt sistemine göre tutulan "Defteri Kebir-i Hususi"leri[96] her ay Divan-ı Muhasebat İdaresi'ne, birer nüshası da Hazine'ye gönderilecekti.[97] Bu idarelerin taşradaki "muamelat-ı hesabiyesini (hesap işlemlerini)" de içeren muvazenelerinin nihai hali "Defteri Kebir-i Umumi" olarak anılmaktaydı.[98]

Uygulamadaki en büyük sorun yeterli ve donanımlı eleman eksikliği yanında, Defter-i Kebir-i Umumilerin hazırlanması için gereken taşra muvazenelerinin bir türlü merkeze iletilmemesiydi. Aylık cetvellerin bir an önce gönderilmesi için merkezden vilayetlere sürekli biçimde uyarı ve telkinde bulunuluyor, ancak vilayetlerden gönderilmeyen aylık cetveller sebebiyle Defter-i Kebir-i Umumi hazırlanamıyordu. Örneğin, 1891 yılında Defter-i Kebir-i Umumi uygulamasına çalışılmışsa da sadece Ankara ve Diyarbekir vilayetlerinin Mart ayı cetvelleri Hazine'ye gelmiş diğer vilayetler ise cetvellerini gönderememişlerdi.[99] Taşra

---

[93] Murat Birdal, **The Political Economy of Ottoman Public Debt: Insolvency and European Financial Control in the Late Nineteenth Century**, New York, I.B. Tauris Publishers, 2010, s. 174, s. 177-178.

[94] Oktay Güvemli, **Türk Devletleri Muhasebe Tarihi (Tanzimat'tan Cumhuriyet'e)**, C: 3, İstanbul, Y.M.M. Odası Yay., 2000, s. 221-239.

[95] **BOA, Y.A.HUS** 221/51, 14 Ca 1306 (16.01.1889); **İ.ŞD**, 80/4707, 28 Ca 1303(04.03.1886).

[96] Defter-i Kebir-i Hususi formuna örnek olarak bkz; **BOA, ML.d** 1233, 1309.8.12. Osmanlı Türkçesi sağ taraftan başlanarak yazıldığı için diğer defter-i kebirlerde olduğu gibi bu defterde de sağ sayfalar ilk yazılan hesap olarak zimmet (borç), sol sayfalar ise matlub (alacak) bilgilerini içermektedir. İlginç olan, aslında 1891-92 yılına ait Dersaadet Emlak Vergisi Defter-i Kebir-i Hususi'si olan bu defterin, esas amacı dışında diğer hazine kayıtları için kullanılmış olmasıdır.

[97] **BOA, DH.MKT**, 739/53, 24 R 1321(20.07.1903).

[98] **BOA, ZB,** 44/5, 11 Ağustos 1302 (23.08.1886).

[99] **BOA, DH.MKT** 1905/44, 24 Ca 1309 (26.11.1891).

cetvellerinin merkeze gönderilememesi dönem boyunca yaşanan rutin sorunlardan biriydi.[100]

Osmanlı devlet muhasebesinde çift kayıtlı sistemi Abdülhamid II döneminde Hazine-i Hassa Müdürlüğü ve Maliye Nazırlığı görevlerinde bulunan Agop Paşa[101] sayesinde uygulamaya sokulmuştu. Ancak Defter-i Kebir-i Umumiler yukarıda sayılan sebeplerden dolayı merkezî idarelerin büyük bir kısmı tarafından tutulamamıştı. Osmanlı arşiv kayıtlarından tespit edebildiğimiz kadarıyla, R. 1298/1882-83 malî yılında merkez ve taşra teşkilatının gelir-giderlerini içine alan bu muvazene defterlerini ilk olarak düzenli biçimde hazırlayabilen kurum Telgraf ve Posta Nezareti'dir. Yine tespit edebildiğimiz kadarıyla, bu tarihten sonra Defter-i Kebir-i Umumilerini hazırlayabilen diğer bazı kurumlar ise Daire-i Bahriye (1884'ten itibaren), Rüsumat Emaneti (1885'ten itibaren) ve Hariciye Nezaretidir (1888'den itibaren).[102]

Oktay Güvemli, defter-i kebir ve günlük defterler üzerine yaptığı incelemesinde 19. asrın sonunda devlet muhasebesi alanındaki çift yanlı kayıt yöntemi uygulamalarında, muhasebe öğreti kitaplarındaki olgunluğa ulaşılamadığı sonucuna varmıştır. Güvemli, günümüzdeki çift yanlı kayıt yöntemi uygulamalarıyla o dönemdeki uygulamalar arasında yaptığı defter tutma karşılaştırmaları neticesinde bazı tespitler ortaya koymuştur. Örneğin, günümüzdeki uygulamalarla karşılaştırıldığında birçok eksikliklerle birlikte, Zabtiye Nezareti'nin kayıtlarında

---

[100] Örnek olarak bkz; **BOA, DH.MKT** 1734/124, 4 Za 1307 (22.06.1890); **DH.MKT** 1735/4, 4 Za 1307 (22.06.1890); **DH.MKT** 1754/82, 8 M 1308 (24.08.1890); **DH.MKT** 1695/125, 1307.C.15 (06.02.1890); **DH.MKT** 1697/72, 9 Ca 1307 (01.01.1890). Burada merkezî idarelerin taşra teşkilatına ait bir türlü hazırlanamayan taşra teşkilat bütçeleri için vilayetlerle Dâhiliye Nezareti yoluyla iletişime geçtiklerini görüyoruz. Ayrıca defterdarlıklar tarafından vilayetlerin mal memurları da aylık cetvellerin hazırlanmaması durumunda ilk olarak isimlerinin ifşa edileceği, tekrarlandığı durumda ise maaşlarında kesintiye gidileceği uyarısında bulunuluyordu. **BOA, TFR.I.SL** 148/14756, 13 Ca 1325 (24.06.1907).

[101] Agop Paşa hakkında biyografik bilgi için bkz; Mehmet Zeki Pakalın, **Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930)**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., 1977-180/IV, s. 44-62.

[102] **BOA, Y.A.HUS** 221/51, 14 Ca 1306 (16.01.1889). Telgraf ve Posta Nezareti'nin 1298/1882-83 yılı Defteri Kebiri Umumi hülasası için bkz; **a.a.b..** Güvemli, çift yanlı kayıt yönteminin uygulanmasında askerî kuruluşların (Zabtiye Nezareti) muhasebesinin öncülük ettiğini öne sürmüştür. Ancak Güvemli'nin incelediği Zabtiye Nezareti'nin defter-i kebir kayıtları daha sonraki bir yıldan -1884'den- başlamaktadır. Bkz; Güvemli, **a.g.e.,** C: 3, s. 526-527. Diğer taraftan Pakalın, Abdurrahman Vefik Bey sayesinde Adliye Nezareti'nde 1298/1882 yılında çift yanlı kayıt sisteminin uygulandığını belirtir. Pakalın, **a.g.e.**, C: 4, s. 282-283.

bilanço ve envanter hesapları tutulmamıştır. Bu kurumun bilançosunda, yılsonu kasa hesabına ve alacaklara da yer verilmiştir. Yevmiye kayıtları yapılırken borçlu hesaba öncelik verilmiş ve vezneye para girişi olduğunda hesap adına ekleme yapılmamıştır ("vezne"). Alacaklı hesaplarda ise, vezneden para çıktığı için hesaba ("vezneye" biçiminde) "-e" eki eklenmiş ve tutar işlem açıklamasının karşısına yazılmıştır. Bu işlem yöntemleri doğal olarak günümüzde kullanılan muhasebe kayıt sistemine uymamaktadır.[103]

1889 yılından itibaren nezaret bütçelerine ait olarak taşra teşkilatının gelir-gider uygulamalarını içeren ve vilayetlerden gönderilen aylık cetveller, Maliye Nezareti'nin Muhasebe-i Umumiye-i Maliye bürosunun Defteri Kebir şubesine gönderilmeye başlanmıştı.[104] 1913 yılına kadar vilayet idarelerinin tüzel kişilikleri olmadığı için vilayet idarelerindeki çalışanların tahsisatları da aslında ilgili nezaret ya da merkezî birimlerin bütçelerinden yapılmaktaydı.[105] Kısaca vilayetlerin gider bütçelerinde Dâhiliye, Maliye, Şer'iyye, Ticaret, Maarif ve Nafia olarak gösterilen daire masrafları, bu dairelerin bağlı olduğu her bir ilgili merkezî kurumun (nezaretin) gider bütçelerinin taşra kısmını oluşturuyordu.

Yirminci asrın başlarında, hazırlanan Hazine Hesab-ı Umumilerinde de devletin merkez ve taşra malî kayıtlarının zimmet–matlub (borç–alacak) şeklinde çift kayıtlı tutulduğunu görüyoruz.[106] Burada Osmanlı bürokrasisinin çift kayıt sistemini

---

[103] Güvemli, **a.g.e.,** C: 3, s. 91, s. 526-545.

[104] **BOA, DH.MKT** 732/36, 8 R 1321 (04.07.1903).

[105] "Vilayat ve Evliye-i Müstakile Mecalis-i Umumiyye Azasıyla Müntehablarına Verilecek Yevmiye ve Harcırah için 1326 Dâhiliye Bütçesi'ne Zamimeten 300.000 Kuruşun Sarfı Hakkında Kanun", **Düstur,** T: 2, C: 3, 10 R 1329 (10.04.1911), s. 280-281; "İşkodra Vilayetinde Müceddeden Teşkil Edilen Nevahi Rüesasının Tahsisatı Seneviyesi İçin 1327 Dâhiliye Bütçesi'ne İlaveten 48.600 Kuruşun Tesviyesi Hakkında Kânûn-ı Muvakkat", **Düstur,** T: 2, C: 3, 20 N 1329 (14.09.1911), s. 737; "Rumeli'nin Edirne'den Maada Vilayetinde Jandarma Karakolhaneleri İnşası ve Telefon Hududu Te'sisi ve Mebani İsticarı İçin 1327 Jandarma Bütçesi'ne Zamimeten 7.500.000 Kuruşun Sarfı Hakkında Kânûn-ı Muvakkat", **Düstur,** T: 2 C: 4, 21 S 1330 (10.02.1912), s. 92-93; "Rumeli'nin Edirne'den Maada Vilayetinde İnşa Edilecek Tarik-i Hususiye için 1328 Nafia Bütçesi'ne Zamimeten 25.000.000 Kuruşun Sarfı Hakkında Kânûn-ı Muvakkat", **Düstur,** T: 2, C: 4, 28 S 1330 (17.02.1912), s. 124; "Rumelindeki Seyyar Jandarma Taburları ile Yemen, Van, Bitlis ve Erzurum Jandarma Alaylarına İlave Olunan Efrad-ı Mahsusatı için 1328 Jandarma Bütçesi'ne Zamimeten 7.016.000 Kuruşun Sarfı Hakkında Kânûn-ı Muvakkat", **Düstur,** T: 2 C: 4, 21 R 1330 (09.04.1912), s. 448-449.

[106] Örnek olarak bkz; **Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab -ı Umumisi**, **Sene 1327**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333/1917, s. 2-3, s. 13-15; **Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1334/1918, s. 2-3.

algılama biçimine kısaca baktığımızda günümüz muhasebe anlayışındaki borç (zimmet)-alacak (matlup) çift kaydından daha farklı bir uygulamanın yer aldığını görüyoruz. Bu hesaplarda günümüz devlet muhasebesinde olduğu gibi, gelir-gider hesapları kendi içerisinde, hesaba giren-çıkan anlamında, zimmet-matlup (borç-alacak) biçiminde kaydedilmemiştir. Örneğin 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi'nin devlet gelirleri ve giderleri üzerine yapılan toplam muamelatın (işlemlerin) yer aldığı kısımda -sadece gelir kayıtlarına dikkat edildiğinde- gelirler zimmet–matlup biçiminde çift kayıtla gösterilmiştir. Bununla beraber, zimmet kaydı aslında gelir tahakkuklarını; matlup kaydı ise yapılan tahsilâtları göstermektedir.[107] Yine çift yanlı kayıt sistemi algısına başka bir örnek verecek olarak; Osmanlı Bankası'nın Vilayat-ı Selase'nin malî işlemlerini üstlendiği nizamnamede, banka acentelerinin vilayet gelirlerini "*irad*", giderlerini ise "*zimmet*" adıyla kaydedecekleri yazmaktadır.[108] Görüldüğü üzere Osmanlı uygulamasında zimmet ve matlup kavramlarının standart bir kullanım şekli yoktur. Bu kavramlar hesabın ve konunun niteliğine göre farklı kayıt amaçlarıyla kullanılmışlardır.

1909 yılında çıkarılan bir tarifnameyle nezaretlerin merkez ve taşra defter-i kebir işlemlerinin (hesapların zimmet-matlup kayıtlarının) nasıl yapılacağına dair ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Tarifnameye göre, nezaretler kesin hesaplarını hazırlarken taşrada kendilerine ait olarak gerçekleşen işlemleri de kaydetmek mecburiyetinde idi. Dolayısıyla hem merkez hem de taşra işlemlerini ihtiva etmek üzere iki adet defter-i kebir tutulacaktı.[109]

Osmanlı'da çift kayıtlı muhasebe sisteminin uygulanmaya başlanması ve yasal metinler hazırlanması doğal olarak bu sistemin her yerde ya da devlet dairelerinde uygulandığı anlamına gelmiyordu. Bir muhasebe memurunun ağzından Osmanlı devlet muhasebe sisteminde dönem sonunda dahi hala çift kayıtlı muhasebe tekniğinin yerleşmediğini öğreniyoruz; Şehremaneti 1. Daire Muhasebe Kalemi memuru 1908'de kaleme aldığı bir gazete makalesinde merkez ve taşra

[107] **1328 Hazine Hesab-ı Umumisi**, s. 2-3.
[108] **BOA, Y.MRZ.d** 12895, 16 Şubat 1320 (01.03.1905); **İ.KAN** 3/1322-Z-2, 24 Z 1322 (01.03.1905); **Düstur**, T:1, C: 8, 24 Z 1322 (01.03.1905), s. 157-161.
[109] Maliye Nezareti, **Nezaretlerin Defter-i Kebir Hesabatı Hakkında Tarifnamedir**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325 (1909), s. 1.

muhasebelerinde hesapların düzgün biçimde ve günlük olarak tutulmamasından yakınıyor, hesapların aslında çift kayıtlı muhasebe tekniğiyle tutulması gerektiğini yazıyordu.[110] Oysa İbrahim Fazıl'ın da eserinde belirttiği gibi; tahsildarlar hesaplarını basit usulde tutmakla birlikte, muhasipler (öncelikle kazalardaki mal müdürleri) hesaplarını çift kayıtlı yönteme göre tutmalıydılar.[111]

2.1.5. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun İlanı

II. Meşrutiyet döneminin merkez maliyesi açısından en önemli uygulamalarından biri, devlet bütçesinin uygulanma biçimini sürekli ve belirli bir düzen altına almak amacıyla hazırlanan 7 Haziran 1910 tarihli Usul-ı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur (MUK).[112] Bu kanunun aynı yıl Eylül ayından itibaren yürürlüğe konulmasıyla 1909-10 malî yılı bütçe kanununda yer verilen bütçe ilkeleri ve gelir-gider uygulamaları sürekli hâle getirilmiş oluyordu. 1862 tarihli Fransız Genel Muhasebe Kararnamesi esas alınarak hazırlanan[113] bu kanun, 1912 yılında kara ve deniz askerî harcamalarına ilişkin bazı konularda düzenlemeler ile hesap devresi[114] sonunda yapılacak mahsupların süresi ve kesin hesapların hazırlık ve teslim süreleri gibi bazı konularda değişiklikler yapılarak tekrar kabul edilmiştir.[115]

---

[110] **Musavver Necât-ı Millet**, Adet: 9, 15 M 1327 (03.09.1904), s. 12.

[111] İbrahim Fazıl, **Bütçe**, Dersaadet, Hukuk Matbaası, 1332, s. 304.

[112] Kanun metni için bkz**; Düstur**, T: 2, C: 2, s. 300-311; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 14, 27 Ca 1328 (06.06.1910), s. 215-221. (Buradan itibaren **1910 Muhasebe-i Umumiye Kanunu**…).

[113] Öner, **a.g.e.**, s. 420.

[114] Muvazene-i Umumiye Kanunu'na göre, bir yılın bütçesi o yılın Şubat ayı sonuna kadar olan süreyi içerse de bir yılın bütçesiyle ilgili olan masrafın tahakkuk işleminin gerçekleştirilmesi için Mart ve tediyesi için Nisan ve tahsilât için de Nisan ayı sonuna kadar bir süre tanınmıştır. Bu sürenin bitmesinden sonra önceki yıla ait olarak tahakkuk edecek masraf veya tahsil olunacak gelir ise yeni yıl bütçesinin malı addolunur. İşte bir bütçe yılının başlangıcından ertesi yılın Nisan ayı sonuna kadar olan 14 aylık müddete o bütçenin "devre-i hesabiyesi" ve ertesi yılın Mart ve Nisan aylarına da devre-i hesabiyenin "müddet-i mütemmimesi" denilmektedir. Dolayısıyla ertesi yılın Mart ve Nisan aylarında hem cari yılın bütçe hesapları hem de bir önceki yılın bütçe hesapları ayrı ayrı tutulmaktadır. Bkz; **Nezaretlerin Defter-i Kebir Hesabatı Hakkında Tarifnamedir**, s. 16-17.

[115] "Usûl-i Muhasebe-i Umumiye Kânûn-ı Muvakkatı", **Düstur**, T: 2, C: 4, 27 Şubat 1912, s.142-155. Ayrıca 21 Eylül 1912 tarihli iradeyle Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 11. maddesinde değişiklik yapılmıştı. Buna göre "*gerek tahsisat-ı munzama gerek tahsisat-ı fevkalade beha mehal bir kanuna müstenid olmalıdır. Mamafiye Meclis-i Umumi münassakıd olmadığı zamanlarda tahsisat-ı mütehavvileyi mutazammın olup bütçede tasdik edilmiş olan hizmetin icab eylediği masrafın tesviyesi için Meclis-i Vükela kararıyla irade-i seniyye-i padişahî ile tahsisatın tezyidi caizdir. Bu suretle ilave edilen tahsisat meclis-i umuminin içtimaında tasdike arz olunur. Tahsisat-ı mütehavvileye mutazammın hizmetin cetveli her sene muvazene-i maliye kanununa rabt olunacaktır*". **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 18, 9 L 1330 (21.09.1912), s. 162-163. Burada bahsi geçen tahsisat-ı mütehavvile meclise sunulan masraf bütçesinin ilk kısmını oluşturur. Bu kısımda paranın

Yapılan bu değişiklikler geçici kanunu, prensip ve yaptırım açısından 1910 yılında hazırlanan kanundan ayırmamaktadır; bu çalışmanın genel bütçenin hazırlık ve uygulama bahsinde değineceğimiz gibi sadece pragmatik/pratik amaçlarla yapılan küçük değişiklikler söz konusudur.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve devlet muhasebesine dair konular yasal bir temele bağlanmış oluyordu. Bu kanunla bütçede "safi (net) hâsılat usulü"nden "gayri safi (brüt) hâsılat usulü"ne geçildi.[116] Bütçenin "genellik ilkesi" benimsendi. Artık tüm devlet gelirleri ve giderleri Maliye Nazırı'nın kontrolü altında idi. Çünkü bütçe harcamalarının kontrolü için her nezarette Maliye Nezareti'ne bağlı ve bu nezaret tarafından atanan Muhasebe Müdürü[117] (bugünkü anlamıyla Bütçe Dairesi Başkanı) (MUK, md. md. 22) görevlendirilmişti. Muhasebe müdürleri nazırların ita emirlerini, nezaret bütçesini ve yıllık kesin hesaplarını tanzim ederlerdi. Rüsumat ve posta idareleri hariç olmak üzere diğer dairelere ait vezneler kaldırıldı. Maliye nazırı dairelere artık ödenek üzerine değil tahakkuk üzerine ödemede bulunacaktı. Bu yolla, bütçe gelir-gider uygulamaları Maliye Nezareti'ne bağlı merkez ve taşra muhasipliklerinin (saymanlıklar) ve merkezdeki muhasebe müdürlerinin muhasebe kayıtlarına dâhil edilmiş oluyordu.[118]

Cumhuriyet döneminin devlet muhasebe sistemine ait temellerini oluşturan Muhasebe-i Umumiye Kanunu Eylül 1910 yılından[119] 1927 yılına kadar uygulanmış, bu yılda yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.[120]

---

hangi hizmete harcanacağı bellidir ve miktarı tahminidir. İkinci kısım masraflar olan tahsisat-ı gayri mütehavvilede ise, hem hizmet hem de miktar kesin olarak beyan edilmiştir (memur maaşları, kalem masrafları, top-tüfek alımı, inşaat –ı bahriye tahsisatı gibi). Bkz; İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 92, s. 97.

[116] **1910 Muhasebe-i Umumiye Kanunu**, md. 19. Bu arada Avrupa'da (İngiltere) gayri safi usule çok daha önceleri (1856'da) geçildiğini hatırlatalım. İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 60.

[117] Harbiye ve Bahriye nezaretleri muhasebe müdürleri kendi nazırları tarafından tayin edilmekteydiler. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 371.

[118] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 371-372; Pakalın, **a.g.e.,** s. 31-32; Öner, **a.g.e.,** s. 420-421.

[119] **Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab -ı Umumisi**, **Sene 1326**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330/1914**,** s. Mukaddime.

[120] Öner, **a.g.e.,** s. 421.

2.2. Taşra Maliyesinde Yapılan Malî Reformlar

Tanzimat'ın ilanı sonrasında merkez maliyesi üzerine yapılan yasal düzenlemelerin yanında ilk kanunî metinler aslında taşra maliyesine yönelik olarak hazırlanmıştır. Bunlardan ilki 1840 yılından itibaren devlet gelirlerini taşrada kontrol ve tahsil edecek olan muhassıllar için hazırlamış olan talimat ve ekler ile diğer bazı düzenlemelere ait Divan-ı Hümayun kaleminden Hazine'ye gönderilen ilmühaberdir.[121] Hatta Abdurrahman Vefik, Mahmut II'nin 1838 yılında taşrada yapılacak geniş çaplı kadastro sayımı için yayınlattığı fermanın Tanzimat'ın malî işlerine dair esasların sınırlarını çizdiğini ve hazırladığını öne sürmüştür.[122] Bu yasal düzenlemelerden devletin Tanzimat reformlarını öncelikli olarak taşrada başlattığı sonucu çıkmaktadır.

Bu başlık altında Tanzimat'ın ilanından sonra taşra maliyesine dair yapılan bir dizi reform teorik bağlantıları da dikkate alınarak açıklanmaya çalışılacaktır.

2.2.1. Tevzi Defterlerinden "Virgü"ye Geçiş ve Gelir-Gider Cetvelleri

Tevzi defterleri Osmanlı taşra maliyesinde yaşanan önemli aşamaların laboratuarı gibidir. 17. asrın sonlarından itibaren uygulana gelen bu defterler ancak 19. asırda merkezî idarenin nispi denetimi altına girebilmiştir. 19. asrın başlarından Tanzimat'ın ilanına kadar geçen süre içerisinde kent merkezlerinde yapılan çeşitli masraflar -en azından prensip olarak- altı ayda bir (Nisan ve Kasım aylarında) hesaplanıp kent merkezindeki halk, esnaf grupları, kasaba ve köyler arasında tevzi edilerek (üleştirilerek) toplanmakta idi. Tevzi defterlerinin bileşenlerine örnek olarak, merkezden taşraya gelen hükûmet görevlileri için yapılan harcamalar, güvenlik harcamaları, onarım, haberleşme-ulaşım harcamaları ve kamu görevlilerine ödenen ücretler ile "imdad-ı hazariye", "imdad-ı seferiye", "avarız" ve "nüzul" gibi vergi kalemlerini sayabiliriz. Bu harcama kalemlerinin yer aldığı defterler ise

[121] Bahsi geçen talimat ve ilmühaberin transkripsiyon metni için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 318-350.
[122] Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 312.

"Tevzi/Tevziat Defterleri (Salyane Defterleri)"[123] adıyla anılıyordu. Halkın o yörede yapılan kamu harcamalarına katılım miktarlarını gösteren bu defterler, kazalar bazında[124] hazırlanır ve Kadı'nın başkanlığında, şehir kethüdası, esnaf temsilcileri, ihtisap nazırı, ayan, mütesellim ve mahkeme görevlileri ile yöre ileri gelenleri tarafından şer'iye sicillerine kaydedilirdi. 18. asrın ikinci yarısından sonra benimsenen kural gereği, tevzi defterlerinin bir sureti onaylanmak üzere başkente gönderilmek zorundaydı. Ancak bu kurala, teknik imkânsızlıklar ve ihmaller sebebiyle uzun bir süre uyulamadığını belirtmek gerekir.[125]

Yavuz Cezar, tevzi defterleri yoluyla halktan yapılan tahsilâtların vergiden ziyade "katılım payı" niteliği taşıdığını vurgulamıştır.[126] Tevzi defterlerinin içeriğine kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasını dikkate alarak baktığımızda; kamu görevlilerinin günlük ve aylık ücretleri, görevlilerin konaklama, haberleşme ve ulaşım masrafları gibi *cari harcamalar*; göçmenlere, mahallelere ve yöre sakinlerine yapılan yardımlar gibi *transfer harcamaları*; kamu binalarının ve yollarının onarım ve bakımı gibi *yatırım harcamalarının* yer aldığını görmekteyiz. Bu kalemler arasında en fazla yer kaplayan kalem doğal olarak cari harcamalardır. Ayrıca Kadı'nın harc-ı defter ve imzası, kalemiye ve kaydiye gibi harç kalemleri de defterlere ekleniyordu. Sayılan bu "masarif-i sahihden" ayrı olarak tevzi defterlerine eklenmemesi gereken fakat mütesellim, voyvoda, kadı, ayan vb. ileri gelenler adına defterlere hizmet-i mübaşiriyye, tatar harcırahları, kethüdaiyye,[127] hüddamiyye

---

[123] Yukarıda bahsedilen "tevzi defterleri"nin, Osmanlı Klasik dönemi muhasebe sisteminde kullanılan; yardımcı defterlerden biri olan "Defter-i Tevziat"la bir ilgisi yoktur. Bunlar, belirli gelirlerin (mukataa vb.) tevziiyle (dağıtımıyla) ilgili olan kayıt ve kontrol defterleridir. Defter-i Tevziat için bkz; Yaşar Bülbül, **a.g.e.,** s. 179.

[124] Neumann, tevzi defterlerinin kaza bazında hazırlanmasını avarız vergileriyle ilişkilendirir. Zira Osmanlı'da avarız vergileri de kaza bazında tahsil edilmektedir. Bkz; Christoph K. Neumann, "Selanik'te On sekizinci Yüzyılın Sonunda Masarif-i Vilayet Defterleri: Merkezî Hükûmet, Taşra İdaresi ve Şehir Yönetimi Üçgeninde Mali İşlemler", **Tarih Enstitüsü Dergisi** , İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yay., S: 16, 1998, s. 70.

[125] Musa Çadırcı, **Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, 2. Bsk., Ankara, TTK Yay., 1997, s. 148-149, s. 164-165; **İhsaiyat-ı Maliye,** s. 24; Yavuz Cezar, "18 ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Taşrasında Oluşan Yeni Malî Sektörün Mahiyet ve Büyüklüğü Üzerine", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, S: 9, İstanbul, Nisan 1996, s. 91.

[126] Cezar, **a.e.**, s. 90.

[127] Şehir kethüdaları şehre uğrayan kamu görevlilerini, sefer çıkan veya eşkıya izleyen askerî birlikleri yolculuk yapan göreve giden vali mutasarrıf, mütesellim gibi idarecileri ağırlarlardı. Bunun için yaptıkları harcamalar altı aylık sancak giderleri hesaplanırken kadı önünde tevzi defterine faiziyle birlikte kethüdaiyye adıyla ekleniyordu. Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 41-42. Kapu kethüdaları ise

(hizmetçi masrafları/ücretleri), menzil ianesi, bargir ücreti, harc-ı ilam, mürur ve ubur masrafı, hademe-i mahkeme, devr namı, kaftan baha, zahire baha ve öşr-i diyet gibi "gayri sahih" masraflar da şişirilmiş miktarlarıyla yer alıyordu. Yukarıda bahsedildiği üzere, tevzi defterlerinde sadece o mahalde yapılan harcamalar değil aynı zamanda halktan toplanması gereken bazı vergiler de bulunuyordu. Bunların başında fiiliyatta taşra mülkî amirlerinin masraflarını karşılamak üzere halktan alınan "imdad-ı hazariye" ve "imdad-ı seferiye" vergileri geliyordu. Üstelik tevzi defterlerinde sadece taşraya ait bu gelir kalemleri yer almıyordu. Bedel-i ağnam, iane-i cihadiye ve avarız gibi merkez adına toplanılan gelir kalemlerinin de tevzi defterlerine eklendiğini görüyoruz.[128] Yani, D. Rizk Khoury'nin deyimiyle, önceden olağanüstü sayılan (iane-i cihadiye ve avarız gibi) vergiler artık 18. asırda devletin payına düşen "başlıca kırsal vergiler" haline gelmişti.[129]

Tevzi defteri uygulamasında ayrıca "Aralık tevzii" denilen bir uygulama daha vardı. Keyfi olarak tanzim edilen ve mükellefleri zor duruma sokan bu defterler sene sonunda önceden yapılmış olan tevzi defterlerine eklenmeyen acil masraflar için düzenlenirdi. Üstelik ayan, voyvoda ve diğer mahallî ileri gelenler tevzi defterlerine eklenen vergilerden kendi hisselerine düşen miktarları vermeyip bunları dahi halkın üzerine yüklüyorlardı.[130]

D. Rizk Khoury, tevzi defteri uygulamasının temelini malikâne sisteminin uygulanmaya başlandığı 17. asrın sonlarında arar. Çünkü malikâne sisteminin

---

en basit ifadeyle valilerin ve mutasarrıfların İstanbul'daki çeşitli bürokratik işlerini takip eden ve yürüten vekilleriydi. Ayrıntı için bkz; Döndü Düşünmez, "Tanzimat Devrinde Kapı Kethüdalığı Müessesesi Hakkında Temel Bilgiler", **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S: 28, Güz 2010, s. 378-380 vd. Ayrıca bkz; Selda Kılıç, "Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Osmanlı Valileri ve Valilik Kurumu", **Tarih Araştırmaları Dergisi** 2009, 28 (45), s. 46. Bu memurlara sonradan genel bütçe içerisinden ödeme yapılmaya başlanmıştır. Dâhiliye Nezareti bütçesi içerisinde yer alan kapu kethüdaları ve kapu çukadarlarının maaşları vali, mutasarrıf ve kaymakam maaşlarından her ay % 7 oranında kesinti yapılarak ödenmekteydi. **BOA, İ.MMS** 27/1191, R. 1280 (1864), s. 39. Kapu çukadarları (önceleri çuhadar) kethüdaların bir nevi yardımcısı, kethüdanın olmadığı yerlerde ise kısmen onun yetkisine sahip olan görevlilerdi. Düşünmez, **a.g.e.,** s. 380-381.

[128] Tevzi defterlerine örnek olarak bkz; **BOA, HAT** 484/23750-E, H. 1253; **HAT** 378/20510-A, H. 1253. Diğer örnekler için ayrıca bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 65-73, s. 91-96, s. 117-119; Çadırcı, **Anadolu Kentleri,** s. 82, s. 149-163; Cezar, "18 ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Taşrası…", s. 95-97 vd.

[129] Khoury, **a.g.e.**, s. 214.

[130] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 115, s. 120-122.

uygulanmaya başlamasıyla, devlet artık dirliklerden elde ettiği geliri malikâne sahiplerine bırakmış oluyordu. Bu dönemde taşradaki vergi yükü köyler arasında bölüştürülüyordu. Bölüştürme işlemi valinin vekili ya da sarrafı tarafından ayan ve kadıdan yardım alınarak yapılıyordu. 18. asra gelindiğinde Musul'da vergi tevzii ve tahsili işini âyanlar tamamıyla ele geçirmişlerdi. Bu sebeple devlet âyanların vergi tevzii işindeki etkinliğini kırmak amacıyla "tevzi defterlerinin" hazırlanması zorunluluğunu getirmişti. Böylece vergi tahsili hem daha kurumsal hâle gelecek hem de âyanların uygulamaları devletin denetimi altına alınacaktı. Merkezî idarenin bu amacına ulaşabildiğini söylemek oldukça zordur. Dahası 18. asrın sonunda Selim III'ün fermanıyla âyanların vergi tahsilindeki etkin konumları daha da artırıldı. 19. asra gelindiğinde vergi tevzii işinden en kârlı çıkan sınıf yine âyanlar olmuştu.[131]

Tevzi defterlerine katılmanın temel şartı emlak ve arazi sahibi olmaktı. 18. ve 19. asırlarda vilayet masrafları, avarız ve nüzul haneleri esas alınarak halka paylaştırılmaktaydı. Cezar'a göre, avarız hanesinin boyutunu belirleyen kriter, muhtemelen emlak ve arazinin niteliğiydi. Ayrıca her kazaya ait tevzi defterlerinin farklı içeriklere sahip olması, tevzi defterleri arasında standardizasyon ya da sınıflandırma yapmayı oldukça zorlaştırmaktadır.[132]

Osmanlı malî literatüründe tevzi defterlerini direkt ya da dolaylı biçimde ele alan çalışmalarda, tevzi defterleri konusu bu uygulamanın sona erdiği 1838 yılı sonrasındaki malî gelişmelerden ve malî sistemden kopuk bir biçimde incelenmiştir.[133] Bu defterlerin sonradan yerleşen taşra malî düzenlemelerindeki yeri

---

[131] Khoury, **a.g.e.,** s. 214-215.

[132] Cezar, "18 ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Taşrası…", s. 91-94.

[133] Tevzi defterleri üzerine yapılan az sayıdaki çalışmalar içerisinde en kapsamlısı Yavuz Cezar'a aittir. Cezar, tevzi defterlerinin uygulama sonrası spesifik etkilerini incelememiş; çalışmasının sonunda Tanzimat'la birlikte uygulanan genel sivil reformlarla ilişkilendirmiştir. Cezar, özünde malî bir uygulama olan tevzi defterlerini ilginç biçimde Tanzimat'la birlikte oluşturulan "Kaza Meclisleri/Muhassıllık Meclisleri"yle ilişkilendirmiş; "*bu meclislerin temelinde geçmiş yılların taşrasındaki Tevzi Defteri uygulamalarının deneyim ve birikimleri*"nin yattığını öne sürmüştür. Cezar'ın tevzi defterlerini dolaylı olarak ilişkilendirdiği diğer iki alan Tanzimat'la birlikte öne çıkan sivilleşme ve demokratikleşme eğilimiyle, temettüat defterlerinin hazırlanmasıdır. Bkz; Yavuz Cezar, "18 ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Taşrasında Oluşan Yeni Malî Sektörün Mahiyet ve Büyüklüğü Üzerine", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, S: 9, İstanbul, Nisan 1996, s. 120. Oysa halkın sadece kendilerine tevzi edilen masraflara katıldığı bu uygulama taşra idarecileri ve âyanlarla yöre halkı arasında varılan bir uzlaşma ya da meclis altyapısı oluşturacak kadar bir toplu karar alma mekanizması biçiminde değil; direkt olarak tek taraflı biçimde halk üzerine

irdelenmemiş ve özellikle "virgü" uygulamasıyla arasındaki teknik ilişkiye değinilmemiştir. Oysa tevzi defteri uygulamasının etkisi kısa bir süre sonra gündeme gelen virgü uygulamasına bir temel teşkil etmiştir. Bu sebeple aşağıdaki satırlarda virgü uygulamasının tevzi defterleriyle olan ilişkisini ortaya koymaya çalışacağız.

1838 yılında Dar-ı Şura-yı Bâb-ı Âli'de ele alınıp Meclis-i Vâlâ'da uygun bulunduktan sonra kanunlaşan bir tasarıyla, -halka yüklenen- angarya uygulaması kaldırılıp vergi sistemi yeniden düzenlendi. Halkın mal varlığı ve gelirleri yeniden gerçek bir şekilde tespit ve tahrir edilerek gelirlerine göre vergilendirilmesi ve tespit edilen meblağın iki taksit halinde tahsil edilmesi kararlaştırıldı.[134] Tanzimat'ın ilanından hemen önce ve Mahmut II döneminde taşra maliyesine yönelik bu düzenlemenin altında yatan en önemli faktör kamu görevlilerin yaptıkları yolsuzluklardı. Mahmut II'nin, 7 Ağustos 1838 tarihli fermanıyla, 1826 yılında ihdas edilen "ihtisab resmi" kaldırılıyor[135] ve "tekâlif-i örfiye"nin de sadece mürettebat denilen imdad-ı hazariye ve seferiye ile iane-i cihadiye kısmının tahsiline devam edilerek geriye kalan kısım ilga ediliyordu. Ferman gereğince tevzi defterlerine konulan yasa dışı harcama miktarlarından dolayı halkın zarar görmemesi adına, yukarıda bahsi geçen mürettebatın tahsil edilmesi için kişilerin sahip oldukları emlak, arazi ve hayvanlar ile esnaf ve tüccarların temettüleri (kazançları) saptanarak gerçek servet miktarı tespit edilecekti. Mürettebat, binde hesabıyla yöre halkına tevzii edilerek yılda iki taksitte tahsil edilecekti. Ayrıca tevzi defterlerine katılım sadece halktan beklenmeyecek, vali ve mutasarrıf gibi üst yöneticiler de dâhil olmak üzere, önceden muaf olan kişiler taşrada yapılan harcamalara gelirleri oranında katılacaklardı. Bu uygulamaya Hüdavendigar (Bursa) ve Gelibolu sancaklarından

---

uygulanan bir yaptırım sonucu düzenlenmektedir. Tanzimat sonrasında oluşturulan taşra meclislerinin altyapısı olarak birinci bölümde bahsettiğimiz Mahmut II dönemindeki "meşveret divanları" ele alınabilir. Tevzi defterleri idarî ve demokratik nitelikli olmaktan ziyade malî ve hukukî bir uygulamadır. Malî niteliği, malî sistemin ve ortamın doğurduğu şartlar sonucu yörenin harcamalarını finanse etmek amacıyla düzenlenmiş cebri bir uygulama olması, hukukî olması da tevzi defterlerinin hazırlanmasında rolü olan Kadı tarafından mahkeme kayıtlarına kaydedilmesidir. Cezar'ın tevzi defterlerinin genel sonuçlarını sıralarken dolaylı biçimde ilişkilendirdiği temettüat sayımları aslında tevzi defterleriyle ilişkisi en çok olan uygulamadır.

[134] Ali Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1993, s. 105.

[135] Bu çalışmanın üçüncü bölümünde ihtisab resminin tahsiline aslında uzun bir süre devam edildiği gösterilmektedir.

başlanacaktı.[136] Ancak bu düzenleme, sayım işinin yapılamaması ve gelen tepkiler üzerine başarılı olamadı. Bu sırada Mahmut II'nin vefatından sonra benzer bir düzenleme için Tanzimat'ın ilanını beklemek gerekecekti.[137] Nitekim Mahmut II'nin Hüdavendigar ve Gelibolu'da başlattığı yeni malî uygulama Tanzimat Fermanı (1839) ile benimsenerek tüm vilayetleri şamil olması kararlaştırıldı.[138]

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte Mahmut II'nin yapmak istediği bu politika geniş bir alana yayılmasının yanında, teknik anlamda da daha gelişmiş bir biçimde uygulamaya konuldu. Şöyle ki Tanzimat'ın uygulandığı yerlerde artık tekâlif-i örfiye adı altında alınan vergiler kaldırılarak yine tevzii biçimde alınan virgü uygulaması[139] başlatılmıştı. virgünün yapısına, tahsilâtta baz alınan mükelleflere, yerleşim yerlerine, tahsilât şekline ve toplanma dönemlerine bakıldığında, virgü uygulamasının tevzi defteri uygulamasına büyük oranda benzediği ya da onun devamı olduğu görülecektir. Tanzimat-ı Hayriye gereği, Ruz-i Hızır (Nisan) ve Ruz-i Kasımda[140] toplanan virgü, kazaya bağlı mahalle, kasaba ve köylerde yerleşik mükelleflerin "*hal ve tahammüllerine ve temettüatlarına göre tevzi*" edilmekte;

[136] Ferman metni için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 121-126.

[137] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 24-25; Çadırcı, **Anadolu Kentleri**, s. 169-170. Ayrıca bkz; Abdüllatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi,** İstanbul**,** İşaret Yayınları, 1990, s. 22, s. 95.

[138] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 318.

[139] M. Nuri Paşa da, uygulamada yaşanan zorluklar sebebiyle Tanzimat'la birlikte tevzi defteri yönteminden vazgeçilerek; komşuca salınıp tevzi edilen (paylaştırılan) virgü uygulamasına geçildiğini yazmıştır. Ayrıntı için bkz; Mustafa Nuri Paşa, **a.g.e.,** s. 290-291.

[140] Bahsi geçen talimatta virgünün tevzi defterlerinde olduğu gibi Ruz-i Hızır ve Ruz-i Kasımda toplanılması prensipte alınan bir karardır; uygulamada iki taksit zorunlu tutulmamıştır. Mükelleflere kolaylık sağlanması amacıyla her mahallin hâsılat vakti ne zaman ise yılda bir veya iki defa virgü tevzii ve tahsilinin yapılabileceği belirtilmiştir. **BOA. ML.d** 1694, 19 Za 1255 (24.01.1840). Nitekim yılda iki taksit uygulaması 1845-46 yılına kadar devam etmiş, bu tarihten itibaren "*her yerde mahsulâtın idraki zamanından sene nihayetine kadar tedricen tahsili"* kararlaştırılmıştır. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 359. Süleyman Sudi, virgünün 1840-41'de uygun zamanlarda tahsil edildiği, 1841'den itibaren de Ruz-i Hızır ve Ruz-i Kasım aylarında tevzi ve tahsil edildiğinden bahseder. Sudi'ye göre, bu uygulama 1844 yılı sonuna kadar devam etmiştir. 1845'ten itibaren Ruz-ı Hızır ve Kasım uygulamasına son verilmiş, virgünün yılbaşında tevzii, ziraatla uğraşanların mahsulâtın alındığı dönemlerde, ticaret ve sanayi erbabının virgüsünün ise tevziattan itibaren yılsonuna kadar tahsili kararlaştırılmıştır. Bkz; Süleyman Sudi, **Defter-i Muktesid**, C: 1, Tab-ı Sani, İstanbul, 1307, s. 91-92.

mükellefler kazançlarına (temettüatlarına) göre en iyiden en kötüye doğru sıralanmaktaydı.[141]

Görüldüğü üzere virgünün tevzi defter uygulamasında olduğu gibi ilk zamanlarda Nisan ve Kasım aylarında halktan toplanmaya başlanması, uygulamanın tevzii biçimde yapılması, tekâlif-i örfiyenin tevzi defterleri yoluyla tahsil edilmesi ve aynı zamanda bu vergilerin sonradan virgünün hesaplanmasında temel alınması ve tahsilâtın mükelleflerin kazançları dikkate alınarak yapılması tevzi defterleri uygulamasını hatırlatmaktadır. Zaten tevzi defteri uygulamasının aksaklıklarından bahisle ikame bir yöntem olarak virgü uygulamasına başlanılacağı yukarıda bahsi geçen fermanda açıkça belirtilmektedir. Literatürde yeterince yer verilmeyen bu konu tesadüfü değil; Tanzimat'la birlikte başlayan kurumsallaşma ve malî uygulamalarda standartlaşma amaçlarının bir uzantısıdır. Tanzimat'la birlikte artık tevzi defterlerinin düzenlenmemesi sebebiyle virgü uygulamasını daha gelişmiş bir şekliyle gelir yönünden örfi vergilerin ve giderler yönünden ise -örfi vergilerin bir kısmını içine alan- tevzi defterlerinin devamı olarak görmek gerekir.

Tanzimat'la birlikte kamu görevlilerine maaş bağlanması dolayısıyla taşradaki kamu görevlilerinin halk tarafından finanse edilmesine son verilmiştir.[142] Bununla birlikte -önceden tevzi defterlerinin düzenlenmesi amacı olan- mahallî maaş ve diğer giderlerin bu sefer sadece virgüden karşılanması diğer vergilerin ise Maliye

---

[141] **BOA, KK.d** 5917, H. 1257 (1841-42). Belgeye göre, Nefs-i Konya Kazası'nda mükellefler yukarıda belirtildiği gibi kazançlarına göre altı sınıfa ayrılmışlardı. Toplanılacak vergiler bu kazanç miktarlarına nispetle hesaplanmış ve mükellefler arasında paylaştırılmıştır.

[142] 1840 tarihli muhassıllar talimatında, "artık memleket masarifi namıyla hali üzerlerine bir şey tarh ve tevzi olunmayıp masârifât-ı mahalliye ile hükkam-ı şeriyye ve memurin-i maliyenin ve zabtiyyenin ve aza- mecalis ve hademe-i sairenin maaşları hazine-i maliyeden teslim olunacaktır" ifadesi yer almaktadır. Talimat ve eklerinin transkripsiyon metni için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 319-42. Bu uygulamanın istisnalarına bir örnek olarak, 1844 yılında Üsküp'te vali masraflarının hala halk tarafından karşılandığını belirtmemiz gerekir. Bkz; Bülent Özdemir, "Selanik: 19. Yüzyılda Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetim Geleneğinin Değişimi", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, Ed. Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., 2008, s. 333. Şunu da eklemeliyiz ki, Tanzimat'ın sonraki dönemlerinde maaş uygulamalarında sapmalar meydana gelmişti. Maaş ödemelerini yapamayan devlet, mahkeme görevlilerinin, kaza müdürlerinin ve diğer memurların çeşitli mahallî gelirlerden pay almalarına izin vermeye başlamıştı. Ya da finansman sıkıntısı yüzünden inşaat gibi yatırım harcamaları için bazen de yeni atanan bir memurun maaşı gibi cari harcamalar için virgüye ilaveler yapılıyordu. Ayrıntı için bkz; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi,** s. 68-70.

Hazinesi'ne gönderilmesi kararlaştırılmıştır.[143] Bu karar tevzi defterleriyle virgü uygulaması arasındaki ilişkinin diğer bir kanıtıdır.

Yukarıda görüldüğü gibi virgünün sadece devlet gelirleri açısından değil tevzi defterlerinde olduğu gibi mahallî maaş ve masrafların finansmanında da kullanılması bu verginin aynı zamanda harcama boyutunun da olduğunu göstermektedir. Buradaki fark sadece; Tanzimat'tan önce vergiler masraflar yapıldıktan sonra dağıtılırken (tevzi defteri); Tanzimat'tan sonra vergilerin masraflardan önce tevzi edilmesidir (virgü). Şöyle ki, tevzi defteri uygulamasında masraflar yapılır, sonra memleket kethüdaları faizle borç alır ve masrafları öderlerdi. İkinci aşamada ise hazırlanan tevzi defterleriyle halkın –faizi de dâhil olmak üzere- bu masraflara katılması sağlanırdı. Virgü uygulamasıyla birlikte harcamalar henüz yapılmadan önce halkın ödeyeceği virgü tarh ve tahsil ediliyordu. Böylece masraflar virgü tahsil edildikçe yapılacak ve borçlanmaya da gerek kalmayacaktı.[144]

Sonuç olarak Yavuz Cezar'ın büyük ve yeni bir "malî sektör"[145] olarak nitelediği tevzi defterleri alanı, Tanzimat'la birlikte başlanılan virgü uygulamasıyla daraltılmış ve merkezî hükûmetin denetimi altına alınmıştır. Başka bir ifadeyle temelde örfi ve yerel bir uygulama olan tevzi defterlerinin yerini, kanuna dayanan dolayısıyla direkt olarak merkezin kontrolünde olan virgü uygulaması almıştır.

Virgüyü takiben Tanzimat uygulamalarının devamı olarak yapılan başka bir düzenleme, taşra meclislerinin o yöreye ait gelir-gider gerçekleşmelerini -virgü kaleminin de içerisinde yer aldığı- gelir ve gider cetvelleri şeklinde hazırlamaktır. Tanzimat uygulamaları dâhilinde, vilayetlerin gelir-gider cetvelleri kaza bazında her ay hazırlanıp merkeze gönderiliyordu. Hazırlanan ve merkeze gönderilen bu cetveller yılsonunda vilayetin bir yıllık gelir-gider gerçekleşmelerini gösteriyordu.[146] Bu uygulama Tanzimat'ın malî uygulamalardaki düzenlilik ve istikrarlılık amaçlarının bir yansımasıydı. Merkezî hükûmet artık taşrada yapılan giderler ve toplanan gelirler

[143] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 342; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 62-63.
[144] Süleyman Sudi, **Defter-i Muktesid**, C: 1, Tab-ı Sani, İstanbul, 1307, s. 85.
[145] Yavuz Cezar, "18 ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Taşrası…", s. 110, s. 118 vd.
[146] Bahsi geçen cetvellere örnek olarak bkz; **BOA, ML.d** 451, R.1261 (1845-46), **ML.d** 830, R. 1274 (1858-59).

hakkında düzenli olarak bilgi almak istiyordu. Çünkü Tanzimat'la birlikte taşrada toplanan her gelir ve yapılan her harcama merkez adına yapılmaya başlanmış ve kayıtlar devletin tek hazinesi olan Hazine-i Celile'de tutulmaya başlanmıştı.

Taşradan gönderilen cetveller aynı anda hem gelir hem de giderleri içermeyebilirdi. Örneğin 1844-45 yılında Rumeli, Edirne, Selanik, Silistre ve Vidin eyaletlerine bağlı bazı kazalara ait gelir defterleri merkeze gelmesine rağmen bir kısım kazaların gelir ve gider defterleri henüz ulaşmamıştı.[147] Ayrıca taşradan sadece gider kalemlerini içeren masârifât defterleri ya da pusulaları da gönderilmekteydi.[148]

2.2.2. Vilayet Bütçelerinin Hazırlanmaya Başlanması

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte idarî merkezileşmenin yanında malî merkezileşmenin bir tezahürü taşrada yapılan malî gerçekleşmelerin yukarıda bahsedildiği gibi merkeze her ay sonunda bildirilmeye başlanması idi. Bütçenin birlik ve genellik ilkeleri gereği taşradaki malî gerçekleşmeler artık genel bütçede görüleceğinden Tanzimat sonrasında hazırlanan genel bütçelerin alt yapısını vilayetlerden gönderilen gelir-gider cetvelleri ile daire bütçeleri oluşturacaktı. 1864 Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı vilayet idaresi için önemli bir idarî dönüşüm demekti. İdarî alandaki düzenlemeler doğal olarak malî idare ve malî uygulamalara da yansıyacaktı. Malî uygulamalar arasında belki en önemlisi vilayet bütçelerinin[149]

---

[147] **BOA, ML.d** 488, 1260 (1844-45). Tanzimat'ın ilanını takiben Edirne'de düzenlenmiş olan bazı gelir-gider defterleri için Ayrıca bkz; **BOA, ML.d** 121, Muharrem 1256 (Mart-Nisan 1840); **ML.d** 120, 1256 (1840); **ML.d** 451, 17.05.1261 (29.05.1845).

[148] Örnek cetveller için bkz; **BOA, ML.MSF.d** 16510, R. 1278 (1862); **ML.MSF.d** 17555, R. 1280 (1864).

[149] Vilayet bütçesi kavramını genel anlamda 1864 yılından itibaren hazırlanan tahmini ya da kesinleşmiş hesapları içeren vilayet muvazeneleri ya da vâridât–masârifât (gelir–gider) cetvelleri/defterleri için kullanıyoruz. Bununla birlikte çalışmada gelir ve giderlerin tahmin tahakkuk ve kesin hesap ayrımına dikkat edilip esas anlamda bütçe ifadesinin tahmini verileri içerdiği göz ardı edilmemiştir. 1871 tarihli Vilayetin Masarif-i Umumiyesi Hakkında Talimat'da vilayet bütçesi ifadesi kullanılmıştır ("…*vilayetlerin bütçesine yani hazineden gönderilen muvazene defterine*"…). Bkz; **BOA, İ.DH** 631/43891, 11 S 1288 (02.06.1871). Manastır Vilayeti'yle ilgili bir yazışmada kullanılan "…*tahmin-i bütçe*…" ifadesi için bkz; **A.MKT.ŞD** 106/75, 11 B 1309 (10.02.1892). "Vilayet bütçesi" ifadesinin yer aldığı diğer bir çok resmî yazışmalar ve kayıtlara örnek olarak bkz; **BOA, MAD** 13519, R. 1291 (M. 1875-76); **DH.MKT** 1760/125, 28 M 1308 (13.09.1890); **DH.MKT** 1877/101, 9 Ra 1309 (13.10.1891); **BEO** 2622/196629, 12 Ca 1323 (16.07.1905); **A.DVNS.NZAM.d** 10, 16 L 1323 (14.12.1905), s. 378-379; **A.DVNS.NZAM.d** 12, Muharrem 1324 (Şubat-Mart 1906), s. 14-15; **BEO.AYN.d** 255, 11 C 1325 (22.07.1907), s. 236; **Y.EE** 133/7 11 C 1325(22.07.1907); **Y.MTV**, 195/76, 16 C 1317 (22.10.1899; **Y.PRK.ML** 20/70,

artık merkezin verdiği direktifler doğrultusunda daha formel ve standardize biçimde hazırlanmaya başlanmasıydı. Vilayet bütçeleri bir anlamda gelir-gider cetvellerinin daha gelişmiş bir şekliydi.

Osmanlı malî tarihine dair literatürdeki mevcut bilgiler, vilayet muvazenelerinin masraf kısmının hazırlanmasına dair tarifname ve talimatın 1871 yılında yayınlandığı şeklindedir.[150] Bununla birlikte arşiv kayıtlarında bu talimat ve tarifnamenin alt yapısını oluşturan daha erken tarihli bir form bulunmaktadır.[151] Bu form, ilk Vilayet Nizamnamesi'nin yayınlandığı yılın hemen ertesinde yani 1865'te hazırlanmıştır. Buradan Vilayet Nizamnamesi yoluyla idarî alandaki reformların tek başına değil, taşra maliyesine yönelik malî reformlarla birlikte yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Bu form, 1871 yılında yani ikinci Vilayet Nizamnamesinin hazırlandığı tarihte nihai halini almıştır. Bahsi geçen 1865 tarihli form ile 1871 tarihli tarifname ve talimatın ayrıntısına çalışmanın 3. bölümündeki "1864 Yılından Sonra Hazırlanan Vilayet Bütçelerinin Gider Kalemleri" bahsinde yer verilecektir.

Vilayetlerde hazırlanan vâridât–masârifât defterleri ya da muvazene defterleri (bütçeler) kalemler itibariyle gelir ve giderlerin hem tahakkuk hem de gerçekleşme değerlerini içermekteydi. Geçmiş yıllardan kalan bakaya miktarları ise cari yıl değerlerinden ayrı biçimde gösterilmekteydi.[152]

1871 yılından itibaren standart biçimde hazırlanmaya başlanan vilayet bütçeleri yoluyla malî kayıtlar merkezî hazineye ulaştırılıyordu. Her yılın genel bütçesi vilayetlerden gelen bu bilgiler ve merkezî dairelerin bütçeleri yoluyla hazırlanacaktı. Ancak verdiğimiz önceki örnekler gibi pratikte bu amaca her zaman

---

4 Za 1318 (23.02.1901); **Düstur**, T: 1, C: 5, 9 B 1305 (22. 03. 1888), s. 1078-1091; **BOA, DH.UMVM** 122/100, H. 1332. Vilayet üzerine hem bütçe hem de muvazene ifadelerinin birlikte kullanıldığı Maliye Nezareti'nin taşraya gönderilen diğer bir yazısı için bkz; **BOA, BEO** 1772/132849, 22 N 1319(02.01.1902).

[150] "Vilayetin Masârifât-ı Umûmiyesi Hakkında Talimattır" ve "Seksen Yedi Senesi İçin Her Vilayetin Masarif-i Umumiyesini Şamil Olarak Bu Kere Vilayetlere İrsal Kılınan Muvazene Defterinin Tarifnamesidir", **Düstur**, T: 1, C: 2, 4 S 1288 (25.04.1871), s. 74-83.

[151] **BOA, ML 353**, H. 1281(M. 1864-65). Bu numune R. 1281 (M. 1865) yılından itibaren geçerli olmak üzere hazırlanmıştır. Numuneye uygun biçimde hazırlanan Aziziye Sancağı'nın Rumi 1281 tarihli "Masarif-i Umumiyesinin Muvazene Cetveli" için bkz; **BOA, ML.MSF.d** 17821, R. 1281.

[152] Örnek vilayet bütçeleri için bkz; **BOA, MAD** 13275, R. 1289 (M. 1873-74) (Halep), **MAD** 13187, R. 1298 (M. 1882) (Edirne), **MAD** 13245, R. 1292 (1876-77) (Bağdat).

ulaşılabildiğini söylemek zordur. "*Muvazene-i mezkurenin tanzimi vilayetlerden alınacak muvazenelerin kâmilen vüruduna mütevakkıf olmasına*" rağmen hem vilayetler hem de daireler muvazenelerini çoğu zaman ya geç göndermişler ya da hiç göndermemişlerdir.[153]

Taşra maliyesinde yapılan en önemli reformlardan biri de merkeze gönderilmek üzere hazırlanan tahmini vilayet bütçeleridir. Çalışmanın sonraki başlıklarında genel bütçenin hazırlık aşamasında, vilayet bütçelerinin rolünden bahsederken bu önemli konuya ayrıntılı olarak yer verileceğinden burada sadece değinmekle yetinilmiştir.

2.2.3. Merkez-Taşra Arasındaki Malî İletişimin Düzene Sokulması Çabaları

Tanzimat dönemiyle birlikte Osmanlı merkezî idaresi ve taşra idareleri arasında gerçekleşen malî iletişim temelde iki yönlüdür. Merkezden taşraya, yapacakları masraf konularının tahsisat miktarları ve tahsil edilecek gelir türlerini içeren muvazene defterleri gönderilir[154], malî uygulamalar için mezuniyetler verilir ve bilgilendirmeler yapılırdı. Taşradan merkeze gelir-gider cetvelleri ya da bütçeleri gönderilir, yapılan masraflardan sonra geriye kalan gelir miktarları İstanbul'a irsal edilirdi (gönderilirdi). Osmanlı arşiv kayıtları merkezle taşra arasındaki bu malî iletişimin dönem sonuna kadar bir türlü istenilen düzeyde gerçekleştirilemediğini göstermektedir. Bu durumdan merkezî idare kadar taşra idareleri de şikâyetçidir. Çünkü idarî ve malî açıdan merkeze bağlı olan vilayet idareleri merkezden kaynaklanan bilgi, emir ya da yardım gibi gecikmelerin sıkıntılarını sürekli olarak yaşamışlardır. Bu başlık altında öncelikle vilayetlerle merkez arasındaki en önemli malî iletişim konusu olan gelir-gider bildirimi sorunları ve bu sorunları aşmak için yapılan düzenlemelerden bahsedilecek, sonrasında vilayetlerden merkeze para aktarımının nasıl yapıldığı malî ve kurumsal anlamda incelenecektir.

---

[153] **BOA, DH.MKT** 1402/43, 6 C 1304 (02.03.1887).
[154] "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusadır", **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 4-21, md. 18, 35, 55.

2.2.3.1. Vilayetlerin Gelir-Gider Bildiriminde Yaşanan Sorunlar ve Yapılan Düzenlemeler

Tanzimat uygulamaları genişledikçe merkezle taşra arasındaki malî ve idarî iletişim de daha düzenli bir biçime sokulmaya çalışılıyordu. Örneğin artık eyaletler her ay hazırladıkları gerçekleşen gelir ve gider cetvellerini merkeze göndermeli ve bir ay zarfında gelir fazlası oluşursa bu değeri gelecek ayın gelir defterine kaydetmeliydiler.[155] Yine toplanılan gelirlerden yapılan harcamaların makbuz senetleri irad ve masraf kayıtları yapılmak üzere her ay Maliye Hazinesi'ne gönderilmek zorunda idi. İrad-masraf kaydı devletin gelir ve gider birimlerinden alınan hesap bilgileri doğrultusunda Hazine tarafından yapılmaktaydı. Örneğin bir vilayette toplanılan gelirler yoluyla kamu harcaması gerçekleştiğinde "…*masârifât-ı umûmiye muhasebesinden vürud eden suret mucibince, sene-i mezkure tahsilâtına mahsuben hazinece irad ve masraf*…" kaydı yapılıyordu.[156] Merkezî kurumların taşrada yaptıkları harcamaların kaydında ise; örneğin Nizamiye Hazinesi'nin vilayet gelirlerinden karşılanan harcamaları "*Nizamiye Hazinesi'nin taşra tertibi sergisinden bil-mahsup Maliye Hazine-i Celilesi'ne irad kaydı*" yapılıyordu.[157]

Ancak taşra gelir-gider cetvelleri dönem boyunca taşra-merkez yazışmalarında hep gecikme ya da düzenlenememe sorunlarıyla anılıyordu. 1910 yılında Maliye Nezareti'nden taşraya gönderilen ihtarda, kaza mal sandıklarından gerçekleştirilen bütçe masrafıyla ilgili senetlerin livalarda toplanması ve yine liva ve

[155] **BOA, ML.d** 120, H. 1256 (M. 1840-41), s. 2-5; **A.MKT.UM** 77/73, H. 1267 (M. 1850-51); **A.MKT.UM** 77/81, 13 S 1267 (17.12.1850); **A.MKT.UM** 82/99, 12 M 1268 (07.11.1851).

[156] **BOA, MAD** 10973, 7 S 1293 (04.03.1876), s. 90. Aynı yöntemle yapılan diğer irad-masraf kayıtları ve açıklamaları için bkz; **MAD** 10954, 13 C 1291 (28.07.1874), s. 164; **MAD** 10975, 29 M 1290 (29.03.1873), s. 63. İrad-Masraf adı altında günlük irad-masraf kayıtlarını gösteren bir defter için bkz; **MAD** 10753, 9 Ra 1295 (13.03.1878). Diğer irad masraf kayıt örnekleri için bkz; **A.MKT.MHM**, 205/69, H. 1277 (1860-61); **ML.d** 482, 1846; **ML.d** 451, 17.05.1261 (29.05.1845); **ML.d** 887, 28.12.1277 (07.06.1861); **A.MKT.UM** 80/5, 25 Za 1267 (21.10.1851); **MAD** 11925, 1264 (1847-48), s. 84. İrad ve masraf kaydı ilgili miktardan aynı tutardaki miktarın çıkarılması ve yanına irad masarf tarihinin konulmasıyla yapılıyordu. Örnek için bkz; **MAD** 11124, 26 Ra 1281 (29.08.1864); **MAD** 21268, 28 Za 1285 (12.03.1869); **MAD** 21270, 29 Z 1277 (08.06.1861). Bu defterlerin irad-masraf kayıtlarının ve işlem tarihinin yanına "*irad ve masraf*" ibaresi eklenmiştir. Başka bir arşiv kaydında, irad ve masraf kaydı yapılıp işlem tarihi yazılarak; "3.*TS.1298 tarihiyle 94 ve beş senelerin sergilerinden irad ve masraf icra olunmuştur*" açıklaması eklenmiştir. Bkz; **MAD** 11110, 27 Ra 1294 (14.04.1877. Yapılan irad-masraf işlemlerinin tarihleriyle birlikte ilgili daire ve konularını gösteren diğer bir irad-masraf kayıt defteri için bkz; **MAD** 13014, 2 Ş 1281 (10.01.1865).

[157] **MAD** 11006, 26 Z 1285 (10.03.1869), s. 176-177; **MAD** 21297, 11 N 1288 (24.11.1871), s. 4.

vilayet merkezlerinde Hazine adına gerçekleşen ödemelerin senetlerinin ve irsalât bilgilerinin vilayet muhasebecisi yoluyla geciktirilmeden Hazine'ye gönderilmesi emrediliyordu.[158]

Yirminci asrın başlarında dahi, bütçe uygulamaları sırasında Osmanlı'nın taşrası ile merkezi arasında hala uyumlu bir iletişimin kurulamadığı "*muhaberat-ı vakıadan anlaşılmaktadır*". Örneğin, genel bütçede yer alan daire (nezaret) bütçelerinden her bir vilayetteki ilgili şubelerine tahsis edilmesi gereken miktarlar, daireleri tarafından maliye memurlarına tebliğ edilmediği için taşradaki ödemeler sekteye uğruyordu.[159] Taşra idarelerini mağdur durumda bırakan bu iletişimsizliğe spesifik bir örnek verirsek; Edirne Valisi, vilayetin Dâhiliye Bütçesi'nin henüz tebliğ edilmemesi sebebiyle -bu daire bütçesinde yer alan- hapishane tamiratının tehir ettiğini ve teşkilatın hangi bölümlerinde tensikata gidileceğinin bilinemediğini belirterek Dâhiliye Nezareti'nden daire bütçesinin bir an evvel tebliğ edilmesini talep etmekteydi.[160]

Merkez ile taşra arasında malî iletişimin düzenliliğinin ve sürekliliğinin bir türlü sağlanamaması ve en yakın vilayetten en uzağına kadar bilgi akışında sorunların devam etmesi dikkat çekicidir. Bu sorun teknik olmasından ziyade -çünkü malî iletişimde telgraf uygulaması kullanılmaktadır- taşra idarelerinin malî konularda yeterince titiz davranmadıkları kanısını uyandırmaktadır. Öyle ki, Abdülhamid II döneminde, tahsil ve aşar memurlarının yaptıkları usulsüz uygulamalar ve yolsuzluklar, malî ve idarî amirler hakkında jurnaller de eksik olmamıştır.[161] Bu durum inceleme döneminin sonuna kadar devam ede gelmiştir. 1910 yılı başından itibaren alınan bir kararla; aşar vergisinin Düyûn-ı Umumiye İdaresi tarafından tahsil edildiği mahallerden, bu idarece ay sonunda Hazine'ye gönderilmek üzere hazırlanan aşar tahsilât ve masraf cetvelleri, mal sandıklarına teslim edilmişti. Ancak bu

---

[158] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 17 Temmuz 1326 (30.07.1910), s. 1549-1550.

[159] **1325 Senesi Eylülünden Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır**, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmanîye, Dersaadet, 1326/1910, s. 74, md.5 (Buradan itibaren **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**…).

[160] **BOA, DH.MUİ**, 20-1/19, 22 N 1327 (07.10.1909).

[161] Bu jurnallere bir örnek olarak bkz; **BOA, Y.PRK.BŞK** 5/43, 24 M 1299 (16.12.1881).

cetveller vilayet idareleri tarafından gönderilmediği için Hazine vilayetlere uyarılarda bulunuyordu.[162]

Abdülhamid II döneminde taşrada hazırlanan haftalık ve aylık gelir-gider gerçekleşmeleri o mahallin en üst mülkî ve malî yetkilisi tarafından nezaretlere; diğer merkezî dairelere ait cetveller de en üst yetkili tarafından gönderilen telgraf yoluyla Sadaret'e bağlı olan Hesabat Müdürlüğü'ne[163] bildiriliyordu. Hesabat Müdürlüğü'nce hem daireler hem de vilayetler için haftalık gelir-gider özetleri hazırlanıp Sadrazam yoluyla Padişah'a sunuluyordu.[164] 1895 yılı sonunda alınan bir kararla kaza kaymakamları mal müdürleriyle müştereken her Pazar günü o hafta içinde tahsil edilen gelirlerle yapılan giderleri gösteren telgrafları mutasarrıflığa göndereceklerdi. Sancak merkezindeki kaza için hazırlanan gelir-gider cetveli ise mutasarrıf ve muhasebeci tarafından kazalardan gelen cetveller birleştirilerek Salı gününe kadar vilayet merkezine gönderilecekti. Vilayet merkezinde toplanan cetvellerin toplu hâlde gösterildiği tablonun bir nüshası Perşembe günü Maliye Nezareti'ne bir nüshası da Bâb-ı Ali'ye gönderilecekti.[165] 1904 yılında kurulan Maliye Komisyon-ı Âlisi'nin talimatnamesine göre, daire ve vilayetlerden her pazartesi[166] günü gönderilen tahsilât cetvelleri ve yapılan tahsilâttan hangi masraf

---

[162] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası,** s. 111-113.

[163] Said Paşa -Osmanlı teşkilat tarihi literatüründe ayrıntılı bahsine rastlamadığımız- Hesabat Müdürlüğü'nün kendisi tarafından önerilerek kurulduğunu ve sonradan bu birimin birçok faydasının görüldüğünü yazar. Öyle ki Maliye Nezareti bazı malî verileri bu birimden temin etmektedir. Bkz; **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, Dersaadet, Sabah Matbaası, 1328/1912, s. 161-162. Tevfik Biren, Hesabat Müdürlüğü'nün fonksiyonelliği konusunda Said Paşa'yla aynı fikirde değildir. Bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 215.

[164] Bkz: **BOA, BEO.A.MH**, Dosya No: 20, H. 1320 (M. 1902-03). Bu fon (Sadaret Muhasebe Kalemi Evrakı) merkezî kurumların ve taşra gelir-giderlerinin haftalık ve aylık gelir-giderlerinin bildirildiği 96 adet dosya içermektedir. 1901 yılı Aralık ve Ocak ayları için haftalık cetvellerden yola çıkılarak hazırlanan ve tüm vilayetlerin tahsilât-irsalât icmallerini gösteren cetvel için bkz; **BOA, A.MH** 9/84, 25 M 1320 (04.05.1902). Ayrıca bkz; **Y.A.HUS** 432/22, 6 R 1320 (13.07.1902; **Y.A.HUS** 424/3, 16 L 1319 (26.01.1902). 1911 yılında aylık cetvellerin vilayetlerde defterdar ve muhasebe mümeyyizleri, livalarda ise muhasebeci ve muhasebe başkâtibi tarafından mühürlenerek hazineye gönderilmesi gerektiği hazine tarafından taşra maliye memurlarına bildirilmiştir. Bkz; **1327 Senesi Martından Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır**, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmani, Dersaadet, 1328 (Buradan itibaren **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**…), s. 31. Maliye Komisyon-ı Alisi'nin Edirne Vilayeti defterdarlığına haftalık cetvellerin gönderilmesine dair yazısının kaydı için bkz; **BOA, ML.MKT.d** 433, 11 C 1324 (02.08.1906), s. 2, md. 4.

[165] **BOA, BEO** 685/51340, 1 R 1313 (18.12.1895); **BEO** 1750/131201, 13 Ş 1319 (25.11.1901).

[166] Sonradan Maliye Komisyonu'nca yapılan toplantıda telgrafların Pazartesi değil de Cumartesi günü Maliye Nezareti'ne gönderilmesi nezaretten de Pazartesi günü komisyona iletilmesi kararı alınmıştı. Çünkü haftada zaten iki gün toplanan komisyon yoğun işleri arasında telgrafları

konularına ne kadar masraf yapılması gerektiğini gösteren gider cetvelleri Komisyon'un onayından geçerek ödeme aşamasına gelecekti (md. 6).[167] Abdülhamid II'nin merkez ve taşra maliyesinin kontrol ve denetimi üzerindeki baskın duruşu yani "*usül-ü merkeziyetin cari olduğu*"[168] burada da dikkat çekmektedir.

Önceki yıllarda vilayetlerden gönderilen aylık tahsilât icmalleri telgraf yoluyla Dâhiliye Muhasebesi'ne gönderilmekteydi. Said Paşa kendi döneminde, vilayetlerden gönderilen gelir-gider cetvellerinin Sadaret'te incelenmesini başlatarak bu alanda bir anlamda kendi kontrolünü de sağlamış oluyordu. Ancak Said Paşa, bu uygulamanın halefleri tarafından devam ettirilemediğinden yakınmaktaydı. Tekrar sadrazamlığa yükseldiği dönemde aynı usulü devam ettiren Paşa, aynı zamanda başka düzenlemeler de yaptırmıştı. Buna göre, kazaların bir ay içerisinde tahsil edilen vergi miktarının, önceki yılın aynı ayına nispetle ne yönde değiştiği hazırlanan cetvellerde gösterilecekti. Bu cetveller bağlı olunan sancağa gönderilecek, sancak merkezinde toplanan bütün cetveller vilayete, vilayet de Maliye Nezareti'ne gönderecekti. Maliye Nezareti'nde tüm vilayetlerin tahsilât dereceleri önceki yılın tahsilâtıyla karşılaştırılarak bir "müsabaka cetveli" hazırlanacaktı. Said Paşa, 1905 yılı Şubat ayında ikinci defa böyle bir mecmua (müsabaka cetveli) hazırlandığı bilgisini vermektedir.[169]

Ayrıca Abdülhamid II döneminde "*merkeziyet usulü mucibince*" 1902 yılı başından itibaren taşranın gelir-gider gerçekleşmeleri artık on günde bir merkeze telgraf yoluyla bildirilmeye başlanmıştı.[170] Her ayın onuncu, yirminci ve otuzuncu/otuz birinci gününde Maliye Hazinesi'ne gelir-gider gerçekleşmeleri gönderiliyordu. Bu cetvellerde önceki yıldan kalan bakaya gelir-gider

---

değerlendiremiyordu. Maliye Nezareti'nin cetvelleri bir ön incelemeden geçirmesi ve hazırlanan özet cetvellerle Pazartesi günü toplu hâlde komisyona sunmasıyla hem iş yükünden hem de zamandan tasarruf edilmiş olacaktı. **BOA, Y.MRZ.d** 12635, 11 Ca 1322 (24.07.1904).

[167] **BOA, Y.MRZ.d** 12597, 29 B 1322 (09.10.1904).

[168] **BOA, Y.MTV** 278/145, 25 B 1323 (25.09.1905). Hem taşra hem de merkez maliyesi için merkeziyet usulünün gerekli olduğu ve öneminin vurgulandığı başka bir kayıt için bkz; **BOA, DH.MKT** 850/77, 28.S.1322 (14.05.1904).

[169] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 159-160. Çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak bahsedeceğimiz müsabaka cetvelleri dolaysız vergilerin tahakkuk ve tahsilâtını içermekteydi. Ulaştığımız en erken tarihli müsabaka cetvelleri ise 1902 tarihlidir. Bkz; (İstanbul Üniversitesi Nadir Eserler Kütüphanesi) **İÜNEK**, 77107 ve 89982, R. 1318 (M. 1902).

[170] **BOA, Y.A.HUS** 427/91, 17 M 1320 (26.04.1902).

gerçekleşmeleri ayrı bir kalem olarak gösterilmekteydi. Merkezde Maliye Komisyonu'na ve Sadaret'in Muhasebe Kalemi'ne de gönderilen bu bilgiler defterlere kaydediliyordu.[171] Osmanlı merkezî idaresi taşra gelir-gider bilgilerinin telgraf yoluyla düzenli biçimde merkeze gönderilmesi ve özet tabloların hazırlanması yöntemiyle vilayetlerdeki usulsüzlüklerin önüne geçileceğini umuyordu.[172]

Aynı dönemlerde Fransa'da da Departmanlarda (vilayetlerde) bulunan defterdarlar (Trésorier-payeur général) günlük gelir-gider bilgilerini her on günde bir ve ayrıca her ay Maliye Nezareti'ne göndermekteydiler. Yine Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi her yılsonunda Hazine'ye gelir-gider hesapları gönderilmekteydi. Aynı zamanda sancaklarda (arrondissemen) defterdarın benzer görevini yüklenen görevliler (special receivers) hazırladıkları gelir-gider hesaplarını her on günde bir defterdara göndermek zorundaydılar.[173]

Dönem boyunca gelir ve gider cetvellerinin nasıl tutulacağı konusunda merkezle taşra arasında sürekli bilgilendirme yazışmaları yapılmaktaydı. Merkezî idarenin bu konudaki kaygısı taşra tarafından yapılan malî işlemlerin belli bir düzen içerisinde merkeze bildirilmesiydi. Örneğin, 7 Haziran 1902 tarihli tezkirede vilayetlerden Maliye Nezareti'ne gönderilmesi gereken gelir cetvellerinin kaza bazında mal müdürleri tarafından hazırlanıp kaymakamla birlikte imzalanarak liva muhasebecisine, livada düzenlenen merkez kaza ve umumi sancak cetvellerinin de muhasebeci ve mutasarrıf imzalarıyla vilayete ve nihayet vilayette defterdar tarafından hazırlanan cetvellerin defterdar ve valinin imzasıyla Maliye Nezareti'ne gönderilmesi gerektiği belirtiliyordu. Aylık cetvellerde önceki yılın aynı ayına nispetle ortaya çıkan gelir açıklarının sebepleri de açıklanacaktı. Vilayetten Maliye

[171] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 9, 30 Z 1319 (10.03.1902), s. 93-95; **ML.d** 1563, 23 C 1326 (23.07.1908); **A.MH** 90/46, 29 L 1325 (05.12.1907); **A.MH** 93/25, 5 Ra 1326 (07.04.1908).
[172] **BOA, İ.ML** 95/48, 11 L 1319 (21.01.1902).
[173] **Report to the National Monetary Commission on the Fiscal Systems of the United States, England, France and Germany,** Washington, 61st Congress, 2d Session, Senate, Document No: 403, Government Printing Office, 1910, s. 57-59. Fransa'da departman (vilayet) bütçelerinin gelir-gider kalemleri için bkz; EK: 11.

Nezareti'ne gönderilen icmal cetvelleri burada Tahsilât İdaresi tarafından tüm vilayetler için bir *cetvel-i umumi* düzenlenerek Bâb-ı Ali'ye tebliğ edilmekteydi.[174]

Vilayetlerden gönderilen telgraflara dair diğer bir sorun, taşra memurlarının dikkatsizliği ve özensizliği sebebiyle önceden gönderilen tahsilât cetvellerindeki miktarlarla icmallerindeki miktarların birbirini tutmamasıydı.[175] Selanik müfettişi Faik Nüzhet'in eleştirdiği diğer bir husus ise, taşradan merkeze gönderilen masraf ve tahsilât cetvellerinde yalnızca masraf cetvellerinin ayrıntılı dökümü yer alırken; gelir cetvellerinde tahakkuk ve bakaya miktarlarının değil sadece tahsilât miktarlarının gösterilmesiydi. Üstelik tahsisatla ilgili makbuz ve koçanlar merkeze gönderilmiyordu.[176] Faik Nüzhet'in bahsettiği bu eksiklikler doğal olarak merkezin taşrada yapılan malî işlemleri yeterince denetleyememesine sebep olacaktı. Oysa tahsilât bilgisi yanında tahakkuk ve bakaya bilgileri de taşradan gönderilen cetvellerde yer almak zorundaydı.

1908 yılından itibaren kazalarda hazırlanıp livalara gönderilmesi gereken *tahsilât şehriye cetvellerinin* bir nüshası muhasebeciler tarafından ertesi ayın on beşinci günü Hazine'ye gönderilmesi kararlaştırılmıştı.[177] Devlet artık topraklarındaki malî gerçekleşmeleri yakın takip altına almıştı. Ya da öyle yapmak amacındaydı. Çünkü fiiliyatta taşradan merkeze gelir-gider cetvellerinin düzenli biçimde gönderilmesi hiçbir zaman istenilen biçimde gerçekleştirilemedi. Gelir-gider cetvelleri zamanında gönderilmediği için merkezden taşraya sürekli hatırlatma ve uyarı yazıları gönderilmeye devam edildi.[178] Örneğin, 1288 (1872-73) malî yılı bütçesi hazırlanırken Erzurum, Ankara, Trablusgarp ve Hüdavendigar vilayetlerinden muvazene defterleri gelmediği için bu vilayetlerin bir önceki yıl hazırlanan defterleri dikkate alınmıştı.[179] Hazine'den taşra maliye memurlarına yapılan uyarıda, "*1326*

[174] **BOA, BEO** 1863/139655, 1 Ra 1320 (08.06.1902); **DH.MKT** 531/76, 24 Ra 1320 (01.07.1902).
[175] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 25 Mayıs 1326 (07.06.1910), s. 1490.
[176] Bkz; Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** C: 2, No/S: 7, 7 Haziran 1325, s. 373.
[177] **BOA, TFR.I.MKM** 27/2648, 15 S 1326 (19.03.1908).
[178] **BOA, A.MKT.UM** 77/45, H. 1267 (1850-51); **A.MKT.UM** 81/44, H. 1268 (1851-52). Ayrıca, 7 Ağustos 1278 itibariyle Anadolu ve Rumeli sancaklarının aylık gelir-gider cetvelleri gelmeyenlerin listesi için bkz; **BOA, ML.d** 1731, 23 S 1279 (23.08.1862).
[179] **BOA, MAD** 11182, s. 67.

(1910-11) hesab-ı kat'i cetvelleri bazı mahallerden noksan olarak" gönderildiği için "*noksan gelen cetvellere hiç gelmemiş nazarıyla bakılarak ona göre muamele ifa olunacağından bila noksan irsaline dikkat olunması*" gerektiği hatırlatılıyordu.[180] Çünkü maliye yönetimi için başından beri cetvellerin taşradan "*devamlı ve istikrarlı*" biçimde[181] gönderilmesi malî gerçekleşmeleri izleyebilmek açısından çok önemliydi. Ayrıca bu yerlerin gelir-giderleri yeterince tespit edilemediğinden Tanzimat'ın başlarında Meclis-i Vâlâ'nın aldığı karar ve padişahın onayıyla Maliye Hazinesi'nden bu yerlere geçmiş yılların gelirlerini tahkik, tetkik ve defterlerini düzenlemek üzere maaşlı kâtipler gönderilmesine ve bu usulün yaygınlaştırılmasına karar verilmişti.[182]

1909 yılının Ağustos ayından itibaren uygulanması kararlaştırılan bir düzenleme çerçevesinde, taşradan Maliye Nezareti'ne gönderilmesi gereken ve aylık gelir gerçekleşmelerini gösteren "şehriye istatistik cetvelleri"nin nasıl hazırlanacağına dair ayrıntılı bir tarifname taşra maliye memurlarına gönderilmişti. Buna göre, bir sonraki ayın yirminci gününe değin aylık gelir gerçekleşmeleri Hazine'ye gönderilecek ve aynı zamanda bu bilgiler telgraf yoluyla da merkeze bildirilecekti. Bu cetveller kazalarca üç nüsha olarak biri müsvedde biçiminde mahallinde alıkonulacak, diğer nüshalar ise ertesi ayın üçüncü gününe kadar liva merkezine gönderilecekti. Livaya ulaşan bu cetveller liva merkez kazasının ve diğer kazaların cetvelleriyle birleştirilecekti. İki nüsha halinde oluşturulan bu "istatistik icmali"nin bir nüshası merkez vilayete gönderilecek, vilayette tüm kaza ve sancakların toplam tahsilât miktarlarını gösteren cetveller ise ayın yirminci gününe kadar Hazine'ye ulaştırılacaktı. İstatistik cetvellerinde aylık tahakkuk ve tahsilât bilgileri hem cari yıl hem de geçmiş yıllar bakayası için ayrı ayrı gösterilecekti. Bu cetvellerde gelir kalemleri özet şeklinde gösterilmiştir. Sekiz ana kalemden oluşan bu gelirler; emlak-akar ve arazi vergisi, temettü vergisi, ağnam, aşar, bedel-i askerî bakayası, bedel-i nakdî-i askerî, tarik mükellefiyeti şahsiyesi ve bedel-i nakdiyesi ve son olarak vâridât-ı saire'den oluşmaktaydı. Vâridât-ı saire ise; deve, camus, canavar, orman-maadin rüsumuyla, mahkeme ve tapu harçları, emlak-ı emiriyenin

[180] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 74.
[181] **BOA, A.MKT.UM** 82/74, 11 M 1268 (06.11.1851)
[182] **BOA, İ.MSM** 20/480, 7 Z 1262 (26.11.1846).

icar ve hâsılatı, virgü tezakiri esmanı, Hicaz demir yolu evrak ve hâsılat-ı müteferrikası vs. gelir kalemlerinden ibaretti.[183]

1910 yılında yukarıdaki temel sekiz maddelik gelir cetvellerinin gönderilmesinden vazgeçilerek on altı gelir kaleminden oluşan aylık gelir cetvellerinin merkeze gönderilmesi kararlaştırılmıştı. Cetvellerdeki gelir kalemi sayısında oluşan bu artış merkezî maliyede yapılan değişikliğin taşra maliyesini de kapsaması düşüncesiydi. 1909 yılından itibaren ülkedeki tüm vergi gelirleri merkezî hazine adına tahsil edilmeye ve bu gelişmeye uygun biçimde oluşturulan genel bütçelere de on altı ana kalem biçiminde kaydedilmeye başlandı. Aynı yıl genel bütçe kalemlerinin tasnif biçimini örnek alarak İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) mecmuaları yayınlanmaya başlanmıştı. İşte taşradan gönderilen cetvellerin de genel bütçelerde ve bu istatistik yayınlarında yapılan gelir tasnifine uygun biçimde on altı kalemden ibaret olması isteniyordu. Sonuçta 1910 yılından itibaren taşra bütçeleriyle genel bütçeler arasında şekil açısından tam bir uyum sağlanmaya çalışılmıştı. Tahsilât cetvelleri ertesi ayın üçüncü günü akşamına kadar liva merkezine gönderilecekti. Liva idaresince toplulaştırılan bu cetveller ayın onuncu gününe kadar Hazine'ye telgrafla bildirilecekti. Eğer livada telgraf şebekesi olmayan kazalar mevcutsa cetvelleri gönderim süresi en fazla dört gün geciktirebilecekti.[184] Bu tebliğden bir ay sonra gönderilen ayrıntılı açıklamada; cetvellerin kazalardan livaya ertesi ayın üçüncü günü postaya verilmesi ve Hazine'nin de telgraf yoluyla bilgilendirilmesi isteniyordu. Ayrıca vilayetin liva bazında hazırladığı cetvellerin Hazine'ye postalanması için yirmi beş gün süre tanınmıştı.[185]

---

[183] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 28-32, 14 KE 1325 (27.12.1909), md. 54. Ayrıca Tahsilât İdaresi tarafından hazırlanan şehriye cetveli örneği için bkz; **BOA, ML.d** 1476, 18 Z 1323 (13.02.1906). Bu cetvelin sağ sayfasında vilayetlerde yapılan aylık tahsilât, sol sayfasında ise merkeze gönderilen meblağlar (irsalât) kısmı mevcuttur.

[184] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 18 Nisan 1326 (01.05.1910), s. 1381-1388.

[185] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.,**, Yıl: 2, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 29 Mayıs 1326 (11.06.1910), s. 1493-1494. Faik Nüzhet, vilayet muhasebesinin livalara bağlı birimlerin ayrıca hesabını tutmak gibi bir görevi ya da sorumluluğunun olmamasını bir noksanlık olarak görüyordu. Çünkü liva cetvellerinde harcamaların ne kadarının liva merkezinde ne kadarının da kazalarında yapıldığı bilgisi yer almadığı için vilayette bu cetvellerin tetkiki hep noksan yapılmış olacaktı. Bkz; Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **a.g.e.,** s. 373.

1912 yılının başından itibaren uygulanmasına başlanacak bir tarifnameyle vilayetlerin gelir ve giderlerini gösteren her ay hazırlamak zorunda oldukları "Hal Malı Cetvelleri"nin o ayın yirmi beşinci günü posta ile Hazine'ye gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Cetvellerde bir önceki ayda tahsil edilen miktarlar ve yapılan harcamalarla cari ayın yirmi beşinden sonra yapılacak giderler ve toplanılacak gelirlerin tahmini gösterilecekti. Tahsilât miktarından emanetler, tezakir damga resmi ve Hazine'den me'huzat hesapları tenzil edilecekti. Son olarak tediyattan (yapılan ödemelerden) emanetler ve tezakir damga resmi ile Hazine'ye irsalât kalemleri tenzil edilecekti.[186]

Araştırma dönemimizin sonunda mal memurlarından gelen vergi tahakkuk ve tahsilât cetvelleri Vâridât Müdüriyet-i Umumiyesi'ne bağlı olan Birinci Şubenin Hesabat Kısmı'na gönderiliyordu. Bu kalemde toplulaştırılıp tetkik edilen cetveller devletin o ay sonundaki gelirlerini gösterecek biçimde gazete ve istatistik mecmualarında yayınlanmaktaydı.[187]

Ayrıca vilayet idareleri direkt olarak nezaretlere özgü ayrıntılı raporlar da hazırlamaktaydılar. Bu raporlar da muvazene adıyla anılmışlardır. Örneğin Konya Sancağı'nın mahsulâtı araziyesi, muamelatı sanayisi, ithalat, ihracat, ticaret ve masârifât-ı mahalliyesi için hazırlanan *muvazenesi* hazırlanıp Nafia Nezareti'ne gönderilmiştir.[188]

2.2.3.2. Vilayetlerden Merkeze Yapılan Gelir Aktarımı

Yukarıda bahsedildiği üzere, vilayetlerde tahsil edilen gelirler ve yapılan harcamalar genel bütçede irad-masraf şeklinde mahsup edilirdi. Taşrada yapılan harcamalardan, geriye kalan fazla gelir miktarı ise ya nakden ya da poliçe şeklinde merkezî hazineye gönderilirdi.[189]

---

[186] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 125-130.
[187] Mihran Efendi, **a.g.e**., s. 175.
[188] **BOA, A.MKT.MHM** 328/62, 8 Za 1281(04.04.1865).
[189] **BOA, ML.d** 488, 1844; **ML.d** 482, 1846; **ML.d** 204, 21 Ca 1267 (24.03.1851).

Devlet gelirlerinin taşradan merkeze transferinde kullanılan poliçeler yoluyla vergi gelirleri merkeze havale edilmiş oluyordu. Osmanlı'da poliçenin 17. asrın sonlarında kullanıldığı bilinmektedir. Poliçe, resmi anlamda ilk olarak Bağdat, Diyarbekir ve Mısır gibi uzak eyaletlerin vergi gelirlerinin merkeze gönderilmesinde kullanılmıştır.[190]

Poliçeler 18. asırda ve 19. asrın başlarında da kullanılmaktaydı. Bu kıymetli evraklar yalnızca devletle sarraflar arasındaki malî işlemlerde (transaction) değil; taşradaki devlet görevlileri arasında da kullanılıyordu. Önceleri Osmanlı idaresi taşradan merkeze para gönderiminde poliçeyi değil nakit gönderimini tercih etmekteydi. Fakat merkeze para aktarımı sırasında yaşanan soygunlar poliçe kullanımını gerekli kılmıştı. Devlet genelde sarrafların verdikleri poliçeleri tercih ediyordu. Yabancı tüccarların poliçeleri ise en son tercihti.[191]

Vilayet gelirlerinin bir araya toplanması ve merkeze gönderilmesi işlemi önceleri mal sandıklarının sorumluluğundaydı. Ancak mal sandıklarının yönetimi (sandık emanetleri) yerli sandık eminleri tarafından yapılan birçok yolsuzluk ve sandık mevcudunu kendi sermayeleri gibi kullanmaları sebebiyle 1846 yılında sandık eminlerinden alınıp "kumpanya sarrafları"na verilmişti.[192] Kumpanya sarraflarının faaliyette oldukları 1842 yılında aynı zamanda yabancı tüccarlar da para transferinde görev alıyorlardı. Ancak, devlet bu tüccarları aradan kaldırıp tüm para transferi işlemlerinin kumpanyalar tarafından yapılmasını istiyordu. Zaten Anadolu ve Rumeli kumpanyalarının kurulmasının bir sebebi de para transferinde özellikle bu yabancı tüccarlardan ve devletin katlandığı işlemlerden (ve maliyetlerinden) kaynaklanan sorunlardı. Buna bir çözüm olmak üzere oluşturulan kumpanyalar taşradaki vergi gelirlerini merkeze göndermek amacıyla ücretli sarraflar tayin etmişlerdi. Bu

[190] Poliçenin havale amaçlı kullanımı ve diğer finansal fonksiyonlarının ayrıntısı için bkz; Serdar Serdaroğlu, "Osmanlı Devleti'nde İlk Banka: Dersaadet Banksı ve Poliçe İşlemleri", İstanbul Üniversitesi, SBE, İktisat Tarihi Bilim Dalı, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 2011, s. 60-71.

[191] Araks Şahiner, "The Sarrafs of Istanbul: Financiers of the Empire", Boğaziçi University, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,** 1995**,** s. 50-51. Taşradan merkeze nakid ve poliçe yoluyla gönderilen miktarları gösteren örnek bir poliçe defteri için bkz; **BOA, MAD** 21306, 21 B 1279 (12.01.1863).

[192] **BOA, BEO.AYN.d** 399, 6 C 1262 (01.06.1846), s. 89-91; **BOA, C.ML** 58/2652, 29 B 1265 (20.06.1849); Şahiner, **a.g.e.,** s. 53.

dönemde kumpanya sarraflarının olmadıkları yerlerde merkeze para transferinde yabancılardan ziyade yerli tüccarlar tercih ediliyordu.[193]

Para aktarımını gerçekleştirmek üzere kumpanyalar tarafından tayin edilen sarrafların bazıları aynı zamanda poliçecilik[194] memuriyetini de yerine getirmekteydiler. Kumpanyalara bağlı olarak çalışan sandık eminlerinin (sarraflarının) maaşları çalıştıkları bölgenin büyüklüğü ve yönettikleri paranın miktarına göre değişiyordu. Bazı bölgelerde maaşlarının yarısı mahallî gelirlerden ödenmekteydi.[195] "Sarraf Kumpanyaları" (sarraf şirketleri), "*keşide olunan poliçeler taraflarına çekilip meblağ Hazine-i Celile'ye tediye ve teslim olmak şartıyla Anadolu ve Rumeli kumpanyaları biçiminde kurulmuştu*." 1262/1846-47 senesinde kumpanyalar masraflarına karşılık olarak 100 kuruşta 50 para verilmesini talep etmelerine karşılık, kumpanyaların henüz işleri yoluna koyamadıkları ve masrafları da tam olarak bilinemediği için kâr ve zararları kendilerine ait olmak üzere 1846 yılında 100 kuruşta 45 para komisyon uygulamasına geçici olarak devam edilmesine karar verildi. Ayrıca yapılan masrafların ne kadar olduğunun tam olarak belirlenebilmesi için kumpanyaların her ay defter tanzim ederek bunu Hazine'ye göndermeleri gerekiyordu.[196] Sonradan kumpanyaların isteklerine olumlu cevap veren merkezî idare tarafından, 1847 yılında Anadolu ve Rumeli kumpanyalarıyla gönderilen devlet gelirinin masrafına mukabil kumpanyalara 100 kuruşta 50 para verilmesi ve aynı yılın Mart ayından itibaren sancak başlarında olan sandık eminlerinin maaşlarının da kumpanyalara terk edilmesi kararlaştırıldı.[197] Temelde irsaliye masrafı olan komisyon uygulaması aslında önceki yüzyılda da para aktarımı

[193] Şahiner**, a.g.e.,** s. 52.
[194] Taşra maliyesi aktörlerinden olan poliçeci esnafı, borç alma ve verme, poliçe alma ve gönderme işleriyle uğraşırdı. Aynı sektör içerisinde çalışan, dellal ve simsarlar, eşya, ticarî mal, kambiyo, zahire, esham, akar, emlak ve sairle ilgili bayi ile müşteri arasında aracı olarak çalışmaktaydılar. Komisyoncular da ticarî işlemlerle meşguldüler. **BOA, DH.MKT** 1868/62, 11 S 1309 (16.09.1891).
[195] Şahiner, **a.g.e.,** s. 53.
[196] **BOA, MAD** 10557, H. 1262 (M. 1845-46), s. 28-29. Bu karar üzerine masraflarının çokluğundan yakınan kumpanyaların masraflarını ve gönderdikleri poliçe miktarlarını gösteren cetvelleri Meclisi Vükela'ya sunmuşlardır. Ancak gösterilen masraflar ve sebepler yetersiz bulunmuş karar değiştirilmemiştir. Bkz; **BOA, İ.MSM** 19/455, 13 M 1262 (11.01.1846).
[197] **BOA, İ.MSM** 20/487, H. 1263 (M. 1846-47); **MAD** 10560, 21 C 1263 (06.06.1847, s. 187-189, s. 267.

yapan tüccarlara ödenmekteydi. "Sarrafiye" olarak adlandırılan bu komisyon ücreti her bir kuruş için bir akçe idi.[198]

Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan diğer ülkelere baktığımızda, Almanya Devlet Hazinesi kamu harcamalarını karşılamak için kamu fonlarını bir nakit ofisinden diğerine Imperial Bank of Germany şubeleri yoluyla transfer edebiliyordu. Bankanın her şehirde bir nakit ofisi vardı ve para transferleri Hazine'den herhangi bir maliyete katlanılmadan yapılıyordu. Birleşik Devletler'de ise emanetçi görevi yapan devlet bankaları arasındaki para transferinde hükûmet herhangi bir maliyete katlanmazken, hazine ofisleri arasında yapılan para transferinde taşıma ücreti ödenmekteydi.[199]

Anadolu ve Rumeli kumpanyalarının birleştirilmesi Meclis-i Ali-i Umumi ve Meclis-i Mahsus'ta görüşülüp teklif edilmesine rağmen her iki kumpanya da usullerinin farklı olması nedeniyle bu teklifi geri çevirmişler ve hizmetlerine ayrı ayrı devam etmeyi talep etmişlerdir.[200] Kumpanya sarrafları aynı zamanda iltizam ihalesi de alabiliyorlardı. Örneğin, Anadolu Kumpanyası, Rumeli ve Anadolu'daki tuzlaların (memlaha) on yıllık iltizamını almıştı. Bu kumpanyalar 1852 yılında kaldırılmıştır.[201] Sonradan 1854'te taşra mubayaacılıklarının sandık emanetleriyle birleştirilerek sandık eminleri içerisinden maaşları çok düşük olanlara bir miktar zam yapılıp diğerlerininse verile gelen eski maaşlarıyla idare etmeleri emredilmişti.[202]

Taşradan merkeze para aktarımında kumpanyaların yerini bankacılık sisteminin almasıyla bu işlemler daha profesyonel bir hâl almıştır. 18 Şubat 1875 tarihli nizamnameye göre, Bank-ı Osmanî-i Şahane'nin şubeleri bulunan yerlerde mahallî masraflar yapıldıktan sonra arta kalan kamu gelirleri her ay sonunda şubelere

---

[198] Şahiner, **a.g.e.,** s. 54. Onsekizinci asırda 1 kuruş = 120 akçe olduğuna göre; bu dönemde verilen sarrafiyenin 1 kuruşa oranı -1 kuruşta 1 akçe komisyon ücreti hesabıyla- 1/120= % 0.83 idi. 19. asırda 100 kuruş = 4000 para olduğuna göre komisyon ücretinin kuruşa oranı -100 kuruşta 50 para komisyon ücreti hesabıyla 50/4000= % 1.25 idi. Burada -ceteris paribus- para aktarımındaki kurumsallaşma ve aktarım miktarındaki büyüme sonucu olarak devletin katlandığı işlem maliyetinin (transaction cost) arttığını görüyoruz.

[199] **Report to the National Monetary Commission on the Fiscal Systems, a.g.e.,** s. 70, s. 86

[200] **BOA, İ.MSM**, 19/455, 13 M 1262 (11.01.1846).

[201] Şahiner, **a.g.e.,** s. 55.

[202] **BOA, İ.MVL** 305/12532, 3 Ş 1270 (29.06.1854).

teslim edilecekti. Vilayet idareleri her ay sonunda gerçekleşen malî işlemlerin bir özetini ve masraf senetleriyle fazla gelirlerini banka şubelerine teslim edeceklerdi. Şubesi bulunmayan vilayetlerde ise gelir fazlaları İstanbul'daki banka merkezine gönderilecekti. Bu evrakların bir nüshası ise Maliye Nezareti'ne gönderilecekti. Teslim anında Hazine'nin bankada bulunan hesab-ı carisine irad (gelir) kaydı yapılacaktı.[203]

Engelhardt'a göre devletin her tarafında Maliye Hazinesi'nin nakdî işlemleri Osmanlı Bankası'na verilirse suistimaller ortadan kalkardı. Çünkü sandık eminleri kimi zaman kendi istekleriyle ödemeleri erteleyebiliyorlar veya geri alabiliyorlardı.[204] Ancak tüm gelirlerin Osmanlı Bankası'na yatırılması düşüncesi gerçekleşememiştir. Öncelikle nizamnamede belirtildiği üzere bütçeye dâhil olmayan dairelerin gelir-giderlerine Banka'nın bir müdahalesi olamayacaktı (md. 11). İkincisi bahsedilen amacın gerçekleşmesi için her vilayette Osmanlı Bankası şubesi bulunmalıydı. Ancak sadece belli yerlerde birkaç şube aktif olarak çalışmaktaydı. Taşra idareleri merkeze irsal edilmek üzere ellerinde bulunan devlet gelirlerini en yakındaki Osmanlı Bankası şubesine ya da Banka'nın merkezine (İstanbul'a) göndermek zorunda idiler. İstanbul'da toplanılan tüm gelirler Osmanlı Bankası'na yatırılacaktı. Taşrada ise mahallî masraflara ve merkezden gönderilen havalelere harcama yapıldıktan sonra elde kalan gelirler Osmanlı Bankası şubesine teslim edilecekti. Osmanlı Bankası'nın 1875 yılı itibariyle şubeleri olan yerler, İzmir[205] ve buraya bağlı alt şubelerin olduğu Aydın, Manisa, Afyon ve Antalya ile Beyrut, Selanik ve Larnaka (Kıbrıs) idi. Aynı yılın Kasım ayında Edirne Rusçuk'ta, Bursa ve

---

[203] "Vâridât ve Masârifât-ı Devletin Suret-i Ahz ve Sarfı Hakkında Bank-ı Osmanî ile Hazine-i Celile ve Vilayat ve Devair-i İdare Beyninde Cereyan Edecek Muamelatı Mutazammın Nizamname", **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 396-399, 11 M 1292 (17.02.1875), md. 3. Ayrıca bkz; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 60; Clay, **a.g.e.,** s. 273.

[204] Engelhardt, **a.g.e.,** s. 277.

[205] Ünlü gezgin ve diplomat Karl Von Scherzer, İzmir üzerine hazırladığı raporda Osmanlı Bankası'nın İzmir'deki şubesinin çok kısıtlı miktarda -çok güvenilir durumlarda- kredi işlemi yapabildiğini yazmıştır. İzmir şubesi vilayet sınırları içerisinde kullanılmak ve piyasaya sunulan miktarın üçte biri gümüş olarak tutulmak üzere piyasaya banknot sürme hakkına da sahipti. Scherzer, Anadolu'daki şubelerin sadece hükûmet paralarını toplama işlevini yerine getirdiklerini ifade etmiştir. Bkz; Karl Von Scherzer, **İzmir 1873**, Çev: İlhan Pınar, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayını, Nisan 2001, s. 58. İzmir şubesi 1856 yılında açılmıştı. Selanik'te Osmanlı Bankası şubesi 1864 yılında açılmıştır. Şubenin idarî yapısı ve sair bilgiler için bkz; John Karatzoglou, **The Imperial Ottoman Bank in Salonica, The First 25 Years (1864-1890)**, İstanbul, Ottoman Bank and Research Archive Centre, 2003, s.4, 8 vd.

Şam'da yeni şubeler açılmıştı.[206] Banka'nın tüm vilayetlere yayılması için dönem sonunu beklemek gerekecekti.

Osmanlı Bankası ile merkezî idare arasında 1875 yılında imzalanan mukavelename gereğince, Banka'nın on vilayette şube açması için devlet bankaya yılda 30.000 Osmanlı Lirası vermeyi taahhüt etmişti. Ancak sonradan Osmanlı Bankası'nın şube sayısı elliye yaklaşmış ve hükûmetten elli bini komisyonculuk ve otuz bini de ikramiye olmak üzere yılda toplam 80.000 lira almıştır. Dönem sonunda Hicaz Vilayeti hariç olmak üzere bütün vilayet merkezlerinde birer şube açılmıştı.[207]

Taşra merkez arasındaki malî iletişimin başka bir yönü de güvenlikti. Maliye Hazinesi'ne nakit olarak gönderilmesi gereken meblağlar, postaların yanlarına yeterince zaptiye ve süvari verilmediği için İstanbul'a ulaştırılamıyordu. Bu sebeple postaların geçtikleri yerlerde güvenlik önlemlerinin alınması konusunda Sadaret'ten taşra memurlarına ikazlarda bulunulmaktaydı.[208] Esasında araştırma dönemimizin sonuna kadar ulaşım sorunu bir türlü çözülememiş; özellikle merkeze uzak ve/veya toplumsal yapısı sebebiyle sorunlu olan vilayetlerle iletişim her zaman zorluğunu korumuştur. 1911 yılında "*muntazam postası bulunmayan vilayat ve evliye-i gayri mülhaka*"; Yemen, Hicaz, Bağdat, Basra, Musul, Van, Erzurum, Trablusgarp ve Yanya vilayetleriyle Asir, Bingazi ve Zor sancaklarıydı. Postası düzenli bir şekilde işleyen vilayetler ise doğal olarak genelde merkeze yakın olanlardı.[209]

Taşradan gönderilen gelirlerin merkezde nasıl bir işlemden geçerek kaydedildiğinden -1888 yılındaki Maliye Nezareti teşkilat yapısına göre- bahsedersek; bu işlemler Sandık Emaneti'ne bağlı Vezne-i Umumi Şubesi tarafından şu şekilde yapılmaktaydı: Vilayet ve dairelerin gelirlerinden yapılan tahsilâtlar veya geçici borçlanma ve çeşitli borçlanmalardan elde edilen meblağlar Hazine'ye gönderilirdi. Gerçekleşen teslimat nakit, tahvil ve emanet biçiminde baş veznedar tarafından alınıp muhafaza edilirdi. Muhasebe-i Umumiye İdaresi'nde düzenlenen ve vezneye gönderilen makbuz çeki gereğince teslimat nakden gerçekleşmiş ise

[206] Clay**, a.g.e.,** s. 239, s. 265, s. 273-275.
[207] Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 105, s. 313.
[208] **BOA, BEO.AYN.d** 937, 21 C 1283 (31.10.1866), s. 37-38.
[209] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 14 Haziran 1327 (27.06.1911), s. 47-48.

Makbuzat Nakit Defteri'ne; aynî olarak teslim olunmuş ise Ayniyat Defterine; İrad ve Masraf yoluyla gerçekleşmişse yevmiye defterine irad (gelir) biçiminde kaydolunurdu. Makbuz çekleri baş veznedar (veya sandık emini) ile şube mümeyyizi tarafından mühürlenir, işlemi yapılmak üzere muhasebeye gönderilirdi. Hazine'ye dâhil olan nakit gelir ve gider gerçekleşmelerinin miktarını gösteren bir pusula her gün düzenlenir ve Maliye Nezareti'ne sunulurdu. Bundan başka her gün nakdî ve gayri nakdî hazinenin günlük bütün gelir ve gider işlemlerini içeren basit iki özet cetvel hazırlanır, bunlardan biri müsteşarlığa diğeri Muhasebe-i Umumiye-i Maliye'ye gönderilirdi.[210]

İbrahim Fazıl'a göre, taşradan merkeze para transferi üç yolla yapılmaktaydı. Bunların ilki; paraları torbalarla ve postayla nakletmekti. İkincisi kambiyo işlemiydi. Örneğin, Halep'ten İstanbul'a para gönderileceği zaman Halep'te bulunan ve İstanbul'da alacağı olan tüccarlara müracaat olunarak kendilerine İstanbul piyasasındaki alacakları verilir, buna mukabil Halep'teki tüccarlardan borçlularına hitaben çekilmiş bir poliçe alınırdı. Defterdar bu poliçeleri İstanbul'a gönderir, merkezî idare de bunları borçlu tüccarlardan tahsil ederdi. Böylece havale yoluyla para Hazine'ye nakledilmiş olurdu. Araştırma döneminin sonuna doğru, para nakli esasen üçüncü yöntem olan bankalar yoluyla yapılıyordu. Bu yöntemde mal müdürü fazla geliri Osmanlı Bankası'nın şubelerine verir, şubeler de bankanın vilayetteki şubesine ihbar çekerek parayı muhasebeciye teslim ettirirlerdi. Bu suretle muhasebeci fazla geliri defterdara, defterdar da merkeze irsal ederdi. Sonuç olarak para nakli bankanın cari hesaplarıyla yapılmış oluyordu.[211] Ayrıca gerek

[210] Pakalın, **a.g.e.,** C: 1, 1977-180/I, s. 49-50. Maliye Nezareti taşrada malî gerçekleşmelerin günü gününe tutulmasına dikkat ediyordu. Bu amaçla, Şubat 1888'de mal sandıklarından yapılacak harcamaların günü güne kaydolunmasına dair bir talimat dahi hazırlanmıştı. Bkz; **Düstur**, T: 1, C: 5, s. 1050-1054; **BOA, A.d** 12, s. 37-41. Bununla birlikte, bazı kazalarca liva nam ve hesabına olarak nakd havalenamesine dayanılarak ödenen meblağın günlük sarfında vezne defterine kaydı yapılmayıp birkaç hafta sandık eminlerince biriktiriliyor, senetlerin liva muhasebesine gönderildiği gün toptan kayda geçiriliyordu. Maliye Nezareti tarafından bu durumun nizama aykırı olduğu belirtilmiş; kayıtların günlük olarak tutulması ve merkeze gönderilmesi gerektiği uyarısı yapılmıştı. Bkz; **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası,** 22 Ağustos 1327 (04.09.1906). Kaza bazında tutulan ve matbu biçimde hazırlanmış olan *Tahsilat Döküm Defteri'*ne örnek olarak bkz; **BOA, ML.VRD.d** 4568, 09 N 1327 (24.10.1909). Bu defterlerde ayrıntılı biçimde kalemlerin cari yıl tahsilâtı ile geçmiş yıllara ait olup bakaya kalan miktarlarından yapılan günlük tahsilâtları gösterilmektedir.

[211] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 233-235.

vilayetlerden gerekse diğer ülkelerden Vezne-i Umumiye'ye poliçe yoluyla gönderilen meblağların makbuzları vezne tarafından Osmanlı Bankası'na ciro ediliyordu.[212]

2.3. Merkez ve Taşra İdareleri Arasında Malî Tevzin Uygulamaları

Malî tevzin (başka bir ifadeyle idareler arası malî ilişkiler) iki yönlüdür. Bunlar, merkez ve taşra idareleri arasında hizmetlerin dolayısıyla giderlerin bölüşülmesi ve giderleri finanse edecek malî kaynakların (gelirlerin) paylaşılmasıdır. Bu yaklaşım idareler arasındaki malî ilişkilerin geniş anlamda ele alınmasını ifade eder. Dar anlamda malî tevzin olarak adlandırılan *gelir paylaşımına* ise, üniter esaslı ve idarî merkeziyet eğilimi yüksek olan devletlerde daha çok rastlanmaktadır.[213]

Osmanlı merkezî idaresi öteden beri malî ve askerî işlerini taşraya havale ede gelmiştir. Devletin kuruluşundan itibaren süregelen ve gelişmesiyle beraber daha da belirgin bir hâl alan bu eğilim, merkezî idarenin reaya üzerinden vergi toplama hakkını askerî sistemin büyük bir çoğunluğunu oluşturan tımarlı sipahilere vermesidir. Tımarlı sipahi şer'i ve örfi vergileri reayadan toplayarak kendi geçimini sağlamakta ve sorumlu olduğu cebelülerini (zırhlı asker) beslemekteydi. Devlet böylece malî (gelir) hakkının bir kısmını tımarlılara bırakarak (malî tevzine başvurarak), asker toplama ve yetiştirme işini de bu yönetici askerlere havale etmiş oluyordu. İnalcık bu sistemi *havale sitemi*[214] olarak adlandırmaktadır.

Klasik dönemde dolaşımdaki altın ve gümüş miktarı daima sınırlı olduğundan toplanan vergi gelirlerinin topluca hazineye aktarılması piyasada dalgalanmalarla birlikte para sıkıntısına neden oluyordu. Dolayısıyla bütün vergilerin Hazine'ye aktarılmak yerine inşaat işleri ya da maaş ödemeleri gibi yerel harcamalar için kullanılması tercih ediliyor, bu harcama işlemi de merkezî hazineden ödeme emri alan mültezim veya eminlerce yapılıyordu. Mültezimler bu ödeme emirleriyle

---

[212] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 160.
[213] Yenal Öncel, **Mahallî İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s. 21-22; Nuri Tortop, **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Gölüşümü)**, Ankara, TODAİE, Yayın No. 263, 1996, s. 27.
[214] Halil İnalcık, **Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi,** İstanbul, Eren Yay., 1993, s. 27-28.

beraber kadılardan aldıkları teslimat belgelerini daha sonra hükûmetle aralarında yapılan hesapta ibraz ediyorlardı.[215]

On dokuzuncu asırda da yapılan aslında yine havale siteminin devamıydı. Tanzimat döneminde merkezî idare, taşralardaki malî uygulamalarının (vergi toplama ve harcama yapma hakkının) bir kısmını taşraya ait olmak üzere valinin başkanlığını yaptığı yerel (mahallî) meclislere yani vilayet idarelerine bırakmıştı (malî tevzin). Yalnız aradaki fark Klasik dönem ve sonrasında olduğu gibi vergi gelirlerinin toplandıktan sonra taşrada kalmaması; Tanzimat'la birlikte bu vergi gelirlerinin toplandıktan ve yerel ihtiyaçlar dâhilinde harcandıktan sonra kalan fazla kısmın merkeze gönderilmesiydi. Üstelik artık vergiler merkezî hazine adına toplanılmaktaydı. Yani taşrada gerçekleşen gelir ve giderler -mahsup biçiminde de olsa- genel bütçede gösterilecekti.

Merkezî idare, taşrayla arasındaki bu görev paylaşımını gerek teknik ve coğrafi gerekse malî açıdan yapmak zorundaydı. Çünkü merkez, taşradaki gelir-gider işlemlerini yerine getirecek nicel ve nitel anlamda yeterli görevliye sahip değildi. Bunun yanında devletin çok geniş bir alana yayılan ve farklı coğrafyaları barındıran topraklarını denetim ve bilgi ağı içerisinde tutabilecek teknolojik ulaşım ve iletişim altyapısı yoktu. Dolayısıyla Osmanlı merkez idaresi, maliyede hiçbir zaman saf anlamda bir merkeziyetçilik gütmedi/güdemedi; merkezî olan aslında kontrol ve denetim mekanizmasıydı. Sonuçta, taşrayla gelir ve giderlerini/kamu hizmetlerini paylaşmak yani "malî tevzin"e başvurmak zorundaydı.

Osmanlı Devleti'ndeki gelir ve gider paylaşımı (malî tevzin) konularına değinmeden önce malî tevzinin iki şeklinden kısaca bahsetmek gerekir.

2.3.1. Malî Tevzin Şekilleri

Malî tevzin ya da idareler arası malî ilişkiler, teoride yatay malî ilişkiler ve dikey malî ilişkileri biçiminde iki kısımda incelenmektedir. Yatay malî ilişki eşit

[215] Halil İnalcık & Donald Quataert, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1300-1600,** C: 1, İstanbul, Eren Yay., 2000, s. 104.

statüye sahip idareler (örneğin mahallî idareler) arasındaki malî ilişkileri, dikey ilişki ise yukarıdan aşağıya doğru yani merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki malî ilişkileri ifade etmektedir.[216]

Çalışmanın bu kısmında, mahallî idareler maliyesi literatüründe de yer aldığı gibi özellikle yoğun olarak dikey malî ilişkiler (merkez-taşra ilişkileri) ele alınacaktır. Bu amaçla Osmanlı merkez-taşra arasındaki dikey malî ilişkiler (gelir–gider ilişkileri) ayrıntılı olarak irdelenmeye çalışılacaktır. Dikey malî ilişkilere geçmeden önce yatay malî ilişkilerden kısaca bahsedilip Osmanlı uygulamasından bazı örnekler verilecektir.

2.3.1.1. Osmanlı'da Yatay Malî Tevzin

Yatay malî ilişki, mahallî idarelerin kendi aralarında gerçekleşen malî ilişkileri ifade etmektedir. Sanayileşme, nüfus yoğunluğu ve bol kaynaklara sahip olunması vb. etkenlerle bazı mahallî idareler diğerlerine oranla malî açıdan daha avantajlı konuma gelebilir. Diğer taraftan yakın ilişkileri olan bölgeler aynı gelir kaynaklarını/imkânlarını kullanabilirler. Bu şartlar altında yatay malî ilişkiler gündeme gelmektedir. Bu durumda ilk örnekte geliri fazla olan mahallî idare diğerine gelir transferinde bulunacaktır. İkinci örnekte ise mahallî idareler aynı gelir kaynağını paylaşacaklardır.[217]

Yatay malî ilişkiler Osmanlı mahallî idareleri arasında da yoğun biçimde gerçekleşmiştir. Örneğin, H. 1276 (1859–60) yılında Filibe Sancağı'nın fazla gelirinin 10.000 keselik miktarı, Maliye Nezareti'nin onayı dâhilinde, Rusçuk ve Prizren sancaklarının bütçe açıklarının finansmanı için gönderilmişti.[218] 1866 yılında Van Sancağı'ndan Erzurum Sancağı'na masrafları için 272.711 kuruş havale edilmişti.[219] 1876 yılı başında Hüdavendigar Valisi'nin biriken maaşları Edirne

---

[216] Teorik arka planın ayrıntısı için bkz; Öncel, **a.g.e.**, s. 25; Halil Nadaraoğlu, **Mahallî İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, Beta Yay., 6. Baskı, 1998, s. 63; Duran Bülbül, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2006, s. 45.

[217] Öncel, **a.g.e.**, s. 25.

[218] **BOA, A.MKT.MHM** 222/52, H. 1277 (M. 1860-61).

[219] **BOA, MAD** 21264, 24 M 1289 (03.04.1872), s. 1. Bosna örneği için ayrıca bkz; **BOA, MAD** 10966, R. 1279 (M. 1863), s. 210.

Vilayeti'nin 1875 yılına kadar biriken bakayalarının tahsilâtlarına havale edilerek ödenmişti.[220] Yine Erzurum valisinin Hazine'den alacağı miktar Halep eyaletinden havale edilmişti.[221] Başka bir örnek de, 1879 yılı başında Tekfurdağı Sancağı'nın mahallî masrafları için istediği meblağın Aydın Vilayeti gelirlerinden havale yapılarak karşılanmasıdır.[222]

Yatay malî tevzin işlemleri, geliri başka bir yere gönderilen vilayet için doğal olarak olumsuz sonuçlar doğuruyordu. Örneğin, Selanik Vilayeti'nin 1898 yılı ağnam rüsumu tahsilâtı Hazine-i Hassa ve Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne havale edildikten sonra geriye kalan kısım vilayetin bütçe açığına harcanacaktı. Ancak merkezî idarenin direktifi gereği -eğer gerçekleşirse- bu miktardan geriye kalan kısmın da Teselya ve Yanya'daki ordu vs. konulara havale edilmesi vilayet defterdarının haklı itirazını yükseltiyordu.[223] İngiliz Konsolosu Palgrave Osmanlı vilayetleri üzerine kaleme aldığı uzun raporunda, yaygın ve büyük bir sorun olan yatay malî tevzin uygulamalarının aslında "*bir vilayetin yükünün diğer vilayetin omuzlarına yüklenmesi*"nden başka bir şey olmadığını yazıyordu.[224]

Mahallî idareler arasındaki yatay ilişkilerin nakdî olması da zorunlu değildir. Örneğin, 1897-98 tarihinde Zor Sancağı'nın hububat tedarikinin yetersiz olması sebebiyle, sancak çevresindeki yerlere ait aşarların emaneten toplatılarak, Zor Sancağı'nın hububat ihtiyacının giderilmesine karar verilmişti.[225] Halep Vilayeti'nin ihtiyaç duyduğu zahirenin temin edilmesi amacıyla Musul'dan gönderilecek zahire için maliyeden Halep gelirlerinden mahsup edilmek üzere 100.000 kuruşluk tahsisat yapılması talep edilmişti. Ayni konulu yatay malî tevzin uygulamaları sonraki yıllarda da devam etmiştir. Erzurum'da 1893 yılında zahire sıkıntısı çekildiği için çevre vilayetlerden buraya zahire (buğday, arpa vs.) aktarımı yapılacaktı.[226] Malî

[220] **BOA, MAD** 11158, 19 S 1293 (16.03.1876).
[221] **BOA, ML.d** 743, 30 Ra 1270 (31.12.1853).
[222] **BOA, MAD** 13984, 24 S 1296 (17.02.1879), s. 312.
[223] **BOA, BEO.VGG.d** 560, 7 Z 1315 (30.03.1898), s. 572.
[224] Bkz; William Gifford Palgrave, **Report on the Provinces of Trebizond, Sivas, Kastemouni and Part of Angora**, Foreign and Commonweath Office Collection, Manshester, Published by. The University of Manchester, 1868, s. 52-53.
[225] **BOA, ŞD** 524/12 (Orman - Maadin - Ziraat Hulasa Kayıt Defteri, C:83), H. 1315 (1897-98), s. 191.
[226] **BOA, BEO** 107/8009, 27 R 1310 (18.11.1892).

durumu sık sık kötüleşen Girit Vilayeti'nin masraf açığını karşılamak üzere Rüsumat Emaneti'nin mahallî gelirinin yarısının vilayete terk edilmesi kararlaştırılmıştı.[227] Sonraki yıllarda da malî durumu kötü olan Girit'in jandarma teşkilatı masraflarının bir kısmı zaman zaman Rumeli'den gönderilen havalelerle karşılanıyordu.[228]

Dönem sonuna doğru, vilayetler arasındaki yatay malî tevzin ilişkisi, çalışmanın birinci bölümünde bahsi geçen Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü tarafından yönetilmekteydi. Örneğin, geliri fazla olan bir vilayetten sandığı açık veren diğer bir vilayete para nakledilmesi Muamelat-ı Nakdiye Müdürü'nün emriyle gerçekleşiyordu. Bu nakil işlemi genelde Osmanlı Bankası şubeleri yoluyla yapılıyordu.[229]

Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan diğer ülkelerde de yatay malî tevzin örnekleri olmakla birlikte Hindistan'da 1892'de alınan bir kararla birlikte vilayetler arası malî düzenlemeler yasaklanmış, her vilayetin hesaplarındaki gelir ve giderlerin yine o vilayete ait olması gerektiği vurgulanmıştı.[230] Şüphesiz bu karar gelirleri sık sık başka yerlere aktarılan vilayetler için olumluydu. Ancak gelirleri kendilerine yetmeyen vilayetler içinse tam tersi geçerli olacaktı.

2.3.1.2. Osmanlı'da Dikey Malî Tevzin

Dikey malî tevzin konusu teoride gider paylaşımı ve gelir paylaşımı biçiminde iki başlık altında incelenmektedir. Bu çalışmada da Osmanlı taşra maliyesi için önemli bir işlevi olan dikey malî tevzin konusu aynı yöntemle; öncelikle merkez ve taşra arasındaki gider paylaşımı, ardından da gelir paylaşımı biçiminde incelenmeye çalışılacaktır.

---

[227] **BOA, MV** 225/6, 2 Z 1298 (26.10.1881)
[228] **BOA, Y.A.Res**, 78/50, 6 L 1313 (21.03.1896)
[229] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 104-105.
[230] M. G. Ranade, **A Note on the Decentralization of Provincial Finance**, Poona, Dnyan Prakash Press, 1894, s. 82. Hindistan'da vilayet bütçelerinin gelir-gider kalemleri için bkz; EK: 15.

2.3.1.2.1. Merkez-Taşra Arasındaki Gider (Hizmet) Paylaşımı

İdareler arası malî ilişkilerin (malî tevzinin) birinci yönü hizmetlerin paylaşılmasıdır. Hizmetler idareler arasında bölüşülürken çeşitli kriterler dikkate alınır. Hizmetlerin faydasının bölünebilirliği ve dışsallığı öne çıkan kriterlerdendir. Buna göre, hizmetin faydasının bölünebilirliği azaldıkça ve dışsallığı genişledikçe bu hizmet merkezî idare tarafından yapılacaktır. Örneğin, ulusal savunma hizmetinin faydaları bölünemediğinden (her bir birey için hesaplanamadığından) ve tüm topluma pozitif bir dışsallık sağlayacağından bu kamu hizmetini merkezî idarenin yapması daha rasyonel bir tercihtir. Diğer taraftan, bir kanalizasyon ya da su şebekesi hizmetinin faydası o yöredeki insanları etkilediğinden hesaplanabilir olduğu ve yine sadece o bölgeye pozitif dışsallık yayacağı için bu hizmetin mahallî idare tarafından yerine getirilmesi ekonomik anlamda daha rasyonel olacaktır.[231] Şunu da ifade edelim ki, Tanzimat döneminde kamu hizmetlerinin bu ayrımlara göre tahsis edilmesi ilkesi -yani merkez-taşra arasındaki malî ilişkiler- teorik kapsamda bilinmezken, aynı dönemde Avrupa'da bu konu üzerine teorik ve pratik alanda bilimsel tartışmalar yapılmaktaydı.[232]

Tanzimat'tan önce de Mahmut II döneminde merkez ile taşra, maaşların finansmanında ortaklaşa çalışıyorlardı. Mahmut II'nin maaş uygulamasını başlatmasından önce merkezdeki büyük memurların gelirleri yılda bir kere vali ve taşra memurlarının *boğça baha* adı altında gönderdikleri ayni ve/veya nakdî hediyelerden ve teşrifat gereği olarak kendilerine verilen atiyye ile mevkuflardan oluşuyordu. Maaş uygulamasını takiben boğça bahanın artık valilerin kendi kârlarından merkezdeki sarrafları vasıtasıyla Hazine'ye gönderilmesi kararlaştırılmıştı. Bunun dışında bütün kalemler ve devlet dairelerinde görülen işlerin

---

[231] Öncel, **a.g.e,** s. 33-40, Nadaroğlu, **a.g.e.,** s. 48-50, s. 70; Duran Bülbül, **a.g.e.**, s. 22. Günümüz mahallî idareler maliyesi literatürüne göre hizmetlerin bölüşümünde üç temel ilke söz konusudur. Bunlardan ilki olan genellik ilkesi; hizmetlerin dağılımında kanunların yasaklamadığı ve açık bir yasa ile başka bir yönetime bırakmadığı tüm hizmetlerin mahallî idareler tarafından yerine getirilmesinin kabulüdür. İkinci ilke olan yetki ilkesi; genellik ilkesi dışında mahallî idarelere verilmek istenen yeni hizmetler için merkezî yönetimden izin ve yetki alınması gerekliliğidir. Son ilke ise yerel hizmetlerin yasalarda birer birer sıralanmasıdır (liste ilkesi). Tortop, **a.g.e.**, s. 30-31.

[232] J.Watson Grice, **National and Local Finance, A Review of the Relations Between The Central and Local Authorities in England, France, Belgium and Prussia, During The Nineteenth Century**, London, P.S. King & Son, Orchard House, Westminister, 1910, s. 1-11.

karşılığı olarak alınan harç, kâğıt ve kırtasiye masrafları da yine maaşların finansmanını sağlamak üzere Hazine'nin geliri olarak kaydedilecekti.[233] Tanzimat'ın başlarında, taşradan merkeze nakit gönderimini garanti altına almak için, mahallî maaş ve diğer devlet giderlerinin virgüden karşılanması, aşar, gümrük resmi ve diğer gelirlerin ise Hazine'ye gönderilmesi istenmiştir.[234]

Tanzimat sonrası Osmanlı taşrasında kamu harcamaları/hizmetleri, merkezî idare tarafından değil; kronolojik sırayla muhassıllık meclisleri, memleket meclisleri ve eyalet meclisleri tarafından yerine getirilirken, 1864 yılı Vilayet Nizamnamesi'nden sonra ise vilayet meclisleri tarafından yapılmaktaydı. İlk vilayet nizamnamesine (1864) göre vilayet umum meclisleri vilayet içerisindeki devlet yolları ile kaza ve köy yollarının onarım ve bakımı ve diğer bayındırlık, ticaret ve tarımla ilgili konuları görüşüyordu (1864 Nizamnamesi, md. 27). 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nde vilayetlerin kamu harcamalarındaki sorumluluk alanından daha ayrıntılı biçimde bahsedilmiştir. Buna göre vilayet genel meclisinin görevleri, yolların ve köprülerin düzenlenmesi ve yapımı, ticaret, sanayi, sağlık ve eğitim gibi sosyoekonomik ve bayındırlık hizmetleri ile tohum ve hayvan cinsinin ıslahı gibi hizmetleri kapsıyordu (1871 Nizamnamesi, md. 62, 63 ve 64). Bu uygulamalar ancak merkezin onayıyla yürütmeye konulabilirdi.[235] Vilayetlerin bahsi geçen kamu hizmetleri ya da harcamaları bütçelerinden de takip edilebilir. Vilayetlerin gider bütçeleri temelde mahallî masraflar ve merkezî kurumların ödenmek üzere gönderdiği havalelerden oluşmaktadır. Yukarıda sayılan masraf konuları mahallî masraflar içerisine girmektedir. Vilayet bütçesinin temel mahallî masraf kalemleri; Dâhiliye, Maliye, Şer'iyye, Maarif, Ticaret ve Nafia dairelerinin harcamalarından oluşmaktadır.[236] Görüldüğü üzere bu masraf kalemlerinin her biri nezaret biçiminde örgütlenmiş merkezî kurumların vilayetteki daireleri ya da harcama birimleridir. Vilayet idareleri bu masrafları ilgili nezaretler adına yapmaktadırlar. Vilayet idarelerinin bu kamu harcamalarını kendi adlarına yapabilmeleri için tüzel kişilik kazandıkları 1913 yılını beklemeleri gerekecektir.

---

[233] Akyıldız, **Osmanlı Merkez Teşkilatı**, s. 105-107. Ayrıca bkz; Engelhardt, **a.g.e.**, s. 33.
[234] Bkz; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 62-63.
[235] Öncel, **a.g.e.,** s. 102, Duran Bülbül, **a.g.e.**, s. 114-116.
[236] **BOA, İ.DH** 631/43891, 11 S 1288 (02.05.1871).

Taşrada mahallî kamu hizmetlerinin ya da harcamalarının beledi nitelikte olanları da belediye teşkilatları tarafından yerine getiriliyordu. 1871 Vilayet Nizamnamesi'ne göre belediye meclisi; yörenin bayındırlık faaliyetlerine, temizlik işlerine, ölçü ve tartıların düzenine bakacak, fiyatlara ve yangın tulumbalarına nezaret edecek, iskele, meydan ve mesir yerlerinin tesisini yapacak, aydınlatma giderlerini müzakere edecek ve belediyeye mahsus gelir ve giderlerini idare edecekti (md. 124). Taşrada transfer harcamalarının bir kısmını da belediyeler üstlenmişti. Yöredeki fakir ve kimsesizlere belediye bütçelerinden maaş tahsis edilirdi.[237] Fakirlerin defin masrafları ve bir kısım eğitim hizmetleri belediyelerin diğer harcama alanlarıydı.[238] Ayrıca tabip maaşları da belediye bütçelerinden ödeniyordu.[239]

Merkezî idare bilinçli olarak belediyelerin gelirleriyle devlet gelirlerini ayrı tutuyor ve gerek merkez gerek vilayet masraflarının ve gelirlerinin birbirine karışmamasına itina gösteriyordu. Çünkü belediye idareleri vilayetlere nispetle malî anlamda belli bir özerkliğe sahiplerdi; kendilerine ait beledi vergiler toplamaktaydılar. Nitekim 1908 tarihli bir belgede "*hükûmete ait bir masrafın vâridât-ı belediyeden tesviyesi gayri caiz"* olduğu belirtilerek suyolcu ve bahçıvan maaşları gibi vilayet/devlet masraflarının vilayet idaresi tarafından başka bir karşılık bulunarak ödenmesi emrediliyordu.[240]

1870-1910 yılları arasında yayınlanan idare konulu kitap ve dergileri inceleyen Nuray E. Keskin'in aktardığı bilgilerden, Osmanlı döneminde merkez–taşra arasındaki hizmet paylaşımı konularının Avrupa'da yapıldığı kadar bilimsel olmasa da tartışmaya açıldığını görüyoruz. Mülkiye mezunu olan birçok yazar 1909-1911 yılları arasında yayınlanan Mülkiye dergisinde kaleme aldıkları yazılarında taşradaki yerel güçlerin nüfuzları kısıtlanmadıkça vilayet meclislerinin yetkilerinin genişletilmesine karşı durmuşlardır. Birçoğu taşrada memuriyet görevinde bulunmuş olan bu yazarlar tecrübelerine dayanarak adem-i merkeziyet konusuna genelde karşı çıkıyorlardı. Çünkü vilayet merkezlerinde baskın olan yerel güçler memurları

[237] **BOA, DH.MKT** 1613/86, 6 Ş 1306 (05.06.1889)
[238] **Asr Gazetesi**, No: 1151, 7 Şubat 1907, s. 2.
[239] **BOA**, **DH.MKT** 1566/4, 15 Ra 1306 (19.11.1888).
[240] **BOA, DH.TMIK.S**, 72/8, 6 M 1326 (09.02.1908).

yönlendiriyorlar ve hatta beğenmedikleri vergiyi dahi uygulamadan kaldırtabiliyorlardı. Yine de derginin tüm yazarları aynı kanıda değildi. Bazı yazarlar mahallî projelerin daha kolay biçimde hayata geçebilmesi için vilayet meclislerine özellikle bayındırlık işlerinde ve ek vergi uygulaması konusunda daha geniş yetkiler verilmesini öneriyorlardı. Ayrıca yazarların tümü, taşradaki başta vali olmak üzere tüm idarecilerin her konuda merkezden izin alma zorunluluklarını eleştirmiş ve *izin* yerine *yetki* verilmesini istemişlerdir.[241]

2.3.1.2.2. Merkez - Taşra Arasındaki Gelir Paylaşımı

Merkez ve taşra idareleri arasında gelir kaynaklarının paylaşımı iki boyutludur. Bunlardan dar anlamda gelir paylaşımı, mahallî idareler arasında dengeleyici ödemeleri ifade etmektedir. Geniş anlamda gelir paylaşımı ise, dengeleyici işlemler yanında, vergilerin kaynak ve gelirler itibariyle bu amaca uygun olarak merkez ve taşra arasında bölüşülmesidir.[242] Burada özellikle geniş anlamda gelir paylaşımını irdeleyeceğiz.

Günümüz mahallî idareler maliyesi literatürüne göre gelirlerin bölüşülmesinde temel ilke, görevlerle orantılı biçimde gelir kaynaklarının yerel idarelere bırakılmasıdır.[243] Merkez ve taşra arasında gelir paylaşımının uygulama şekilleri şunlardır: 1. Mahallî idareye bağımsız vergileme yetkisi verme, 2. Vergi kaynaklarının merkez ve taşra arasında ayrılması, 3. Karma Sistemler. Karma sistemler kendi içerisinde dört farklı uygulamayı barındırmaktadır. Bunlar; pay verme sistemi, ek oran (munzam kesir veya munzam vergi) sistemi, gelirlerin merkezî idare tarafından toplanıp sonradan idareler arasında paylaştırılması sistemi ve malî yardım-bağış sistemidir (gelir transferi sistemi).[244]

---

[241] Nuray E. Keskin, "Türkiye'de Yönetim Biliminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 41, S: 4, Aralık 2008, s. 18-21.
[242] Öncel, **a.g.e,** s. 56.
[243] Tortop, **a.g.e.,** s. 31.
[244] Öncel, **a.g.e**., s. 60-74; Nadaroğlu, **a.g.e**., s. 84. Gelir paylaşım türleri için ayrıca bkz; Tortop, **a.g.e.,** s. 33. Ayrıca, Almanya'da federal devletlerden merkezî idareye doğru gelir transferi yapılıyordu. Öncel, **a.g.e**., s. 67. Weimar Cumhuriyeti (1919-1933) döneminde ve öncesinde Almanya'daki taşra-merkez malî ilişkileri (malî tevzin) konusunun ayrıntısı için ayrıca bkz; Mabel Newcomer, "Fiscal Relations of Central and Local Governments in Germany Under the Weimar

Osmanlı'da Erken ve Klasik dönemde taşra ile merkez arasındaki en önemli gelir-gider paylaşımı tımar gelirlerinin -merkezin askerî vb. hizmetlerini görmesi karşılığında- sipahilere terk edilmesidir. 18. asırda ortaya çıkan malikâne sistemi de devlete ait gelir kaynaklarının ömür boyu kişilere tahsisi anlamında bir gelir paylaşımı uygulamasıdır. Tanzimat'la birlikte tek hazine sistemine geçilmesiyle vilayetlerde toplanan gelirlerin tamamına yakını merkezî hazineye aittir. Bu gelirler önceki kısımlarda bahsedildiği gibi taşrada toplandıktan sonra mahallî harcamalar ve merkezî kurumların havaleleri için kullanılır ve arta kalan miktar da Hazine'ye gönderilirdi.

Ancak tek hazine sistemine geçilmiş olması ya da vilayetlerin tüzel kişiliklerinin olmaması ile gelir paylaşımı uygulaması arasında direkt bir ilişki söz konusu değildir. Yani bu hukukî ve malî sistem, merkezî idare ile taşra idareleri arasında gelir paylaşımı yapılmasına engel değildir. Nitekim özellikle dönem sonuna doğru, merkezî idarenin inisiyatifiyle sınırlı da olsa bazı vergiler üzerinden gelir paylaşımı yapılmıştır.

Yukarıda sayılan alternatif gelir paylaşımları arasında Osmanlı malî tevzin uygulamalarına en yakın uygulama ek oran sistemidir. Bu sistem, genellikle merkezî idarenin kendi saptadığı vergi oranlarına mahallî idareler için ilave bir vergi oranı ekleyip onların lehine vergi tahsil etme metodudur. Ek oranla toplanan vergi geliri sonradan ilgili idareye aktarılmaktadır.[245] Ek oran sisteminin, Osmanlı Devleti'ndeki görünümü 1913 yılından önce "menafi hisse-i ianesi" ve "maarif hisse-i ianesi" uygulamalarıdır. Bunlar, vilayetin maarif (eğitim) ve menafi (bayındırlık) harcamalarına kaynak olmak üzere devlet tarafından uygulanan ek oranlardır.[246]

Ayrıca bazı gelirler geçici olarak merkezle taşra arasında taşra lehine paylaşılabilirdi. 1879 yılı başında İşkodra Vilayeti'nden elde edilen rüsumat

---

Constitution", **Political Science Quarterly**, Vol: 51, No: 2, Jun., 1936, s. 185-214. 20. asrın başlarında ABD'de yapılan malî tevzin uygulamaları ve ortaya çıkan sorunlar için bkz; Clarence Heer, "Relations Between Federal, State and Local Finances", **The American Economic Review**, **Supplement, Papers and Proceedings of the Forty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association**, Vol: 26, No: 1, March 1936, s. 174-181.

[245] Öncel, **a.g.e**., s. 60-65.

[246] **BOA, ML.d** 1174, R. 1304 (M. 1888-89); **ML.d** 1206, R. 1305 (M. 1889-90).

hâsılatının vilayet mal sandığına terk edilmesi kararlaştırılmıştı.[247] Hayvanat-ı Ehliye Vergisi, 1903/4-1904/5 yılları arasında Rumeli'deki hafiyelik faaliyetleri ve diğer askerî harcamalar için Kosova, Manastır ve Selanik vilayetlerine terk edilmişti. Ancak bu masraflardan artan kalan kısım yine askerî masraflar için merkeze gönderiliyordu.[248] Bazen de vilayet idaresi tarafından Hazine adına toplanılan bazı gelirlerin yine malî durumu kötü olan bir vilayete bırakıldığı da oluyordu. Örneğin, 1908'de ağnam rüsumunun tamamı Bağdat Vilayeti'ne terk edilmişti.[249] 1913 yılından sonra tüzel kişilik kazanan, dolayısıyla kendi bütçelerine sahip olan vilayetlere yardımcı olmak amacıyla, % 10'luk aşar vergisi üzerine belli bir oranda (aşar vergisinin % 10'u kadar yani % 1'lik) ilave bir vergi konularak vilayetlere gelir sağlanmıştır.[250]

Diğer gelir paylaşımı yöntemlerini Osmanlı örneğinde ele aldığımızda; Osmanlı mahallî idarelerinin tüzel kişiliklerinin olmaması onları bağımsız vergileme yetkisinden yoksun kılmaktaydı. Belediyeler de bağımsız vergileme yetkisine sahip olmamakla beraber, vilayet idarelerine nispetle malî anlamda kısmi bir özerkliğe sahiptiler. Dolayısıyla taşrada kontrato gelirleri ile kantar, kile, zebhiye, hayvan rüsumu gibi beledi nitelikteki bazı vergiler–sürekli biçimde olmasa da- belediyelere terk edilmişti.[251] Böylece burada merkezle beledi teşkilatlar arasında daha net bir gelir paylaşımı yapılmıştı. Çünkü belediye bütçeleri genel bütçe içerisinde yer almıyordu. Ayrıca 1909 yılı bütçe kanunuyla o güne kadar maliye tarafından tahsil edilen rüsum-ı mütenevvia gelirleri, Ağustos 1909'dan itibaren vilayet belediyelerine terk edilmişti (md. 30).[252]

Bununla birlikte, belediyelere ait olan bazı vergi kalemleri üzerinde merkezî hazine -dolayısıyla onun taşradaki malî sorumluları olan vilayet idareleri- ile belediyeler arasında yoğun çekişmeler yaşanıyordu. Aslında beledi vergiler olan

[247] **BOA, MAD** 13984, 24 S 1295 (27.02.1878), s. 329.
[248] Ayrıntı için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e**., s. 501-504; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 235-236.
[249] **BOA, ML.MKT.d** 451, 10 R 1326 (12.05.1908), s. 443.
[250] **BOA, DH.UMUM**, 131/22, H. 1333 (M. 1914-15).
[251] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25 R 1297 (06.04.1880); **DH.MKT** 1610/138, 25 B 1306 (27.03.1889); **İzmir-1313 Gazetesi**, No: 15, s. 3, 26 Ağustos 1312 (07.09.1896).
[252] Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye'nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1325, s. 7.

kantar, kile, zebhiye ve hayvan rüsumu 1888 yılında alınan bir kararla belediye ve mal sandıkları arasında yarı yarıya paylaştırılmıştı.[253] Alınan karara göre kantar ve zebhiye resimleri mal sandıklarına terk edilmişti.[254] Gelirlerinin bir kısmına merkez tarafından el konulan Aydın Belediyesi'nin artık tabip maaşlarının mal sandıklarından ödenmesi (gider paylaşımı) talebi Maliye Nezareti tarafından olumsuz karşılanmıştı.[255] Bu düzenleme diğer belediyelerin de yoğun tepkisiyle karşılaşmıştır. Çünkü belediyelerin aydınlatma ve diğer beledi masrafları karşılıksız kalmıştı.[256] Ancak belediyelerden tekrar tekrar gönderilen telgraflar ve Dâhiliye Nezareti'nin konuyu ısrarla Maliye Nezareti'ne taşımasına rağmen nezaret, bu taleplere ve tepkilere pek de kulak asmıyordu.[257] Merkezî idare belediyelerden Hazine'ye aktarılan bu gelirleri önemsiyordu. Çünkü 1888 yılı bütçesinde bu gelirlerden Hazine'ye 10.000.000 kuruş gireceği tahmin ediliyordu.[258]

Taşra idareleri arasında da gelir kaynağı için çekişmeler yaşanabiliyordu. Sadece bir örnek verecek olursak; 1864 yılında Halep Vilayeti'ne bağlı Birecik Kazası ve Urfa Sancağı arasında aşiretlerin vergilendirilmesi konusunda çıkan ihtilafı Halep Vilayet Meclisi çözmüş; bu gelir kaynağını Urfa Sancağı'na bırakmıştı.[259]

Osmanlı merkez idaresinden taşra idarelerine günümüzde olduğu gibi malî yardımlar yapılmıştır. Ancak bu malî yardımlar sistemli ve belli bir şekle sahip olan uygulamalar değildi. İhtiyaç olduğu durumlarda merkezden taşraya yapılan kaynak aktarımlarından ibaretti.[260] Bu aktarımların her zaman gerçekleştiğini söylemek oldukça zordur. Çünkü merkezî idare vilayetlerin malî yardım çağrısına çoğunlukla

---

[253] **BOA, DH.MKT** 1553/55, 5 S 1306 (11.10.1888); **DH.MKT** 1610/138, 25 B 1306 (27.03.1889); **DH.MKT** 1616/64, 14 Ş 1306 (15.04.1889).
[254] **BOA, DH.MKT** 1575/56, 14 R 1306 (18.12.1888).
[255] **BOA**, **DH.MKT** 1566/4, , 15 Ra 1306 (19.11.1888).
[256] **BOA, DH.MKT** 1553/55, 5 S 1306 (11.10.1888); **DH.MKT** 1571/25, 30 Ra 1306 (04.12.1888).
[257] **BOA, DH.MKT** 1537/46, 21 Z 1305 (29.08.1888); **DH.MKT** 1538/78, 26 Z 1305 (03.10.1888; **DH.MKT** 1545/81, 16 M 1306 (22.09.1888).
[258] **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091.
[259] Ayrıntılı bilgi için bkz; Tahir Öğüt, "19. Yüzyılda Halep Vilayeti'nde Mahallî Meclisler," **Selçukludan Cumhuriyete Şehir Yönetimi,** Ed.: Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., No: 2, 2008, s. 361, s. 366.
[260] **BOA, MV** 116/56, 19 Ca 1325 (30.06.1907). Maliye Nezareti'ne bağlı Muamelat-ı Nakdiye Kalemi taşradaki mal memurlarıyla iletişime geçer, vilayetlerin ihtiyaçları olan paraları gönderirdi. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 108.

parayla değil de; yardım istemek yerine vergilerini tahsil etmeleri yönündeki tavsiyeyle karşılık veriyordu.[261]

Osmanlı Devleti uygulamasına nazaran tüzel kişiliklerine daha önce kavuşan Avrupa devletlerindeki vilayet idarelerinin gelir paylaşımı uygulamasına baktığımızda; Fransa komünleri ve vilayetleri gelirlerinin önemli bir miktarını genel vergilere eklenen oranlardan/zamlardan (centimes) alıyorlardı. Almanya ve Avusturya'da aynı yöntemi uygulamıştı.[262] İngiltere'de 1888 yılındaki Yerel Yönetim Yasası'yla beraber belli vergiler mahallî idarelere tahsis edilmişti (assigned revenues). Taşraya tahsis edilen bu vergilere örnek olarak, harçlar, emlaklar üzerinden alınan veraset vergileri ile sonradan bu tip vergilere eklenen alkollü içkiler vergisini sayabiliriz. Bu vergiler yine devlet birimleri tarafından toplanıyor ve Bank of England'da tutulan Yerel Vergileme Hesabı'na yatırılıyordu. Bu hesap merkez hazinede ya da ulusal hesaplarda görülmüyordu. Yerel idarelere bahsi geçen bu hesaptan para aktarılıyordu. Kraliyet Komisyonu'nun 1901'de yayınlanan raporunda kamu harcamaları "ulusal-yerel" ya da " faydası bölünemeyen (onerous)" –faydası bölünebilen (beneficial)" biçiminde iki ayrı tasnife tâbi tutulmuştu. Buna göre, sosyal yardımlar, polis hizmetleri, ana yol yapımları, eğitim gibi toplumsal hizmetler büyük maliyetleri dolayısıyla devletin yardımını gerektirdiğinden ulusal hizmetler ya da merkezî idarenin sorumluluğundaki kamu harcamaları içerisinde tanımlandı. Dolayısıyla 1901 yılından itibaren bahsi geçen büyük çaplı kamu harcamaları için merkezî idare tarafından mahallî idarelere yardımlarda bulunulmuştu. 1914 yılında mahallî idarelere bahsedilen gelirleri devretme (assigned revenue) uygulamasının kaldırılmasına[263] karar verilmişti. Bu bahisle devlet yardımlarının mahallî idarelerin hizmetlerini yürütmesi için gerekli olduğu ve bu yardımların yarı-kamusal mallar (eğitim, sosyal yardım, ana yollar, kamu sağlığı, cezai kovuşturma ve mental gerilik hizmetleri) için direkt olarak yapılması önerisinde bulunuldu. Ancak ülke çapında bu

[261] **BOA, BEO** 986/73942, 4 Ra 1315 (03.08.1897); **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 104-105; **BOA, YPRK.UM** 77/99, 18 Za 1323 (14.01.1906).

[262] C. F. Bastable, **Public Finance**, 3rd Ed., London, Macmillan and Co. Limited, 1932, s. 406-407.

[263] Vergi tahsisi uygulaması (assigned revenues) beklenen başarıyı gösterememiş; bütçe uygulamasını daha komplike bir hâle sokmuştu. Üstelik önemli gelir kalemlerinin gerçekteki gelişimini engellemişti. Yine de bu uygulamanın faydaları da olmuştu. Öncelikle tahsis ilkesinde doğru vergiler seçilmişti. Ayrıca merkez ve yerel maliye arasındaki doğru ilişki ortaya konmuştu. Bastable, **a.g.e.,** s. 406.

uygulamaya 1929 yılında geçilebildi. Ardından eğitim, polis hizmetleri, ana yol yapımı ve kamu sağlığı gibi alanlarda merkezî idare tarafından mahallî idarelere belirli oranlar dâhilinde yardımlar yapılmaya başlandı.[264]

Çin mahallî idaresi 1913'te gelir ve giderleri merkez-taşra biçiminde ikiye ayırdı. Ancak bu uygulamaya 1915'te son verilerek gelir ve giderler birleştirilmesi yoluna gidildi.[265] Hindistan'da 1919'a kadar vilayetlerin tüzel kişiliği olmadığı için vilayet idareleri merkezî idareye bağlı birimler durumundaydı.[266] Hindistan'da (Bombay) 1880'lerin başında bazı gelir ve giderler merkez ve taşra arasında paylaşılmıştı. Toplam gelirlerin 3/5'ine yakını ve giderlerin 1/4'ünden fazlası taşraya aitti. Bu düzenleme altında, Bombay idaresi orman gelirleri, tüketim vergileri, gelir vergisi, damga ve kayıt-tescil gelirlerini yarı yarıya merkezle paylaşıyordu. Küçük miktarlı yerel vergiler, müze, botanik bahçesi vb. gelirler, adlî gelirler, denizcilik gelirleri, polis idaresi gelirleri, eğitim, tıbbi, kırtasiye, gümrüklerdeki antrepo-iskele gelirleri ve tuz vergileri, bazı faiz gelirleri, bayındırlık işlerinden elde edilen gelirler ve emeklilik fonları ve sair gelirler ise tamamen vilayetlere aitti. 1887 yılından itibaren arazi vergilerinin 3/4'ü merkeze, 1/4'ü taşraya aitti. Devredilen arazi işlemlerinden alınan vergiler ise tamamen vilayetlere aitti. Vilayete yapılan harcamalar da gelirler gibi merkezle taşra arasında paylaşıma tâbi tutulmuştu. Örneğin, sahiplerine yapılan geri ödemeler, merkez veya taşra nitelikli olmalarına göre her iki birime de ait olabilirdi. Sulama gelirleri ve giderleri ve demiryollarının gelirleri ve giderleri bir iki istisna kurum dışında merkeze ait gelir ve harcama alanlarıydı. Askerî gelir ve giderler de merkeze aitken adliye dairesinin masrafları tamamen vilayete yüklenmişti. 1892 yılında çıkan bir yasayla hapishane, kayıt-tescil ve damga vergisi idaresi harcamaları da tamamen vilayete bırakılmıştı.[267] 19. asrın sonlarında Prusya'da yapılan toplam masrafın 1/5'i mahallî idarelere aitti. Bu oran

[264] Ayrıntı için bkz; J. M. Drummond, **The Finance of Local Government, England and Wales**, George Allen & Unwin Ltd., London, 1952, s. 91-99; Grice, **a.g.e.**, s. xiii, s. 82-84, s. 95-99; Sidney J. Chapman, **Local Government and State Aid**, London, Swan Sonnenschein & Co., Lm., 1899, s. 94-111, s. 134-142. İngiltere'de vilayet bütçelerinin gelir-gider kalemleri için bkz; EK 14.

[265] Chuan Shih Li, **Central and Local Finance in China**, New York, Longmans, Green & Co., 1922, s. 66, s. 81-82, s. 149.

[266] L. R. C., "The Evolution of Provincial Finance in British India", by B. R. Ambedjar; Edwin R. A. Seligman (Review), **Jounal of the Royal Statistical Society**, Vol. 89, No: 3, May, 1926, s. 588.

[267] M. G. Ranade, **A Note on the Decentralization of Provincial Finance**, Poona, Dnyan Prakash Press, 1894, s. 33, s. 66, s. 84, s. 91-92, s. 125.

Rusya'da 1/10; Fransa, İtalya ve Avusturya'da ise 2/7 seviyesindeydi. Bununla birlikte, İngiltere'de toplam masrafın 2/5'inden fazlası mahallî idareler tarafından yapılıyordu. Japonya'da bu oran -İngiltere'nin biraz üzerinde- % 36 düzeyindeydi.[268]

Osmanlı Devleti'nde gümrük gelirleri genel bütçenin (merkezî idarenin) bir kalemidir ve vilayetlerde teşkilatlanan Rüsumat Emaneti tarafından idare edilir.[269] Belçika'da ise gümrük gelirleri beledi teşkilata sahip komünlere ait bir gelir kalemidir.[270] Hindistan'da (Bombay) vilayet bütçesinde görülen gümrük gelirleri aslında vilayetlerin gelirleri değil devletin ticarî gelirlerinden biridir. Yine posta-telgraf ve darphane gelir ve giderleri vilayete değil devlete aittir. Posta giderlerinden sadece vilayetlerdeki posta birimlerinin masrafları vilayetlerin giderleri arasındadır.[271] Gümrük gelirleri, tüm federal devletlerde merkezî idarenin kontrolü altındadır.[272]

2.4. Genel Bütçe ve Vilayet Bütçeleri Arasındaki İlişkiler

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte kamu maliyesi reformlarının devamı ve bir parçası olarak, genel bütçenin hazırlık ve uygulama safhalarında önemli yenilikler getirilmiştir. Bunlardan en önemlisi Tanzimat'ın ilk yıllarından itibaren genel bütçenin Maliye Nezareti ve Meclis-i Vâlâ'nın etkin olduğu belli bir prosedür içerisinde Avrupai usule göre hazırlanmaya başlanmasıdır. Osmanlı malî literatüründe merkez maliyesi ve bütçeleri üzerine önemli çalışmalar yapılmış olmasına rağmen, 19. asırdaki merkez maliyesi ve taşra maliyesi arasındaki ilişkiye yeterince vurgu yapılmamış ve vilayet bütçelerinin genel bütçenin hazırlık ve uygulama safhalarındaki önemi ve fonksiyonu analiz edilmemiştir. Oysa taşra maliyesi ve onun özelinde vilayet bütçeleri, genel bütçenin hazırlık ve uygulama süreçlerini belirleyen en önemli unsurlardan biri olmuştur.

Çalışmanın önceki bölümlerinde bahsedildiği gibi taşra meclislerinin ya da vilayet idarelerinin malî ve idarî özerklikleri olmaması sebebiyle 1913 yılına kadar

[268] Cemal Bey, **İstatistik (Usul ve Tadbikat)**, Birinci Tab'ı, Dersaadet, Matbaa-i Kadr, 1328, s. 193.
[269] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 159.
[270] Grice, **a.g.e.**, s. 379.
[271] Ranade, **a.g.e.**, s. 22, s. 103.
[272] Bastable, **a.g.e.**, s. 409.

taşra maliyesi de merkezî maliyenin bir parçasıdır ve merkezî maliyeyi etkileyen, öncüleyen ve alt yapısını oluşturan bir konuma sahiptir. Taşra maliyesinin bu konumu, genel bütçe ve vilayet bütçeleri arasındaki ilişkide daha belirgin biçimde ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde Tanzimat ve devamında genel bütçenin kronolojik olarak, hazırlanma prosedürü incelenecek, ardından genel bütçenin tahmini ve uygulanması aşamalarında vilayet bütçelerinin üstlendiği rol ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2.4.1. Genel Bütçenin Hazırlık Süreci

Tanzimat'ın ilk yıllarında genel bütçenin hazırlanması ve uygulanmasının sorumluluğu Meclis-i Vâlâ'ya aitti. Bu konuda Meclis'in işbirliği yapacağı kurum Maliye Nezareti idi.[273] 1846-47 yılından itibaren belirlenen usul gereği, her yıl Mart ayında Maliye Nazırı tarafından hazırlanmış olan bütçe taslağı, Bâb-ı Âli'ye sunulacak ve bu taslak Meclis-i Vâlâ'da görüşülerek mazbatası hazırlanacaktı. İkinci aşamada, bütçe taslağı ve bahsi geçen mazbata Meclis-i Mahsus'ta görüşülerek bütçeye son şekli verilecekti. Son aşamada iki nüsha halinde düzenlenecek olan bütçe padişaha arz edilecekti. Onaylanan bütçenin bir nüshası padişahta kalacak diğer nüshası da Meclis-i Vâlâ'ya iade edilecekti.[274]

Yukarıda bahsi geçen hazırlık prosedürü 1855 yılına kadar devam ettirildi. 1855 yılında ise bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili temel kuralları belirlemek üzere Bütçe Nizamnamesi[275] hazırlandı. Düstur'da Bütçe Nizamnamesi başlığıyla yer alsa[276] da nizamname metninde bütçe kelimesi

---

[273] **BOA, C.ML**, 575/23598, 29 C 1258 (07.08.1842).

[274] **BOA, İ.DH** 192/10773, 28 Ca 1265 (21.04.1849); **İ.DH** 194/10967, 14 C 1265 (07.05.1849). Ayrıca bkz; Güran, **Bütçeler ve Hazine Hesapları**, s. 8. Tanzimat döneminde bütçelerin malî yılbaşından önce hazırlanması kuralına her zaman uyulmadığı bir gerçektir. Örneğin, arşiv kayıtlarına göre, 1269 bütçesi aynı yılın Haziran ayına gelindiği hâlde hala hazırlanabilmiş değildi. Bkz; **BOA, İ.DH** 273/17125, 17 N 1269 (24.06.1853).

[275] "Bütçe Nizamnamesi", **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 70-73. Nizamnamesi'nin transkripsiyon metni için bkz; Güran, **Bütçeler ve Hazine Hesapları**, s. 145-147.

[276] 1863 yılında yayınlanan –tertip ve cilt numarası bulunmayan- ilk Düstur'da, 1855 nizamnamesi "Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamnamedir" başlığıyla yayınlanmıştır. Bkz; **Düstur**, s. 260-264, 18 Za 1271 (02.08.1855).

kullanılmamıştır. Yine de şunu ifade edebiliriz ki; modern anlamda bütçe kavramı ilk defa 1855 Nizamnamesi'nde *Muvazene Defteri* adıyla anılmıştır.[277] II. Meşrutiyet döneminde Darülfünun maliye hocalarından Mustafa Zühdi bu nizamnamede bütçe yerine muvazene defteri denildiğine dikkat çekerek gelir-giderlerin tahmin ve tayini konusuna değinmiştir. Bütçe tarifini yapan nizamnameye göre devletin gelir ve giderlerinin her sene "tayin" olunacağı ifadesi kullanılmıştır. Oysa -Mustafa Zühdi'nin de ifade ettiği gibi- bütçe yapmak, gelir ve giderlerin *tayin* değil *tahmin* edilmesini gerektirir. Nitekim Mustafa Zühdi de bütçe nizamnamesinin hazırlandığı dönemlerde Osmanlı bütçelerinin tahmin değil tayin yoluyla hazırlandığını hatırlatır. 1876 yılında ilan edilen Kânûn-i Esâsî'de ise muvazene defteri yerine Muvazene-i Umumiye Kanunu ifadesinin kullanıldığına dikkat çeken yazar bu ifade biçimini; Osmanlı Devleti'nde bütçenin hesabı ve malî mahiyetinden ziyade kanuniyet hükmüne dikkat edildiğini öne sürmüştür. Mustafa Zühdi'nin dikkatini çeken ve eleştirisine maruz kalan diğer bir husus, gelir-giderlerin "tahmini" yerine bu sefer de "takribi" ifadesinin kullanılmasıdır.[278] Adı geçen yazarın dikkatinden kaçan husus ise, Kânûn-i Esâsî'nin 97. ve 98. maddelerinde bütçe kelimesinin de kullanılmasıdır. *Bütçe* ifadesi Kânûn-i Esâsî'nin 97. maddesinde telaffuz edilmiş ve devletin *takribi gelir ve giderlerini gösteren kanun* biçiminde tanımlanmıştır. Devlet gelirlerinin bu kanuna dayanılarak tahsil ve tevzi edileceği belirtilmiştir. 98. maddede ise "*Büdçe yani Muvazene-i Umumiye Kanunu*" ifadesiyle muvazene-i umumiye kanunu tabiriyle bütçenin kastedildiği belirtilmektedir.[279] Dolayısıyla, Kânûn-i Esâsî metninde Mustafa Zühdi'nin ifade ettiği gibi bütçenin sadece kanuniyet hükmüne vurgu yapılmamıştır. Burada bütçe, malî niteliği öne çıkan bir kanun olarak algılanmıştır diyebiliriz.

1855 Nizamnamesine göre, Mart ayından en az iki ay önce Maliye Nezareti tarafından hazırlanan bütçe layihası düzenli ve düzensiz gelirlerin türlerini ve miktarlarını içerecekti. Belirli olmayan (gayr-i mukarrer) gelirlerin tahmini

---

[277] Şevket Kamil Akar, "Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması", **Yeni Türkiye Yay**., **Osmanlı 3**, İktisat, Ankara, 1999, s. 565.
[278] Mustafa Zühdi, **Büdce, Tarihi-Tertibi ve Tasdiki-Osmanlı Büdceleri**, C: 1, Dersaadet, Matbaa-i Kadr, 1326, s. 144-147.
[279] "Kânûn-i Esâsî", **Düstur**, T: 1, C: 4, 7 Z 1293 (24.12.1876), s. 4-20.

yapılırken geçen üç yılın ortalaması alınacaktı. Giderler ise tahsisatlar itibariyle gösterilecekti. Gider tahminleri bir önceki yıl tahsisatlarına göre yapılacaktı (md. 4, md. 6). İlk olarak Bâb-ı Ali'ye sunulan layiha, ikinci aşamada Meclis-i Tanzimat'ta incelenecek, bu aşamada Meclis-i Vâlâ üyelerinden birkaçı da bulunacaktı. Son aşamada tüm nazırların hazır bulunduğu Meclis-i Umumi'de görüşülen bütçe (md. 5) padişahın onayına sunulacaktı. Onaylanan bütçenin bir nüshası padişahta kalacak, diğer iki nüsha ise Maliye Nezareti ve Meclis-i Vâlâ'ya gönderilecekti. Bu işlemler Mart ayından bir hafta önce bitmiş olacaktı (md. 5, 7, 8).[280]

Bu prosedür her zaman aynı biçimde işlememiştir. Örneğin, 1272 (1856-57) malî yılı bütçesi, aslı onaylandıktan sonra Meclis-i Tanzimat'ta hıfz edilmiştir. Bu bütçe Meclis-i Umumi'de görüşülmeden Meclis-i Hassa mazbatasının padişah onayına sunulmasıyla yetinilmiştir.[281] 1862 tarihli arşiv kayıtlarında her dairenin muvazene defterinin Mart ayından 20 gün evvel tanzim edilip Maliye Nezareti'ne gönderilmesi gerektiği belirtiliyordu.[282] Oysa yukarıda belirtildiği üzere, nizamnameye göre Mart ayından iki ay önce bütçe raporunun hazırlanmış olması gerekiyordu. Bu örneklerden; yaşanan aksaklıklar, gecikmeler ve sair sebeplerden dolayı nizamnamedeki prosedüre her zaman uyulamadığı görülmektedir.

1874 yılında hazırlanan ikinci Bütçe Nizamnamesi[283] bütçe hazırlık sürecine bazı farklılıklar getirmiştir. Yeni nizamnameye göre, bütçenin hazırlık sürecinde bu tarihten itibaren Meclis-i Vükela, Meclis-i Vâlâ'nın; Bütçe Komisyonu da Meclis-i Tanzimat'ın görevini yüklenmişti. Yani hazırlanan bütçe öncelikle Bütçe Komisyonu'nda sonra da Meclis-i Vükela'da tetkik ve tasdik olunduktan sonra padişahın iradesine sunulacaktı (md. 1). 1874 Nizamnamesi'ne göre bütçe hazırlığı ayrıntılı bir yazışma ve raporlama sürecinden geçecekti. Buna göre Maliye Nezareti gelecek yılın malî yılbaşından (Marttan) iki ay önce yani Aralık ayının sonunda gerekçeli gelir bütçesini hazırlayacaktı (md. 4). Gider bütçeleri de ilgili daire ve -Hazine-i Hassa dışındaki- nezaretler tarafından yine Aralık ayı sonunda

[280] **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 70-73; Güran, **Bütçeler ve Hazine Hesapları**, s. 10-11.
[281] **BOA, MAD** 9163, H. 1273 (M. 1856-57), s. 3.
[282] **BOA, A.MKT.NZD** 401/49, 19 Ş 1278 (19.02.1862); **A.MKT.NZD**, 400/15, 16 Ş 1278 (16.02.1862).
[283] **Düstur**, T: 1, C: 3, 6 Temmuz 1290, s. 226-231; **BOA, Y.EE** 27/12, 6 R 1327 (27.04.1909).

gerekçeleriyle birlikte hazırlanıp Bâb-ı Âli'ye sunacaklardır (md. 5). Bâb-ı Âli'de toplanılan dairelere ait gider bütçeleri Maliye Nezareti'ne gönderilecek, bu nezaretin kendi gider bütçesi de hazırlandıktan sonra gelir ve gider bütçeleri[284] toplu hâlde Ocak ayının ilk yarısında tekrar Bâb-ı Ali'ye sunulacaktı (md. 6). Sonraki aşamada bütçe Meclis-i Vükela'da tetkik edilecek ve gelir-gider bütçelerinin ayrıntılı olarak incelenip görüşülmesi için Meclis tarafından gerek Osmanlı Devleti'nden gerekse yurtdışından maliye konusunda uzman kişilerden oluşan bir Bütçe Komisyonu oluşturulacaktı. Bütçe Komisyonu'nda öncelikle gelir bütçesi incelenecek, sonra gerek görülürse her bir ilgili dairenin temsilcileri eşliğinde gider bütçesinin tetkiki yapılacaktı (md. 7). Bütçe komisyonunda tetkiki yapılan ve mazbatası hazırlanan bütçe Meclis-i Vükela'ya sunulacak ve burada tekrar tetkikten geçerek mazbata ile padişahın onayına sunulacaktı (md. 8).

Yukarıda bahsedilen 1874 Nizamnamesi henüz ilan edilmeden önce bu ilkelerin bir kısmı zaten uygulanmaya başlanmıştı. Örneğin, 1285 (1869-70) malî yılı bütçesinin hazırlık aşamasında dairelerin teklifleri Maliye Nezareti tarafından tetkik edilerek Bâb-ı Ali'ye sunulmuş, daha sonra Meclis-i Vükela'da ön incelemesi yapılan bütçe, ayrıntılı biçimde görüşülmek üzere Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir.[285] 1287 (1871-72) malî yılı bütçesinin Ocak ayının on beşine kadar hazırlanması ve Şubatın on beşinde yayınlanması için Hazine'de bir komisyon oluşturulmasına karar verilmiştir. Komisyona devam etmek üzere dairelerden birer memur tayin edilmesine karar verilmiştir.[286]

Osmanlı malî geleneğinde gelirlerin giderlere önceliği söz konusudur. Yani bütçe yapılırken öncelikle ele alınan konu gelirlerdir. Sonrasında elde edilecek bu gelirlere göre hangi giderlerin ne miktarda yapılacağı tartışılır.[287] Bütçelerin -

---

[284] Nizamnamede direkt olarak belirtilmese de devlet bütçesi hazırlanırken "*devair ve vilayetlerin muvazeneleri celp ile hazinece umumi üzerine bir defter*" hazırlanması; yani devlet bütçesinin daire bütçeleri ve vilayet bütçelerinin yardımıyla hazırlandığı diğer arşiv kayıtlarında vurgulanmaktadır. **BOA, A.MKT.MHM** 479/48, 25 Z 1292 (22.01.1876).

[285] **BOA, Y.EE** 26/4, 7 Ra 1286 (17.06.1869).

[286] **BOA, BEO.AYN.d** 937, 4 C 1287 (01.09.1870), s. 182. Maliye Nezareti tarafından bu kararın iletildiği dairler şunlardı: Hariciye, Şura-yı Devlet, Nizamiye, Dâhiliye, Bahriye, Hazine-i Hassa-ı Şahane, Evkaf-ı Hümayun, Maarif-Ticaret-Nafia, Rüsumat Emaneti, Tophane-i Amire, Bâb-ı Zabtiye, Şehremaneti ve Defter Emaneti.

[287] Şener, **Sona Doğru Osmanlı**, s. 101.

yukarıda bahsedildiği gibi- komisyonlar ve meclislerde görüşülme ve değerlendirmeye alınma sırası da bu temel mantığın bir uzantısı olsa gerektir. Bununla birlikte, gelir-gider önceliği konusunda literatürde değinilmeyen değişim 1909 yılından itibaren yaşanmıştır. Bu yılda modern usullere göre hazırlanan ilk bütçeyle birlikte dönemin gelişmiş ülkelerinde yapıldığı gibi bütçe gerekçesinde ve cetvellerinde önce gider bütçesi ele alınmıştır.[288] Bu konuya İbrahim Fazıl da eserinde yer vermiştir. Fazıl'a göre de bütçe hazırlanırken ilk olarak müracaat edilen kalem masraflardır.[289] Ancak şunu hatırlatalım ki, 1909 yılı bütçe görüşmeleri sırasında bütçenin Meclis'e sunulmasının daha fazla gecikmemesi için, "*kaide-i umumiyeden inhiraf olunara*k (sapılarak)"- öncelikle görüşülen kısım gelir bütçesi olmuştur.[290] 1911 yılı genel bütçesi de gider öncelikli biçimde düzenlenmiştir.[291] Nitekim günümüzde modern maliye uygulamalarının bir uzantısı olarak öncelikle gider bütçesi hazırlanmakta ve bütçe komisyonunda görüşülüp parlamentoya sunulmaktadır.[292] Sonraki bütçe hazırlıklarında bütçe komisyonlarının içerikleri[293] hep aynı kalmasa da nizamnamede bahsedilen prosedüre uygun biçimde bütçeler hazırlanmaya çalışılmıştır.

1875 yılında hazırlanan nizamname gereğince her yıl tanzim edilen bütçenin ayrıntılı bir sureti de malî yılbaşından bir ay önce Osmanlı Bankası'na gönderilecekti. Bu surette her bir vilayet ve dairenin gelir ve giderleri yer alacaktı. Ayrıca Osmanlı Bankası her ay sonunda vilayetlerden gelen masraf senetleri ve özet cetvellere dayanarak ilgili vilayetin tahsilât ve masrafını o yılın bütçesini dikkate

---

[288] Maliye Nezareti**, Devlet-i Osmaniye 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, Matbaa-i Âmire, 1325.

[289] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 102-103.

[290] Mehmed Cavid, "Neşriyat ve Vekayi-i İktisadiye", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 2, No/S: 7, s. 404.

[291] Bkz; "1327 Senesi Muvazene-i Umumiyesi Esbab-ı Mucibe Layihası", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 3, No: 11-23 (S: 20), 1910, s. 1052-1106.

[292] Bkz; **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, 2003, md. 19 (http://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/01.Kanun/5018%20say%C4%B1l%C4%B1%20Kamu%20Mali%20Y%C3%B6netimi%20ve%20Kontrol%20Kanunu%20%28T%C3%BCrk%C3%A7e%29.pdf - S.E.T.: 20.08.2011).

[293] 1869 ile 1892 yıllarındaki bütçe komisyonları bileşimlerinin karşılaştırması için sırasıyla bkz; **BOA, Y.EE** 26/4, 7 Ra 1286 (17.06.1869; **BOA, Y.A.RES** 59/2, ,9 Za 1309(05.06.1892). Ayrıca 1875 bütçesinde (**BOA, İ.MMS** 52/2314, 31.05.1875) ve 1890 bütçesinde (**BOA, İ.MMS** 111/4772, 1889-90) 1869 yılı bütçe hazırlık prosedürünün aynısı takip edilmişti. Mihran Efendi, II. Meşrutiyet döneminde parlamentonun beş şubeye ayrıldığından ve bu şubelerden üçer kişinin bütçe komisyonuna alındığından bahisle, bütçe komisyonunun on beş kişiden oluştuğunu yazmaktadır. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 59.

alarak kaydedecek ve bankanın kendi eline geçmiş gibi bunların irad-masraf kaydını yapacaktı.[294] 1875 yılı sonundan itibaren Hersek İsyanı'na bağlı olarak malî durumun giderek ağırlaşması sonucunda hükûmet kamu gelirlerinin Osmanlı Bankası'na yatırılmasını askıya aldı. Harcamaların düzenlenmesi üzerindeki her türlü banka denetimine de son verildi. Dolayısıyla 1875 yılı düzenlemesi ancak geçici bir süre uygulanabildi.[295]

Bütçe komisyonları yanında Bâb-ı Ali'de maliyeye ilişkin komisyonlar da kurulmuştur. 1871 yılında "*vâridât ve masârifât-ı umûmiye-i devletin muvazene-i sıhhiyesi hâsıl edilmek*" maksadıyla Ticaret ve Nafia Nazırı başkanlığında Bâb-ı Âli'de bir komisyon oluşturulmuş ve dairelerin masraf defterlerinin komisyona gönderilmesi istenmiştir.[296] Bütçelerin hazırlanmasında Abdülhamid II döneminin önemli malî kuruluşlarından olan Islahat-ı Maliye Komisyonu da görev alıyordu. 1296 (1880-81) malî yılı bütçesi için Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun Masârifât Şubesi ile Vâridât Şubesi tarafından ayrıntılı mazbatalar hazırlanmıştı.[297]

Bütçe hazırlık aşamasında aktif rol oynayan birimler sadece Islahat-ı Maliye Komisyonu ve bütçe komisyonları değildi. Örneğin 1296 (1880-81) malî yılı bütçesi hazırlanırken Mahmud Nedim Paşa, Safvet Paşa ve Hayreddin Paşa'dan oluşan bir encümen de bütçeyi incelemişti. Mahmud Nedim Paşa 1880 malî yılı bütçesi için önemli itirazlarda bulunmuş gerçekçi bir gelir ve gider bütçesi hazırlanması gerektiğini şerh düşmüş, padişah da İrade'sinde Mahmud Nedim Paşa'nın raporundaki ifadelerin neredeyse aynısını kullanmıştı.[298] 1311 (1895-96) malî yılı bütçesinin hazırlık aşamasında, dairelerden ve vilayetlerden gelen muvazeneler Komisyon-ı Ali (Islahat-ı Maliye Komisyon-ı Âlisi) tarafından tetkik edilmişti.[299] 1315 (1899-1900) malî yılı bütçesi de Meclis-i Mahsus'ta görüşüldükten sonra Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun tetkikine sunulmuştu.[300] Bütçeyi hazırlık aşmasında

---

[294] "Vâridât ve Masârifât-ı Devletin Suret-i Ahz ve Sarfı Hakkında…", md. 1 ve md. 6.
[295] Andre Autheman, **Bank-ı Osmanî-i Şahane: Tanzimattan Cumhuriyet'e Osmanlı Bankası,** Çev.: Ali Berktay, İstanbul, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2002, s.76
[296] **BOA, BEO. AYN.d** 937, s. 249.
[297] **BOA, İ.MMS**, 66/3101, 15 Ra 1297 (19.03.1878).
[298] **BOA, İ.MMS** 134/5719, 17 Ra 1297 (28.02.1880); **İ.MMS** 66/310115 Ra 1297 (26.02.1880).
[299] **BOA, Y.MTV** 115/29, 2 Ş 1302 (15.07.1885).
[300] **BOA, İ.HUS** 73/1316-Za-13, 7 Za 1316 (19.03.1899).

hem Maliye Komisyonu hem de Bütçe Komisyonu ayrı ayrı inceleyebilirdi. Maliye Nezareti'nce tanzim edilip Maliye Komisyonu'nda tetkik edilen 1321 (1905-06) malî yılı bütçesi Meclis-i Mahsus'da görüşüldükten sonra tekrar Seraskeri başkanlığında; Maliye, Evkaf-ı Hümayun ve Ticaret–Nafia nzırlarından oluşan bütçe komisyonunda görüşülüp Meclis-i Mahsus'a gönderilmiş buradan da padişaha sunulmuştu.[301] 1322 (1906-07) malî yılı bütçesi hazırlanırken Maliye Komisyon-u Âlisi gelir ve gider bütçeleri üzerine hazırladığı mazbatayı Meclis-i Vükelaya sunmuştu.[302] Kimi zaman bütçe, Meclis-i Vâlâ'ya havale edilmeden önce Şura-yı Devlet'in altında oluşturulan komisyonlarca tetkik edilirdi.[303] 1298 (1882-83) malî yılı bütçesi Meclis-i Vükela'ya havale edilmeden önce Şura-yı Devlet'in "taht-ı riyasetinde" oluşturulan bir komisyonda tetkik edilmiştir. Bu komisyonda bulunan üyeler; Maliye Nazırı, Rüsumat Emini, Şura-yı Maliye Reisi, Maliye Müsteşarı ve Rüsumat Müsteşarı idi. Ayrıca bu komisyona yardımcı olacak iki komisyon daha oluşturulmuştu. Örneğin, ülkenin nafia, ticaret ve sanayi sektörlerinin gelişimi ve ıslahat konuları üzerine yapılacak müzakerelerde ve tetkikatta hazır bulunmak üzere, Nafi Nazırı'nın başkanlığında Umur-ı Nafia Müfettiş-i Umumisi, Nafia Müsteşarı ve Nafia Nezareti'nde çalışan Mösyö Gallad?'dan oluşan bir komisyon kurulmuştu. Yine Adliye Dairesi'nde ne gibi ıslahatlar yapılabileceği konusunda Şeyhülislam ve Adliye Nazırı ve Adliye Nezareti'nde çalışan ve adlî işlere vakıf olan iki-üç memur tarafından oluşan bir komisyon kurulmasına karar verilmişti. Bu komisyonlara hazırladıkları layihalarını Bâb-ı Ali'ye sunmak üzere beş-on günlük bir süre tanınmıştı.[304]

Maliye Nezareti'nin hazırladığı genel bütçe taslağının alt yapısını vilayetlerden ve dairelerden gelen muvazene defterleri oluşturuyordu. Gelir bütçesi temel anlamda vilayetlerden gelen gelir gerçekleşmeleri (muvazene defterleri), gider

[301] **BOA, İ.ML** 65/ 1323.R.56, 1 R 1323 (06.05.1905).
[302] **BOA, İ.HUS**, 139/1324-M/50, 1324.M.15. 1322 (1906-07) malî yılı fevkalade bütçesini hazırlayan Maliye Komisyon-ı Âlisi şu üyelerden mürekkepti: Mülkiye Tekaüd Sandığı Nazırı ve aynı zamanda Meclis-i Maliye Reisi, Maliye Nazırı, Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi Reisi, Katib-i Sani, Ebkaf-ı Hümayun Nazırı, Ticaret ve Nafia Nazırı. Bkz; **BOA, Y.MTV** 284/42, 14 M 1324 (10.03.1906).
[303] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 22. Ayrıca bkz; Seyitdanlıoğlu**, Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, 2. Bsk., Ankara, TTK, 1999, s. 58.
[304] **BOA, Y.A.Res,** 17/43, ,12 Z 1299 (25.10.1882).

bütçesi ise dairelerden gelen gider bütçeleri[305] yardımıyla hazırlanıyordu.[306] Örneğin 1297 (1881-82) malî yılı bütçesi vilayet ve dairelerden gelen muvazene defterleri ile Düyûn-ı Umumiye İdaresi'nin hazırlamış olduğu muvazene-i umumiye müsveddeleri yardımıyla hazırlanıp 14 Nisan 1881 tarihinde *Şura-yı Umur-ı Maliye'*ye gönderilerek burada tetkik edilmişti. Ardından idarelerin memurları ve müdürlerinin hazır bulunduğu bu aşamada madde madde tetkikat yapılıp gelir ve gider bütçeleri ayrı ayrı oluşturulmuştu.[307] Şura-yı Umur-ı Maliye, Bütçe Komisyonu'ndan ayrı bir oluşumdur. 1297 (1881-82) malî yılı bütçesinin hazırlık sürecinde muvazeneleri tetkik eden Şura-yı Umur-ı Maliye[308], 1299 (1883-84) malî yılı bütçesinin hazırlık

[305] 1904'ten 1908 yılına kadar yayınlanan genel bütçelerde maarif tahsisatı gösterilmemiştir. Bkz; Güran, **Mali İstatistikler**, s. 144-152. Çünkü 1904 yılında "maarif tahsisatı" bütçeden çıkarılmıştır. **Düstur**, T:1 C: 8, 1 R 1323 (05.06.1905), s. 217-28. 1908 tarihli bir arşiv kaydında Maarif Nezareti'nin kendi gelirleriyle idare edebilip devletten ayrıca tahsisat almayan önemli bir kurum olduğu belirtilse de (bkz; **BOA, MF.MKT** 1044/58, 16 S 1326 (20.03.1908)), 1908 bütçesinden itibaren Maarif Nezareti'nin genel bütçedeki tahsisat miktarları görülmeye başlanmıştır. Bkz; Güran, **Mali İstatistikler**, s. 152-176. Aslında Maarif Nezareti'nin tahsisatının tekrar bütçede gösterilmesi artık bu nezaretin gelir elde edemediği ya da gelirinin yetmediği anlamında değil, bütçenin birlik prensibi gereği her türlü masraf konusunun genel bütçede gösterilmesi ilkesine dayanan bir uygulama olarak okunmalıdır. Zaten 1909 yılı bütçesinin tasdikinden itibaren maarif gelir ve giderleri mal sandıkları tarafından kabz ve sarf edilecektir. **MF.MKT** 1106/13, 20.S.1327. Zebhiye resmi munzamı da bu yıl bütçesinin tasdikinden sonra artık mal sandıkları tarafından toplanan ve genel bütçeye alt olan bir gelir kalemi olacaktır. Vilayetlerdeki maarif memurlarının maaş ve masrafları da yine mal sandıklarınca ödenecektir. **MF.MKT** 1124/34, 09.Ca.1327.

[306] "*Bu kere her bir dairenin ayrı ayrı yapmış oldukları bütçeler Maliye Nezareti'nin masarifi umumiyesi defterleriyle birleştirilerek ve gelir bütçesi başkaca yapılarak toplamının bazı gelir ve gider hülasasıyla beraber tab ettirilip Meclis-i Umumi'ye usul üzere tetkikat yapılmak üzere…*" Bkz; **BOA, İ.MMS** 27/1191, 1280 (1864-65) (Bütçe Mazbatası).

[307] **BOA, Y.EE** 36/19, 19.04.1297 (01.05.1881). Burada malî yılbaşından neredeyse iki ay geçmiş olmasına rağmen bütçe hazırlık sürecinin hala devam ediyor olması dikkat çekicidir. Bkz; **a.a.b.** Bununla birlikte bütçelerin gecikmeli biçimde hazırlanması neredeyse rutinleşmişti. Kânûn-i Esâsî gereği bütçe Mebusan Meclisi'nin teşkili zamanı olan Teşrin-i Saninin başlangıcında -1876'nın Teşrin-i Sanisinde- sunulması gerekirken 1877 bütçesinin meclise teslimi gecikmişti; aynı yılın Mayıs ayı sonunda hala bütçe görüşmeleri yapılıyordu; **Takvim-i Vekayi (TV),** No: 1937, 14 Haziran 1293 (26.06.1877), s. 1-3 (Heyet-i Mebusan İçtimaı -bütçe kanununun görüşüldüğü 47. oturum, 30 Mayıs 1293-). Bütçelerin neden geç hazırlandığına ilginç bir sebep/örnek de 1307-08 bütçe hazırlığında Sadrazam Kamil Paşa'nın padişaha yaptığı itirafla ortaya çıkmaktadır. Sadrazam'ın ifadesiyle, yılın ilk altı ayı geçmekle birlikte tahakkuk eden gelir ve gider dahi anlaşılamamıştı. Bu sebeple henüz içine girilen ikinci altı ayın gelir-giderleri ilk altı aya "kıyas edilip bütçeye esas ittihaz olunduktan sonra "1307 bütçesinin hazırlığına girişeceklerdi. **BOA, Y.MTV** 45/29, 10 M 1308 (26.08.1890). 1321 bütçesi için Meclis-i Mahsus'un hazırlamış olduğu mazbata da henüz Mayıs ayında padişaha sunulabilmiştir. Bkz; **BOA, İ.ML** 65/1323.R.2, 7 R 1323 (11.06.1905).

[308] **BOA, Y.A.RES** 12/31, 1881.

sürecinde de Bütçe Komisyonu'ndan ayrı olarak gelir ve gider bütçelerinin tetkikatını yapmış ve mazbata hazırlamıştır.[309]

1876 yılında Millet Meclisi'nin kurulmasıyla bütçe hakkı -Kânûn-i Esâsî'ye dayanılarak- milleti temsil eden Mebusan Meclisi ve Ayan Meclisi'ne verilmiş oldu. Bütçenin tahmini gelir ve gider miktarları Meclis-i Vükela ve Mebusan Meclisi tarafından birlikte belirlenecekti (md. 80). Mebusan Meclisi bütçeyi kararlaştırmadan fesholunduğu takdirde, Meclis-i Vükela'nın hazırladığı kararname gereğince önceki yılın bütçesi, padişah iradesiyle Mebusan Meclisi tekrar toplanana kadar uygulanacaktı (md. 102).[310] 1909 yılında Kânûn-i Esâsî'nin 80. maddesinde değişiklik yapılarak gelir ve giderlerin tahmininde Mebusan Meclisi'nin eli daha da güçlendirilmiştir. Şöyle ki masrafların tahmininde "vükela ile birlikte karar verilir" ifadesi yerine "…*miktarına vükela hazır olduğu hâlde mebusanca karar verilir*" ifadesi kullanılmıştır. Yine gelirlerin tahmininde "vükela ile birlikte tayin edilir" ifadesi yerine gelirlerin "…*vükela huzuruyla tayin*" edileceği belirtilmiştir.[311] Cavid Bey bir makalesinde Mebusan Meclisi'ne gelen bütçe kanun teklifinin zaten Maliye Nazırı'ndan ve dolaylı olarak da diğer nazırlardan geldiğini hatırlatarak, Meclis'in bütçe hakkındaki kararının artık nazırların (Meclis-i Vükela'nın) tasdikine bağlı olmayacağını; Meclis-i Vükela'nın arzusu dışında gelir ve gider miktarlarında değişiklik yapılabileceğinin de doğal olduğunu belirtmiştir.[312] Nitekim Cavid Bey'in eleştirdiği bu madde yukarıda ifade ettiğimiz gibi 1909 yılında "*vükela huzuruyla*" ifadesiyle değiştirilmiştir.

1877 yılında Millet Meclisi'nde yaşanan ciddi tartışma ve eleştiriler meclisin tatil edilmesine sebep olmuş; dolayısıyla 1877-78 yılı bütçe görüşmeleri de sonlandırılamamıştır. Abdülhamid II 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı'nı ve eleştirileri sebep göstererek Mebusan Meclisi'ni feshetmiştir. 1908 yılına kadar geçen süre içerisinde, bütçe hazırlanması ve uygulanmasında 1874 yılı nizamnamesi esas

[309] **BOA, Y.PRK.ML** 4/28, 9 Za 1300 (11.09.1883).
[310] **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 4-20, 7 Z 1293 (24.12.1876).
[311] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 13, 3 Ş 1327 (18.10.1909), s. 140. Kânûn-i Esâsî'nin 1909 yılında yapılan değişikliklerle yayınlanan tam metni için bkz; **Mecmua-i Kavanin-i Cedide-i Osmaniye**, Dersaadet, C: 1, Matbaa-i Cihan, 1327, s. 3-28.
[312] Mehmed Cavid, "Kânûn-i Esâsî'mizin Maliye Kanunu Hakkındaki Mevadı" **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 1, No/S: 1, 25 TE 1324 (07.11.1908), s. 27-28.

alınmıştır. Bütçe hakkı[313] gözetilerek; Mebusan Meclisi ve Ayan Meclisi'nde görüşülüp kabul edilen ilk bütçe ise 1909-10 malî yılı bütçesi olmuştur.

1910 yılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre, nazırlar kendi dairelerine ait hazırladıkları bütçeleri her yıl Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Nazırı'na teslim etmek zorundaydılar (md. 6). Böylece, Maliye Nazırı'nın hazırladığı genel bütçe Meclis-i Mahsus-ı Vükela tarafından tetkik ve tasdik edilir, sonrasında Sadrazam ve Maliye Nazırı'nın imzasıyla Mebusan Meclisi'ne gönderilirdi (md. 7). Kânûn-i Esâsî gereğince bütçe, Kasım ayının başlangıcından evvel Mebusan Meclisi'ne sunulmak zorunda idi (md. 43, md. 99).[314] Mecliste, bütçe kanunu madde madde ve ona bağlı olan vâridât ve masârifât cetvelleri ise fasıl fasıl görüşülür ve tasdik edilirdi.[315] Nihayetinde, bütçe Ayan Meclisi'nde görüşülüp padişahın iradesine sunulurdu.[316]

Fakat bu kurallara her zaman riayet edildiği söylenemez. Bazı yıllarda genel bütçe hazırlanmadığı için geçici bütçeye başvurulurdu. 1909 yılının ilk ayları da geçici bütçelerle geçiştirilmek zorundaydı. Çünkü genel bütçe bir türlü görüşülüp meclisten geçemiyordu.[317] 1910-11 malî yılı bütçesi de zamanında görüşülemediği için gider tahsisatlarının dağıtımı etkin biçimde yapılamamış, bütçe encümeni görüşmeleri bittikten sonra dahi bazı dairelerce tahsisat zammı talep edilmişti. Bu sebepler yüzünden 1910-11 bütçesinin tasdiki gecikmiş ve aradaki süreç geçici bütçelerle geçiştirilmeye çalışılmıştı. 1911-12 malî yılı bütçesinin hazırlık aşamasında daire bütçeleri -Temmuz sonunda gönderilmesi gerekirken- ancak Ekim ayının yirmisi itibariyle Maliye Nezareti'ne teslim edilebilmişti. Bu gecikme, Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun Eylül ayından itibaren yürürlüğe girmesi ve 1910-11 bütçesinin tetkikinin henüz Haziran ayının on beşinde bitmesinden

[313] Zühdi'ye göre 1280/1864 malî yılında başlayan bütçe yayınlarının bütçe hakkı ile bir ilgisi yoktu. Bu bütçelerin yayınlanmasının sebebi, yabancı sermayeyi çekebilmek yani borç bulabilme amacıydı. Bkz; Mustafa Zühdi, "Bütçe Hakkının Tarihi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C:1, No: 2-14 (S: 14), 1909-1910, s. 287-288.

[314] **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 4-20, 7 Z 1293 (24.12.1876); **BOA, DH.EUM.MH** 247/28, 1 Za 1330(12.10.1912). 1909 yılında daire bütçelerinin Maliye Nezareti'ne gönderilme zamanı Eylül ayının sonuydu (30 Eylül'den önce). **BOA, ZB** 25/13, 8 Ş 1326 (05.09.1908).

[315] **1910 Muhasebe-i Umumiye Kanunu** (md. 8).

[316] 1326 yılı bütçesi hazırlık çalışmaları için bkz; **BOA, İ.MLU** 2/1328-C-26, 25 C 1328(04.07.1910).

[317] H. Aliyar Demirci, **İkinci Meşrutiyet'te Ayan Meclisi (1908-1912),** İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2006, s. 199-200.

kaynaklanıyordu.[318] Sonuçta genel bütçe görüşmeleri yetiştirilemediği için 1911-12 malî yılında da muvakkat bütçeler hazırlanmıştı.[319] 1912-13 malî yılı genel bütçesi hazırlanamadığı için, genel bütçe hazırlanıp kabul edilene kadar uygulanmak üzere sene başından beri tatbik edilmekte olan muvakkat (geçici) bütçe Ayan Meclisi tarafından kabul edilmişti.[320] Yine 1913-14 malî yılı bütçesinin hazırlık aşamasında Maliye Nezareti ve diğer nezaretler bütçelerini hazırlayamadığı için süreç uzamıştı. Maliye Nazırı nezaret bütçelerinin en geç Kasım ayının 8. gününde Hazine'ye teslim edilmesini istiyordu.[321]

Genel bütçenin zamanında düzenlenememesi ve bir yandan da geçici bütçenin kısa sürede yasallaşamaması hem taşrada hem de merkezde harcamaların aksamasına sebep oluyordu. Merkezde bu durumun en büyük mağdurları doğal olarak nazırlardı. Örneğin 1909 yılında Nafia Nazırlığı yapan Noradonkyan Efendi aynı yıl genel bütçenin hazırlanamamasından dolayı taksimat ve emirler veremediğinden yakınmaktaydı. Çünkü nazırın elinde harcırah tertibi için bile para yoktu.[322] Devlet bütçesi genelde geç yayınlandığı için taşrada kamu harcamaları aksıyordu. Bu sebeple valilerin talebi üzerine vilayetlere nezaretler tarafından taşradaki kendi birimlerinin masraflarını yapmak üzere mezuniyet veriliyordu.[323]

İbrahim Hakkı, Osmanlı Devleti bütçesinin hazırlık aşamasının Avrupa devletlerinin bütçe hazırlık aşamasından farkını anlatırken -Avrupalıların aksine- Osmanlı bütçesinin gelir ve giderlerin türleri itibariyle değil; daire ve vilayet itibariyle taksim edildiğini yazmıştır. Örneğin, Dâhiliye Nezareti bütçesinin ne kadar olduğu, bu nezaretin bütçesine vilayet (taşra) kısmı da dâhil olduğu için toplu hâlde

---

[318] "1327 Senesi Muvazene-i Umumiyesi, Esbab-ı Mucibe Layihası", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 3, No: 11-23 (S: 20), 1910, s. 1057-1058.
[319] Akar, "Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması", s. 566.
[320] **İSAM**, **HHP Evrakı**, 23/1476, 18 B 1330 (03.07.1912).
[321] **BOA, EUM.MH** 247/28, 1 Za 1330 (12.10.1912).
[322] Demirci, **a.g.e.,** s. 240.
[323] Aydın valisi 1910'da vilayetteki Dâhiliye Dairesi'nin Temmuz ayı maaş ve masraflarının ödenmesi için Dâhiliye Nezareti'nden vilayet defterdarlığına telgraf yoluyla acilen mezuniyet verilmesini istiyordu. Nezaretten gönderilen cevapta mezuniyetin telgrafla gönderildiği belirtiliyor, telgraf ellerine geçmediyse de harcama yapmaya mezun olduklarını bildiriyordu. **BOA, DH.MUİ** 121/30, 9 Ş 1328 (16.08.1910).

görülüyordu.[324] İbrahim Hakkı'nın verdiği örnek doğal olarak gider bütçesi ile ilgilidir. Çünkü Osmanlı Devleti'nde gider bütçeleri daireler bazında hazırlanmaktadır (idarî sınıflandırma). Büyük bir kısmı vilayetlerde toplanılan gelirlerin tahmini miktarları ise -hangi vilayete ait olduğu belirtilmeden- genel bütçelerde genellikle türlerine göre sıralanır.[325] Bazı bütçelerde ise gelirler vilayet bazında gösterilmiştir.[326] Bununla birlikte, 1887 yılından sonra hazırlanan kesin hesapların hepsinde hem gelir hem de giderler her bir vilayet ve daire için tahakkuk ve gerçekleşme değerleriyle yer almaktadır.[327]

İbrahim Fazıl'a göre, bütçenin tasdikinde Mebusan Meclisi, Ayan Meclisi'nden daha fazla ağırlığa sahipti. Çünkü Ayan Meclisi bütçeyi, tatbikine çok yakın bir günde teslim almaktaydı. Dolayısıyla Ayan Meclisi'nin bütçeyi tetkik ve tasdiki için fazla bir zamanı olmuyordu.[328]

İbrahim Fazıl'a göre Osmanlı'nın çağdaşı olan Avrupa devletlerinde genel bütçe hazırlanırken şu prosedür izleniyordu: 1-Bütçenin hazırlanması için mahallî memurlar merkezdeki memurlara malî bilgileri gönderirler 2- Daha sonra merkezî daireler bu bilgileri toplayıp, düzeltir. 3- Sonra ait olduğu nazır bu bilgileri bir daha tetkik eder. 4- Maliye Nazırı masraf bütçelerini birleştirip bir araya getirir ve gelir bütçesini düzenler, bu düzenlemeler iki ila dört ay zaman alırdı.[329]

Özelikle I. Meşrutiyet döneminde, Fransa'nın da etkisiyle fevkalade bütçelerin yayınlanması hız kazanmıştır. Bu masraflar genellikle borçlanma yoluyla

---

[324] İbrahim Hakkı, **Usûl-i Maliye**, İstanbul, Karabet Matbaası, 1315/1899, s. 51-52. **BOA, İ.OM** 2/1312B-5, 28 B 1312 (25.01.1895). Her daire tahsisatı 1296 (1880-81) malî yılından itibaren kendi muvazenesinde yazılı tertipten ödeme yapacaktı. Örneğin Erzurum Vilayeti'nin merkeze gönderdiği 1881-82 malî yılı muhassasatına dair muvazene defterinde gösterilen muhacirin masrafının Dâhiliye bütçesinde yer almadığı gerekçesiyle bu kalemin bahsi geçen bütçeden çıkarıldığı, bu konuda hazineye başvurulması gerektiği Dâhiliye Nezareti Muhasebe Kalemi'nin uyarısı üzerine Dâhiliye Nezareti Mektubi Kalemi'nden telgrafla vilayete bildirilmişti. **BOA, DH.MKT** 1329/64, 9 S 1297 (22.01.1880). Halep Vilayeti'nin merkeze gönderdiği kırtasiye masrafı vilayetçe Maliye Dairesi bütçesine eklenmediği için vilayet bu konuda uyarılmış, bahsi geçen tahsisatın bu daire bütçesinde gösterilmesi gerektiği belirtilmişti. **BOA, DH.MKT** 1486/108, 6 C 1305 (19.02.1888).

[325] Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, Matbaa-i Âmire, 1325.

[326] **BOA, İ.MMS** 27/1191, R. 1280 (1864 Yılı Genel Bütçesi) .

[327] **İÜNEK,** 77098 (1887 Kesin Hesapları), **BOA, ML.d** 1174 (1889 Kesin Hesapları), **BOA, ML.d** 1207 (1890 Kesin Hesapları); **BOA, ML.d** 1372 (1902 Yılı Kesin Hesap Defteri).

[328] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 126-127.

[329] İbrahim Fazıl, **a.e.,** s. 28-29.

karşılanmaya çalışılmıştır. Akar'ın ifadesiyle, fevkalade bütçelerin hazırlanması genellikle bütçe açıklarını az gösterme ihtiyacı duyan gelişmekte olan ülkelerin başvurdukları bir yöntemdir.[330] Başka bir ifadeyle fevkalade bütçeler dolaylı biçimde adi bütçenin gelirlerini fazla göstermek amacıyla düzenlenirler. Adi bütçelerin fazla vermesini sağlamanın bir yolu aslında fevkalade bütçede yer almaması gereken fakat adi bütçeye konulmaya cesaret edilemeyen yüklü masrafların fevkalade bütçelerde saklanmasıdır. İtalya'da 1890 yılında yaşanan bu tür bir usulsüzlük sebebiyle fevkalade bütçe uygulamasına son verilmiştir. Aynı dönemlerde bütçenin birliği prensibi gereğince İngiltere'de de fevkalade bütçe yapılmamaktadır. Borçlardan elde edilen gelirler diğer gelirler gibi adi bütçe içerinde yer almaktadır.[331] Fransa'da fevkalade bütçe uygulamasına 1891 yılında son verilmiştir.[332]

Ancak, fevkalade masrafları adi bütçeden saklamak çok da anlamlı değildir. Çünkü malî uzmanlar sonuçta bu harcamaların farkında olacaklardır. Örneğin Hobart 1862 yılı içerisinde Osmanlı maliyesine dair Kont Russel'e gönderdiği raporlarında adi bütçenin görünürde fazla vermesine karşılık, bütçede gösterilmeyen olağanüstü masraflar –Sırbistan'daki ayaklanmalarla birlikte yaşanan Karadağ Savaşı ve kâğıt paranın (kaimenin) piyasadan kaldırılmasından kaynaklanan kayıplar- dikkate alındığında bütçenin açık verdiğini ortaya koymuştur. Toplam harcama tahmininin yaklaşık % 14'üne karşılık gelen bu fevkalade harcamaları görmezlikten gelmek zaten imkânsızdır.[333] Fransa yanında Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan diğer ülkelerde de fevkalade bütçeler hazırlanmış ancak bu fevkalade gelir ve giderler olağan gelir-giderlerle birleştirilip aynı tabloda gösterilmiştir.[334] Fransa'nın sömürgelerinde de fevkalade bütçeler hazırlanmıştır. Güney Afrika'nın 1905 yılı kesin hesaplarının gösterildiği matbu yayında fevkalade gelir ve giderler ayrı

[330] Akar, "Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması", s. 565-566.
[331] Ayrıntı için bkz; "Bütçe", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 3, No/S: 11, 1909, s. 345-346.
[332] Cemal Bey, **a.g.e.,** s. 207.
[333] **Turkey, Reports of Lord Hobart on Turkish Finances**, London, Presented to Both Houses of Parliament by Command of Her Majesty, Printed by Harrison and Sons, 1863, s. 12, s. 16.
[334] Örnek olarak, Rusya'nın 1863, 1864 ve 1865, Fransa'nın 1859, 1860 ve 1861, Portekiz'in 1863, 1864 ve 1865, İspanya'nın 1866, İsviçre'nin 1862, 1863 ve1864 ve İtalya'nın 1864 ve 1865 bütçeleri için bkz; **Statistical Tables Relating to Foreign Countries, Compiled from the Official Returns of the Respective Countries**, Part X, Presented to both Houses of Parliament by Command of her Majesty, Printed by George Edward E.Eyre and William Spottiswoode, London, 1866, s. 1, s. 188-190, s. 251-252, s. 273, s. 299.

başlıklar biçiminde gösterilmekle beraber gelir ve giderlerin neredeyse yarısını oluşturan fevkalade miktarlar genel toplama ulaşmak için adi bütçeyle birleştirilmiştir.[335]

1285 (1869-70) malî yılı için fevkalade ve adi bütçeler ayrı ayrı hazırlanmıştır.[336] Bu bütçe çalışmaları içerisinde diğer devletlerde olduğu gibi 1867-68'den beri gelir-gider bütçesinin adi ve fevkalade biçimde iki kısma ayrılarak hazırlandığı belirtilmektedir.[337] 1288 (1872-73) malî yılı için de fevkalade bütçe hazırlanmış ve ortaya çıkan bütçe açığını hesaplamak için hem adi hem de fevkalade bütçe açıkları birlikte gösterilmiştir.[338]

1888-89 malî yılı bütçe hazırlıkları sırasında bütçe komisyonunun mazbatasında fevkalade masraflardan ayrıntılı olarak bahsedilmiştir. Aynı mazbatada önemli olanın fiiliyat olduğu belirtilerek; masrafı adi ve fevkalade diye birbirinden ayırmak yerine masrafın toplam değeri üzerinden çare düşünülmesi gerektiği eklenmiştir.[339]

Bunun yanında sonraki yıllarda fevkalade bütçeler hazırlanmaya devam edilmiştir. Dönem sonuna doğru, fevkalade ve adi bütçe hazırlıklarında daha rasyonel davranıldığı söylenebilir. Örneğin, 1906 yılı bütçe hazırlık aşamasında Maliye Komisyonu Techizat-ı Askeriye Nezareti'nin gelir ve giderlerinin aslında fevkalade nitelikli olması sebebiyle adi bütçeden çıkarılıp fevkalade bütçeye eklenmesini uygun görmüştü.[340]

---

[335] **Gouvernement Général de L'afrique Occidentale Française, Exercice 1905,** Comptes Définitifs des Recettes et des Dépenses, Budget Général, Gorée, Imprimerie du Gouvernement Général, 1907, s. 18-21. Fevkalade masraflar Nijer-Kayes demir yolu yapımı için kullanılan miktarlardan oluşuyordu. Bkz; **a.e.,** s. 21.

[336] **BOA, Y.EE** 26/4, 7 Ra 1286 (17.06.1869).

[337] **BOA, İ.MMS** 37/1543, 26 Ra 1286 (06.07.1869).

[338] **BOA, MAD** 11182, s. 101-102. 1897-98 malî yılında fevkalade açıklar gizlenemeyecek kadar hacimli olduğundan fevkalade ve adi bütçeler birleştirilerek tek bir bütçe halinde yayınlanmıştır. Akar, "Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması", s. 566. Fevkalade bütçeleri genellikle askerî ve bayındırlık harcamalarından oluşan Avrupa'da da aynı yöntem uygulanıyordu. Bkz; Mehmed Cavid, "Neşriyat ve Vekayi-i İktisadiye", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** C: 2, No/S: 7, s. 399-400.

[339] **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091.

[340] "Devlet-i Aliye-i Osmaniye'nin 1322 Senesi Muvazene-i Umumiyyesi", **Düstur**, T: 1, C: 8, 6 S 1324 (1 Nisan 1906), s. 476-493.

Osmanlı Devleti'nin 1909-10 malî yılı fevkalade bütçesi; ordunun ve donanmanın levazım ihtiyacı, Osmanlı Bankası'ndan alınan bir milyonluk (Osmanlı Lirası) avansın geri ödemesi, Yunanistan muharebesinin tazminatı ve düyûn-ı gayri muntazamaya (düzensiz borçlara)[341] dâhil olmayan 1908 yılı borç ödemelerinden oluşuyordu. Bu dönemde Şura-yı Devlet azası olan Ahmet Muhtar, bu fevkalade tahsisatların aslında adi bütçe kalemleriyle birlikte gösterilmesi gerektiğini savunuyordu. Ahmet Muhtar, fevkalade giderleri karşılamak için belirlenen gelirler olarak; açık artırma yoluyla satılması düşünülen savaş topları ile aynı usulle satılması düşünülen çiftliklerin gösterilmesini de eleştirmiştir. Çünkü bu toplar önemli savaşlarda kullanılmış milli yadigârlardı. Bu mirasların birkaç yüz bin liralık bir gelir için satılması tarihimize karşı bir sorumsuzluktu. Büyük çiftlikler de değerinin altında satılacağı belli olduğu için bu ekonomik bir karar olmayacaktı. Çiftlikler yeni usullerle işletilirse hem hatırı sayılır bir ekonomik değer elde edilecek hem de pozitif dışsallık ortaya çıkacaktı.[342] Ancak Ahmet Muhtar'ın bütün bu eleştirilerine rağmen 1909 yılında henüz adi bütçe dahi kabul edilmeden mecburen hazırlanan fevkalade bütçe teklifi meclisten geçmiştir. Ancak, bahsi geçen savaş topları arasından tarihî değerleri olanların satım işleminin dışında bırakıldığı belirtilmiştir.[343]

Bunların yanında, devlet fevkalade masrafların finansmanında cari yıl gelirlerinin kullanılması taraftarı değildi. Bu masraflara karşılık başka kaynakların bulunması gerektiği sürekli olarak tekrarlanıyordu.[344] Fevkalade gelirlerin kaynağı ise genelde borçlanmalardı. Fevkalade bütçe açıklarının yine fevkalade gelirlerle karşılanması gerektiği bütçe raporlarında vurgulanmaktaydı. Adi ve fevkalade masraf açığının finansmanında borçlanmanın kaçınılmaz olduğu 1890 yılında Bütçe

[341] Düyûn-ı gayri muntazama Maliye Nezareti'nin aldığı kısa vadeli ve yıl içerisinde yeni gelirler elde edildikçe geri ödenen borçlardır. Bkz; İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 100.

[342] Ahmet Muhtar, "Fevkalade Bütçe", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** C: 2, No/S: 7, 1909, s. 393-395.

[343] Mehmed Cavid, "Neşriyat ve Vekayi-i İktisadiye", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 2, No/S: 7, 25 Haziran 1325, s. 399-413. 1909-10 malî yılı fevkalade bütçe verileri için bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 14, İrade Tarihi: 25 Ca 1327 (14.06.1909), s.14-20.

[344] **BOA, Y.MRZ.d** 12243, 13 S 1322 (04.05.1904) (1320 Senesi Bütçesi İçin Kaleme Alınan Meclis-i Vükela Mazbatası); **Y.MRZ.d** 13160, 14 R 1323 (18.06.1905) (1321 Genel Bütçesi İçin Meclis-i Vükelanın mazbatası); **Y.MRZ.d** 13734, 18 M 1324 (14.03.1906) (1322 Senesi Bütçesi İçin Hazırlanan Meclis-i Vükela Mazbatası); **Y.MRZ.d** 13877, 29 Ra 1324 (23.05.1906) (1322 Senesi Bütçesi İçin Hazırlanan Meclis-i Vükela Mazbatasında Fevkalede Masraflara Bulunacak Kaynaklar Üzerine Tartışma).

Komisyonu, Meclis-i Vükela ve borçlanmaya sıcak bakmayan Padişah arasında ayrıntılı yazışmalar yapılmıştı.[345]

Bu arada kısaca mülhak (özel) bütçelere değinmek yerinde olacaktır. Meşrutiyetten önce gelirler giderleri hiçbir zaman karşılayamadığından, hiç olmazsa gelirlerin en sağlamlarından oluşan bütçelerle ve giderlerden ertelenmeleri mümkün olmayanları ödemek için oluşturulması gereken birtakım özel bütçelere ihtiyaç olmuştur. Sağlam gelirleri içeren bütçeye Düyûn-ı Umumiye İdaresi (Genel Borçlar İdaresi) ve ertelenemeyen masrafları içeren bütçeye de Techizat-ı Askeriye İdaresi bütçelerini örnek verebiliriz. 1909-10 malî yılında özel bütçe olarak Sıhhiye (Karantina) ve Evkaf bütçeleri hazırlanmıştır. 1910-11 malî yılında bunlardan başka, Ziraat Bankası, Emniyet Sandığı, Mazulin ve Mütekaidin Sandıkları bütçeleri genel bütçeden ayrı biçimde düzenlenmişlerdi. 1911-12 malî yılı bütçesinde ise adı geçen sandıklar, tekrar genel bütçe kapsamına alındı. Burada dikkat edilmesi gereken husus, devletin tüm gelir ve giderlerini ortaya koyarken tüm özel bütçeleri ve genel adi bütçeyi birlikte toplamanın yanlış olacağıdır. Çünkü özel bütçelerin bazılarında görülen gelirler ve yine Hicaz Demir yolu, Hicaz Sıhhiyesi ile Ziraat Bankası'nın gelirlerinin bir kısmı adi bütçenin verdiği tahsisattan ibaret olduğu için bu kalemler zaten adi bütçenin gider kısmında görülmektedir.[346] Ayrıca Cemal Bey'in belirttiği gibi, bir ülkedeki asıl kamu hizmetini (harcama miktarını) tespit etmek için, demir yolu, maden ve fabrika gibi işletme masraflarının toplam kamu harcaması miktarından tenzil edilmesi gerekir. Zira bu tür işletme konularında hükûmetin konumu işletmeci şahıslardan farksızdır.[347]

2.4.2. Genel Bütçenin Tahmini Aşamasında Vilayet Bütçelerinin Yeri ve Önemi

Osmanlı bütçesinin gelirleri taşrada toplanıp yine orada harcandığı için gelirlerin mevcut durumu ve bir sonraki yıl tahsilâtının ne kadar olabileceği

[345] **Düstur**, T:1, C: 6, 28.B.1307, s. 587-599 (1306/1890-91 malî yılı bütçesi için kaleme alınan mazbatalar ve iradeler). Fevkalade masrafların finansmanında başvurulan diğer kaynak vergiler üzerine yapılan geçici zamlardı. Bkz; **BOA, Y.MRZ.d** 13021, 16 S 1323 (22.04.1905) (1321 Malî Yılı Bütçesi İçin Kaleme Alınan Meclis-i Vükela Mazbatası).
[346] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 67-68.
[347] Bkz; Cemal Bey, **a.g.e.,** s. 213.

konusunda bilgi sahibi olanlar doğal olarak taşra idareleriydi. Bu yüzden genel bütçe hazırlanırken gelecek yıl elde edilecek gelir miktarları hakkında bilgi alınacak kesim vilayet idare meclisleridir. Çünkü o dönemde devletin taşrada vergileri toplayacak ve merkeze aktaracak -1840-42 yılları arasındaki muhassıllık uygulaması dışında- tayin edilmiş ayrı bir memur kadrosu ve de bu tarz bir malî idarî sistemi yoktu. Yani sistem taşradan merkeze doğru işlemekteydi; toplanılan gelirler direkt olarak taşradaki mahallî masraflar ve merkezî kurumların taşradaki harcamaları için kullanıldıktan sonra arta kalan kısım merkezdeki Hazine'ye gönderiliyordu. Oysa bilindiği gibi günümüzde vergi gelirleri vilayetlerde Maliye Nezareti'ne bağlı birimler (defterdarlık ve vergi dairesi) tarafından toplanıp hazine hesaplarına aktarıldıktan sonra bütçe döneminin başlamasıyla devletin taşra teşkilatına, mahallî idarelere ve diğer birimlere aktarılmaktadır. Bu gelirlerden il özel idaresi, belediyeler ve merkezî kurumların taşradaki birimleri kanunlara uygun biçimde kendi paylarını almaktadırlar. Yani günümüzde malî sistem uygulamada -Osmanlı örneğinin tersine- merkezden taşraya doğru işlemektedir.[348]

Osmanlı genel bütçesinin gider kısmına baktığımızda da taşra maliyesi'nin bu konuda ne kadar etkin olduğunu görebiliyoruz. Genel bütçe hazırlanırken daireler ve nezaretler kendi masraf bütçelerini hazırlarlar ve Maliye Nezareti'ne iletirlerdi. Merkezî idarelerin bütçesinde yukarıda bahsedildiği üzere; merkezde yapılan harcamalar ile taşradaki harcamalar gözükecektir. İdarenin taşrada yaptığı harcama bilgisi doğal olarak yine vilayet idarelerinden alınacaktır. Bu bakımdan Osmanlı taşra maliyesi ve özelde vilayet bütçeleri -başkent hariç olmak üzere- aslında hem harcama hem de gelir tahminleri açısından genel bütçenin temelini oluşturmaktadır.

Yukarıda bahsedilen öneminden dolayı taşra maliyesinin genel bütçenin gelir ve gider tahmini aşamasındaki rolünü daha açık biçimde ortaya koyabilmek amacıyla gelir ve gider tahmin konuları ayrı başlıklar altında incelenecektir. Ancak Osmanlı malî literatüründe irdelenmeyen tahmini vilayet bütçeleri konusuna gelir-gider tahmini konusundan önce değinmek gerekir.

---

[348] **Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği**, 30.12.2006, md. 278 ve md. 279 (http://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/01.Kanun/5018%20say%C4%B1l%C4%B1%20Kamu%20Mali%20Y%C3%B6netimi%20ve%20Kontrol%20Kanunu%20%28T%C3%BCrk%C3%A7e%29.pdf).

2.4.2.1. Tahmini Vilayet Bütçelerinin Varlığı

Genel bütçe hazırlanırken taşra bütçelerinin de bu hazırlık içerisinde yer almaları gerektiği teorik olarak anlamlı bir düşüncedir. Zira Mısır, Şark-i Rumeli, Lübnan gibi özerk vilayetler dışındaki Osmanlı vilayet idareleri (taşrası), 1913 yılına kadar özerk ya da tüzel kişilikleri olmadığından; yani yine merkezî idarenin taşra teşkilatı[349] konumunda olduklarından genel bütçe hazırlık aşamasında yer almaları gerekmektedir. Merkez ile taşra arasındaki bu bağımlı ilişkiye dayanarak çalışmanın hazırlık aşamasında ortaya attığımız bu varsayımı -Osmanlı arşiv kayıtlarının aynı doğrultuda veriler sunmasıyla- doğrulama imkânı bulduk. Literatürdeki mevcut bilgilerimiz merkezî idarenin genel bütçeyi hazırlarken vilayetlerin kesin hesaplarından (vilayet muvazenelerinden) ve dairelerden gelen muvazenelerden yararlandığı yönündedir. Ancak gelir ve giderleri tahmin ederken sadece merkezî dairelerin harcama tekliflerini değil aynı zamanda, vilayet idarelerinin de gelir-gider tahminlerini merkeze göndermesi yukarıda bahsedildiği üzere tüzel kişiliği olmayan bu idarelerin taşra teşkilatı olarak merkezi bilgilendirme görevleri anlamında doğal bir uygulama sayılmalıdır. Bu açıdan merkezdeki maliye memurlarının da gelir-gider tahminlerini devletin taşra teşkilatı olan vilayet idarelerine danışmadan yapmaları durumunda çeşitli eksiklikler ya da yanlışlıklar ortaya çıkacaktır. Zira merkezdeki memurlar tarafından vilayetlerin sadece geçmiş yıllarda toplanan gelirlerine göre toplu hâlde tüm vilayetler için bir tahmin yapılması hata payını büyütecektir. Elde edebildiğimiz arşiv kayıtlarına göre vilayet idareleri kesinleşmiş bütçeleri yanında genel bütçe tahmini aşamasında tahmini vilayet bütçelerini de merkeze gönderiyorlardı. Vilayetler tahmini bütçelerini Vâridât-ı Umumiye İdaresi'ne göndermekteydiler. Bu bütçeleri hazırlayanlar ise vilayet idare meclisleriydi.[350]

---

[349] 1913'e kadar "*vilayetin şahsiyet-i ma'neviyesi tanınmamıştı. Binaenaleyh hususi bütçesi mefkud (yok) idi. Vilayet idareleri merkezin bir uzantısı "adeta müştemilatından ma'dud idi". Vilayet idareleri belediyeler ya da Ziraat Bankası gibi tüzel kişiliğe sahip olmadıkları için kendi namlarına borçlu ya da alacaklı olamıyorlar, mahkemede kendilerini savunamıyorlar, emlak ve gelir sahibi olamıyorlardı. Vilayetin "hayat-i hukukiyesi devletin şahsiyeti ma'neviyesinde mündemiç idi. Kısaca vilayetler, merkezî hükûmetin temadiyesi, nevuma müştemilatı*" demek idi. Bkz; Mustafa Şeref, **Hukuk-ı İdare-i Vilayat**, Dersaadet, Hukuk Matbaası, 1329/1913, s. 44, s. 120-121.

[350] **BOA, MAD** 13519, H. 1292 (M. 1875-76).

Abdülhamid II döneminde 1878 yılında kurulan Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun yabancı üyeleri, 1879-80 malî yılı bütçe hazırlıkları sırasında kaleme aldıkları raporda vilayetlerin tahmini bütçelerine değinmişlerdir. Rapora göre, merkezî daireler ve vilayetler için belli bir muhasebe yöntemi tesis edilip her bir nezaret ve vilayet her malî yılbaşından iki ay önce gelir ve gider tahminlerini (vâridât ve masârifât- muhammenesini) ve bütçe kapandıktan sonra da iki ay zarfında tahmini miktarları tashih etmek üzere lazım olan işlemleri yapıp Maliye Nezareti'ne göndermeliydi. Bu yolla hazırlanan devlet bütçesinin Türkçe ve Fransızca metinleri İstanbul'da başlıca gazetelerde ilan edilmeliydi.[351] Görüldüğü üzere yabancı uzmanlar merkez bütçesinin hazırlanmasında vilayetlerden gelecek tahmini bütçelere vurgu yapmışlardı. Ancak onların raporundan önce de vilayetlerden merkeze tahmini bütçeler gönderildiğini yine arşiv kayıtlarından tespit ediyoruz.[352] Arşiv kayıtlarından tespit edebildiğimiz en erken tarihli tahmini vilayet gelirleri 1862 yılına aittir.[353]

Başbakanlık Osmanlı Arşivi'nde vilayetlerden merkeze tahmini bütçeler gönderildiğine dair birçok kayıt mevcuttur. Örneğin Bingazi Vilayeti'nin 1303 (1887-88) malî yılı için merkeze gönderdiği tahmini bütçesinden bahsedilebilir. Vilayet bütçesinde yer alan "*Sal-ı hal havalat ve masârifâtının ve sal-ı hal zarfında sabıkına nisbetle vukuu tahmin olunan tahsilât ile düyûnatının muvazenesi*…" biçimindeki ifadeler açık biçimde vilayetlerden merkeze tahmini gelir-gider bütçelerinin gönderildiğini göstermektedir.[354] Başka bir arşiv kaydında, 1890 yılının Eylül ayında Dâhiliye Nezareti'nden gönderilen yazıda, merkezî daireler yanında vilayetlerin de 1891-92 malî yılı bütçelerini bir an evvel Maliye Nezareti'ne göndermeleri isteniyordu.[355]

---

[351] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 20.05.1879 ("Aza-yı Ecnebiye Tarafından Tanzim Olunan Fransızca Mazbatanın Tercümesidir").

[352] **BOA, MAD** 13580 (1874-75 malî yılı genel bütçesi için merkeze gönderilen tahmini vilayet bütçeleri); **MAD** 13519 (1876-77 malî yılı genel bütçesi için merkeze gönderilen tahmini vilayet bütçeleri).

[353] **BOA, ML.VRD.d** 3475, H. 1279 (M. 1862). Karşılaştırınız; **BOA, İ.MMS** 27/1191, R. 1280 (M. 1864).

[354] **BOA, DH.MKT** 1419/31, 17 Ş 1304 (11.05.1887). Selanik Vilayeti'nin 1320-21 (1904-05) malî yılı tahmini masraf bütçesi çin bkz; **BOA, TFR.I.MKM** 6/546, 26.11.1321(13.02.1904).

[355] **BOA, DH.MKT** 1760/125, 28 M 1308 (13.09.1890).

Genel bütçenin hazırlık aşamasında tahmini verilerin taşradan merkeze gönderildiği (tahmini vilayet bütçelerinin varlığı) bilgisini, Mihran Efendi de teyit etmektedir.[356] Ayrıca ulaşabildiğimiz başka belgelerden, genel bütçe gelir tahmin rakamlarının vilayetler bazında tahmin edildiğini görüyoruz.[357]

Tahmini vilayet bütçelerine spesifik örnekler verecek olursak; Aydın Vilayeti 1321 (1905 -06) malî yılı için tahmini gelir ve gider bütçesini gösterebiliriz. Aydın vilayet idaresi bu bütçesinde 1905-06 malî yılı için 108.028.200 kuruş gelir tahsil edileceğini tahmin ediyordu. Aynı yıl için tahakkuk eden gider miktarı ise 125.945.711 kuruş idi.[358] Erzurum Vilayeti'nin "*1311/1895-1896 senesine mahsuben Maliye Nezareti'ne gönderilen bütçesinde 309 senesine kıyasen vâridât-ı muhammenenin* (gelir tahmininin) *miktarı 32.677.000 küsur guruş olduğu gösterilmiş*" idi.[359]

Vilayet bütçelerinin gelir kısmı merkezî hazineye ait gelirleri göstermektedir. Gider kısmı ise merkezî kurumların vilayetlerdeki dairelerine ait masraflar (mahallî masraflar) ile yine merkezî kurumların vilayete gönderdiği havalelerin (harcama) miktarlarını gösterir.[360] Bu arada bazı merkezî kurumların taşra şubeleri olmaması sebebiyle vilayet bütçelerinde bu kurumların masraflarının görülemeyeceğini de hatırlatmak gerekir. Merkezî devlet organları olmaları hasebiyle sadece merkezî teşkilatları bulunan bu kurumlar; Hazine-i Hassa, Meclis-i Umumi, Divan-ı Muhasebat, Şura-yı Devlet, Sadaret ve Hariciye Nezareti'dir. Bunların yanında 1909-1910 yılı itibariyle Bahriye Nezareti ve Hicaz Demir yolu Müdürlüğü'nün taşrada memurlukları bulunmamaktadır.[361]

---

[356] Maliye teşkilatı içerisinde yer alan Vâridât Müdüriyet-i Umumiyesi'ne bağlı Birinci Şube'nin Hesabat Kısmı, "*mal memurları tarafından cibayet edilen vergilerin kıymet-i muhammenesini vilayet defterdarlıklarıyla elviye-i müstakile muhasebecilerinden isti'lam eder* (ister)…" Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 53, s. 172-173.

[357] **BOA, ML. VRD.d** 3579, R. 1281; **MAD** 13421, R. 1296; **İ.MMS** 27/1191, R. 1280; **Düstur**, T: 1, C: 5, 22.03.1888, s. 1078-1091 (1888-89 malî yılı genel bütçesi).

[358] **BOA, BEO** 2622/196629, 12 Ca 1323 (15.07.1905).

[359] **BOA, Y.EE** 133/7, 1 B 1314 (06.12.1896). Vilayat-ı Selase'nin tahmini gelir-gider verisi için bkz; **İSAM, HHP Evrakı** 22/1415, 18.10.1906.

[360] Örnek olarak bkz; **BOA, TFR.I.ED** 3/274, 12.02.1321 (10.05.1903) (Edirne Vilayeti'nin 1903-04 malî yılı bütçesi).

[361] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 413.

Düyûn-ı Umumiye İdaresi başkanlığını yapmış olan Vincent Caillard, vilayetlerden merkeze gönderilen bütçelere dayanılarak genel bütçenin hazırlanmasını *malî adem-i merkezileşme* (financial decentralization) olarak tanımlamış; bu uygulamanın vilayetlerden sağlıksız bilgiler geleceği için bütçe sistemine zarar verdiğini ima etmiştir.[362] Oysaki Caillard'ın malî adem-i merkezileşme olarak adlandırdığı sistemin bahsedilen Osmanlı bütçe sistemiyle hiçbir ilişkisi yoktur. Bilakis, vilayetlerden merkeze genel bütçe hazırlığı için veri gönderimi *malî merkeziyet* sisteminin bir gereğidir. Çünkü vilayetlerde toplanılan gelirler hem vilayet idarelerinin tüzel kişilikleri olmadığı hem de tek hazine sistemi uygulandığı için yine merkezî idareye aittir. Sonuçta merkezî idare, eksik ya da yanlış da olsa genel bütçesini hazırlamak için vilayetlerden gönderilecek verileri kullanmak zorundadır. Verilerin sağlıksız olması ise -genel bütçe tartışması açısından- direkt olarak malî ve idarî sistemle ilgili değil; teknik bir sorundur.

Morawitz, her vilayet "*bizzat tatbik ve idare ettiği hususi bütçesini (vilayet bütçesi) kendisi tanzim eder*"[363] ifadesiyle sanki vilayetlerin özerk bir yapıda olduğu ve kendilerine ait özel bütçeleri olduğu kanısını uyandırmaktadır. Bu ifade tarzı, idare hukuku dikkate alınarak okunduğunda yanlış bir yoruma sahiptir. Zira Morawitz'in eserini kaleme aldığı 1902 yılında Osmanlı vilayet idareleri henüz özerk bir yapıya sahip değildir. Bununla birlikte, Morawitz vilayetlerin genel bütçe gelir ve gider tahminindeki yerine de vurgu yapmıştır. Buna göre, Maliye Nazırı her yıl yeni hesap dönemi başında vilayet bütçelerine ait hesap özetlerini almakta ve bu yolla her vilayetin gelir ve ihtiyaçlarını tespit etmiş olmaktadır. Ayrıca bu yöntemle, Maliye Nezareti'nin eline geçecek olan gelir fazlası miktarının merkezî makamlarca hesaplanması mümkün olmaktadır.[364] Morawitz bu konuda ayrıntıya girmemiştir.

Vilayetler tahmini bütçelerini hazırlarken doğal olarak -merkezî idarenin genel bütçe tahmininde yaptığı gibi- geçmiş yılın/yılların tahakkuk ve/veya gerçekleşmiş verilerini dikkate alacaklardır. Örneğin Edirne Vilayet İdaresi 1905-06

[362] Birdal, **a.g.e.**, s. 31, s. 189.
[363] Charles Morawitz, **Türkiye Maliyesi**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., No. 1978/188, 1978, s. 53-54.
[364] Morawitz, **a.y.**

malî yılı tahmini masraflarını (tahsisat) 1904-05 malî yılı tahsisat rakamlarına dayanarak belirlemişti.[365] Bununla birlikte yukarıda bahsettiğimiz Vilayat-ı Selase'de (Selanik, Kosova ve Manastır) kurulan Uluslararası Maliye Komisyonu'nun (1905) Vilayat-ı Selase'nin bütçelerinin hazırlığında diğer vilayetlere göre daha formel ve daha ayrıntılı standart bir sistem oturttuğu görülmektedir. Şöyle ki, Vilayat-ı Selase'nin bütçeleri hazırlanırken hem tahakkuk miktarı hem de tahsilât miktarı ayrı ayrı tahmin ediliyordu. 1905-06, 1906-07 ve 1907-08 malî yıllarında Vilayat-ı Selase bütçeleri hazırlanırken bu yöntem kullanılmıştır.[366] 1907-08 malî yılı bütçe tahmininde önce tahakkuk tahmini (vâridât-ı muhammene)[367] sonra tahsilât tahmini (tahsilât-ı muhammene) yapılmıştır. Tahsilâtın tahmini, bir önceki yıl yapılan tahsilât tahmini ve önceki iki yılda gerçekleşen tahsilât miktarları dikkate alınarak tahmin ediliyordu. [368] Vilayat-ı Selase'nin 1906-07 malî yılı tahsilât tahminleri yapılırken de 1904-05 malî yılı gelir tahakkuk miktarları yanında 1903-04, 1904-05 ve 1905-06 malî yıllarının on aylık tahsilât miktarları dikkate alınmıştı.[369] Vilayat-ı Selase'nin 1906-07 malî yılı gider tahminleri ise, 1905-06 malî yılı için hazırlanan gider tahminleri ile 1905-06 malî yılı bütçesine eklenemeyip sonradan tahsis edilen masraflar dikkate alınarak yapılmıştı.[370]

Avrupa ülkelerinde, tüzel kişiliğe sahip olan mahallî idareler kendi tahmini bütçelerini hazırlamaktaydılar. Bu idareler yıl içerisinde -Osmanlı Devleti'nde de yapıldığı gibi- fiili gelir ve giderlerini de açıklıyorlardı. Ancak 19. asrın sonunda İngiltere yönetimi ve toplumu taşra maliyesi üzerine ayrıntılı bilgiye sahip değildi.

---

[365] **BOA, BEO** 2531/189786, 14 M 1323 (21.03.1905).

[366] **BOA, TFR.I.d** 170 (1321 Hesabat-ı Maliye Defteri). **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 14 M 1324 10.03.1906); **BOA, A.MH** 92/8, H. 1325 (M. 1907) **Y.PRK.ML** 28/18, 25 M 1325 (10.03.1907) (Vilayat-ı Selase 1323-24 malî yılı bütçeleri ve bütçe layihası).

[367] "*1323 senesi muvazenesine idhal edilen vâridâtın tahmininde Maliye Nezaret-i Celilesi'nce mer'i olan 1322 muvazenesinin hin-i tanziminde esas ittihaz edilmiş bulunan usule tevfikan 1321 senesinin tamamen ve 1322 senesinin Kânûn-i Evvel gayesine kadar on aylık tahakkukat nazar-ı dikkate alınmıştır. Muvazenenin esna-yı tertibinde 322 senesi tahakkukatı malûm olan emval-i selase, şahsî vergisi, aşar ve emsal tekâlif işbu tahakkukata nazaran tayin ve tahmin edildiği gibi rüsum-ı saire için de 321 senesi vâridât-ı mütehakkikası hemen aynen kabul olunmuştur*." Burada bahsedilen "vâridât", tahakkuk eden gelir anlamındadır. Yani gelecek yıl için tahakkuk edecek miktarlar tahmin edilmektedir. **BOA, A.MH** 92/8, H. 1325 (M. 1907); **BOA, Y.PRK.ML** 28/18, 25 M 1325 (10.03.1907) (Vilayat-ı Selase 1323-24 malî yılı bütçeleri ve bütçe layihası).

[368] **BOA, A.MH** 92/8, H. 1325 (M. 1907); **BOA, Y.PRK.ML** 28/18.

[369] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 14 M 1324 (10.03.1906), s. 14-16. Ayrıca bkz; **BOA, TFR.I.MKM**, 14/1346, 3 M 1324 (27.02.1906).

[370] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 14 M 1324 (10.03.1906), s. 14.

Çünkü bahsi geçen hesap ya da bütçe yayınları tam anlamıyla yapılmıyordu. Üstelik ödediği vergilerin mahallî idareler tarafından hangi hizmetlere harcandığını öğrenmek isteyen bir İngiliz vatandaşı mahallî idarelerin bütçe yayınlarının kopyasına kolaylıkla ulaşamazdı. Zaten bu yayınlar da normal bir vatandaşın anlayacağı biçimde açık ve basit bir dille yazılmış değildi.[371] Bununla beraber taşra maliyesi konusunda gelişmiş olan Kanada'nın vilayet bütçelerini gazetelerde görmek mümkündü.[372] Ayrıca Kanada taşra maliyesinin durumu üzerine makaleler de yayınlanıyordu.[373]

Aşağıdaki başlıklarda, vilayetlerin hazırladıkları kesin hesaplar ile özellikle tahmini gelir-gider bütçelerinin genel bütçe hazırlık çalışmalarında nasıl bir fonksiyon yüklendiği ve genel bütçelerin hangi yöntemlerle tahmin edildiği analiz edilecektir. Öncelikle genel gelir bütçesinin tahmini ele alınacaktır.

2.4.2.2. Genel Bütçenin Gelir Tahmininde Vilayet Bütçelerinin Rolü

Günümüzde devletin gelir tahmini direkt olarak Maliye Nezareti tarafından çeşitli yöntemlerle, ekonomik ve malî konjonktür dikkate alınarak tahmin edilmektedir. Osmanlı Devleti'nde ise genel bütçe gelirleri tahmin edilirken başvurulan ana kaynak vilayet idareleridir. Bu amaçla vilayet idareleri yukarıda bahsedildiği üzere kimi zaman kesinleşmiş kimi zaman da tahmini verilerini merkeze göndererek genel gelir bütçesinin hazırlanmasına katkıda bulunmuşlardır. Örneğin, 1874-75 malî yılı genel gelir bütçesinin tahmini aşamasında vilayetlerden tahmini bütçeler gönderilmiştir.[374] Yine 1292(1876-1877) malî yılı genel bütçesi hazırlanırken vilayetlerden ve dairelerden tahmini rakamlar istenmiştir. Daireler tahmini giderlerini vilayetler ise tahmini gelirlerini Maliye Nezareti'ne göndermişlerdir. Arşiv kaydının ifadesiyle *"92 senesine mahsuben tanzim ve irsal olunan bütçelerde sene-i merkume emvalinden* ***vukuu tahmin olunarak*** *terkim edilen*

[371] William Blake Odgers, **Local Government**, London, Macmillan and Co., 1899, s. 260. Bununla beraber yabancı gazetelerde toplam tahmini değerleri gösteren vilayet bütçeleri yayınlanıyordu. Bkz; "Quebec's Provincial Budget", **New York Times**, May 19, 1892, s. 1.

[372] "Quebec's Provincial Budget", **a.g.e.,** s. 1. Kanada'da vilayet bütçelerinin gelir-gider kalemleri için bkz; EK: 16.

[373] "Canada (The Provincial Finances)", **New York Times,** Dec. 22, 1868, s. 3.

[374] **BOA, MAD** 13580, 1873-74.

tahsilâttan maada, sinîn-i sabık bakayası için gösterilen ***tahsilât-ı muhammene****"* Maliye Nezareti'ne bağlı Daire-i Muhasebe-i Vâridât-ı Umumiye'ye gönderilmiştir.[375] Arşiv kayıtlarından vilayetlerin sonraki yıllarda da gelecek yıl için hazırlanacak bütçe için cari yılın sonuna doğru bütçelerini (muvazene defterlerini) merkeze göndermeye devam ettiklerini görüyoruz.[376]

Ülkedeki gerçek gelir toplayıcı birim Maliye Nezareti olmakla birlikte diğer harcamacı kuruluşlar (nezaretler) da çeşitli gelirler elde etmektedirler. Bu yüzden bütçe hazırlık döneminde bu kurumlar gider tahminlerinin yanında gelir tahminlerini de Maliye Nezareti'ne bildirirler. Günümüzde olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de nezaretler çeşitli gelirler elde etmekteydi. Örneğin, merkezî bir kuruluş olan Tophane-i Âmire, vilayetlerde barut esmanı geliri elde ediyordu. Vilayetlerde toplanan bu gelir doğrudan merkezdeki Tophane-i Âmire'ye gönderilmekteydi. Dairelerin bu gelirleri genel bütçede gösterilirdi. Örneğin "mehakim-i umumiye" geliri, Adliye Nezareti ile vilayetlerden alınan muvazeneler dikkate alınarak genel bütçeye dâhil edilmiştir. Taşrada gelir elde eden dairelerin genel bütçe hazırlık aşamasında gönderdikleri gelir teklifleri değerlendirilirken bu gelir kaleminin yer aldığı vilayet muvazeneleri de kullanılıyor; gelir tahmini bu iki kaynağın verilerinin karşılaştırılmasıyla yapılıyordu. 1297 (1881-82) malî yılı bütçesinin hazırlık aşamasında Orman geliri tahmini yapılırken bu usul uygulanmıştı.[377] Diğer bir örnek Dâhiliye Nezareti'nin vilayetlerde toplanılan gelirlerinden biri olan nüfus hâsılatıdır. Bu hâsılatın tahmini, doğal olarak vilayetlerce yapılıp merkeze gönderiliyordu.[378]

---

[375] **BOA, MAD** 13519, 25 Za 1292 (23.12.1875), s. 24-a.

[376] 1880 yılı sonunda 1881-82 malî yılı bütçesi için vilayetlerden merkeze gönderilen muvazene defterleri üzerine yapılan yazışma örnekleri için bkz; **BOA, DH.MKT** 1329/63, 9 S 1297 (22.01.1880); **DH.MKT** 1329/64, 9 S 1297 (22.01.1880). Edirne Vilayeti'nin 1885 malî yılı için hazırlamış olduğu bütçesiyle ilgili yazışma örneği için bkz; **BOA, DH.MKT.PRK** 789/87, 14.R.1302 (31.01.1885). Adana Vilayeti'nden "*301 (1885-86) muhassasatına dair*" gönderilen bütçesi üzerine Dâhiliye Nezareti ile Adana Vilayeti arasında yapılan yazışma örneği için bkz; **DH.MKT.PRK** 789/116, 14.R.1302 (31.01.1885).

[377] **BOA, Y.A.Res** 12/31, H. 11.09.1298 (07.08.1881).

[378] "*316 senesi muvazenesine idhal olunmak üzere Dersaadet ve Vilayat-ı Şahanece tahmin olunan on bir aylık nüfus vâridâtını mübeyyin pusula*"da vilayetlerin toplam nüfus vâridâtı tahmini 5.888.194, Dersaadet için yapılan tahmin miktarı ise 929.279 kuruştu. **BOA, DH.MH** 570/48, 20 L 1317 (21.02.1900).

1304 (1888 -89) malî yılı bütçesi hazırlanırken vilayetlerden gelen tahmini bütçelerden faydalanılmıştı.[379] 1313 (1897-98) malî yılı bütçesi hazırlanırken 1892-1894 yılları arasındaki üç yıllık gelir ve giderlerin tahakkuk miktarlarının ortalaması alınmıştı.[380] 1904-05 malî yılı genel bütçesi hazırlanırken geçmiş yıllarda "*tahakkuk eden miktarlar esas tutularak o miktar üzerine tahmin ve terkim*" yapılmaktaydı.[381]

Modern maliye literatürüne göre gelir tahminlerinde belli başlı birkaç yöntem kullanılmaktadır. Bunlardan en önemlisi olan Otomatik Yöntem (Basit yöntem) temelde üç yolla uygulanmaktadır. Bunlar, bir önceki yıl yöntemi (önceki yılın kesin gelir rakamının alınması), ortalama yöntem (son birkaç yılın ortalamasının alınması) ve geçmiş yıllardaki ortalama artışa göre artırma yöntemidir.[382]

Osmanlı Devleti'nde, vilayet bütçelerine dayanan genel bütçe gelir tahminleri yapılırken de günümüzde uygulanan yukarıdaki yöntemlerin benzerleri ya da türevleri kullanılmaktaydı. En çok başvurulan otomatik yöntemde, geçmiş yılların gerçekleşen rakamları aynen yazılırdı (bir önceki yıl yöntemi). Gelecek yıl tahsilâtının ne kadar olacağı kesin olarak bilinen gelir kalemlerinde bu yöntem kullanılırdı (özerk eyalet gelirleri gibi). Bu usul aynı zamanda daha çok dolaylı olarak toplanan vergilere, emlak gelirine, inhisarlara tatbik edilir, fakat tevzi yoluyla toplanan vergiler ve vâridât-ı müteferrikanın tahmininde kullanılmazdı. İbrahim Fazıl, diğer tahmin yöntemlerini de "takdir-i zati" ve "ortalama artış (tezyid-i vasati) yöntemi" olarak saymıştır. Tevzii (dağıtımı yapılan ya da üleştirilen) vergiler ile müteferrik (diğer çeşitli) vergiler takdir-i zati yoluyla bütçeye eklenirdi. Takdir-i zati yönteminde nazırların takdirleri yoluyla yapılan tahminler kullanılıyordu. II. Meşrutiyet döneminde ortalama artış yöntemi ise en son gerçekleşen değere 5-10 yıllık gerçekleşmelerin ortalamaları eklenerek yapılıyordu.[383]

---

[379] "*…vilayattan alınan bütçelerdeki muhammenatın sabıkına nisbetle noksan…*" bkz; **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091 (1304/1888-89 malî yılı bütçesi, vâridât cetveli açıklama kısmı).

[380] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 24 C 1314 (30.11.1896), s. 233-234; **BOA, İ.ML**, 19/1314-R-27, 29 R 1314 (07.10.1896).

[381] **BOA, Y.MRZ.d** 12138, 12 M 1322 (29.03.1904).

[382] Günümüzde gelir ve giderlerin tahmininde başvurulan diğer nicel ve nitel yöntemler için bkz; **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fak. Yay. No: 802, Ed: Engin Ataç ve Tayfun Moğol, Eskişehir, 2003, s. 55-64; Aksoy, **a.g.e.**, s. 405-406.

[383] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 85-87. Ayrıca bkz; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 20-21.

Osmanlı uygulamasına baktığımızda mevcut siyasî, askerî, malî ve ekonomik ortamın tahmin yöntemlerini etkilediğini; bazı yıllarda farklı tahmin yöntemlerinin kullanılabildiğini görüyoruz. Örneğin, 1881-82 malî yılı bütçesinin hazırlık çalışmalarında birkaç yıldan beri "*hareket-i askeriye ve esbab-ı fevkaladenin tesiratı mülahazasına mebni teslis usulü (üç yıllık ortalama yöntemi) sahih görülmediği*" gerekçesiyle, gelir tahmini yapılırken bütçeleri gelen vilayetlerin 1879-80, bütçeleri gönderilmeyen vilayetlerinse 1878-79 malî yılı tahsilât rakamları dikkate alınmıştı.[384] 1883-84 malî yılı için teslis yöntemi uygulanabilmiş; 1879-80, 1880-81 ve 1881-82 malî yıllarının gelirleri toplanarak üçe bölünüp gelir tahminleri yapılmıştı.[385]

1880-81 malî yılı bütçesi için de yukarıda bahsedilen yöntemler kullanılmış, her bir gelirin tahmini yapılırken öncelikle dairelerden ve vilayetlerden gelen bilgiler dikkate alınmıştır. Örneğin, beytülmal, yave, barut esmanı ve öşr-i maaş gibi çeşitli gelirler (hâsılat-ı müteferrika) bu yolla tahmin edilmişti. Hâsılat-ı müteferrikanın tahmini, önceki yıl tahsili yapılan müteferrik (çeşitli) gelirlerin miktarından acyo hâsılatının (paranın nominal değeri ve reel değeri arasındaki *akçe farkı* gelirinin) tenzil edilmesiyle yapılmıştır. Diğer gelirlerin tahmininde genelde vilayetlerin 1876-77, 1877-78 ve 1878-79 malî yıllarına ait "safi hâsılatlar" yani net tahsilât miktarları kullanılarak bu miktarların ortalamaları alınmıştır (ortalama usul). Ticaret ve Sıhhiye (karantina) dairelerinin bütçeleri Islahat-ı Maliye Komisyonu'na gönderilmediği için bu dairelerin gelir tahminleri yapılırken önceki yıl yapılan tahminlerin aynısı kullanılmıştı (otomatik usul). Telgraf ve Posta idarelerinin gelir tahminleri de dairelerinden gelen tahmini rakamların güvenilir olmamasından dolayı önceki yılın değeri bütçeye aynen eklenmişti (otomatik usul). Bütçe görüşmelerinde Zaptiye Dairesi'nin gelir tahmini yapılırken dairenin kendi tahmini değil uygun görülen değer bütçeye yazılmıştı. 1880 yılına kadar Tophane gelirleri bütçeye eklenmemesine rağmen bu yıl ilgili dairesinden gönderilen ayrıntılı gelir tahmini aynen bütçeye eklenmiştir. Bahriye ve Maadin idarelerinin gelir tahminleri yapılırken, idarelerinden alınan bütçedeki tahmini değer temel alınıp gerçekleşecek olan artış ve azalışlar hesaba katılarak gelecek yılki tahmini yapılmıştır. Orman

[384] **Bkz; BOA, Y.A.Res** 12/31, H. 11.09.1298 (07.08.1881).
[385] **Bkz; BOA, Y.PRK.ML** 4/28, 9 Za 1300 (11.09.1883). 1884 yılı bütçesi için yapılan benzer uygulama için bkz, **Y.A.Res** 27/24, R. 1300 (1884-85).

idaresinin gelirlerinin tahmininde ortalama usul kullanılmıştır. Bütçesi gelmeyen dairelerin gelirlerinin tahmini yapılırken de direkt olarak otomatik usul tercih edilmiştir.[386]

Emlak-ı miriye tahmininde taşra ve İstanbul'daki emlak kira ve hâsılatı ile 1880-81 malî yılında satılması tahmin edilen emlak ve çiftliklerin hâsılat tahminleri toplanmıştır. Duhan, harir, varaka-i sahiha, tuz ve müskirat vergilerinin tahmininde Rüsumat Emaneti'nden bilgi alınamadığı için önceki yılın tahmini miktarlarının aynısı alınmıştır (otomatik usul). Gümrük resmi için 1877-78 ve 1878-79 malî yılları tahsilâtıyla 1879-80 malî yılı tahmini rakamları toplanıp üçe bölünmüştür (ortalama usul). Canavar resmi için 1879-80 malî yılı genel bütçesindeki tahmin esas alınıp bu miktar üzerine yirmişer para zamdan dolayı otaya çıkacak artış ve tadad ve tahsil masrafı eklenmiştir. Bütçe raporunda, 1878-79 malî yılında virgü tahsilâtında gerçekleşen artışın kaimenin ilga edileceği şaibesinin yayılması sebebiyle bakaya tahsilâtında ortaya çıkan artıştan kaynaklandığı tahmin ediliyordu. Virgü 1876-77, 1877-78 ve 1878-79 malî yıllarındaki net tahsilâtları üçe bölünerek hesaplanmıştı (ortalama usul). Bedel-i askerî tahsilâtının 1877-78 ve 1878-79 malî yıllarındaki artışı da aynı kaime şaibesine dayandırılıyordu. Bedel-i askerî de önceki tahsilâtların üçe bölünmesiyle tahmin edilmiştir. Aşar tahmini de önce teslis yöntemiyle tahmin edilmiş ancak yetersiz bilgiden dolayı önceki yılın tahmini değeri esas alınarak taşir masrafı için alınacak bedel de bu miktara eklenmişti. Ağnam vergisinde de teslis yöntemi kullanılmış ancak 1878-79 malî yılı hâsılatındaki artışın yine kaime ilgası şaibesi sebebiyle bakaya tahsilâtındaki artıştan kaynaklandığı vurgulanmış, ancak bu artışın devamlı olmayacağı gerekçesiyle 1879-80 malî yılı genel bütçesindeki ağnam tahmini esas alınıp üzerine eklenecek yirmişer para zamdan dolayı ortaya çıkacak artış miktarı ile tadad ve tahsil masraf bedeli eklenmiştir.[387]

---

[386] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25 R 1297 (06.04.1880).

[387] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25 R 1297 (06.04.1880). Bölükbaşı, ağnam, aşar, canavar, gümrük gelirlerinin 1879 tahminlerinin 1880 bütçesine aynen aktarıldığını yazsa da (bkz; Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 50), aşar, canavar ve ağnam vergilerinin tahminleri ortaya çıkacak tahsil masrafları, eklenen zamlar vs. değişiklikler yapılarak 1880-81 malî yılı bütçesine eklenmiştir. Gümrük geliri tahminleri ise ortalama usulle tahmin edilmiştir. **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25 R 1297 (06.04.1880). 1879 ve 1880 bütçeleri kalemlerinin karşılaştırmak için bkz; Bkz; Güran, **Mali İstatistikler**; s. 99, s. 101.

1890-91 malî yılının gelir tahminleri de; aşar vergisinin, ağnam, camus ve canavar resimlerinin, rüsum-ı mütenevvianın ve emlak gelirlerinin önceki üç yılın tahakkuk değerleri toplanıp üçe bölünerek elde edilmişti (ortalama usul).[388] İbrahim Fazıl'a göre, Osmanlı Devleti'nde II. Meşrutiyet'ten sonra her gelirin geçen beş yıllık miktarının ortalamasının yeni bütçeye gelir olarak kaydedilmesi prensipte kabul edilmişti. Bu, Fransızların uyguladığı otomatik sisteme benzer bir uygulamaydı. Fakat sonraki yıllarda gelirler noksan olduğundan merkezî idare istemeyerek de olsa takdir-i zati usulünü uygulamak zorunda kalmıştı.[389]

1909-10 malî bütçesi hazırlanırken İbrahim Fazıl'ın yukarıda belirttiği gibi gelirlerin beş yıllık ortalamaları alınmıştı. Yıllar itibariyle gelirlerde ortaya çıkan önemli değişimler de (kırılma noktaları) dikkate alınıyordu. Örneğin, aşar vergisinin tahmini miktarı belirlenirken temel alınan beş yıllık miktarlar birbirleriyle karşılaştırıldıktan sonra ortaya çıkan net eksik kısım bu ortalama değerden çıkarılmıştı.[390] 1911-12 malî yılı bütçe gelirleri tahmin edilirken genel esas takip edilerek beş yıllık ortalamalar alınmıştı. Fakat bu ortalama değerler üzerinde beklenen gerçekleşmelere dayanarak (ağnam vergisinde yapıldığı gibi) bazı uyarlamalar da yapılmıştı. Gelecek yılki değeri hakkında kesin bir yargıya varılamayan (örneğin tarik ve ma'abir mükellefiyeti vergisi gibi) gelir miktarları için de 1910-11 malî yılı değerlerinin aynısı alınmıştı.[391]

Kısaca gelir tahminlerinde sadece bir yöntem benimseniyor değildi. Yukarıda belirtildiği gibi mevcut siyasî, malî ve ekonomik şartlar yanında gelir türleri ve gelirlerin geçmiş yıllardaki gelişimi dikkate alınarak aynı bütçede farklı gelir türleri için farklı tahmin yöntemleri kullanılabiliyordu. Gelir tahminleri yapılırken öncelikle dikkate alınan bilgiler doğal olarak dairelerden ve vilayetlerden gelen bilgilerdi. Genelde daire ve vilayetlerden gelen bilgiler yetersiz ya da eksik[392] olduğu için

---

[388] **BOA, Y.MTV** 42/8, 11 C 1307 (02.02.1890).
[389] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 89-90.
[390] Mehmed Cavid, "Neşriyat ve Vekayi-i İktisadiye", s. 407-408.
[391] "1327 Senesi Muvazene-i Umumiyesi, Esbab-ı Mucibe Layihası", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** Yıl: 2, C: 3, No: 11-23 (S: 20), 1910, s. 1088, s. 1091-1093.
[392] Vilayetler muvazene defterlerini düzenli biçimde göndermiyorlardı. 1305-06 malî yılı bütçesinin hazırlanması için Yemen ve Trablusgarp vilayetleri ile Bingazi Mutasarrıflığı ve Şehremaneti'ne ait

ortalama usule başvuruluyor; bu usule göre yapılan hesap tatmin edici olmadığında ise -1880-81 malî yılı için yapıldığı gibi- bir önceki yılın (1879-80) tahmini miktarları temel alınarak gelir tahminleri yapılıyordu.[393]

Bu arada, belediyelerin de merkeze onaylanmak üzere tahmini gelir-gider bütçelerini gönderdiklerini belirtelim. Belediye bütçeleri öncelikle vilayet idare meclisinde tetkik ve tasdik edilip Dâhiliye Nezareti'ne gönderilirdi. Burada nezarete bağlı Tesri-i Muamelat (İşlemleri Hızlandırma) Komisyonu'nda tetkik edilen bütçe bir sonraki aşamada Şura-yı Devlet'in Maliye Dairesi'nde tetkik edilmek üzere Sadarete sunulurdu. Daha sonra belediye dairesinin bütçeyi uygulamasına mezuniyet verilip verilmediği vilayet idaresine tebliğ edilmek üzere Dâhiliye Nezareti'ne bildirilirdi.[394]

Bütün bunlardan ayrı olarak, Maliye Nezareti taşradan devletin önemli vergi kalemlerinin gelecek yılki tahsilâtı hakkında tahminler isteyebilirdi. Örneğin, nezaret tarafından Selanik Vilayeti'nin 1903-04 malî yılı ağnam gelirinin ne kadar olacağı sorulmuş; Selanik defterdarı tarafından 1902'de geçmiş yıllardaki kadar kışlaklara hariçten hayvan gelmemesi ve bir müddet de kuraklık yaşanması sebebiyle 1903'te ağnam resmi tahsilâtının 1902 yılına oranla % 10 derecesinde noksan gerçekleşeceği tahmin edilmiş ve nezarete bildirilmişti.[395]

2.4.2.3. Genel Bütçenin Gider Tahmininde Vilayet Bütçelerinin Rolü

İbrahim Fazıl, masraf tahmininin gelir tahmininden daha önemli ve dikkat edilmeye daha layık olduğunu öne sürmüştür. Fazıl'a göre masraf tahmininde gelirde olduğu gibi hiçbir otomatik usul mevcut değildir. Burada uygulanan tek usul

---

muvazene defterlerinin gönderilmesi konusunda bu yerlere Dâhiliye Nezareti tarafından tebligat gönderilmişti. **BOA, DH.MKT** 1561/19, 1 Ra 1306 (03.01.1889).

[393] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25 R 1297 (06.04.1880).

[394] **BOA, DH.TMIK-S** 43/8, 6 M 1311 (20.07.1893); **DH.TMIK-S**, 72/40, 30 M 1326 (04.03.1908); **DH.TMIK-S**, 68/19, 5 R 1325 (18.05.1907); **DH.TMIK-S** 43/36, 18 M 1321 (16.04.1903). Hazırlanıp vilayet idare meclisinde onaylanan örnek belediye bütçeleri için bkz; **DH.TMIK-S**, 74/57, 13 Ş 1326 (10.09.1908) (Edirne Belediyesi 1324-25 malî yılı bütçesi); **DH.TMIK-S** 73/41, 23 R 1326 (25.05.1908) (İzmir Belediyesi 1324-25 malî yılı bütçesi); **DH.TMIK-S** 73/16, 13 Ra 1326 (15.04.1908) (Erzurum Belediyesi 1324-25 malî yılı bütçesi); **TFR.I.SL** 141/14046, H. 14.3.1325 (27.04.1907) (Selanik, Drama Sancağı'na bağlı Kavala Belediyesi 1323-24 malî yılı bütçesi).

[395] **BOA, TFR.I.SL** 5/462, H. 01.12.1320 (01.03.1903).

nazırların içtihat ve kendi takdirleridir.[396] Ancak bu yorum taşra maliyesini ihmal ettiği için bir yönüyle eksiktir. Çünkü nezaretler masraf tahminlerini yaparken taşradan gelen bilgileri dikkate almaktaydılar. Yani burada yapılan içtihat ve takdir kişisel biçimde değil; vilayetlerden nezarete gelen gider tahminleri ya da gerçekleşmeleri üzerinden yapılmaktaydı. Şöyle ki merkezî daireler gider bilgilerini vilayetlerdeki kendi birimlerinden (örneğin Dâhiliye Nezareti'nin vilayetteki Dâhiliye biriminden) almaktaydılar. Bu gider kalemleri (örneğin vilayetteki Dâhiliye masrafı) aynı zamanda vilayetin gider bütçesinde gösterilmekteydi.[397] Dolayısıyla bütün vilayetlerin bütçelerindeki Dâhiliye Dairesi masraf miktarları toplanırsa Dâhiliye Nezareti'nin taşradaki toplam masrafına ulaşılacaktır. Bu miktara Dâhiliye Nezareti'nin merkezdeki (İstanbul'daki) masrafları da eklenince Nezaret'in toplam gider bütçesi ortaya çıkmış olacaktır.[398]

Maarif Nezareti'ne her vilayetten maarif bütçeleri gönderilmekteydi. Maarif Nezareti'nin tasdik ettiği vilayetlerin maarif daireleri bütçeleri uygulamaya konuyordu.[399] Burada önemli olan husus vilayetlerin maarif müdürlerince hazırlanan

---

[396] İbrahim Fazıl, **a.g.e**, s. 91.

[397] Vilayetlerdeki Dâhiliye dairesinin masraflarından olan vali, mutasarrıf ve diğer memurların 1864-65 malî yılı tahsisatları için 1863-64 malî yılı tahsisatları dikkate alınarak hazırlanan "*tayini lazım gelen muhassasa*t"ları için bkz; **BOA, ML.MSF.d** 17366, H. 1280 (M. 1863-64). Vilayetlerdeki "*memurin vesairenin maaşlarıyla masarif-i müteferrikalarının*" gelecek 1865 yılında "*tayini lazım gelen muhassasat*"ları için bkz; **ML.MSF.d** 17822, H. 1281 (M. 1864-65). Vilayet idaresinin -Dâhiliye Nezareti'ne bağlı olan- dâhiliye dairesine ait tahakkuk ve tediyat bilgilerini içeren *tahsisat-vukuat cetvelleri* her ay vilayet muhasebelerinden ya da defterdarlıklarından Dâhiliye Nezareti Muhasebe Kalemi'ne ve tabii olarak Hazine'ye bağlı Masârifât İdare-i Umumiyesi'ne ulaştırılmaktaydı. Bkz; **BOA, DH.MH** 127/2, 15 Z 1302 (01.04.1885); **DH.MKT.PRK** 789/9, 11 R 1302 (28.01.1885); **DH.MH** 128/16, 15 M 1303 (24.10.1885); **DH.MH** 127/57, 4 M 1303 (13.10.1885). Tabii ki diğer merkezî kurumlar da taşradaki malî bilgilerini vilayet idareleri içerisinde yer alan kendi dairelerinden temin etmekteydiler. Selanik Vilayeti Nafia Müdürlüğü'nün hazırlamış olduğu nafia muvazeneleri merkeze gönderilmiş ve burada Maliye Komisyonu'nca da incelenmiştir. **BOA, TFR.I.SL** 209/20811, 26 R 1327 (17.05.1909). 1869-70 malî yılı genel gider bütçesi hazırlanırken Daire-i Ticaret ve Nafia Nezareti masrafları, Ticaret Nezareti'nden gelen bütçe ve vilayetlerden gelen muvazeneler yoluyla tahmin edilmiştir. **BOA, Y.EE 26/4**, H. 1285 (1868-69). Son bir örnek olarak 1909-10 malî yılı için Selanik ve Kosova vilayetlerinin Maliye, Dâhiliye, Şer'iyye, Adliye, Orman ve Defter-i Hakani daireleri tarafından hazırlanan masraf tahminleri için bkz; **BOA, TFR.I.UM** 30/2901, H. 1327 (1909-10).

[398] **BOA, İ.MMS** 27/1191, R. 1280 (1864-65). Bu belgeye göre 1864-65 malî yılı için Dâhiliye Nezareti'nin toplam gider bütçesi 195.014.309 kuruştur. Her bir vilayet için ayrı ayrı gösterilmiş Dâhiliye Dairesi maaş ve masraflarının toplamı ise 151.924.766 kuruştur. Yani Dâhiliye Nezareti toplam bütçesinin % 78'ini taşra tertibi oluşturmaktadır. Bkz; **a.a.b.**

[399] **BOA, MF.MKT** 561/43, 18 S 1319 (06.06.1901). Vilayetlerin hazırlayıp Maarif Nezareti'nin tasdikine ve oradan da Maliye Nezareti'ne sunulan maarif (eğitim) bütçelerine örnek olarak bkz; **BOA, Y.EE** 131/22, 11 L 1313 (26.03.1896).

ve merkezde Maarif Meclisi'nce görülüp tasdik edilen maarif bütçelerinin tahmini değerleri de içermesidir. Böylece genel bütçede merkezî kurumların tahmini giderlerini hesaplarken bu bilgilerin taşradan gönderildiği ve değerlendirmeye alındığına dair başka bir kanıta ulaşmış oluyoruz.[400] Vilayetlerden Maarif Nezareti'ne maarif masraflarını gösteren aylık cetveller ve yılsonunda ise maarif dairesine ait sal muhasebeler gönderilmekteydi.[401]

Merkezî birimler vilayetlerden gelen bu verilerle kendi verilerini karşılaştırarak bir anlamda sağlama yapmış oluyorlardı. Dâhiliye Nezareti Muhasebe Kalemi'nin Vilayet Şubesi vilayetlerden gelen dâhiliye dairesi masraflarını kaydediyor ve vilayetlerden gelen verileri nezaretin muhasebe kayıtlarıyla karşılaştırıyordu.[402] O hâlde –bir önceki başlıkta incelediğimiz gelir tahmini bahsini de dikkate alarak- vilayet bütçeleri hem gelir hem de gider açısından genel bütçenin hazırlanmasında temel kaynak niteliğindedir diyebiliriz.

Oysa günümüzde idarî-malî sistem farklı işlemektedir. Evvela günümüzdeki vilayet bütçesi kavramı ile Osmanlı Devleti'ndeki vilayet bütçesi kavramlarını ayrıştırmak ve tanımlamak gerekir. Osmanlı Devleti'nde vilayet meclisleri ya da vilayet idareleri 1913 tarihine kadar henüz tüzel kişiliklerini kazanmadıkları için vilayet bütçesi dediğimiz kavram aslında merkezî kurumların orada yaptıkları harcamaları ve devlet adına toplanan gelirleri kapsamaktadır. Yani vilayet bütçesi merkezî yönetimin taşradaki harcama ve gelir uzantısıdır. Dolayısıyla bir nezaret, masraf kalemlerinin tahmini miktarlarını belirlerken öncelikle bu masrafı yapacak olan taşra birimlerine danışmak zorundadır. Örneğin, Dâhiliye Nezareti'nin 1296

[400] **BOA, MF.MKT** 499/14, 24 Z 1317 (25.04.1900). Maarif Nezareti'nin 1324-25 malî yılına ait her bir vilayetteki masraf bütçelerini ve toplam masraf bütçesini gösteren "Maarif-i Umumiye Nezareti Celilesi'nin Masârifât-ı Umûmiye Bütçesi" için bkz; **BOA, A.MH** 92/15, 3 M 1326 (06.02.1908). Ayrıca yine 1324-25 malî yılı için her bir vilayette toplanılacak olan, aşar, müsakkafat hisseleri, zebhiye resmi ve mütenevvi gelirlerden ibaret olan maarif gelirlerinin tahmin ve tahakkuk değerleri ile Maarif Nezareti'nin umumi vâridât bütçesi için bkz; **A.MH** 92/12, 3 M 1326 (06.02.1908). Selanik, Kosova ve Manastır vilayetlerinin -1871 Tarihli Talimat ve Tarifnameye uygun biçimde- 1907 yılı için hazırlanmış Maarif Dairesi'nin tahmini gelir-gider bütçeleri için bkz; **BOA, TFR.I.UM** 24/2340, H. 16.3.1326 (18.04.1908). Maarif Nezareti vilayet ve sancaklara "müfredat bütçelerini" irsal etmeleri için uyarı yazıları göndermiştir. **MF.MKT** 497/13, 3 Z 1317 (04.04.1900).

[401] **BOA, MF.MKT** 179/56, 15 S 1311 (28.08.1883).

[402] **BOA, DH.MH** 128/20, 15 M 1303 (24.10.1885).

(1880-81) malî yılı bütçe teklifi hazırlanırken kırtasiye ve mefruşat masraflarında tenzilat yapılması düşünülmüş, vilayetlerden gelen itirazlar üzerine bu uygulamadan vazgeçilmişti. Çünkü önceki yıl vilayetlerin dâhili masrafları içerisindeki kırtasiye ve mefruşat harcamaları için verilen tahsisat dahi yeterli değildi.[403] Osmanlı taşra ve merkez maliyesi vilayetlerin tüzel kişiliğinin olmaması sebebiyle iç içe geçmiştir. Taşrada yapılacak olan bir masraf doğal olarak merkezin onayıyla ve malî prosedürün gerektirdiği biçimde yapılabilirdi. Örneğin, Bağdat vilayet idaresi bayındırlık masrafları için istediği meblağı alması için, Nafia Nezareti bütçesinin tasdik edilmesini beklemek zorundaydı.[404]

Günümüzde ise vilayet idareleri (il özel idareleri) "idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" oldukları için merkezî kurumlardan -dolayısıyla merkezî yönetim bütçesinden- bağımsız olarak o yörenin ekonomik ve sosyal harcamalarını kendi bütçelerinden yapmakta ve kendi tüzel kişilikleri adına vergi toplayabilmektedirler.[405] Merkezî kurumlar ise gider tekliflerini (bütçelerini) hazırlarken merkez ve merkez-dışı (taşra) birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alırlar. Günümüzde merkezî yönetim bütçesine sosyal güvenlik kurumlarının ve mahallî idarelerin bütçeleri eklendiğinde genel yönetim bütçesine ulaşılmaktadır.[406] Kanunda belirtilen merkezî idarelerin merkez dışı yani taşra birimleri artık Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi vilayet idareleri içerisinde değil; vilayet idaresinden bağımsız olarak ilgili merkezî kurumun taşra teşkilatı konumundadırlar (örneğin

---

[403] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 8 Ra 1297 (19.02.1880). 1305-06 malî yılı genel bütçenin hazırlık çalışmalarında Dâhiliye Nezareti acilen vilayet muvazene defterlerinin gönderilmesini istiyordu. Çünkü "dâhiliye muvazene-i umumiyesinin tanzimi vilayet muvazene defterlerinin vüruduna mütevakkıf"tı yani Dâhiliye Nezareti'nin bütçesinin yapılması vilayet bütçelerinin gönderilmesine bağlıydı. **BOA, DH.MKT** 1561/19, 1 Ra 1306 (05.11.1888). Vilayet idareleri önceden de bütçede dâhiliyeyle ilgili her türlü masraf için Dâhiliye Nezareti'ne bilgi verilmesi gerektiği konusunda uyarılmıştı. **BOA, MAD** 9433, 19.06.1870. Dairelerin vilayetteki kesin hesapları da defterdarlık tarafından hazırlanıp ilgili dairenin muhasebe kalemine gönderiliyordu. Bkz, **BOA, DH.EUM.MH** 29/117, 28 Ş 1329 (24.08.1911).

[404] **BOA, DH.MUİ** 102-1/27, 30 Ca 1328 (09.06.1910).

[405] Bkz; **5032 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu**, 2005, md. 3 ve md. 42 (http://www.migm.gov.tr/Kanunlar.aspx -S.E.T: 20.08.2011).

[406] Bkz; **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, 2003, md. 12 ve md. 17 (http://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/01.Kanun/5018%20say%C4%B1l%C4%B1%20Kamu%20Mali%20Y%C3%B6netimi%20ve%20Kontrol%20Kanunu%20%28T%C3%BCrk%C3%A7e%29.pdf -S.E.T.: 20.08.2011).

İçişleri Bakanlığı'na bağlı İl Emniyet Müdürlükleri gibi). Çünkü vilayetler artık merkezin bir uzantısı (teşkilatı) değil kendi tüzel kişilikleri olan mahallî idarelerdir.

Tanzimat'ın başlarında da taşrayla ilgili tahmini kayıtlar tutulmuştur. Örneğin H. 1264 (1847-48) yılına ait bir kayıtta Trabzon Eyaleti'nin tahmini masrafı yer almaktadır.[407] Bununla beraber, Osmanlı arşiv kayıtlarından ulaşabildiğimiz standart biçimde hazırlanan en erken tarihli masraf tahmini bilgisi 1870-71 malî yılına aittir. Bu belgeye göre, vilayet idareleri gelecek yıl yapacakları bir kısım mahallî masrafların tahminini belirli bir forma uygun biçimde Maliye Hazinesi'ne göndermek zorundadırlar. Buna göre, vilayetler her yıl Maliye Hazinesi'ne gönderdikleri muvazene defterlerinde, Dâhiliye ve Şeriye gibi merkezî kurumların o vilayetteki şubelerine ait harcama tahminlerini de merkeze göndermekteydiler. Bununla birlikte "*her daire kendisine ait olan masârifâtın bütçesini başkaca tanzim etmekte*" olduğundan memur ve askerî zaptiye maaşları gibi "*mukannen ve daimi el vuku olan masârifâtın*" tahmini (merkezdeki) Dâhiliye Muhasebesi'nce önceki kayıtlara müracaatla yapılıp Dâhiliye bütçesine eklenmektedir. "*Fakat inşaat ve tamirat ve ücarat misüllü sarfiyat-ı vakıaya ve askerî zaptiye tayinat ve elbise behası gibi fiyat-ı cariyeye tâbi olan bir takım masârifâtın beher sene miktarı tezayid (artmasından) ve tenakis eylemesinden (azalmasından) dolayı*" bu masrafların maaşlar gibi kayıtlara bakılarak ya da önceki yıl muvazenesine müracaat ederek tahmin edilmesi mümkün olamayacağı için bahsi geçen gayri mukannen (belirli olmayan) masrafların taşra idareleri tarafından "*86 senesi gayetine kadar vuku bulacak miktarıyla 87 senesinde vukuu tahmin kılınan miktarını şamil başkaca bir kıta defterinin celbi lazım geldiği*" belirtilmiştir. Her sancakta düzenlenip gönderilecek olan defterlerin toplulaştırılmış haliyle Ekim ayının ortasına ve nihayet sonuna doğru yetiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.[408] Yine 1878-79 malî yılı için adi ve fevkalade masraf olmak üzere ne kadar ve hangi vilayet üzerine havale icap

[407] **BOA, MAD** 9173, 1264, s. 56. Burada Trabzon Eyaleti'nin tahmini masrafı olarak 7.141 kese kaydı yer almaktadır.

[408] **BOA, ZB** 3/66, 10 B 1287 (5.10.1870). Yine Ankara Vilayeti Dâhiliye memurlarının maaşları 1325 bütçesine "emsaline kıyasen idhal edilmiştir". **BOA, DH.MKT** 2844/98, 26 Ca 1327 (15.06.1909).

edeceği bilgisinin dairelerden Maliye Nezareti'ne bildirilmesi isteniyordu.[409] Doğal olarak bu bilgi dairelerce vilayetlerden talep edilecekti.

1876-77 malî yılı başladıktan hemen sonra, Daire-i Muhasebe-i Vâridât-ı Umumiye'den Aydın, Erzurum, Bosna ve sair vilayetlere gönderilen yazıda, bu vilayetlerin gönderdikleri tahmini bütçelerinde *"tahrir masârifâtı"* namıyla akçe görülemediğinden sene-i merkume için ne miktar meblağ istihsal kılınacağının" bilgisi acil olarak istenmiştir.[410] Görüldüğü üzere vilayetler masraf bilgilerini Vâridât-ı Umumiye Muhasebesine de göndermekteydiler. Bunun sebebi irad-masraf kayıtların yapılması için Vâridât Muhasebesi'nin bu bilgilere ihtiyacı olmasıydı.[411]

Vilayetler dâhilinde bulunan dairelerin tahmini bütçelerine dair arşiv kayıtlarına birçok örnek verebiliriz. Van ve Suriye vilayetlerindeki dâhiliye daireleri için tahsisi lazım gelen maaş ve masrafların yer aldığı "*1302 senesi masârifât muhammenesi*" cetveli Dâhiliye Nezareti Muhasebe Kalemi'ne gönderilmiştir.[412] Vilayetler Dâhiliye ve Şer'iyye gibi daireler için de matbu olarak hazırlanmış formlar halinde tahmini giderlerini ilgili dairelere (sırasıyla Dâhiliye Nezareti'ne ve Adliye Nezareti'ne) göndermekteydiler.[413] Vilayat-ı Selase'nin askerî masraflarının tahmini de vilayetteki ilgili daire tarafından "*takdir ve Hazine-i Celile'den tebliğ buyurulan tahsisattan*" ibaretti.[414]

Memurlara ödenecek harcırah konusunda da merkez taşradan tahmini bilgi isteyebilirdi. Örneğin, "*nüfus memurlarına 1309 (1893-94) senesi muvazenesine idhal edilmek üzere senevî kaçar guruş harcırah itası lazım geleceği…*" konusunda Dâhiliye Nezareti Muhasebe Kalemi'nin Vilayet Şubesi'nden "*dâhili-i tahrir olmayan Girit, Yemen, Trablusgarp ve Hicaz vilayetleriyle müstakil idare olunmakta*

[409] **BOA, MAD** 13984, 25 S 1295 (27.02.1878), s. 1.
[410] Bkz; **BOA, MAD** 13519, 8 Ra 1293 (03.04.1876), s. 182/33-a
[411] Bkz; **BOA, MAD** 9431, R. 1290 (1288-89 malî yılında Edirne Vilayeti'nden Vâridât-ı Umumiye Muhasebesi'ne gönderilen aylık mahallî masraf defteri).
[412] **BOA, DH.MH** 127/41, H. 1302 (M. 1884-85); **DH.MH** 127/40, H. 1302 (1884-85); **DH.MH** 127/39, H. 1302 (1884-85).
[413] Edirne Vilayeti'nin 1309 (1893-94) malî yılı için Maliye ve Şer'iyye daireleri maaş ve masraflarını içeren "*1309 senesi masârifât muhammenesi*" için bkz; **BOA, ML.MSF.d** 18555, R. 1308 (M. 1892-93). Yine 1310 (1894-95) malî yılı için aynı dairelere yönelik matbu biçimde hazırlanmış olan "*1310 senesi masârifât muhammenesi*" için bkz; **ML.MSF.d** 18594, H. 1312 (M. 1894-95).
[414] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 12 M 1324 (08.03.1906), s. 16.

bulunan Cebel-i Lübnan Mutasarrıflığı'nın istisnasıyla" diğer vilayet ve livalar ile Şehremaneti'nden bilgi istenmiştir.[415]

1912-13 malî yılında, taşrada yapılacak masrafların tahmininde ya da tahsisatların gerçek değerinin belirlenmesinde vilayet bütçelerine başvurulmuştur. Herhangi bir masraf kalemi için Hazine'den gönderilmekte olan tahsisat havalenamelerinin gerçekte ihtiyaç olunan miktarının "*merkezce bittabi tamamen tayin edilememesinden*" dolayı bazen lüzumundan fazla veya noksan havale düzenlenerek, bazı masraflar ilgili yıl içerisinde yapılamayarak ertesi yıla borç kalmasına sebep olunuyordu. Bu sebeple 1328 (1912-13) malî yılı bütçesinin düzenlenmesinde havalenamelerin mümkün mertebe gerçekte ihtiyaçları kadar düzenlenmesi gerektiği belirtilerek, 1913-14 malî yılı bütçesinin tanziminde ise üç yıllık giderin ortalaması dikkate alınacağı belirtilmiştir. Genel bütçedeki masraf kalemlerinin her biri için bir yıl zarfında sarfı mecburi olan miktarın tespiti yapılırken, önceki yılda gerçekleşen miktarla karşılaştırılarak bütçeye konulması kararlaştırılmıştır. Bunu gerçekleştirmek için de vilayet bütçelerindeki masraf ya da tahsisat tekliflerine başvurulmaktadır. Ayrıca, vilayetlerden gelen "*bütçelerin ihtiva edeceği aksam-ı masariften herhangi bir kısım için talep olunan tahsisat aynı kısım için sarfiyatı mucib ahvalce ona memasil (emsal) ve mesabe (derece) bulunan başka bir vilayetten gelen bütçede murakkam tahsisat ile mukayese*" edildiğinde aralarında belirgin bir fark görülürse "*fazla talep edilen tahsisatın ona nispeten noksan olan diğer mahal tahsisatı derecesine tenzili*" kararlaştırılmıştır.[416] Bu yöntemle hem taşra verileri sayesinde abartılı tahsisat talep eden vilayetler belirlenip aşırı talepleri aynı konuda daha az tahsisat talebinde bulunan vilayetler dikkate alınarak tenzil edilmiş olacaktı. Böylece tahsisatlar daha etkin biçimde dağıtılacaktı. Kendi içerisinde denetim yapmaya imkân tanıyan bu yöntem, devlet maliyesinin sadece merkezden yürütülemeyeceğini; taşra maliyesini dikkate alarak malî kararlar verilmesi gerektiğinin algılandığını göstermektedir.

---

[415] **BOA, DH.MKT** 2062/44, 19 Za 1310 (09.12.1892). Ayrıca Mamüratülaziz Vilayeti'nin 1316 (1900-01) malî yılı için hazırlanan Dâhiliye masraf bütçesi için bkz; **BOA, DH.MH** 570/13, 11 L 1317 (12.02.1900).

[416] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası,** s. 88.

Bu kayıtlardan taşra malî idarelerinin genel bütçenin gider tahminleri yapılırken üstlendikleri önemli role şahit oluyoruz. Taşrada yapılan mahallî harcamaların gelecek yıl hangi düzeyde olacağını en iyi bilecek idareler yine o harcamaları yapan kurumlar olacağından merkezî idarelerin taşradaki şubelerinin harcama tahminlerini taşradan almaları ve genel bütçe yapılırken bu tahminlerin dikkate alınması son derece doğaldır.

2.4.2.4. Vilayet Bütçelerinin Tasdik Edilmesi Konusu

Tanzimat dâhilinde olan vilayetlerin bütçeleri, bu vilayetler idarî ve malî açıdan merkeze bağlı olmaları hasebiyle, merkezde herhangi bir tasdik prosedüründen geçmiyordu. Ancak Girit ve Doğu Rumeli gibi kendi içinde özerk olan vilayetler gelecek yıl için hazırladıkları tahmini bütçelerini merkezî idarenin tasdikine sunmak zorunda idiler. Vilayet genel meclislerince hazırlanan ve valinin sunumuyla İstanbul'a gönderilen bu bütçeler, Şura-yı Devlet'in Tanzimat Dairesi'nde tetkik ediliyor sonra Meclis-i Vükela'ya sunuluyordu. Bu meclis, Şura-yı Devlet'in hazırladığı mazbatayı inceleyerek özerk vilayet bütçesi hakkında kararını vermekteydi. Bir sonraki aşamada Sadrazam son sözü söyleyecek olan Padişaha tezkire olarak tasdik kararını bildiriyordu.[417] Avrupa ülkelerindeki vilayetler Osmanlı vilayetlerinden önce tüzel kişilik haklarına sahip oldukları için; bütçeleri hazırlanıp kralın onayına sunulurdu. Belçika'da vilayet meclisi tarafından hazırlanan ve Kral'ın onayı için gönderilen "vilayet bütçesi (provincial budget)" tüm olağan ve olağanüstü tahmini gelir ve giderleri içerirdi. Kral vilayet bütçesini kısmen ya da tamamen geri çevirebilirdi.[418]

---

[417] Girit Vilayeti'nin tasdik edilmek üzere merkeze gönderdiği 1303-04 ve 1305-06 malî yıllarına ait bütçeleri ve tasdik prosedürü için sırasıyla bkz; **BOA, Y.A.Res**, 40/12, 28 M 1305 (16.10.1887); **BOA, MV** 48/62, 8 Ra 1307 (02.11.1889). Bütçe Şura-yı Devlet tarafından ayrıca incelenmek üzere Maliye Nezareti'ne de gönderilebilirdi. **MV** 13/2, 7 M 1304 (06.10.1886). Girit Vilayeti 1302-03 malî yılı bütçesi için bkz; **MV** 14/57, 4 Ra 1304 (01.12.1886). Doğu Rumeli Vilayeti'nin padişah tarafından kabul edilen 1882-83 malî yılı bütçesi için hazırlanmış "Maliye Kanunu" için bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 61/36, 6 R 1299 (25.02.1882). Doğu Rumeli Vilayeti'nin 1 Haziran 1879-1 Mart 1880 ile 22 Mayıs 1879-29 Şubat 1880 tarihleri arasındaki tahmini gelir ve giderler için bkz; Turkey No: 5 (1880), **Correspondence Respecting the Condition of the Mussulman, Greek and Jewish Populations in Eastern Roumelia**, London, Printed by Harrison and Sons, Presented to Both Houses of Parliament by Command of Her Majesty, 1880, s. 53-54, s. 142-143. Doğu Rumeli Vilayeti'nin 1879-80, 1880-81, 1881-82 ve 1882-83 malî yıllarına ait bütçeleri için ayrıca bkz; Mahir Aydın, **Şarki Rumeli Vilayeti**, TTK Yay., Ankara, 1992, s. 155-169.

[418] Grice, **a.g.e**, s. 197. Belçika'da vilayet bütçelerinin gelir-gider kalemleri için bkz; EK 12.

Burada bahsedebileceğimiz diğer bir istisnai uygulama siyasî ve sosyal konumlarından dolayı üçü de bir müfettişlik teşkilatı altında idare edilen Selanik Kosova ve Manastır (Vilayat-ı Selase) vilayetlerine dairdir. Bu vilayetlerin bütçeleri müfettişlik tarafından hazırlanır ve kontrol edilmek üzere Vilayat-ı Selase Maliye Komisyonu'na gönderilirdi. Burada tetkik edilen bütçeler daha sonra müfettişlik tarafından Maliye Nezareti'ne ve aynı zamanda Osmanlı Bankası'na gönderilirdi. Vilayetlerin bütçeleri Maliye Nezareti'nde (1906-07 malî yılı bütçesinde olduğu gibi, Maliye Komisyon-ı Âlisi'nde[419]) tetkik ve tasdik edilmek zorundaydı. Vilayat-ı Selase bütçeleri bir sonraki aşamada Meclisi Mahsus'da görüşülüyor ve hazırlanan mazbata Sadrazam tarafından Padişaha sunuluyordu.[420] Ancak bu prosedür kimi zaman uzayabiliyordu. Örneğin, Vilayat-ı Selase'nin 1907-08 malî yılı bütçe hazırlık ve uygulama aşamaları merkezden tasdik yapılamadığı ve bilgi verilmediği için 1907 Nisan ayı sonunda mülkî ve askerî masraflar hala önceki yılın tahsisatlarına göre yapılıyordu.[421]

1906-07 malî yılı genel bütçe hazırlık çalışmalarında Vilayat-ı Selase'nin müfettişlikten gönderilen bütçe rakamları genel bütçede bu vilayetlere ayrılan gelir ve giderlerle karılaştırılarak, müfettişliğin gönderdiği bütçeler dikkate alınıp merkezde bu vilayetler için fazla yazılan gelir genel bütçeden tenzil edilmiş,[422] müfettişliğin hazırladığı masraf bütçesi Maliye Nezareti'nin hazırladığı genel bütçede Vilayat-ı Selase'nin gider payından (Vilayat-ı Selase'ye ayrılan tahsisattan[423]) fazla olan kısmı ise genel bütçeye eklenmiştir.[424] İzlenen bu prosedürden, genel bütçe hazırlanırken malî durumuna ve işlemlerine özel önem verilen Vilayat-ı Selase'nin gelir ve

[419] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 18 M 1324 (14.03.1906), s. 9, s. 18, s. 252.
[420] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 27 Ra 1325 (10.05.1907), s. 17-18, s. 376; **A.DVNS.NZAM.d** 10, 16 L 1323 (14.12.1905), s. 379.
[421] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 27 Ra 1325 (10.05.1907), s. 17-18, s. 376.
[422] "*…Vilayat-ı Selase-i şahaneye aid olarak dahil ve murakkam olan vâridâtın vilayat-ı mezkure müfettiş-i umumiliğinden bil vürud derdest tetkik bulunan bütçede muharrer miktara nazaran fazlası olup tenzili lazım gelen..*", **a.a.b.,** s. 27. Burada müfettişliğin gönderdiği tahminler tahsilât tahmini değil tahakkuk tahminleridir (vâridât-ı muhammene). Bkz; **a.a.b.** Krlştrnz; **BOA, Y.PRK.ML** 28/18, 28 M 1325 (13.03.1907); **TFR.I.UM** 16/1579, H. 1324 (M. 1906-07) (Bu son iki belgede hem tahsilât tahminleri hem de tahakkuk tahminleri yer almaktadır).
[423] "*müfettiş-i umumiliğinden bil vürud derdest tetkik bulunan bütçelerde Vilayat-ı Selase-i şahane muhassasat-ı adiye ve mülkiye ve askeriye olarak muharrer meblağın muvazene-i umumiye meyanında vilayat-ı mezkureye aid olmak üzere dahil bulunan muhassasata nisbetle fazlası olup ilave olunan*" **a.a.b.,** s. 28.
[424] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, Muharrem 1324 (M. 1906), s. 27.

giderlerinin de genel bütçe aşamasında ayrı bir muamele gördüğünü tespit etmiş oluyoruz. Ayrıca merkezde bu vilayetler için çıkarılan hesapların müfettişlik hesaplarıyla karşılaştırmalı biçimde ve müfettişliğin hesapları dikkate alınarak genel bütçeye eklenmesi Vilayat-ı Selase'deki malî kurumsallaşmanın diğer vilayetlerden daha güçlü olduğunu göstermektedir.

2.4.3. Vilayet Bütçeleri ile Yer ve Zaman Bakımından Hazine İşlemleri Arasındaki İlişkiler

Hazine işlemleri, devletin gelir ve giderleri arasındaki dengesizlikleri gidermek amacıyla yapılan işlemlerdir. Bu işlemler zaman ve mekân (yer) bakımından olmak üzere iki kısımda uygulanır. Hazinenin yer bakımından yaptığı işlemler, kamu harcamalarının yapıldığı ve kamu gelirlerinin toplanıldığı yerlerde ortaya çıkan dengesizlikleri bertaraf etmek için yapılır. Örneğin, kamu giderleri fazla olduğu hâlde tahsil edilen geliri az olan bir vilayete, gelirleri giderlerinden fazla olan diğer bir vilayetten gelir aktarımı yapıldığında yer bakımından ortaya çıkan bu ahenksizlik düzeltilmiş olur. Günümüzde yer bakımından hazine işlemleri Merkez Bankası, Banka'nın bulunmadığı yerlerde ise Ziraat Bankası tarafından yapılır. Bir vilayetin malî performansının görüntüsü olması açısından bizi ilgilendiren diğer bir işlem ise hazinenin zaman bakımından yaptığı işlemlerdir. Günümüzde Hazine'nin zaman bakımından ortaya çıkan nakit açığını kapatmak amacıyla başvurduğu gelir kaynağı dalgalı -kısa vadeli- borçlardır. Aynı malî yıl içerisinde alınıp kapatılan bu borçlar; emanetler, avanslar ve hazine bonoları ile hazine kefaletini haiz bonolardır.[425]

Modern devletlerde uygulanan bu işlemler, Osmanlı Devleti'nde de benzer biçimde yapılmıştır. Osmanlı vilayetlerinde vergiler tahsil edilemeyip sürekli biçimde bakayaya kaldığı ve masraflar da sene başından itibaren düzenli biçimde yapılmak zorunda olduğu için gelir-gider arasında önemli açıklar oluşuyor ve vilayet idareleri sürekli olarak merkezle yaptıkları yazışmalarda nakit açıklarının kapatılması için yardım istiyorlardı. Bu amaçla, diğer vilayetlerden ve/veya Rüsumat

[425] Aksoy**, a.g.e.,** s. 410-412.

Emaneti'nden nakit açığı olan vilayete para gönderiliyordu (yer bakımından hazine işlemi[426]). Bu mümkün olmadığı zaman kısa vadeli borçlanmaya gidiliyor; Tanzimat'ın ilk yıllarında sonradan Maliye Nezareti tarafından geri ödenmek üzere valilerce esnaf ve tüccarlardan[427] borç alınıyordu. Osmanlı Bankası vilayetlerde şubelerini açtıktan sonra o şubelerde vilayet idaresi için bir hesap açılıyor (hesab-ı cari) ve vilayet idaresi nakit açığını bu hesaptan kapatmaya çalışıyordu. Hesab-ı cari hem gelir hem de gider nitelikli bir hesaptı. Osmanlı vilayetlerinde genellikle gelirin toplanması ve giderin yapılması aynı döneme rastlamazdı; emlak ve temettü gelirleri taksitlerle toplandığı ve üstelik üretim vergileri de hâsılat döneminde taksitle tahsil edildiği için gelirlerin toplanması hayli zaman alabilirdi. Oysa bu sırada giderlerin yapılmasına sene başından itibaren başlanır. Dolayısıyla, Hazine bazı malî kaynakları kullanarak vilayetlerdeki bu gelir-gider dengesizliğini gidermek zorundadır. Osmanlı döneminde de zaman bakımından denkleştirme yapmak amacıyla günümüzde kullanılan emanet gelirleri, avanslar ve hazine bonoları gibi gelir kaynaklarına başvurmuştur. Fevkalade gelirlerden olan emanetler, gerçek ve tüzel kişiler tarafından kanunî zorunluluk ve sair sebeplerle hazineye yatırdıkları ve tekrar onlara geri ödenmesi gerekirken ödeme yapılmadan malî yıl bittiğinde emanette kalan paralardır.[428] Avanslar, günümüzde Hazine Müsteşarlığı'nın 1997 yılına kadar kısa vadeli olarak Merkez Bankası'ndan aldığı, Osmanlı döneminde de Osmanlı Bankası'ndan alınan paralardır. Üçüncü gelir kaynağı olan hazine bonoları ya da tahvilleri[429] devletin en fazla bir yıllığına ihraç ettiği değerli kâğıtlardır.[430]

1875 yılında yayınlanan bir nizamnamede de bu kısa vadeli borçlanma enstrümanlarından nasıl faydalanılacağı belirtilmiştir. Buna göre devlet acil masrafları için Osmanlı Bankası'ndan avans alabilecekti. İkinci bir yöntem de

---

[426] İbrahim Fazıl yer bakımından hazine işlemini "*hazine muamelatı*" biçiminde ifade etmiştir. Buna göre, hazine muamelatı bir yerde eksiklik olursa başka yerden nakit aktarımı ve vilayet fazlalarının merkeze gönderilmesidir. İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 233-235.

[427] Sinan Marufoğlu, "Osmanlı Taşra Eyaletlerinde Para ve Finansman Sorunları: Musul, Bağdat ve Basra Eyaletleri Örneği", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, **Osmanlılar III**, S: 53, Ankara, 2010, s. 202.

[428] **BOA, ML.d** 1286, 20 Ş 1318 (13.12.1900).

[429] II. Meşrutiyet döneminde miktarı iki milyonu geçmemek şartıyla Maliye tarafından hazine tahvili ihraç edilir ya da avanslar akdedilirdi. İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 111.

[430] Osmanlı hükûmetinin Osmanlı Bankası yoluyla yaptığı bu işlemler için bkz; Şevket K. Akar, Hüseyin Al ve Kaya Bayraktar, **a.g.e.**, s. 73, s. 153, s. 182, s. 184.

Hazine bonoları ve sair Hazine evraklarıydı (md. 8).[431] Acil masrafların finansman sorunu, araştırma dönemi sonunda da yine bu masraflar için mal sandıklarından avans verilmesi yöntemiyle aşılmaya çalışılıyordu. Örneğin, hükûmet konağı haricinde bulunan daireler, okullar, hapishaneler ve hastaneler gibi kurumlardan her biri için verilecek avansın miktarı müdürlerinin teklif ve mülkî amirin kabulüyle o mahallin en büyük mal memuru tarafından tayin ediliyordu. Hangi daire ve müessese hesabına bu suretle avans verilirse bahsi geçen miktar bunların toplam tahsisatından ihtiyaten tevkif olunuyordu. Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 34. maddesine göre, nafiadan başka dairelere ait önemli ve acil masraflar için mahallin mülkiye amiri tarafından tayin edilen mutemede 2.000 kuruş avans veriliyordu. Ancak emaneten inşası veya tamiri yapılan hükûmet konağı ve hapishaneler için gereken malzemeler diğer mahallerden satın alındığı için gereken miktar genelde bu bedeli aşıyordu. Dolayısıyla gerekli olan bedel mahallî meclis tarafından belirlenebiliyordu. Muhacirlerin[432] sevk ve iskân masrafları için de 10.000 kuruşa kadar avans verilebiliyordu. Ayrıca emaneten inşası gereken yol-köprü inşaatı ve tamiri için de avans verilmekteydi.[433]

Zaman bakımından hazine işlemlerine diğer bir önemli örnek muhassıllık teşkilatının oluşturulduğu dönemde yaşanmıştır. Mehmet Genç'e göre, 1840 yılından itibaren gelirlerin muhassıllar tarafından toplanması gelir gerçekleşmelerini daha da geciktirmişti. Çünkü "*iltizam sayesinde tahsili malî yılın başından itibaren imkân dâhiline girmekte olan bütçe gelirleri, emanetle vergileri toplayan muhassılların yılın sonuna doğru yapacakları ödemelere bağlı*" kalmıştı. Dolayısıyla giderler yapılmaya devam ederken tahsilin yılsonuna sarkması, gelir-gider arasında zaman bakımından bir dengesizlik ortaya çıkarmıştı. Devlet bu dengesizliği ortadan kaldırmak için önceden öngördüğü biçimde kâğıt para ihraç etmek zorunda

[431] "Vâridât ve Masârifât-ı Devletin Suret-i Ahz ve Sarfı Hakkında Bank-ı Osmanî ile Hazine-i Celile ve Vilayat ve Devair-i İdare Beyninde Cereyan Edecek Muamelatı Mutazammın Nizamname", **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 396-399, 11 M 1292 (17.02.1875).

[432] Muhacirlerin fakir olanlarından şeriye mahkemelerince vesaik-i şeriyeden resim (ilamat harcı) alınmaması yalnızca evrak behası alınması taşraya bildiriliyor. **BOA, BEO.AYN.d** 937, 21.Ca. 1285 (09.09.1868), s. 104.

[433] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 8 Ağustos 1327, s. 75-76.

kalmıştı.[434] Genç, direkt olarak hazine işlemlerinin bu dengesizliğinden kavramsal olarak bahsetmese de konuyu vurgulaması açısından önemlidir. Görüldüğü üzere kâğıt paranın ortaya çıkmasının sebeplerinden biri de bahsedilen hazine işlemleri ya da başka bir ifadeyle gelir-gider arasındaki dengesizlikler olmuştur.

1280 (1864-65) malî yılı bütçesinin hazırlık çalışmalarında zaman bakımından gelir-gider dengesizliğine vurgu yapılmış; Avrupa ülkelerinde bu sorun nasıl çözülüyorsa bir an evvel bu sorunun çözülmesi gerektiği yazılmıştır. Diğer ülkelerde zaman bakımından ortaya çıkan dengesizliği gidermek amacıyla "bono" denilen hazine tahvili ihraç edildiğinden bahsedilerek Osmanlı'da henüz böyle bir uygulama olmadığı için çaresiz geçici bir borçlanmaya gidileceği padişaha arz ediliyordu.[435]

1888-89 malî yılı bütçesi için bütçe komisyonu tarafından hazırlanan rapor Osmanlı maliyesinin içinde bulunduğu durumu net bir biçimde özetlemektedir. Rapora göre üç yüzyıldır devrederek biriken bakaya ve mülkî memurların tahsilâta yeterince itina göstermemelerinden dolayı masraflar bir türlü karşılanamıyordu. Üstelik cari yılda taşra mal sandıklarında yılsonuna iki üç ay kala merkeze gönderecek para bulunamıyordu. Buna rağmen -çalışmanın 3. bölümünde, vilayet giderleri kısmında ayrıntılı olarak bahsedeceğimiz gibi- vilayet gelirlerinin yetip yetmeyeceği dikkate alınmadan sürekli olarak taşraya havaleler gönderiliyordu. Karşılıksız gönderilen havaleler sonucu azalan malî itibar sebebiyle borçlanma alternatifi de kullanılamaz olmuştu. Sonuçta, idarî ve askerî masraflar yanında devletten alacaklı olan tüccar ve sermayedarlara ödeme yapmak üzere henüz tahsil edilemeyen aşar taksitleri karşılık gösterilerek avans yoluyla sıcak para tedarik olunup havaleyle harcama yapılıyordu. Geçmiş yıllara ait fevkalade masrafların bir kısmı cari gelirlerinden ödenmek zorunda kalınıyordu. Bütün bu uygulamalar henüz cari yıldayken gelecek yılın gelirlerine tecavüz anlamına gelmekteydi. [436]

[434] Mehmet Genç, "İltizam", **a.g.e.**, s. 158. Aynı vurgu için bkz; Mustafa Nuri Paşa, **a.g.e.,** s. 304.
[435] **BOA, ML.d** 1043, R. 1280 (M. 1864-65).
[436] **Düstur**, T: 1, C: 5, 9 B 1305 (22.03.1888), s. 1078-1091.

Gelir-gider arasında yaşanan dengesizliklere başka bir örnek 1895-96 malî yılı için verilebilir. Bu yılda Maliye Nazırı henüz ilk altı ay geçmemişken vilayetlerin gider açığının 101.748.543 kuruşa ulaşmasının ve bu açığın da vilayetlerden para gönderilemediği için kapanmasının imkânsızlığından doğan tedirginliği yaşıyordu.[437] Daha spesifik bir örnekle Aydın Valisi 1905 yılının henüz ikinci ayında 17.917.511 kuruşa varan bütçe açığından şikâyet etmekteydi. Bu açık miktarı vilayetin toplam gelir tahminin yaklaşık % 17'sini oluşturmaktaydı.[438] 1898 yılı sonuna doğru vilayetin malî durumu o kadar kötüleşmişti ki, aşar fazlasıyla orman hâsılatının İstanbul'a gönderilmesinin imkânsızlığından bahisle vilayetin malî durumunun ortaya konulması için ya defterdarın İstanbul'a çağrılması ya da İstanbul'dan vilayete durumun öneminin kavranması için bir memur gönderilmesi rica ediliyordu.[439] Oysa gelir ve giderlerin gerçekleşen yılsonu değerlerine baktığımızda[440] defterdarın bu feryadını görmek imkânsızdır. Çünkü vilayet bütçeleri sadece o yıl içerisinde toplanılan tüm gelir ve yapılan tüm giderleri gösterir. Yani bütçeler kesin hesap açısından bir sonuç cetveli; tahmini bütçe açısından ise bir başlangıç cetvelidir. Örneğin, yılbaşında vilayetin tahmini bütçesinde gösterilen aşar gelirinin miktarına yıl ortasına kadar ulaşmak imkânsızdır. Çünkü ürünün özelliği iklim koşulları ve özellikle de tarım ürünlerinin doğası gereği ürün yıl ortasına doğru ya da daha sonra alınacaktır. Hâsılattan öşür miktarının hesaplanması ve vergisinin alınması da ayrı bir sorundur. Yılsonunda kesin hesaplarda yer alan aşar vergisi miktarı da yılın ilk aylarında ya da ortasında çekilen malî sıkıntıya bir çözüm oluşturamayacaktır.

Bütün bu açıklamalardan sonra ortaya çıkan sonuç, bir vilayetin tahmini ya da kesinleşmiş bütçelerine bakarak vilayetin cari yıl içerisindeki malî performansı hakkında kesin yorum yapmanın çok zor olduğudur. Dolayısıyla sadece bir malî yılda vilayetin malî performansı için yorum yaparsak; kesinleşmiş bütçeler vilayetin

[437] **BOA, BEO** 677/50704, 19 Ra 1313 (09.09.1895)
[438] **BOA, BEO** 2622/196629, 12 Ca 1323 (15.07.1907).
[439] **BOA, BEO** 1227/92021, 5 B 1316 (19.11.1898).
[440] Vilayetin 1898-99 malî yılı kesin hesaplarına bakıldığında; olağan ve olağan dışı kalemlerle birlikte toplam gelir miktarı 160.515.807 kuruş, toplam gider miktarı da 160.697.017 kuruştur. Olağan dışı gelir ve giderleri dikkate almadığımızda ise toplam olağan gelir tahsilâtı 107.497.699 kuruş, toplam olağan tediye miktarı 48.351.227 kuruştur. Yılsonu itibariyle Aydın Vilayeti'nden 69.653.086 kuruş merkeze irsal edilmiştir. **BOA, ML.d** 1307, R. 1320 (M. 1902-03). Yani vilayetin olağan bütçesi fazla vermiş; bir de merkeze yüklü miktarda para irsal etmiş olduğu görülmektedir.

bir yıl içerisindeki malî işlemlerini, yaşanan gelir sıkıntısını ve giderlerin artarak vilayet idaresini zora soktuğu dönemleri göstermeyen; sadece malî yıl bitimindeki durumu yansıtan statik bir belgedir. Kısaca, yılsonunda vilayetin kesin hesaplarında bir denge ya da gelir fazlası görülse dahi, bu durum vilayetin bütün bir yılı gelir–gider dengesi içerisinde geçirdiği anlamına gelmemektedir. Sonuç olarak, hazine işlemlerini dikkate almadan ve sadece tahsilât ve tediyat sonuçlarına bakarak bir vilayetin o yıl içerisindeki performansı hakkında kesin bir şey söylememiz mümkün değildir. Vilayet bütçeleri ya da kesin hesaplar, belli bir dönem (örneğin beş yıl) için malî performans açısından analiz edildiğinde bizlere belli bir fikir verebilir. Ancak yine de, irdelememiz gereken diğer bir konu yukarıda bahsettiğimiz hazine işlemlerinin yıl ve dönem içerisindeki yoğunluğu olmalıdır.

2.4.4. Bütçe Uygulaması ve Kesin Hesapların Yayınlanmasında Taşra Maliyesinin Önemi

Bilindiği üzere Osmanlı merkez idaresi de diğer devletler gibi genel bütçe uygulamaları sonrasında kesin hesaplar yayınlamıştır. Ülkedeki tüm gelir ve gider gerçekleşmelerini içeren bu hesaplar doğal olarak vilayetlerden gelen ve başkentte tutulan kesin hesaplara göre yapılmaktaydı. Vilayetler yıl içerisinde kendi bütçe gerçekleşmelerini merkeze göndermek zorunda idiler. Ancak bunun her zaman yapılabildiğini söylemek oldukça zordur.

Örneğin, Edirne defterdarı 1902 yılı sonunda kaleme aldığı mektubunda bazı hesapların kayıp olduğunu, sekiz yıldan beri de vilayet aşarının, "*emanet ve idhalat defterleri*"nin tetkiki yapılamayıp Hazine'ye de gönderilemediğinden ve tensik-i kuyud tarifnamesine uygun biçimde yapılması gereken sal muhasebelerinin (kesin hesaplarının) 1885-86 malî yılından beri yapılamadığından bahsediyordu.[441] Erzurum valisi 1906-07 malî yılında vilayetin malî durumunun kötülüğü ve giderlerinin bir türlü karşılanamaması bir yana dört aydır vilayete hala bir defterdarın gönderilemediğinden yakınıyordu. Defterdarın yerine mümeyyizin vekâlet ettiği

[441] **BOA, TFR.I.ED** 2/169, 13.11.1320 (11.02.1903).

dönemde hesaplar iyiden iyiye birbirine karışmış durumdaydı.[442] Merkeze uzaklığı ve mevcut sosyal yapısıyla Bağdat'taki durum yukarıdakilerden daha kötüydü.[443] Osmanlı arşiv kayıtlarında daha birçok örnekleri olan bu durum Osmanlı bütçelerinin taşradaki uygulamasının ve kesin hesapların çıkarılmasının ne kadar zor olduğunun bir göstergesidir.

Taşrada bütçe gerçekleşmelerinin hem hesap hem de miktar açısından zayıflığına 1909 yılına ait maliye istatistikleri mecmuasının giriş kısmında da vurgu yapılmıştır. İstatistiklerin toplanması sırasında, bazı vilayetlerde kayıtların hiç tutulmadığından, bazılarında tutulan kayıtların gayet noksan ve bazılarında ise kayıtlarda noksanlık olmamasına rağmen devlet gelirleri üzerine yapılan suistimaller sebebiyle o yerin gerçek malî durumunu izahtan uzak kayıtlar tutulmasından yakınılmıştır.[444] Yine 1911 yılında Maliye Nezareti'nden taşradaki maliye memurlarına yapılan uyarıda, cari ve geçmiş yıllara ait tahsilâtın "*memurin-i maliye ve tahsiliyenin lüzum-ı derecesinde gayret etmedikleri maliye müfettişleri tarafından mürsel raporlardan anlaşılmakla*" tahsilâtın bir an evvel yapılması gerektiği vurgulanıyordu.[445]

Vilayetlerde birçok gelir tahsil edilemediği yani bakayaya kaldığı için yapılması gereken masraflar da aksamakta; gelirler gibi ertesi yıla ya da yıllara ertelenmekteydi. Zaten Osmanlı kesin hesaplarının esas yıldan çok sonraki tarihlerde yayınlanması da bunun hem göstergesi hem de sonuçlarından biridir. Bu durum aynı zamanda yukarıda bahsedildiği üzere vilayet kesin hesaplarının genel bütçe tahminlerinde kullanılmasından dolayı genel bütçe tahminini de geciktirmekteydi. Osmanlı arşiv kayıtlarında, vilayetlerdeki bütçe gerçekleşmelerine dair birçok örnek olay mevcuttur ve bunlara çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak yer verilecektir. Dolayısıyla burada özellikle kesin hesapların hazırlanması konusu irdelenecektir.

---

[442] **BOA, A.d** 1036, 23 Ş 1324 (12.10.1906), s. 208-209.
[443] **BOA, DH.MKT** 1765/120, 15 S 1308 (30.09.1890). Aydın Vilayeti'nde tahsildarların sebep olduğu hesap karışıklığı için ayrıca bkz; **DH.MKT** 2611/8, 10 B 1324 (30.08.1906).
[444] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 2.
[445] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 115.

1874 tarihli bütçe nizamnamesinde kesin hesapların hazırlanması ve tetkik edilmesi prosedürüne dair ayrıntılı bilgi verilse de hesapların hazırlanması ve sonuçlanması konusunda herhangi bir tarih aralığı belirtilmemiştir. Kesin hesapların sene başındaki tahmini bütçeye uygun biçimde hazırlanıp ilan edileceği ifadesiyle yetinilmiştir.[446] Kânûn-i Esâsî'de ise kesin hesapların ilgili olduğu yılın bitiminden itibaren dört yıl sonra hazırlanıp Meclis-i Umumi'ye sunulacağı belirtilmiştir (md. 104).[447] Bu süreçte nasıl bir prosedürün işleyeceği Divan-ı Muhasebat'ın 1879 yılında hazırlanan talimatnamesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Buna göre, Maliye Nezareti diğer nezaretlerden ve dairelerden aldığı sal muhasebelerini tetkik ettikten sonra, Muhasebe-i Kat'iye Kanunu layihasını ve ona bağlı olan Muhasebe-i Umumiye cetvellerini ilgili yılın bitiminden itibaren iki yıl içerisinde Divan-ı Muhasebat'a sunacaktı (md. 55). Divan ise, Maliye Nezareti'nden gelen Muhasebe-i Katiye Kanunu layihasıyla ona bağlı bahsi geçen cetvelleri ve her dairenin sal muhasebelerini sırasıyla tetkik ettikten ve görüştükten sonra iki yıl içerisinde Heyet-i Mebusan'a raporunu sunacaktı.[448] Böylece kesin hesapların Mebusan Meclisi'ne teslim edilmesi dört yılı bulacaktır. Cavid Bey, bu dört yıllık sürenin çok uzun olduğundan bahisle, aradan dört yıl geçmişken giderleri yapan nazırlar kısa sürelerle görevde kaldıkları için, geçiştirilen bu kanunun yeterli bir teftiş görmeyeceği uyarısında bulunuyordu. Cavid Bey'e göre, aslında kesin hesapların görüşülmeye başlandığı bu dört yıllık süre o dönem için çok uzun sayılmazdı. Zira Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan bazı ülkelerde kesin hesapların görüşülmesi 8-10 yıl, bazen de daha uzun bir zamana yayılıyordu.[449] Bu durumda doğal olarak, diğer ülkelerdeki bakanların görev sürelerini Osmanlı Devleti'ndeki örnekleriyle karşılaştırmak gerekecektir.

1325 (1909-10) malî yılı hesap işlemleri hakkında Divan-ı Muhasebat başkanlığından gönderilen talimatnamede kesin hesapları gösteren gelir ve gider cetvellerinin hazırlanmasında bazı değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Örneğin

[446] **Düstur**, T: 1, C: 3, 3 C 1291 (18.07.1874), s. 226-231 (İlgili maddeler; md. 12, 13 ve 14).
[447] **Düstur**, T: 1, C: 4, 7 Z 1293 (24.12.1876), s. 4-20.
[448] "Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkili ve Vezaifine Dair Kararnamedir", **Düstur**, T: 1, C: 4, 3 Z 1296 (18.11.1879), s. 602-613.
[449] Mehmed Cavid, "Kânûn-i Esâsî'mizin Maliye Kanunu Hakkındaki Mevadı" **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 1, No/S: 1, 25 TE 1324 (07.11.1908), s. 32-33.

kazalarca hazırlanacak hesapların vâridât ve irsalât ile emanet işlemlerini içereceği bilinse de, Hazine'den 2 Kasım 1910'da gönderilen tarifname gereğince kazalarca yalnız bir vâridât cetveli tanzim edilecek, emanet işlemleri livalarca hazırlanan makbuzat (gelirler) ve medfuat-ı umumiyeyi (genel giderleri) içeren cetvelde gösterilecektir. Yine livalarca hazırlanacak olan vâridât cetvellerinin liva komisyonları tarafından tetkik ve tasdikinin yapılması gerekmekteydi. Kesin hesapların diğer nüshası da doğal olarak Hazineye gönderilmekte idi.[450]

1910 yılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre, masrafların tahakkuk ve tediyesi gelecek yılın Mart ayı sonuna, vâridâtın tahakkuk ve tahsilâtı ise gelecek yılın Nisan ayı sonuna kadar devam edebilirdi (md. 3). Esasen bütçe işlemlerinin süresini uzatan bu prensip 1909-10 bütçesinde de kabul edilmişti. 1909 bütçe kanununa göre, 1909'da tahakkuk eden gelir ve giderlerin işlemleri istihkak sahiplerinin hesaplarının tasfiye edilmesi ve alacakların tasdiki için 1910 yılı Mart ayı sonuna kadar ve gelirlerin tahsiliyle giderlerin tediyesi için de aynı yıl Nisan ayı sonuna kadar süre tanınmıştı. Bununla birlikte 1910-11 malî yılı başından itibaren 1909-10 malî yılı bütçesi için tahakkuk eden işlemlerle yapılan ödemeler ve tahsilâtlar yine 1910-11 malî yılı bütçesinin olacaktı. Çünkü artık 1909-10 malî yılı bütçe dönemi 1910-11 malî yılı Mart ayıyla birlikte sonlanmış oluyordu.[451]

1912 yılındaki geçici kanunla bu süreler uzatılmıştı. Şöyle ki, giderin tahakkuk ve tediyesi gelirin de tahakkuk ve tahsili ertesi yılın Nisan ayı sonuna kadar yapılabilecekti. Ayrıca Nisan sonuna kadar yapılan ödemelerin bütçeden mahsup işlemleri bu tarihe kadar yapılamadığı takdirde, Ağustos ayı sonuna kadar süre tanınmıştı. [452]

Bütçe devresi sona erdiğinde nezaretler kesin hesaplarını hazırlanmak zorunda idiler. Buna göre, her nazır, nezaret bütçesine ait masrafların kesin

---

[450] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 11-12, s. 141.
[451] Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, Matbaa-i Âmire, 1325, md. 7 ve md. 8.
[452] Bkz; "Usûl-i Muhasebe-i Umumiye Kânûn-ı Muvakkatı", **Düstur**, T: 2, C: 4, 9 Ra 1330 (27.02.1912), md. 3

hesaplarını iki nüsha ile hesap devresinin kapandığı yılın Ocak[453] ayı başlangıcına kadar Maliye Nezareti'ne gönderecekti. Maliye Nazırı ise bunun bir nüshasını Divan-ı Muhasebat'a gönderecekti (md. 38).[454] Nihayet Maliye Nazırı gelir-gider kesin hesaplarını toplulaştırarak hesap devresinin kapandığı yılı takip eden yılın Nisan ayının birinci gününden[455] evvel Ayan Meclisi ve Mebusan'a ve ayrıca Divan-ı Muhasebat'a sunacaktı (md. 40). Ancak devletin kesin hesapları belirlenen zaman içerisinde hazırlanamamıştır.[456] Örneğin, 1902 yılı itibariyle 1899-1900, 1900-01 ve 1901-02 malî yılı bütçelerinin kesin hesapları hazırlanabilmiş değildi. 1897-98 ve 1898-99 malî yılı bütçelerinin kesin hesapları 1902 yılında yayınlanmıştır. 1899-1900 malî yılı kesin hesapları 1904 yılında, 1900-01 malî yılı kesin hesapları 1906 yılında, 1901-02 ve 1902-03 malî yılı kesin hesapları ise 1907 yılında çıkarılabilmiştir.[457] 1908-1916 yılları arasında ise sadece 1326 (1910-11) malî yılının kesin hesabı meclise sunulabilmiştir.[458] Ayrıca, bu yıl için Divan-ı Muhasebat tarafından ilk defa Mutabakat Beyannamesi (yıllık rapor) tanzim edilmiştir.[459]

Şener, yukarıda bahsettiğimiz kesin hesaplara değinirken, Mebusan Meclisi'nin 1877 yılında tatil edilmesiyle sonraki yıllarda 1897-98, 1902-03 ve 1906-07 malî yılları dışında tahmini bütçelerin hazırlanmadığını, bu dönemde tahmini bütçelerin "dönem sonu kesin hesapları niteliğine" büründüğünü yazmıştır.[460] Oysaki Cezar'ın belirttiği gibi "modern anlamda bir kesin hesaptan söz edildiğinde bir

---

[453] 1912 yılında hesap devresinin kapatıldığı yılı takip eden yılın Ağustos ayında teslim ediliyordu. Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 367.

[454] 1912'deki düzenlemede kesin hesapların, hesap devresinin kapandığı yılı takip eden yılın Ağustos ayı sonuna kadar Maliye Nezareti'ne teslim edileceği belirtilmiştir. Bkz; "Usûl-i Muhasebe-i Umumiye Kânûn-ı Muvakkatı", md. 38.

[455] 1912'deki düzenlemede Maliye Nezareti'nin hazırladığı kesin hesapların hesap devresinin kapandığı yılı takip eden yılın Aralık ayının sonundan önce sunulacağı belirtilmiştir. Bkz; "Usûl-i Muhasebe-i Umumiye Kânûn-ı Muvakkatı", md.40.

[456] Said Paşa 1902-03 malî yılı bütçe hazırlıklarından bahsederken bu durumdan yakınmıştır. Çünkü 1897 yılından beri bütçeler kesinlik kazanmadığı (kesin hesapları çıkarılmadığı) için bu yıldan itibaren yapılan bütçeler yine 1897-98 malî yılı bütçesi temel alınarak hazırlanıyordu. Bkz; **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 190-191. Said Paşa, 1902-03 malî yılı bütçesi hazırlanırken, 1296 (1880-81) malî yılı bütçesinin esas alınması gerektiğini teklif etmiş ancak kabul edilmemişti. **A.e.** s. 191. Arşiv kayıtları da Said Paşa'nın verdiği bilgiyi doğrulamaktadır; 1902-03 malî yılı genel gider bütçesi "*taht-ı irade-i seniyyede bulunan 1313/1897-98 senesi muhassasatı*"na göre yapılmıştır. Bkz; **BOA, Y.MRZ.d** 10421, 9 R 1320 (16.07.1902).

[457] Tarih sırasına göre bkz; **BOA, ML.d** 1289; **ML.d** 1307; **ML.d** 1288; **ML.d** 1306; **ML.d** 1351; **ML.d** 1372.

[458] Bkz; **BOA, HH.d** 26792 (1332 Muvazeneyi Umumiyesi, Matabaa-i Amire, 1332).

[459] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 2, s. 120.

[460] Şener, **Sona Doğru Osmanlı**, s. 14-15.

bütçenin (ön tahminin) varlığı da peşinen kabul edilmiş olur".[461] Dolayısıyla yukarıda belirttiğimiz üzere bu hesaplar tahmini bütçelerin yerini almış değildir ya da tahmini bütçeler kesin hesap şekline bürünmemiştir. Bunlar, Kânûn-i Esâsî'de de bahsedildiği üzere; bütçe yıllarından sonra -geç de olsa- ciddi bir şekilde hazırlanmış olan kesin hesap rakamlarıdır. Ayrıca Cezar'ın yaptığı vurguyu doğrulayan biçimde, ilgili yılın tahmini gelir ve gider değerleri (yani tahmini bütçeleri de) bu kesin hesap defterlerinde yer almaktadır.[462]

[461] Yavuz Cezar, "Tanzimat'ta Mali Durum", **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Mecmuası**, Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil'in Anısına armağan, Özel Sayı II, C: 38, S: 3-4, İstanbul, 1984, s. 309.

[462] Örnek olarak yukarıda atıf yapılan şu kesin hesap defterlerine bakılabilir; **BOA, ML.d** 1289; **ML.d** 1307; **ML.d** 1288; **ML.d** 1306; **ML.d** 1351; **ML.d** 1372.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VİLAYETLERİN MALÎ YAPISI VE UYGULANAN POLİTİKALAR

Çalışmanın bu bölümünde, ilk vilayet nizamnamesinin yayınlanmasından (1864) sonra hazırlanan vilayet bütçeleri gelirler ve giderler yönünden analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla, öncelikli olarak merkezî idare tarafından vilayetlerin gelir ve giderleri için yapılan yasal düzenlemelerden bahsedilecek ve araştırma kapsamında yer alan vilayetlerde, bu düzenlemelerin uygulanma biçimleriyle yaşanan istisnai durumlara vurgu yapılacaktır.

Vilayet gelirlerinin incelendiği ilk kısımda öncelikli olarak, Osmanlı bütçe sisteminde kamu gelirlerinin tasnif biçimleri ele alınacak ve özellikle dolaylı-dolaysız vergi algısının oluşum biçimi irdelenecektir. Ardından Tanzimat'tan itibaren başlayan yasal düzenlemeler eşliğinde, taşrada toplanan gelirlerin tarh ve tahsil biçimlerindeki değişiklikler ve gelişmeler incelenecektir. Bu yolla, 1864-1913 döneminde vergi sistemi ve politikasına dair yapılan bu yasal düzenlemelerin; Edirne, Selanik, Hüdavendigar, Konya, Kastamonu, Aydın, Erzurum, Halep ve Bağdat vilayetlerinde ne derecede geçerli ya da başarılı olduğu analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu çalışma kamu maliyesi teorisi temelinde, ilk önce yasal düzenlemeler sonra da fiiliyattaki durumun bu yasal düzenlemelere uygunluğunu test etmekle, Osmanlı kamu gelirleri üzerine kaleme alınmış olan temel eserlerden ayrılmaktadır. Çünkü genelde bu eserlerde Osmanlı vergi sistemi tanıtılmış ancak kronolojik biçimde uygulamadaki gelişmeler, yasal boşluklar ve istisnai durumlar yeterince irdelenmemiştir.

3.1. 1864 Yılından İtibaren Hazırlanan Vilayet Bütçelerinin Gelir Kalemleri

Osmanlı Devleti'nde giderleri toplanılan gelirlere göre tayin etmek temel ilke olarak benimsenmiştir.[1] Tanzimat'tan sonra tek hazine sistemine geçilmesi ve

[1]Abdüllatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi,** İstanbul, İşaret Yayınları, Bilimsel Araştırma Dizisi: 6, 1990, s. 194.

vilayetlerin özerkliğinin söz konusu olmaması sebebiyle vilayetlerde tahsil edilen gelirler devlet bütçesinin gelir kalemleriyle -temel vergiler kapsamında- aynıdır. Merkez ve taşra maliyesi arasındaki bu bağımlı ilişki sebebiyle öncelikli olarak genel bütçelerde gösterilen gelirlerin bileşim ve tasnif biçimlerinden bahsetmek gerekir.

Osmanlı Devleti'ndeki bütçeleme tekniği, Fransız uygulaması esas alınarak ilk kez 1860'lı yıllarda uygulanmaya başlanmıştır.[2] Tanzimat'tan sonra devlet gelirlerinin genel bütçe içerisinde gösterimi ya da kendi içerisindeki tasnifi dönem boyunca bazı farklılıklar göstermiştir. Genel anlamıyla vergi gelirlerinin tasnifi 1855 nizamnamesiyle[3] birlikte bila-vasıta (doğrudan doğruya –dolaysız-) alınan vergiler ile bil-vasıta (dolaylı) alınan vergiler biçiminde temelde iki tasnife tâbi tutulmuştur. Dolaysız vergiler; virgü, mümtaz eyaletlerden alınan maktu vergiler, iane-i askeriye, maden ve mirî emlak hâsılatlarından oluşmaktadır. Dolaylı vergiler ise, gümrük gelirleri, öşür, tapu, kontrato, evrak-ı sahiha ve diğer gelirlerden ibarettir (md. 3). 1874 Bütçe Nizamnamesi'nde[4] ise vergiler yine dolaylı ve dolaysız biçimde ikiye ayrılmış; dolaysız vergilere örnek olarak, virgü, mümtaz eyaletlerin maktu vergileri, bedelat-ı askeriye sayılmıştır. Nizamnameye göre dolaylı vergiler ise, aşar, maadin, orman ve emlak-ı miriye vâridâtı, gümrük, duhan, tuz, ağnam, müskirat, evrak-ı sahiha rüsumu ve diğer resimlerden ibarettir (md. 2). Görüldüğü üzere 1855 yılı bütçe nizamnamesinde dolaysız vergiler arasında sayılan maden ve emlak-ı miriye gelirleri 1874 Bütçe Nizamnamesi'nde dolaylı vergiler arasına alınmıştır.

Osmanlı malî sisteminde tahsilât yapılırken, verginin matrahı şahıs olduğunda, şahsın sermayesi veya yıllık geliri dikkate alınarak -vasıtasız olarak- *dolaysız vergi* tahsilâtı yapılmaktaydı (virgü ve bedel-i askerî vb.). Verginin matrahı mal olduğunda ise, şahsın sermayesi ve yıllık geliri dikkate alınmayarak bahis konusu maldan peşin tahsilât biçiminde -vasıtalı- *dolaylı vergiler* alınıyordu (gümrük

[2] Haydar Kazgan, "Fuat Paşa'nın Sultan Abdülaziz'e Sunduğu Şubat 1862 Tarihli 1861 yılı Bütçe Gelir ve Giderleri Gerekçesi ve Yorumu", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, S: 3, Nisan 1992, s. 186. 1879 yılı Fransız gelir bütçesi için bkz; "Revenus Publics de la France en 1879", **Journal des Économistes Revue de la Science Économique et de la Statistique, 4e Série-3e Année, Tome Premier**, Janvier a Mars, 1880, s. 260-262.

[3] **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 70-73.

[4] **Düstur**, T: 1, C: 3, 6 Temmuz 1290 (18.07.1874), s. 226-231.

resmi vs.).[5] Süleyman Sudi'nin ağnam vergisi için yaptığı yorum da ilgi çekicidir. Sudi, ağnam vergisinin diğer vergilerde olduğu gibi kıymet takdiri ve sair şartları gerektirmediği, tarh ve tahsili yapacak memurlarda da liyakat aranmadığı, asıl sahibi araştırılmadan kolayca tahsil edilen bir vergi olduğu; kısaca hayvanların bir yılda vereceği hâsılat üzerine hesap yapılarak tarh edildiği için ağnam vergisinin dolaysız bir vergi olarak kabul edilemeyeceğini öne sürmüştür.[6] Abdurrahman Vefik de aynı kanaattedir. Ona göre de buradaki kıstas, verginin "*kimin vereceği düşünülmeksizin ele geçen maldan*"[7] alınmasıdır. Bununla birlikte aynı yazara göre, çağdaş iktisatçılar ağnam vergisini başka bir biçimde yorumlayarak; ağnam beslemeyi bir esnaflık faaliyeti olarak kabul edip mükellefin bu faaliyetinden elde ettiği kazancı üzerine vergi salındığını kabul etmişlerdir. Osmanlı'nın son bütçeleri de bu görüşe göre tanzim edildiği yani ağnam resmi dolaysız vergi olarak kabul edildiği için, Abdurrahman Vefik de bütçe tertibini takip ederek eserini kaleme alması sebebiyle -Sudi'yle aynı fikirde olmakla beraber- ağnam resmini dolaysız vergiler içerisinde incelemiştir.[8]

Görüldüğü üzere, Osmanlı döneminde dolaylı-dolaysız vergi ayrımı şahıs-mal ayrımına dayanmaktadır. Bu tasnif biçimi günümüz maliye teorisinden bazı nüanslarla ayrılmaktadır. Çünkü günümüz maliye literatürüne göre, genel anlamda dolaysız vergiler gelir üzerinden, dolaylı vergiler ise tüketim üzerinden alınmaktadır.

1869-70 malî yılı bütçesinden itibaren Tanzimat'ın sonuna kadar devlet gelirleri dört kısma ayrılmıştır. Bunlar, dolaysız vergiler, dolaylı vergiler ve rüsumat, çeşitli gelirler (hâsılat-ı mütenevvia) ve sabit gelirlerdir (vâridât-ı maktua). Ancak gerek 1874 Bütçe Nizamnamesi gerekse bu nizamnameden sonra hazırlanan devlet bütçelerinde, bazı kalemlerin bütçeden çıkarılması, yeni vergilerin ihdas edilmesi,

---

[5] Bkz; Abdurrahman Vefik (Sayın), **Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 1999/352, 1999, s. 352-353.

[6] Süleyman Sudi, **Defter-i Muktesid**, C: 2, Tab-ı Evvel, Dersaadet, 1307/1891, s. 136.

[7] Dolaylı ve dolaysız vergi algılamasında şahıs-mal ayrımı Şura-yı Devlet tarafından da teyid edilmektedir. Şura-yı devlet Dâhiliye Dairesi'ne göre; öşür tabii olarak "*sahibine değil araziye tâbi olduğundan*" sahipleri nerede olursa olsun "*aşar talimatnamesinin 4. ve Arazi Kanunname-i Hümayununun 127. maddelerinde mahsulât her nerde harman ediliyor ise edilsin hangi karye hududu dâhilinde husule gelmiş ise o karye mültezimi tarafından taşir*" edilmesi gerekiyordu. **BOA, A.MKT.ŞD**, 106/41, 05.B.1309 (04.02.1892).

[8] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 480, s. 486.

bazı kalemlerin isim değiştirmesi ve bazı vergilerin de tarh ve tahsil usullerindeki değişiklikler sebebiyle dolaylı-dolaysız vergiler şeklindeki temel iki gelir grubunun içerikleri farklılık göstermiştir.[9]

1909 İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası'nda devlet gelirleri sekiz kısma ayrılmıştır. Bunlar, bilavasıta alınan vergiler; damga, harçlar ve kaydiyeler; bil-vasıta alınan resimler; inhisarlar; hükûmete ait müessesat hâsılatı; emlak ve eşya-ı emiriyye; maktu' vergiler ve hâsılat-ı müteferrika biçiminde sıralanmıştır.[10] 1912 yılından itibaren emlak ve arazi vergileri ayrı ayrı gösterilmeye başlanmıştır.[11] 6 Nisan 1912 tarihli bir irade, vergilerin bu dönemde tasnif ve algılanış biçimine ilginç bir örnektir. İradeye göre, gelirler temelde dolaylı ve dolaysız biçiminde ikiye ayrılmaktadır. Dolaysız vergiler Vâridât Umum Müdürlüğü'nün; dolaylı vergileri ise Rüsumat Umum Müdürlüğü'nün sorumluluğu altındadır ve iki birim de Maliye Nezareti'ne bağlıdır. Ayrıca Defter-i Hakani idaresinin vazifesi dolaysız vergilerle, Reji İdaresi'nin vazifesi ise dolaylı vergilerle ilgilidir.[12] Bu arşiv kaydından dönem maliyecilerinin Defter-i Hakani'nin topladığı tapu harçları vs. hâsılatı dolaysız vergi, Reji İdaresi'nin topladığı tütün aşarını ise dolaylı vergi olarak algıladığı anlaşılmaktadır.

Zaman boyunca genel bütçelerde olduğu gibi vilayet bütçelerinde de vergilerin gösteriliş biçimlerinde farklılıklar olmuştur. Örneğin Halep'te Tanzimat'tan 1860'a kadar ağnam gelirleri "rüsum-ı vâridât" kaleminde toplanmıştır. 1873'ten itibaren de deve ve ağnam gelirleri ayrı bir kalem olarak gösterilmiştir.[13]

---

[9] Tanzimat'tan sonra vergi kalemlerinin devlet bütçelerindeki farklı gösterim biçimleri için bkz; Tevfik Güran, **Osmanlı Mali İstatistikleri: Bütçeler (1841-1918)**, Ankara, Tarihi İstatistikler Dizisi, C: 7, DİE, Eylül 2003, s. 11-16 vd; Bu konu üzerine yapılan tespit ve yorumlar için ayrıca bkz; Şevket Kamil Akar, "1876-1908 Yılları Bütçelerine Göre II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", İstanbul Üniversitesi, SBE, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, No: 8389, 1998, s. 12-15; Abdurrahman Vefik **a.g.e.,** s. 354-356; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 217-218.

[10] **İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909**, Çev.: Fehmi Tümer, Ankara, TC Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koor. Kur. Baş. Yay., 2000, s. 1.

[11] **1327 Senesi Martından Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır**, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmanî, Dersaadet, 1328/1912, 19 KE 1327 (01.01.1912), s. 138

[12] **BOA, MV** 227/78, H.1330 (1911-12); **A.DVNS.NZAM.d** 21, 24 Mart 1328 (06.04.1912), s. 46.

[13] Hilmi Bayraktar, **XIX. Yüzyılda Halep Eyaleti'nin İktisadî Vaziyeti**, Elazığ, T.C. Fırat Üniversitesi, Ortadoğu Araştırmaları Merkezi Yay., 2004, s. 232-233.

Vilayetlerde tahsil edilen en önemli gelir olan aşar, çeşitli ürünler üzerinden alınan geniş kapsamlı bir vergidir. Dolayısıyla aşarın tahsil yöntemi ve aşarın alındığı ürün bu verginin dolaylı mı dolaysız mı alındığını belirleyecektir. Örneğin, ipek üzerinden alınan harir öşrü, mizan yerlerinde ipeğin satışı sırasında tahsil edildiği için pekâlâ dolaylı vergi olarak adlandırılabilir.[14] Bununla birlikte aşar, ağnam, deve, canavar ve camus, hususi ormanlar hâsılatından alınan rüsum, maadin rüsumu ve vergi tezakiri esmanı gelirleri 1909 yılından sonra hazırlanan genel bütçelerde virgü ve bedel-i askerî gibi dolaysız vergilerle aynı başlık altında gösterilmiştir.[15] İbrahim Fazıl da "Bütçe" adlı eserinde bahsi geçen vergileri dolaysız vergiler arasında saymıştır.[16] II. Meşrutiyet Maliye müsteşarlarından Mihran Efendi, aşar vergisini "*mahsulât-ı araziden alınan bir nev'i arazi vergisi*" biçiminde tanımlamıştır.[17] 1912'de hazırlanan Hazine Hesab-ı Umumisi'nde ise birinci kısımda yer alan dolaysız vergiler olarak; müsakkafat, arazi ve arsalar vergisi, temettüat, bedel-i nakdî, tarik bedel-i nakdisi, ağnam, deve, camus ve canavar, aşar, hususi ormanlar hâsılatından alınan rüsum, maadin rüsumu ve vergi tezkireleri sayılmıştır. İkinci kısımda; damga, harçlar ve kaydiyeler ayrı bir gelir grubu olarak gösterilmiştir. Üçüncü kısımdaki dolaylı vergileri ise müskirat resmi[18], tönbeki bey'iyyesi, gümrük rüsumu (ithalat-ihracat-transit vs. resimler), rüsum-ı bahriye, (liman ve seyr-i sefain rüsumu ve fenerler), rüsum-ı sıhhiye-i hayvaniye, sayd-i berri

[14] Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 229-230.

[15] Güran, **Mali İstatistikler**, s. 155-176. Abdurrahman Vefik ağnam resminin bu tarihten sonra bütçelerde dolaysız vergi olarak gösterilmesini şöyle açıklamıştır; "*muktesidin-i müteahhirece ağnam beslemek ve yetiştirmek bir san'at ve sahibi de bir san'atkar addedilerek mükellefin kazancı üzerine bir vergi vaz' edildiğini kabul etmişlerdir*." Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 486. Abdurrahman Vefik'in bu açıklamasından ağnamın artık mal olarak algılanmadığı; dolayısıyla bu verginin mal değil şahıs üzerinden hesaplandığını görüyoruz. Bu yorum yukarıda bahsettiğimiz o dönemdeki dolaylı-dolaysız vergi algılaması üzerine güzel bir örnektir.

[16] İbrahim Fazıl, **Bütçe,** Dersaadet, Hukuk Matbaası, 1332, s. 217.

[17] Mihran Efendi, **Teşkilat-ı Maliye Dersleri**, Ed.: Akif Hikmet ve M. Saadettin, Dersaadet, 1328/1912-13, s. 180.

[18] Osmanlı Devleti'nde, vergi anlamında kullanılan "resim" kavramı ile günümüz bütçelerinde yer alan resimler birbirinden teorik ve pratik anlamda farklıdır. Örneğin günümüzde resimler, kamu kuruluşları tarafından belirli bir işin yapılmasına yetki ve izin verilmesi durumunda alınırlar. Bunlara örnek olarak il özel idarelerinin gelirleri arasında olan iskele resmi, taş ocakları resim ve harçları ile devlet bütçesinde yer alan ithalat damga resmi ve rıhtım resmini sayabiliriz. Ancak yakın tarihimizde de resim, harç ve vergi kavramları içi içe geçmiştir. Örneğin eskiden damga, gümrük ve trafik resimleri olarak adlandırılan yükümlülükler günümüzde damga vergisi, gümrük vergisi ve trafik harcı olarak adlandırılmaktadırlar. Bkz; Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998, s. 144-145; Nezih Varcan ve Tufan Çakır, **Kamu Maliyesi**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 152, s. 272.

ve bahri olarak sıralanmıştır.[19] Esasen bu gösterim biçimi günümüz dolaysız (gelir) vergi anlayışıyla örtüşmektedir. Çünkü sonuçta aşar, ağnam gibi kalemler de ürün hâsılatı (geliri) üzerinden alınan vergilerdir. Bu dönemden önce aşar vergisi ve diğerleri mal (ürün) üzerinden alınan vergiler olarak kabul edilip dolaysız vergi statüsüne konulmazken, 1909 yılından itibaren bu vergilerin elde edilen hâsılat üzerinden alındığı gerekçesiyle dolaysız vergi olarak adlandırıldığı görülmektedir.

Dolaylı ve dolaysız vergilerin algılanış biçimi açısından Vergi ve Arazi Mecmuası'ndaki tanımlamalar da dikkat çekicidir. Aslında aşar ve benzeri vergiler 1909-10 malî yılı bütçe döneminden çok daha önce (1855'te) teorik olarak da dolaysız vergi kapsamında görülmeye başlanmıştır. Buna göre, dolaysız vergiler "*asıl vergiyi verecek olanlardan bizzat ve bila-vasıta şurût ve iktidarları üzerinden istifa olunan vergilerdir*". Bu tür vergiler, ya miktarına nispetle sermaye ve irad üzerine (arazi vergisi) veya şurût ve iktidar gözetilmeyerek şahıslar üzerine (şahsî vergi) tarh olunur. Dolaylı vergiler ise "*asıl vergiyi verecek olanlar aranılmayarak ve bunların şurût ve iktidarları gözetilmeyerek bade onlara tahmil (yükleme) edilmek üzere başkalarından alınan vergilerdir. Bu vergiyi evvelce tesviye edenler bilahare vergilerin raci olacağı mükellefler ile hazine beyninde vasıta olmaktadır.*" Mecmuaya göre, aşar, emlak, virgü-i şahsî, irad ve menkulat, ferağ ve intikal harçları, ağnam vergisi dolaysız vergiler; gümrük resimleri, damga resmi, kaydiye gibi gelirler de dolaylı vergiler kapsamına girmektedir.[20]

Yukarıdaki örnekte dolaylı vergi tanımlanırken bugünkü anlamda dolaylı verginin (örneğin KDV'nin) üretici ya da satıcı tarafından ödenip, ödenen bedelin fiyat yoluyla tüketiciye yansıtılması[21] açık bir şekilde tarif edilmiştir. Örnekten görüldüğü üzere vergiye adını veren *vasıta* tüketici ile Hazine arasındaki üretici ya da satıcıdır. Dolayısıyla, 19. asrın sonlarında dolaylı vergilerin Osmanlı

[19] **Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1334/1918, s. 9-10, Tablo: 2. Aynı ayrım için bkz; **BOA, İ.DUİT** 82/36, 19.Ra.1330 (08.03.1912); Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 173.

[20] **Vergi ve Arazi Mecmuası**, 30 Haziran 1301 (12.07.1885), s. 112; 31 Temmuz 1301 (12.08.1885), s. 142-43.

[21] Vergi yansıması (İn'ikas-ı Tekâlif) hakkında dönemin Maliye Mektebi Müdürü Mustafa Zühdi tarafından kaleme alınmış uzun bir makale için bkz; Mustafa Zühdi, "İn'ikas-ı Tekâlif," **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), s. 1349-1362. Modern kamu maliyesi teorisine göre vergi yansıması ve yansıma türleri için bkz; Aksoy, **a.g.e.**, s. 274-284.

Devleti'ndeki algılanışı, modern anlamdaki algıyla temelde aynıdır diyebiliriz. Dolaysız vergilerde ise, mükellefin ekonomik durumu ya da geliri dikkate alınmadan tarh edilen şahsî vergi örneği, bugünkü dolaysız vergi anlayışıyla uyuşmamaktadır. Zaten günümüzde cizye ve şahsî vergi uygulamalarındaki gibi direkt olarak kişi üzerinden vergi alınmamaktadır.

Osmanlı'nın çağdaşı olan diğer ülkelerde dolaylı ve dolaysız vergi algısı temelde, dolaysız vergilerin gelir ve mülkiyet gibi süreklilik ve tekrarlılık arz eden konulardan, dolaylı vergilerin ise tüketim ve gümrük işlemleri gibi süreklilik arz etmeyen belirli konulardan alındığı kabul edilmekteydi.[22] Doğal olarak ülkeler arasında vergilerin algılanış ve tasnif biçiminde homojenlik söz konusu değildir.

Fransa'da vergilerin dolaylı–dolaysız biçimdeki tasnifi aslında bilimsel bir kritere göre değil; vergileri toplayan idarelere göre belirleniyordu. Örneğin, dolaylı bir vergi olan "oktrova" komünler tarafından; dolaysız bir vergi olan arazi vergisi de departmanlar (vilayetler) tarafından tahsil ediliyordu.[23] Fransa'da da arazi vergisi ile arazi ve bina vergisi 1890 yılına kadar tek bir vergi biçiminde alınırken, bu tarihten itibaren ayrı ayrı tahsil edilmeye başlanmıştı.[24] Prusya'da ise, bina vergisi arazi vergisinden 1861 yılında ayrıştırılmış ve 1865 yılından itibaren de ayrı biçimde tahsil edilmeye başlanmıştı. Bu verginin içeriğini, meskenlerin kâr geliri üzerinden alınan % 4'lük vergi ile diğer binalardan alınan % 2'lik vergi oluşturuyordu.[25] Prusya'da şimendifer rüsumu, doğrudan alınan vergiler içerisinde gösterilmekteydi. Tuz, tütün ve ispirto resimleri ise dolaylı vergiler kapsamına alınmıştı. Avusturya'da ise tüketim vergileri dolaylı vergiler içerisinde sayılmakla beraber, tuz ve tütün resimleri dolaysız vergiler içerisinde gösterilmişti. Rusya'da maadin, meskûkât, posta ve telgraf hâsılatı hükümranlık hakkına dayanılarak devlet geliri (emval-i emiriye)

[22] C. F. Bastable, **Public Finance**, 3rd Ed., London, Macmillan and Co. Limited, 1932, s. 271-272, s. 348-349.
[23] J.Watson Grice**, National and Local Finance, A Review of the Relations Between The Central and Local Authorities in England, France, Belgium and Prussia, During The Nineteenth Century**, London, P.S. King & Son, Orchard House, Westminister, 1910, s. 129-130, s. 303, s. 370-372.
[24] Grice, **a.g.e.,** s. 131-132.
[25] Grice, **a.g.e.,** s. 257.

sayılmaktaydı. Emval-i emiriyenin ferağından alınan meblağ bazı ülkelerde fevkalade gelir, bazılarında ise devlet geliri kısmında gösterilmekteydi.[26]

Burada yeri gelmişken Osmanlı yönetiminin devlet muhasebesi açısından borçlanmaya nasıl baktığına dair birkaç not düşmek gerekir. Osmanlı malî yönetimi, alınan iç ve dış borçları genel bütçelerde gider kalemi olarak göstermiştir. Borçlar hiçbir zaman bir gelir kalemi olarak addolunmamıştır.[27] Osmanlı Devleti'ndeki bu gösterim biçimi muhtemelen Fransız bütçe sisteminden esinlenmiş olmalıdır. Çünkü Fransızlar da borç ödemelerini gider bütçesinde ve ilk kalem olarak göstermekteydiler.[28] Osmanlı malî sisteminde tahsis yöntemi kullanıldığından alınan borçlar hemen belirli bir gider konusuna aktarılmakta ve harcama bu borç gelirinden yapılmaktadır. Ancak alınan borç Hazine'ye gelir olarak kaydedilmemektedir. Osmanlı malî idaresi borcu direkt olarak bir gider kalemi olarak algılamakta ve borçların geri ödemesinde katlanılan maliyetleri faiziyle birlikte gider bütçesinde göstermektedir.[29] Bu konuya İbrahim Hakkı da değinmiş; borçların geri ödeneceği gerekçesiyle gelir kaydedilemeyeceğini, çünkü borçlardan elde edilen gelir bütçeye irad olarak kaydedilse dahi bunun geçici olacağını yazmıştır.[30]

Günümüzde borç kaynağının bütçe sistemi açısından algılanışı bu biçimden kısmen farklıdır. İç ve dış borçlar Osmanlı Devleti'de de olduğu gibi genel bütçenin ana gelir kalemlerinden biri değildir. Bununla birlikte günümüzde borçların anapara miktarı Osmanlı Devleti'ndeki uygulamanın aksine gider biçiminde

[26] **İhsaiyat**, İstanbul, 1325/1909, Ali Emiri Kütüphanesi Demirbaş No: AEist106, s. 341-42.

[27] Blaisdell'in belirttiği gibi borçlar devlet hazinesine girmeden –padişahın, ordu ve mülkî idarenin ihtiyaçları, borç konsolidasyonu için gerekli olan miktar, önceki borçların faiz ve giderleri gibi konulara harcanıyordu. Blaisdell, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi**, Çev.Ali İhsan Dalgıç, İstanbul, Doğu-Batı Yay., 1979, s. 74.

[28] Örnek olarak, Fransa'nın 1859, 1860 ve 1861 yılı bütçeleri için bkz; **Statistical Tables Relating to Foreign Countries, Compiled from the Official Returns of the Respective Countries, Part X**, Presented to both Houses of Parliament by Command of her Majesty, Printed by George Edward Eyre and William Spottiswoode, London, 1866, s. 188-190. Aslında borçların hem anapara hem de faizleriyle birlikte gider bütçesinin temel kalemleri arasında gösterimi o dönemin çağdaş uygulamasıdır. Diğer birçok ülke de borçlarını gider bütçesi içerisinde göstermişlerdir. Rusya, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsviçre, Avusturya, Yunanistan ve Birleşik Devletler bütçeleri için sırasıyla bkz; **a.e.,** s. 1, s. 119, s. 242, s. 251-252, s. 273, s. 280, s. 317, s. 348. Fransa'nın sömürgesi Güney Afrika'nın bütçesinde de borçlar gider bütçesinin bir kalemidir. Bkz; **Gouvernement Général de L'afrique Occidentale Française, Exercice 1905**, Comptes Définitifs des Recettes et des Dépenses, s. 19.

[29] Borçların gider bütçesindeki gösterimleri için bkz; Güran, **Mali İstatistikler,** s. 40-53 vd.

[30] İbrahim Hakkı, **Usûl-i Maliye**, İstanbul, Karabet Matbaası, 1315, s. 12.

gösterilmemektedir. Bütçe kanunu hükûmete aynı zamanda borçlanma yetkisi verdiği için hükûmet bütçe açığı kadar borçlanma yapabilmektedir. Dolayısıyla günümüzde bütçe açığı belirlendikten sonra bütçenin nakit dengesi gösterilmekte ve bu açık miktarı kadar alınan borçlar bütçelere net miktarlarıyla yazılmaktadır. Kısaca borçlar genel bütçenin dengelenmesi aşamasında bütçe açığını finanse etmek için kullanılan ve net değeri gösterilen bir kalemdir. Borçların faiz ödemeleri ise gider bütçesinin kalemlerinden biridir.[31]

Ulaşabildiğimiz Osmanlı arşiv belgelerinden yola çıkarak şunu söyleyebiliriz ki, vilayetlerin gelir kalemleri 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlık çalışmalarından itibaren aynı forma sahip tablolar halinde gösterilmeye başlanmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi Osmanlı vilayetleri 1913 yılına kadar henüz tüzel kişiliğe sahip olmadıkları için vilayetlerde toplanan gelirler -temel anlamda- aslında merkezî hazinenin gelir kaynaklarıdır. Yani vilayetlerde toplanılan gelirler, gerçekte genel bütçenin gelirleri sayılmakla beraber o mahalde yapılan harcamalar bu gelirlerden finanse edilip artan kısım merkeze gönderilmektedir. Bununla birlikte vilayet bütçeleri, fevkalade gelir ve giderler gibi taşra maliyesine özgü bazı kalemleri dolayısıyla genel bütçeden farklı bileşimlere sahiptir. Yeri geldikçe bu kalemlerden ayrıntılı biçimde bahsedilecektir.

Çalışmanın bu kısmında vilayet gelirleri, temel anlamda vilayet bütçelerindeki gösterim sırası dikkate alınarak, dolaysız vergiler, damga resmi-harçlar-kaydiyyeler, dolaylı vergiler ve diğer gelirler ile fevkalade gelirler biçiminde ayrı ayrı incelenecektir. 1909 yılı İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası ve aynı yıl genel bütçesindeki gösterim biçimi benimsenerek; aşar, ağnam, canavar, deve ve camus vergileri dolaysız vergiler kapsamında ele alınmıştır. Ayrıca vilayet bütçelerinde ana kalem biçiminde gösterilmemekle birlikte, taşra maliyesinde önemli yeri olan ve devlet kurumları ile Düyûn-ı Umumiye İdaresi gibi yabancı kaynaklı idareler tarafından idare edilen bazı gelir kalemlerinden de kısaca bahsedilecektir.

[31] TÜİK**, İstatistik Göstergeler, 1923-2008**, Ankara, 2009, s. 647-648.

Son olarak şunu ifade edelim ki, Osmanlı Devleti'nde vergi gelirlerinin mükelleflerden toplanmasında -bazı vergi türü ve yöntem farklarıyla birlikte- *temel anlamda* bugün olduğu gibi dört aşamalı bir süreç izlenmekteydi; bunlar tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil aşamalarıdır. Verginin türüne göre bu aşamalardan bazıları birbiri içerisine geçerek ya da aynı anda yapılarak süreç daraltılabilmekteydi. Bu aşamalarda hangi yöntemlerin kullanıldığına aşağıda vergi türleri açıklanırken değinilecektir. [32]

Osmanlı malî sisteminde dolaylı vergilerin tarh ve tahsili birlikte yapılırken dolaysız vergilerin hem tarhının hem de tahsil hizmetlerinin bir memurda toplanması kanunen engellenmişti.[33] Maliyeciler tarafından daha iyi ya da sağlam bir yöntem bulunamadığından tarh ve tevzi işlemleri maliye idaresi tarafından, tahsil ve teslim işlemleri de bazen mülkiye ve bazen de zabıta memurları tarafından yerine getiriliyordu. Mülkiye memurlarının tahsil işinde dayanakları doğal olarak, tahsildarlar ve taşradaki kabzımallardı.[34]

3.1.1. Dolaysız Vergiler

3.1.1.1. Virgü

Bu çalışmanın ikinci bölümünde tevzi defterleriyle arasındaki ilişki irdelenirken bahsedilen virgü, Tanzimat-ı Hayriye usulü gereğince ilk dönemlerde yılda iki defa topluluk üzerinden (ancemaatin) alınan ve mükelleflerin "*hal ve tahammüllerine göre komşuca ve karındaşca tevzii*" edilen bir vergi idi.[35] Virgü, Tanzimat öncesinde alınan tekâlif-i örfiye gelirlerinin artık tek bir vergi başlığı altında toplanması ve tahrir sonucu belirlenip (kadastrosu[36] yapılıp) yöre halkına

[32] Günümüzde bu dört aşamanın hangi yöntemlerle yapıldığının ayrıntılı açıklaması için bkz; Aksoy, **a.g.e.,** s. 206-216.
[33] Süleyman Sudi, **a.g.e.**, C: 2, s. 34.
[34] **A.e,** s. 46.
[35] **BOA, KK.d** 5917, H. 1257 (M. 1841-42). Abdurrahman Vefik, virgü bahsinde "kardeşçe, cemaatca, köyce, mahallece tevzi" ifadelerini de kullanmıştır. Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 359.
[36] Doğu Rumeli Vilayeti'yle ilgili malî yasa metinlerinde emlak ve arazi tahriri anlamında kadastro ifadesi kullanılmıştır. Bkz; **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 7, 5.S.1299 (27.12.1881), s. 125-128, Yine Osmanlı malî literatüründe emlak ve arazi tahriri anlamında kadastro ifadesinin kullanıldığını görüyoruz. Bir örnek olarak, Vergi ve Arazi Mecmuası'ndaki *kadastro* tanımına bakılabilir; "*Kadastro emlak ve arazinin umumi ve mufassal resm-i musattıhı olup arazi kat'atının vüs'at ve*

tevzi edilmesiyle tahsil ediliyordu. Verginin dağıtımı (tevzii) mükelleflerin gelir ve servetlerine göre belirlenmekteydi.

Tanzimat'ın ilk yılında, daha önce tekâlif-i örfiye adı altında haneye ya da toprağa bağlı olarak alınan ve çeşitli tür ve tahsil yöntemi olan vergiler birleştirilerek ödeme gücüne dayalı tek bir vergi alınması kararlaştırıldı. Virgü olarak adlandırılan bu verginin miktarı, Maliye Nezareti tarafından yalnızca vilayetler düzeyinde belirlenmekteydi. Her vilayette bu miktar, önce kazalar ve daha sonra mahalle ve köyler[37] arasında bölüştürülmekteydi. 1844 yılında başlanılan geniş çaplı temettüat tahrirleri (kadastro sayımları) Osmanlı topraklarında vergilerin hem bölge hem de kişi bazında adaletsiz biçimde dağıtıldığını göstermişti.[38] Verginin mükelleflerin ödeme güçlerine göre alınacağı vurgusu –fiiliyatta her yerde başlamasa da- dönem boyunca yapılmıştır. Ödeme gücü ilkesi[39] 1876 yılında Kânûn-i Esâsî'de de ""*herkesin kudreti nisbetinde*" ifadesiyle anayasaya geçmiştir (md. 20).[40]

Virgü uygulamasıyla birlikte kereste, kendir, kömür gibi aynî mükellefiyetler (vergiler) derbendci, köprücü, suyolcu gibi bedenî mükellefiyetler[41] ve angarya[42]

---

cesametini ve mahsulât ve iradiyenin miktar ve cinsini irae ve emlak vergisinin suret-i tarh ve tevziini tayin eyler". Bkz; **Vergi ve Arazi Mecmuası**, 31 Mart 1301 (12.04.1885), s. 10. Abdurrahman Şeref, kadastro ifadesini "tahrir-i emlak" anlamında kullanmış ve kısaca; "*kadastro emlakın birer birer mesahesini ve nevini ve hâsılatını ve kıymetini muntazam haritalarla beraber kayd ve tahrir etmektir*" tanımını yapmıştır. Bkz; Abdurrahman Şeref, **İstatistik**, Coğrafya-yı Ümrani, İstanbul, Karabet Matbaası, 1314/1898, s. 53. Kadastro uygulamasının Fransa ve Osmanlı Devleti'ndeki kısa tarihçesi için bkz; Süleyman Sudi, **a.g.e.**, C: 2, s. 5-9. Osmanlı Devleti'nde kadastro uygulamalarında, hem vergi dağıtımı ve tahsili hem de mülkiyet düzenlemeleri dikkate alınmıştır. Kırsal kesimde mirî arazi üzerindeki tasarruf hakları kentte ise vakıf emlakı üzerindeki tasarruf hakları büyük ölçüde sağlamlaştırılmak istenmiştir. 19. asırda diğer ülkelerdeki uygulamalarla karşılaştırdığımızda, Fransa'da kadastro uygulamaları yapılırken vergi dağıtımı ve tahsili (malî boyut), Almanya'da ise mülkiyet düzenlemeleri (hukukî boyut) öne çıkmıştır. Bkz; Alp Yücel Kaya ve Yücel Terzibaşoğlu, "Tahrir'den Kadastro'ya: 1874 İstanbul Emlak Tahriri ve Vergisi: "Kadastro Tabir Olunur Tahrir-i Emlak"", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar**, S: 9 (249), Güz 2009, s. 46.

[37] "*…efrad-ı ahalinin ayrı ayrı hisse-i tekâlifleri muayyen ise de hükûmet-i seniyye hisse-i umumiyesini mahalle ve karyeden talep eder*". Bkz; "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusadır", **Düstur,** T: 1, C: 2, s. 4-21, md. 4 (Tarihsiz).

[38] Güran, **Mali İstatistikler**, s. 4.

[39] Adam Smith'in verginin ilkeleri arasında saydığı "adalet ilkesi"ni açıklayan unsurlardan biri olan *ödeme gücü ilkesine* göre mükellefler ödeme güçlerine göre vergilendirilmelidir. Burada ödeme gücünün temel göstergesi ise gelirdir. Verginin adalet ilkesini açıklayan diğer bir unsur olan "faydalanma ilkesi" için ayrıca bkz; Varcan & Çakır**, a.g.e.,** s. 171-176.

[40] **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 4-20, 7 Z 1293 (24.12.1876).

[41] Bununla birlikte 1863 yılında Hüdavendigar Eyaleti, Kütahya Sancağı'nın bazı kazalarında yöre halkının Tersane-i Amire için kereste kesmek ve nakletmekle mükellef tutulduklarını, yani bir

niteliğindeki mükellefiyetler -kâğıt üzerinde- kaldırılmış oldu. Virgünün tevzi edilecek toplam tutarının tespitinde, lağvedilen örfi vergilerin toplamı baz alındı. Bununla birlikte, örfî vergilere bağlı olan ve özellikle tahsil masrafları karşılıklarından oluşan kalemler dikkate alınmadığı için virgü uygulamasında mükelleflerin vergi yükleri nispi olarak hafiflemiş oluyordu. Muhassıllar mükelleflerin ne kadar emlak, arazi ve hayvanları olduğunu ve tüccar ile esnafın bir yılda ne kadar kazancı (temettüat) olduğunu tahmini olarak tespit etmeye memurdu. Muhassılın her kazada tahrir yapma imkânı olmayacağından kendisinin tayin ettiği yöre ileri gelenlerinden bir kişinin beraberinde bir kâtiple tahrir işini yürütmesine izin verilmişti. Virgünün tespiti için muhassılların tahrir sonucu düzenledikleri defterlere "muhassıllık defterleri" denilirdi. Bu defterler Maliye Nezareti'nce incelendikten sonra Meclis-i Vâlâ'ya havale edilir, burada görüşüldükten sonra padişah iradesiyle onaylanıp, tevzi edilecek virgü miktarı eyaletlere bildirilirdi. Ayrıca Anadolu ve Rumeli Vâridât muhasebelerinde de iki defter tutulmaktaydı. Bunlardan ilki olan Vergi Müfredat Defteri her köy ve mahallenin vergi miktarlarını içerirken, Vergi İcmal Defterleri ise her kaza ve liva vergilerinin toplamlarını göstermekteydi.[43] 1840 yılında muhassıllık sistemiyle birlikte başlayan sayım işlemlerine 1845'de yeniden başlanılmış, imparatorluğun geniş bir kesiminde aynı formatta hane bazında vergi, servet ve gelir sayımı (temettüat tahrirleri) yapılmıştı.[44] Bununla birlikte vergi tevzii işlemi, 1860 yılına kadar yukarıda bahsedilen sayımlarla belirlenmeye çalışılan ödeme gücüne göre değil; çoğu yerde örfi vergilerde uygulandığı gibi hane, ocak, nüfus veya çift esasına göre yapılabilmişti.[45]

---

anlamda vergilerini emek karşılığı ödediklerini görüyoruz. Hatta mükelleflere haddinden fazla kereste nakil ettirildiği şikâyetine cevapla nakil işlemleri sırasında vergi için verilmekte olan mühürlü mazbatalar gibi evrak verilmesi ve bunun kural olarak benimsenmesi kararlaştırılmıştı. **BOA**, **MVL** 652/30, 03.S.1280 (20.07.1863).

[42] Angarya Tanzimat'la birlikte kaldırılsa da fiiliyatta özellikle ziraî alanda -dönem sonunda dahi- devam ediyordu. Örneğin aşar hâsılatı, mükellefler tarafından köylerdeki ambarlara ya da kasabalardaki pazarlara ücretsiz olarak nakledilmekteydi. Bkz; **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, Dersaadet, Sabah Matbaası, 1328/1912, s. 151-152.

[43] **BOA, ML.d** 1694, H. 19.11.1255 (24.01.1840); Süleyman Sudi, **a.g.e.,**, C: 1, s. 79-84; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 95, s. 98-99; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 351.

[44] Ayrıntı için bkz; Tevfik Güran, "19. Yüzyıl Temettüat Tahrirleri", **Osmanlı Devleti'nde Bilgi ve İstatistik**, Ed.: Halil İnalcık & Şevket Pamuk, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000, s. 75-81.

[45] Güran, **Mali İstatistikler**, s. 4. "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusa"da; virgünün, tahriri yapılan yerlerde "*tahrir kaidesince*"; tahriri yapılmayan yerlerde ise, "*nizam ve usul-ı mevzuu vechile herkesin kudret-i maliyesine göre*" tahsil edileceği belirtilmiştir. **Düstur,** T: 1, C: 2, s. 4-21,

Ayrıca emlak tahriri uygulamasının muhassıllar tarafından iyice anlaşılmadığı Rumeli'de yapılan teftişler sonucunda tespit edilmişti. Şöyle ki, bazı muhassıllar ahalinin hanelerine değer takdir etmeyip yazmazken, bazıları emlak, arazi ve hayvanlarını ve hatta evlerindeki bakır ve sair eşyaları dahi yazmıştı. Bazısı da yazdığı emlak vesaireden bir yılda ne kadar kâr elde ediliyorsa masrafını bu miktardan çıkarıp kalanını kayd veya temettüat adıyla; emlak değerini belirlerken de cari değerin yarısına ya da yarısından fazlasına denk gelen miktarı emlak yekûnuna ilave etmişti. Örneğin, değeri 20.000 kuruşa çıkmış olan bir emlakın kaydı yapılırken, 10.000-12.000 kuruş temettüat adı altında 20.000 kuruşa eklenerek kaydediliyordu. Sonuçta emlak değeri toplamda 30.000-32.000 kuruşa yükselmiş oluyordu.[46]

Tevzi vergi uygulaması Avrupa'da da uygulanmış olan o dönemdeki çağdaş bir tahsilât yöntemiydi. Belçika'da 1867 yılına kadar arazi vergisi tevzi biçimde tahsil edilmişti. Bu tarihten sonra diğer dolaysız vergiler gibi arazi vergisi de oranlı biçimde tahsil edilmeye başlandı.[47] Fransa'da arazi, mobilyalı evler ve pencere üzerinden alınan vergiler; önceden merkezî idarenin ihtiyaçlarına göre sabit biçimde, en büyük vilayetten komüne doğru azalan bir şekilde belirlenir ve tevzi edilirdi. Komünlerde de yedi kişiden oluşan meclis, vergiyi mükelleflere tevzi ederdi.[48] Rusya'da da köy temsilcilerinden oluşan Komün Meclisi vergileri köyler arasında paylaştırırdı (tevzi ederdi).[49]

---

md. 4 (Tarihsiz). Düstur'da bu nizamnamenin yayınlanma tarihi belirtilmese de; nizamnamede sancak yöneticisinin mutasarrıf, kaza yöneticisinin de kaymakam olarak anılması ve *vilayet* ifadesinin kullanılması, bu nizamanmenin 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra hazırlandığını ortaya koymaktadır. Velay'a göre, bu nizamname 1868 yılında hazırlanmıştır. Bkz; A. Du Velay, **Türkiye Maliye Tarihi**, Ankara, Der.: Maliye Bakanlığı, Tetkik Kurulu, No: 178, Damga Matbaası, 1978, s. 137-138. Dolayısıyla, çoğu yerde henüz tahrir işlemleri tamamlanamadığı için, 1864 yılından sonra da virgü tevzii işleminin ödeme gücüne göre yapılamadığı anlaşılmaktadır.

[46] Mahir Aydın, "Ahmed Arif Hikmet Beyefendi'nin Rumeli Tanzimat Müfettişliği ve Teftiş Defteri", **Belleten**, Nisan 1992, LVI/215, s. 86.

[47] Grice, **a.g.e.,** s. 200.

[48] Grice, **a.g.e.,** s. 129-130; **Report to the National Monetary Commission on the Fiscal Systems of the United States, England, France and Germany**, Washington, 61st Congress, 2d Session, Senate, Document No: 403, Government Printing Office, 1910. s. 55-56, s. 59-60.

[49] Erkan Tural**, Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa'da Devlet Sistemi**, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2009, s. 361.

Virgünün basit bir servet vergisi olmadığı; virgü tevzii ve tahsilinde servet ve kazanç artışının dikkate alındığı, muhassıllar için hazırlanan talimattan açıkça anlaşılmaktadır. Talimata göre, tahrir sırasında kendisine miras olarak kalmış konakta ikamet edip bundan başka çiftlik, han, dükkân gibi gelir getiren başka bir varlığı olmayanlardan ve kazançları cüzi miktarda olan kişilerden virgü talep edilmeyecekti. Ayrıca kazançlarındaki artış ve azalışa göre kişilerin "ahval-i maliyesi" dikkate alınarak virgüye indirim veya zam yapılabilecekti. Virgünün henüz tevzi edilmediği yerlerde muhassıllar özellikle cari masrafları karşılamak üzere tevzi dönemini beklemeden, tahmini olarak belirleyecekleri tevzi miktarının yarısı ya da üçte birini ilerde mükelleflerin borçlarına mahsup etmek üzere tahsil edebileceklerdi (nısf vergi).[50] Eğer virgü borçlusunun ekonomik durumunda gerileme olur ve vergisini ödeyemeyecek duruma düşerse bulunduğu yerin imam ve muhtarı tarafından virgüsünden indirim yapılıp, bu miktar "*konşuca zam olunarak tahsil*" edilecekti.[51]

27 Ocak 1861 tarihinde hazırlanan vergi tevzii hakkındaki işlemlere dair nizamnameye göre, her yıl kaza meclislerinden köylerin ve mahallelerin vergi pusulaları gönderilerek, vergi tevzii imam/papaz ve muhtarlar tarafından ihtiyar meclisleri yardımıyla yapılacaktı. Tevzii yapılan verginin defterleri tasdik olunmak üzere kaza meclisine götürülecekti. Eyalet merkezi olan kazanın mahalle ve köyleri tarafından yapılacak defterler Vilayet Meclis-i Kebiri'ne; liva merkezinde olan kazaların defterleri ise Liva Meclisi'ne götürülecekti.[52] 1864-65 malî yılında virgü ve bedel-i askerinin tevzii ve tahsili hakkında hazırlanan talimata göre, virgünün Mart-Aralık döneminde on taksitle[53] alınması kararlaştırılmıştı.[54] "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusa"da belirtildiği üzere; mükellefler vergi borçlarını –onlara bir hafta önce tebliğde bulunan- muhtarlara bizzat götürüp ödeyecekler ve makbuz

[50] Talimatın tam metni için bkz; **BOA, ML.d** 1694, H. 19.11.1255 (24.01.1840); **A.DVNSNZAM.d** 39, 19.11.1255 (24.01.1840).
[51] **BOA, ML.d** 1715, 17.Ca.1275 (23.12.1858).
[52] **Düstur**, T:1, C: 2, 15.R.1277 (27.01.1861), s. 22-25.
[53] Osmanlı vergi sisteminde yapısı itibariyle matrahı şahıs olan dolaysız vergiler taksitlendirilmektedir. Dolaylı vergiler ise mal üzerinden alındığı için taksitlenmesi imkânsızdır. Çünkü malın sahibi gelip geçicidir. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 354.
[54] **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 26-30; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 365.

pusulalarını alacaklardı. Muhtarlar ise tahsil ettikleri miktarı, üç gün içerisinde kaza mal sandığına teslim etmek zorundaydılar.[55]

1845-61 yılları arasında virgüye üç defa zam yapılmıştır. İlk zam, 1845-46 malî yılında kurulan karantina teşkilatının tahaffuzhane inşa giderleri için, ikincisi 1848-49 malî yılında kaldırılan ispenç[56] resminin açığını kapatmak için, üçüncüsü ise Kanlıca Ticaret Anlaşması'yla ihracat resminin azaltılmasından doğan gelir kaybını önlemek için yapılan zamdır. Ayrıca, hükûmet konağı inşası, müdür tayini, okul yapımı, hekim istihdamı ve diğer cari ve yatırım harcamaları için de virgüye mahallî düzeyde zamlar[57] yapılmaktaydı. Virgüde genel nitelikli indirimler yanında mahallî düzeyde özel indirimler de yapılmıştır. Virgü uygulaması kadastrosu yapılan yerlerde 1862 yılına kadar, yapılmayan bazı bölgelerde ise 1908 yılına kadar devam etmiştir.[58]

3.1.1.2. Emlak ve Akar Vergisi

Günümüz Türkiye'sinde tahsil edilen emlak vergileri kamu maliyesi literatüründe "kısmi servet vergileri" içerisinde yer almaktadır. Bazı servet öğelerini (burada emlak) hedef alan özel servet vergilerine *kısmi servet vergisi*

---

[55] **Düstur**, T:1, C: 2, s. 4-21, md. 9, md. 10, md. 11 (Tarihsiz).

[56] Rumeli'deki bazı eyalet ve sancaklarda tahsil edilen ve mahallerinde maktuen ihale edilen ispenç resmi, yapılan tahsil aşamasında yaşanan usulsüzlük ve yolsuzluklar sebebiyle aslında tüm reayadan değil sadece bazı yerlerde alınması dolayısıyla 1264 (1848-49) malî yılından itibaren lağvedilmiş ve önceden ispenç rüsumunu ödeyen reayanın ödemekle mükellef oldukları ispenç resmi miktarı bundan böyle virgülerine eklenerek tahsil edilmeye başlanmıştır. **BOA, A.AMD** 12/52, H. 1265 (1848-49); **A.AMD** 13/82, H. 1265 (1848-49).

[57] 1852 yılında Musul tabipliğine tayin edilen bir hekimin maaşı Musul tüccarlarının vergilerine zam yapılarak ödeniyordu. Sinan Marufoğlu, "Osmanlı Taşra Eyaletlerinde Para ve Finansman Sorunları: Musul, Bağdat ve Basra Eyaletleri Örneği", **Doğu Batı Düşünce Dergisi, Osmanlılar III**, S: 53, Ankara, 2010, s. 202. 1858 yılı için hazırlanan bakaya talimatında bakaya memurlarının ödemesinin yapılması imkânsız olan masraflardan tenzilat yapabilecekleri ve ahalinin virgüsüne vali, defterdar, müstakil teftiş memuru, ahalinin ileri gelenleri ve meclis azalarının rızasıyla beş altı bin guruş zam yapabilecekleri belirtilmiştir. Bkz; **BOA, ML.d** 1715, 17.Ca.1275 (23.12.1858). Taşrada tahsil edilen vergilere zam yapılarak mahallî masrafların gerçekleştirilmesi düşüncesi sonradan terk edilmiştir. **BOA, A.MKT.ŞD** 96/103, 18.Z.1307 (05.08.1890).

[58] **Düstur**, T: 1, C: 2, 13 Şubat 1870, s. 26-31 (Virgü ve bedel-i askerî için düzenlenen talimat); Süleyman Sudi, **Defter-i Muktesid**, C: 1, Tab-ı Sani, İstanbul, 1307, s. 86-91; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 103-105; Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Genişletilmiş 2. Bsk., Ankara, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yay., 2005, s. 290-91. 1866 yılı itibariyle Aydın'da kadastro işlemi tamamlanmıştır. Bkz; Eugène Morel, **Türkiye ve Reformları**, Çev.: Sevim Belli, İstanbul, Süreç Yay., 1984, s. 149.

denilmektedir.[59] Başka bir şekilde ifade edersek, "*bir ülkede genel bir servet vergisi alınmıyorsa emlak vergisi kısmi bir servet vergisi niteliğini kazanmaktadır*."[60] Servet, gelirin tüketilmeyip tasarruf edilmesi sonucu ortaya çıkan bir stok değerdir. Gelir ise servet gibi statik bir kavram değil; dinamik yani zaman içerisinde değişen ve sürekli yenilenen bir akım değerdir.[61] Verginin matrahı servet olmakla beraber vergilendirilmek istenen konu servetin iradı ise bu tür servet vergilerine itibari (nominal) servet vergisi ya da şekli servet vergisi denilmektedir.[62] Osmanlı'da gelir getiren emlaklar (akar) üzerinden alınan akar vergisi[63] bu türe girmektedir.

Dolayısıyla bu teorik bilgilerden yıla çıkarak Osmanlı Devleti'nde virgünün, servet vergisi (emlak vergisi)[64] ve kazanç vergisi (temettü vergisi) olarak ikiye ayrıldığı yorumunu yapabiliriz. Ancak Osmanlı idaresi 20. asrın başlarında dahi "virgü" ifadesini bazen emlak vergisi için kullanmıştır. Temettü vergisi ise yine kendi adıyla anılmıştır.[65] Burada, Osmanlı malî idaresi tarafından virgünün devamı olarak sonradan emlak vergisinin görüldüğü, temettü vergisinin ise ayrı bir vergi olarak algılandığı çıkarımında bulunulabilir. Bu arada Osmanlı Devleti'nde uygulanan emlak vergisinin *bina, arazi ve akarlar* üzerinden alınan vergileri kapsadığını vurgulayalım.

---

[59] Varcan & Çakır, **a.g.e.,** s. 237.
[60] Aksoy, **a.g.e.,** s. 355.
[61] Varcan & Çakır, **a.g.e.,** s. 236-237.
[62] Aksoy, **a.g.e.,** s. 353.
[63] Fransa'da akar vergisi ilk olarak 1790 yılında, öteden beri alınan "taille" ve "yirmide bir" vergileri ilga edilerek onların yerine alınmaya başlanmıştı. Bu vergi önceki iki vergi gibi tevzi yoluyla tahsil edilirdi. Verginin miktarının her yıl yeniden vilayete dağıtımı millet meclisinin sorumluluğundaydı. Bu vergilerin Fransa'daki gelişimi için bkz; **Şark Gazetesi**, No: 27, 25 KE 1873, s. 3.
[64] Emlak ve arazilerin kıymetleri üzerinden kaydedilmesi uygulamasına -yukarıda değinildiği gibi- ilk olarak 1840'ta başlanılmıştır. Fiiliyatta bu dönemde vergi kıymet üzerinden alınmasa da bu uygulama merkezî yönetimin vergiyi yalnızca emlak ve arazi gelirleri üzerinden değil, bunların kıymetleri üzerinden almaya (emlak vergisine) geçişi hedeflediği anlaşılmaktadır. 1840-54 yılları arasında İzmir'de yapılan emlak kıymet tespitleri, 1856'da emlak kıymeti üzerinden alınan binde dört oranındaki emlak vergisi ve bu konuda yapılan spesifik düzenlemeler bu amaca iyi bir örnektir. Bahsedilen uygulama esnasında İzmir'de emlak kira gelirleri üzerinden vergi alınmamıştır. Benzer girişimler Selanik ve Beyrut'ta da yapılmıştır. Kaya ve Terzibaşoğlu, **a.g.e.,** s. 18, s. 37-38.
[65] **BOA, A.MH** 9/100, 03.S.1320 (12.05.1902); **A.MH** 9/34, 13.M.1320 (12.04.1902); **A.MH** 9/32, 13.M.1320 (12.04.1902). İngiliz konsolosu Palgrave'in 1868 yılında kaleme aldığı raporunda "virgü"yü emlak/mülkiyet vergisi (property tax); temettü vergisini de gelir vergisi (income-tax) biçiminde ifade etmesi de bu konu açısından ilginçtir. William Gifford Palgrave**, Report on the Provinces of Trebizond, Sivas, Kastemouni and Part of Angora**, Foreign and Commonweath Office Collection, Manshester, Published by. The University of Manchester, 1868, s. 49.

Yaklaşık yirmi yıl süren virgü uygulamasından sonra 1858'de Hüdavendigar ve ardından Yanya'da[66], 1860'ta ise diğer vilayetlerde başlanan tahrir çalışmalarında[67] servet yanında ticaret ve sanayi faaliyetlerinden elde edilen kazançların da vergilendirilmesi amaçlanıyordu. Bu amaçla Tahrir-i Emlak Nezareti kurulmuştu. Böylece emlak, arazi ve temettü vergilerinin temeli atılmış oluyordu.[68] Emlak vergisinin toplanması için merkezî yönetimin harekete geçtiği 1860 yılının kaimeden kaynaklanan malî krizin yaşandığı bir süreç olduğunu da hatırlatalım.[69] Bir arşiv kaydına göre, emlak tahririnin ilk olarak başladığı Hüdavendigar'dan sonra Antakya ve Kudüs-ü Şerif'de de tahrir çalışmalarına başlanmış ve Hüdavendigar (Bursa) Sancağı'nda tamamlanıp, İzmir ve Biga taraflarında da uygulanmıştı. Uygulamanın malî açıdan faydalı olduğu görülerek Tuna, Bosna ve Suriye vilayetleri, Halep ve Adana eyaletleri ve Maraş Sancağı'nda bu emlak tahriri usulünün Meclis-i Vâlâ kararı ile başlatılmasına karar verilmişti.[70] Emlak ve arazi tahriri Bursa'da kadastro usulüne göre yürütülmüş ancak çoğu eyalette yalnızca binaların değerleri tahmin edilmiş, arazilerin yüzölçümü ise göz tahminiyle hesaplanmıştı.[71]

Literatürde ve diğer arşiv kayıtlarında bahsedilmemekle beraber 28 Ekim 1858 tarihli iradeyle Selanik'te de tahrir ve tahsil işlerine başlanılmak istenildiği anlaşılmaktadır. Burada İzmir'deki uygulama baz alınacaktı. Alınan karara göre, emlakı olmayan esnaf ve diğerleri altı sınıfa ayrılarak vergi tahsili yapılacaktı. Burada bahsedilen vergi, temettü vergisinin henüz olgunlaşmamış halidir. Emlak

---

[66] Hüdavendigar ve Yanya eyaletlerindeki tahrir işlemleri için hazırlanan 8 Eylül 1859 tarihli tahrir talimatnamelerinin transkripsiyon metinleri için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 370-378.

[67] Hüdavendigar ve Yanya eyaletlerinin tahrir çalışmalarından sonra bu uygulamanın diğer vilayetlere de şamil olması amacıyla bahsi geçen vilayetler için hazırlanmış olan talimatnameler baz alınarak hazırlanan 27 Aralık 1860 tarihli Tahrir-i Nüfus ve Emlaka Dair Nizamname'nin transkripsiyon metni için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 379-93. Bu nizamname sadece şehir ve kasabalar için hazırlanmıştır. Köylerde oransal vergilendirme değil yine eskisi gibi tevzii biçimde tahsil edilen virgü uygulamasına devam edilmektedir. Kaya ve Terzibaşoğlu, **a.g.e.,** s. 25.

[68] Güran, **Mali İstatistikler**, s. 4; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 25-26; Süleyman Sudi, **a.g.e.**, C: 1, s. 94.

[69] Kaya ve Terzibaşoğlu, **a.g.e.,** s 21.

[70] **BOA, MAD** 13577, s. 40, md: 65, 14 Ra.1282 (07.08.1865). Dikkat edileceği üzere, bu arşiv kaydında Yanya Eyaleti'ndeki tahrirden bahsedilmemiştir. Beyrut'taki emlak tahrir işlemleri 1862'de başlamıştır. Kaya ve Terzibaşoğlu, **a.g.e.,** s. 23.

[71] Süleyman Sudi, **a.g.e.,** C: 2, s. 8-9. Kaya ve Terzibaşoğlu, Bursa şehri yanında Galata-Beyoğlu ve İzmir'i de yeni usule göre kadastrosu yapılan yerler arasında saymıştır. Kaya ve Terzibaşoğlu, **a.g.e.,** s. 23-24.

vergisinin tahsili ise kayıtlı eski binalar hariç diğer bina ve emlakın değeri tahmin ve takdir edildikten sonra yapılacaktı. Her yılsonunda vergiden elde edilen fazla gelirin yarısı Hazine'ye gönderilecek, yarısı da o mahallin ıslahatı ve vergi kalemi masrafları için kullanılacaktı.[72]

Kadastro sayımlarına göre vergi tahsili yapılmasının daha adil bir yöntem olacağına inanan mükellefler, merkezî idareden kendi yerlerinde de bu işleme başlanılmasını talep ediyorlardı. Halep Vilayeti'ne bağlı Edlib Kazası sakinleri de kazalarında verginin emlak üzerinden tahsil edilmesini talep ediyorlardı. Çünkü ahaliye göre, verginin henüz emlak üzerine tarh olunmaması fakir halk için aşırı vergi yüküne sebep oluyordu.[73]

Sonuç olarak, 1867 yılına gelindiğinde hala birçok yerde kadastro işlemleri bitmiş değildi. Araştırma alanımızdaki vilayetlere bakacak olursak; Edirne ve Selanik vilayetlerinde sayım işlemi devam ediyordu. Hüdavendigar ve Halep vilayetlerinin bazı sancaklarında tahrir işlemi biterken bazılarınınki henüz tamamlanmamıştı. Erzurum Vilayeti'nin Erzurum, Çıldır ve Bayezid sancaklarında tahrir işlemi bitmişti. Buna karşılık Kastamonu, Konya ve Bağdat'ta sayım işlemi henüz başlamamıştı.[74] Kadastrosu yapılan birçok yerde ise çeşitli usulsüzlükler yanında rutin biçimde, emlak değerleri ya düşük yazılıyor ya da fahiş değerler biçiliyordu. [75]

Ayrıca, imtiyaz yoluyla Devleti'nde faaliyet gösteren şirketlerden imtiyaz dâhilinde olan yerler için vergi alınmamaktaydı. Örneğin, İzmir ve Beyrut Liman ve Rıhtım şirketlerinin emlak ve arazileri imtiyaz sözleşmesi dâhilinde olduğu için

---

[72] **BOA, İ.MVL** 406/17645, 20.Ra.1275 (28.10.1858).
[73] **BOA, ŞD** 2213/15, 17.Ra.1289 (25.05.1872).
[74] Kaya ve Terzibaşoğlu, **a.g.e.,** s. 27. Erzurum merkez kasabasında kadastro işlemleri 1866 yılında tamamlanmıştı. **BOA, A.MKT.MHM** 374/83, 15 L 1283 (10.02.1867). İspir Kazası'nın kadastrosu ise 1867'de tamamlanarak emlak ve temettü vergisi tahsiline başlanmıştı. **BOA, İ.MVL** 574/25776, 03 S 1284 (06.06.1867). Yine Erzurum'a bağlı Kars Sancağı'nın Şuregil, Zad ve Şad kasabalarının da tahriri tamamlanmış ve 1867'den itibaren emlak ve temettü vergisi tahsiline başlanmıştı. **İ.MVL** 583/26196, 22.N.1284 (17.01.1868).
[75] **BOA, ŞD** 338/22, 22.Za.1309 (18.06.1892). Konya örneği için bkz; **BOA, Y.MTV** 195/76, 16.C.1317 (22.10.1899). Aydın için bkz; **BOA, DH.MKT** 2611/8, 10 B 1324 (30.08.1906). Kastamonu için bkz; **DH.MKT** 25/37, 14.L.1310 (01.05.1893). Edirne için bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 80/88, 14 N 1304 (06.06.1887).

emlak ve akar vergisinden muaftı. Ancak imtiyaz dışında kalan emlak ve akarları doğal olarak vergi kapsamına girecekti.[76]

1858 yılından itibaren arazi ve müsakkafat[77] için ilk kez konulan vergiler; arazi ve arsalardan binde 4[78], mesken ya da akar olan müsakkafattan binde 4, yalnız akar kısmının yıllık gelirinden ayrıca % 4 olarak belirlenmişti. Ayrıca umum emlakın değeri üzerinden bir defalık olmak üzere binde 1 oranında masarif-i tahririye alınmıştı.[79] 1866 yılında Meclis-i Vâlâ ve Encümen-i Mahsus-u Vükela'da görüşülerek verilen karara göre, emlak tahriri yapılan yerlerde emlak ve akarların kıymetleri maliye memurları tarafından tespit edilmekteydi. Yeni vergi, "*kıymet-i emlak ve derece-i temettuat üzerine tarh ve taksim*" edilecekti. Bu yolla oluşturulan cetveller "*ashab-ı emlaktan mürekkeb ve müntehab*" olan Emlak Komisyonu'nca tetkik edilip livalarda liva meclisine, vilayetlerde ise idare meclislerine teslim edilmekteydi. Burada, o mahalden emlak komisyonunda da görev almış olan üç dört kişilik bir heyet oluşturularak, heyet ve meclis tarafından mütalaa ve tetkik edilen cetveller ahaliye ilan edilmekteydi. İlan tarihinden itibaren emlak sahiplerine on beş günlük[80] bir süre verilerek belirlenen kıymete itiraz etme ve fikir bildirme imkânı tanınmaktaydı. On beş günlük sürenin sonunda tahrir sonuçları, emlak komisyonu üyelerinin de hazır bulunduğu taşra meclislerinde hazırlanan mazbatayla Bâb-ı Ali'ye gönderilmekte idi. Fakirler bu uygulamadan muaf tutulmuştu. Bu yeni verginin (emlak ve akar vergisinin) tahsilâtı yoluna girmediği ve karyelerin emlak sayımında bazı sorunlar çıkacağı düşüncesiyle eski rüsumatın ilga edilmemesine ve 1866 yılında "*sonradan icabına bakılmak üzere"* köylerde yine eski usule uygun

[76] **BOA, MV** 98 1/39, 07 Ca 1317 (13.09.1899).

[77] Osmanlı malî literatüründe, matrahı arazi ve müsakkafat (binalar) olan vergi *emlak vergisi* adıyla anılmaktadır. Süleyman Sudi, **a.g.e.**, C: 2, s. 11.

[78] Burada şu vurguyu yapmamız gerekir: "*binde 4 vergi veren arazi, öşür veya bedel-i öşr alınan arazi olup öşür alınmayan yerler müsakkafat vergisine tabidir*" bkz; **Vergi ve Arazi Mecmuası**, 31 Temmuz 1301 (12.08.1885), s. 149-150.

[79] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 26; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 370. Vergi sistemine göre mükelleflerin ikamet ettikleri meskenleri dışında, kiraya vermedikleri hâlde tasarruflarında bulunan meskenleri ve zaruri bir ihtiyaç olmayan yazlıkları da akar vergisi kapsamına alınmıştır. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 396. Ayrıca Meclis-i Maliye tarafından alınan kararla, mükellefin apartman şeklinde inşa ettirdiği binada kendi oturduğu kat dışındaki daireleri kiraya vermesi durumunda akar vergisi vermesi gerekiyordu. **BOA, TFR.I.SL** 147/14632, H. 04.05.1325 (15.06.1907).

[80] Sonraki dönemde kaleme alınan vergi nizamnamesinin 9. maddesinde bu süre yanlışlıkla altı ay olarak yazılmış, ancak 4 Temmuz 1901 tarihli iradeyle itiraz süresi yine on beş gün olarak düzeltilmiştir. Bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 9, 4 Temmuz 1901, s. 109-110.

biçimde virgü tahsili yapılmasına karar verilmişti. Dolayısıyla yeni uygulama yalnızca şehir ve kasabaları kapsıyordu. Şehir ve kasabalarda bulunup da köylerde emlak ve arazisi olan mükellefler yeni uygulamaya tâbi olacak ve vergileri köy vergisine eklenerek tahsil edilecekti.[81]

Ayrıca Meclis-i Vâlâ ve Meclis-i Mahsus'da alınan karar gereğince, vakıf malı olsa dahi (örneğin kira geliri gibi) gelir getiren mal da bu verginin konusuna girmekteydi.[82] Taşralarda vakıfların aşar tahsilâtı mal sandıklarına teslim edildikten sonra muhasebeleri görülerek Evkaf-ı Hümayun Hazinesi'ne gönderilmek zorunda idi. Ancak bu kurala her zaman uyulduğu söylenemezdi; vakıfların aşar hâsılatı nizamının aksine bazı havalelere ve saireye sarf edilmekte bu durum da evkaf mütevellileri ve evkaf hazinesini zora sokmaktaydı.[83] Kütahya, Konya, Yenikapı ve Galata mevlevihaneleri müsakkafat vergisinden aflarını talep etmişlerse de merkez tarafından bunun mümkün olmayacağı, ancak bu kurumların gelirlerinin bazı hayır işlerine vakfedilmiş olması sebebiyle bu mevlevihanelerin müsakkafat vergilerinin Hazine'ce irad-masraf yoluyla tahsil edilmesine padişah iradesiyle karar verilmişti. Ancak Selanik Mevlevihanesi'nin aynı konudaki talebi "*hal-i hazır Hazine bu makule muafiyete müsaid olmadığından*" kabul edilmemişti.[84] Konya Larende Kazası'ndaki mevlevihanenin müsakkafat vergisinden muaf tutulma başvurusu kabul edilmişti.[85] Trabzon'daki Sümela Manastırı ise öteden beri aşar vergisinden muaftı.[86]

16 Şubat 1880 tarihli kararname gereğince bir mülkün kıymetinin ve bir tacir veya sanatkârın kazancının belirlenmesi için her mahalde beledi ve nahiye meclislerinden seçilmiş muhamminler[87] (tahminciler) bulundurulacaktı. Dört kişiden

---

[81] **BOA, BEO.AYN.d** 937, 5 S 1283 (19.06.1866), s. 43-44, s. 56.
[82] **BOA, BEO.AYN.d** 937, 25 Ra 1284 (27.07.1867), s. 71-72.
[83] **BOA, BEO.AYN.d** 937, s. 258.
[84] **BOA, MV** 32/10, 25.Ş.1305 (12.11.1887).
[85] **BOA, İ.ŞD** 63/3653, 13.R.1300 (21.02.1883).
[86] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 7 Haziran 1311 (19.06.1895), s. 86-88.
[87] Bursa'da emlak kaleminde istihdam edilen tahminciler önceden Hazine tarafından tayin edilirken 1893'ten itibaren ikisinin Hazine, diğer ikisinin de belediye tarafından tayin edilmesine karar verilmişti. **Bursa Gazetesi**, No: 130, 12 Temmuz 1309 (24.07.1893), s. 3. Gerek taşrada gerekse merkezde emlak tahmincilerinin yaptıkları tahminlere emlak sahipleri tarafından yapılan itirazlar Şura-yı Devlet'in Dâhiliye Dairesi'nde görüşülüyordu. **BOA, A.MKT.ŞD** 107/30, 24.B.1309 (23.02.1892); **A.MKT.ŞD** 107/10, 18.B.1309 (17.02.1892); **A.MKT.ŞD** 104/82, 15.Ca.1309 (17.12.1891); **A.MKT.ŞD** 96/41, 06.Za.1307 (24.06.1890). Emlak ve temettü vergilerini tesbit

oluşan tahmincilerin ilk ikisi, beledi ve nahiye meclisleri tarafından diğer ikisi de mahallî meclisler tarafından seçilecekti. Ayrıca tahmin aşamasında her sınıfın kazancının takdiri için kendi içlerinden iki tahminci daha ilave edilecekti (md. 4). Arazi ve müsakkafat vergilerini belirlemek için ise beş yılda bir genel tadilat yapılacaktı (md. 5).[88] Bu tadilat süresi diğer ülkelerde benimsenen vergi tadilat sürelerinden çok farklı değildir. Örneğin, Prusya Devleti'nde Berlin Vilayeti'ndeki genel tadilat dört yılda bir; ülke genelindeki tadilat işlemi de on beş yılda bir yapılıyordu.[89]

A. Vefik'e göre bu tadilat uygulaması hiçbir yerde gerçekleştirilememiştir.[90] Ancak 1870'lerde ve 1880'lerde Anadolu ve Rumeli'nin birçok bölgesinde ve hatta bazı Arap vilayetlerinde kadastro yenilmesi ya da vergi tadilatı yapılmıştır.[91] Bununla birlikte 1880'lerin sonunda olduğu gibi; çok maliyetli olduğu gerekçesiyle kimi zaman vergi tadilatının yapılamadığı da oluyordu. Bu sebeple genel bir vergi

---

etmek amacıyla tayin edilen bu tahminciler her yıl değişmek zorunda idi. Ancak Kastamonu Vilayeti'nde sekiz-dokuz yıldır aynı kişiler tahminci olarak çalışmaktaydı. Nihayet 1896 yılında yeni tahminciler atanabilmişti. **Kastamonu Gazetesi**, No. 1167, 9 KE 1896, s. 2.

[88] **BOA, İ.MMS** 65/3084, 05.Ra.1297 (16.02.1880). 5 Ağustos 1886 tarihli iradeyle yayınlanan emlak ve temettü vergisi hakkındaki nizamnamede tahmin aşamasında eşit oranda anlaşmazlık olması durumunda çoğunluk kararı almak üzere 4 kişilik tahminci sayısına ek olarak beledi ve nahiye meclisleri ile mahallî meclisin ortaklaşa bir tahminci daha atayabileceği belirtilmiştir. **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 2, 24 Temmuz 1302 (5 Ağustos 1886), s. 82-85. Ayrıca 11 Şubat 1900 ve 17 Kasım 1907 tarihli tadilat-ı umumiye talimatları'nın transkripsiyon metinleri için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 403-406, s. 414-419.

[89] Grice, **a.g.e.,** s. 257. Prusya'da vilayet bütçelerinin gelir-gider kalemleri için bkz; EK 13.

[90] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 398.

[91] Osmanlı arşiv kayıtlarındaki birçok örnek arasından seçtiğimiz; Selanik, Halep, Hersek, Trabzon, Cezayir-i Bahr-i Sefid dâhilindeki köy, kaza ve nahiyelerinde yapılan vergi tadilatı için bkz; **BOA, İ.ŞD** 31/1504, 18.Ca.1293 (11.06.1876). Trabzon, Aydın, Sivas, Erzurum, Halep, Selanik ve Yanya'ya bağlı bazı kasaba ve köylerde yapılan kadastro yenilemesi (tadilat) için bkz; **İ.DH** 745/60890, 12.R.1294 (24.03.1877); Selanik, Yanya, Kosova, Erzurum ve Suriye vilayetleriyle Mamüratülaziz mutasarrıflığına bağlı bazı nahiye ve köylerde yapılan tadilat için bkz; **İ.DH** 747/61067, 2.Ca.1294 (15.05.1877); Adana Vilayetine bağlı livalarda yapılan tadilat için bkz; **A.MKT.ŞD** 88/37, 03.Ca.1306 (05.01.1889). Çatalca Sancağı'nda yapılan vergi tadilatı için bkz; **A.MKT.ŞD** 88/2, 09.R.1306 (13.12.1888). Biga Sancağı için bkz; **A.MKT.ŞD** 88/6, 11.R.1306 (15.12.1888). Van Sancağı için bkz; **A.MKT.ŞD** 88/57, 15.Ca.1306 (17.01.1889). İşkodra Vilayeti'nin Drac Sancağı'nda yapılan vergi tadilatı için bkz; **A.MKT.ŞD** 87/8, 16.M.1306 (22.09.1888). Kudüs için bkz; **A.MKT.ŞD** 87/17, 19.M.1306 (25.09.1888). Edirne'ye bağlı livalarda yapılan tadilat için bkz; **A.MKT.ŞD** 87/74, 20.Ra.1306 (24.11.1888). Ankara Vilayeti'ne bağlı livalardaki tadilat için bkz; **A.MKT.ŞD** 87/78, 22.Ra.1306 (26.11.1888). Bitlis için; **A.MKT.ŞD** 86/11, 27.L.1305 (07.07.1888). Kosova Vilayeti için bkz; **A.MKT.ŞD** 83/95, 04.Ca.1305 (18.01.1888).

tadilatından sarf-ı nazarla; sadece emlak ve arazilerinin fahiş miktarlı yazıldığını iddia eden mükelleflerin dilekçeleri dikkate alınıyor ve tadilatları yapılıyordu.[92]

1884 yılından itibaren emlak ve akar vergisi oranları üzerine % 6 maarif hissesi eklenmiş 1886'da bu oran % 5'e düşürülmüştü. Bu tarihte hala tahriri yapılmayan mahaller söz konusuydu ve buralarda virgü uygulaması devam etmekteydi. Sonradan 1887-88 malî yılı bütçe açığını kapatmak için akar vergisi binde 10'a ve 1888-89 malî yılı bütçesi gelir-gider dengesini sağlamak amacıyla da değeri 20.000 kuruşa kadar olan meskenlerin emlak vergisi binde 5'e çıkarılmıştı. Öşür vermeyen araziden alınan emlak vergisi ise binde 10 olarak belirlendi. 1900'de emlak ve akar vergisi oranına "teçhizat-ı askeriye hissesi" namıyla % 6 oranında bir ilave daha yapılmıştı.[93]

Emlak ve akar vergisinin tadilat işlemleri düzenli biçimde yapılamadığından verginin yarısına yakın kısmı tahsil edilemeyip bakayada kalmaktaydı. Merkezî idare, 1900 yılında emlak ve akar vergisiyle temettü vergisinin yoklama işlemlerinin yıllardır yapılamadığından bahisle bu işi bir düzene sokmak amacıyla bu yıldan itibaren uygulanmak üzere Umur-ı Maliye Komisyonu tarafından bir talimat hazırlatmıştı. İlgili vergilerin tadilatı yapılırken diğer devlet gelirlerinin tarh ve tahsil işlemleri de kolaylaşacaktı. Örneğin, emlak ve temettü tadilatı sırasında nüfus sayımı da yapılacağından bu sırada gayrimüslim erkek nüfusun sayımına da dikkat edilerek bedel-i askerinin tarh ve tahsiline özen gösterilmesi isteniyordu (md. 5). Talimatta ayrıca, emlakın sayımı sırasından senetlerde tesadüf edilecek bedel-i öşr, mukataa, icare-i zemin (örneğin bir ağılın yer kirası[94]) ve sair rüsumatın tahsis tarihi ve yıllık miktarları sayım sonucu basılacak olan "el defterlerine" kaydedilecekti (md. 10).[95]

1910 yılında yayınlanan Müsakkafat Kanunu gereğinde, kurulacak olan komisyonlar tarafından müsakkafat yeniden tahrir edilecek ve bunların tahmin edilen

---

[92] **BOA, DH.MKT** 1587/51, 22.Ca.1306 (24.01.1889).
[93] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 26-28; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s.394-95; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 202
[94] **BOA, İ.DH** 601/41875, 25.B.1286 (31.10.1869).
[95] **BOA, İ.ML** 36/1317-L-27, 23.L.1317 (24.02.1900). "Ba İrade-i Seniyye-i Canib-i Mülükâne Bazı Mahallerde Bu Kere İcra Olunacak Olan Virgü Tadilat-ı Umumiyesine Dair Talimat " bkz; **a.a.b**.; **A.DVNS.NZAM.d** 8, 23.L.1317 (24.02.1900), s. 111-119.

brüt hâsılatı üzerinden % 12 oranında vergi alınacaktı. Üzerinde bina olmadığı hâlde ticaret ve sanat amaçlı kullanılan arsalar da % 12'lik vergiye tâbiydi. Bununla birlikte, değirmen, fabrika ve imalathane olarak kullanılan taş binalar ile kalem odası, ticarethane, depo, mağaza, dükkân ve sair amaçlı kullanılmayan ahşap binalar % 9 oranında vergilendirilecekti. Yine bu kanuna göre, Müsakkafat vergisinin % 0.5'i her yıl ilgili yerin eğitim masrafları için maarif bütçesine terk edilecekti.[96]

Müsakkafat tahririni tecrübe etmek üzere öncelikle İstanbul'un iki kazasında sonra da ertesi yıl Selanik, Beyrut, İzmir, Şam ve Bağdat'ta uygulamaya geçilmesi planlanıyordu.[97] Reji İdaresi'ne ait olan emlakın 1909 yılına kadar İstanbul'da tahsil edilen vergileri, 1910 yılından itibaren emlakın bulunduğu taşra mahallerinde de Tahsil-i Emval Kanunu'nun 9. maddesine göre tahsil edilmeye başlandı.[98] 1912 yılında yayınlanan Harb Vergisi Kanunu ile müsakkafat ve temettü vergilerine *harp vergisi* adıyla % 25 oranında zam yapılmıştı.[99] Ebniye Kanunu'na göre İstanbul'da alınan beledi gelirlerden ebniye resminin yarısı vilayet ve liva merkezlerinde beşte biri ise şehir ve kasabalarda alınacaktı.[100]

Emlak-ı Hümayun, eskiden beri öşür ve rüsumattan müstesna olduğu gibi bu kuruma ait emlak, çiftlik ve arazide sakin olan çiftçiler ve ahalinin müsakkafat ve arazi vergisi Hazine-i Hassa'ya aitti. Emlak-ı Hümayun vergiden müstesna olması sebebiyle kadastro işlemleri dışında tutulmaktaydı.[101] Yani Emlak-ı Hümayun padişah ve ailesine ait olduğu için devlet hazinesi bu gelir kaynaklarından mahrum kalıyordu. Vilayetlerdeki emlak-ı hümayunları vilayet merkezindeki komisyon idare etmekteydi. Hazine-i Hassa'ya ait ağnam resmi, aşar ve diğer gerekli kaynakların idaresi ve emlak-ı hümayunların kiraya verilecek tarla, mera ve kışlak gibi yerlerin

---

[96] Bkz; **BOA, Y.EE.d** 350, H. 1328 (1910-11).

[97] Mehmed Cavid, "Kavanin-i Maliye ve Tezyid-i Vâridât", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 3, No: 12-24 (S: 21), 1910, s. 1137.

[98] **1325 Senesi Eylülünden Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır**, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmanîye, Dersaadet, 1326/1910, s. 104, md. 147. İstanbul'da emlak ve arazi vergilerinin tahsiline 1874-75'de başlanmıştır. Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 423.

[99] Harb Vergisi Hakkında Kanun, **Düstur**, T: 2 C: 4, 05 N 1330 (18.08.1912), s. 611-613.

[100] **BOA, DH.MKT** 1346/24, 16.S.1302 (05.12.1884); **BOA, A.MKT.ŞD** 95/87, 24.N.1307 (14.05.1890).

[101] **BOA, TFR.I.SL** 186/18547, H. 11.05.1326 (11.06.1908).

açık artırmalarının yapılmasından da bu komisyon sorumluydu. Vilayet dâhilindeki emlak-ı hümayunun aylık ve yıllık gelir-gider cetvelleri bu komisyon tarafından incelenir ve Hazine-i Hassa'ya gönderilirdi. Emlak gelirleri komisyon tarafından Osmanlı Bankası yoluyla Hazine-i Hassa'ya gönderilmekteydi.[102] Ancak emlak-ı hümayun gelirleri Hazine-i Hassa gelirleri arasına karıştırılmayıp; Hazine-i Hassa ve Emlak-ı Hümayun için ayrı ayrı bütçeler hazırlanıyordu.[103] Bu durum doğal olarak, bütçenin birlik ve genellik ilkesine aykırıydı.

Dönem sonunda öncelikle İstanbul'dan başlayarak emlak ve akar üzerinden "*irad vergisi*" alınmasına dair çalışmalar yapılıyordu. 1911'den itibaren tahsil edilmesi düşünülen irad vergisi için tekrar bir tahrir yapılması gerekeceğinden meskenlere numara verilmesi ve sokaklara levha konulması kararlaştırılmıştı.[104]

Vergi borcu olanlardan tahsilât yapılamayınca emlaklarının ve tarlalarının açık artırma yoluyla satımına gidilmekteydi. Bu işlem satımı yapacak olan "tahsilât komisyonu" tarafından vilayet gazetelerinde ilan ediliyordu.[105] Gayrimenkullerin satımının mümkün olmadığı ya da gecikeceği durumlarda vergi borçları emlak ve arazilerin kira gelirlerinin haczedilmesi yoluyla tahsil ediliyordu.[106]

3.1.1.3. Temettü Vergisi

Temettü vergisi 1858 yılında başlayan tahrir çalışmaları sonucunda emlak ve akar vergisiyle aynı dönemde alınmaya başlanmış bir tür gelir (kazanç) vergisidir. Emlak ve temettü vergileri, uygulamanın devam ettiği bölgelerdeki tevzii vergilerle birlikte genel bütçelerde virgü adıyla tek bir kalem şeklinde gösteriliyordu. Bu

---

[102] Arzu T. Terzi, **Hazine-i Hassa Nezareti**, Ankara, TTK Yay., 2000, s. 109-110. Bu konuda spesifik olarak düzenlenmiş bir nizamname için bkz; "**Bağdat Vilayeti Dâhilinde Bulunan Bi'l-Cümle Arazi-i Seniyye-i Mülükanenin Suret-i İdaresi Hakkında Bi'l-İstizan Meriyyet-i Ahkâmına İrade-i Seniyye-i Cenabı Mülkdari Şeref Müteallik Buyrulan Nizamnamedir",** İstanbul, Matbaa-i Osmaniye, H. 1300/1882-83.

[103] Terzi, **a.g.e.**, s. 117, s. 125.

[104] **BOA, DH.MUİ** 80-4/8, 16.Ş.1328 (21.10.1910).

[105] Bkz; **Asr Gazetesi**, No: 1144, 28 KE 1322 (10.01.1907), s. 4; **Asr Gazetesi,** No: 1155, 21 Şubat 1907, s. 3; **Konya Gazetesi**, No: 1824, 19 Haziran 1323 (02.07.1907), s. 3-4; **Konya Gazetesi,** No: 1889, 30 Eylül 1324 (13.10.1908), s. 4.

[106] **BOA, TFR.I.SL** 123/12284, H. 08.09.1324 (26.10.1906).

verginin tahrir masrafı karşılığında alınan bedel, önceleri ayrı bir kalem olarak gösterilirken, sonradan "hâsılat-ı müteferrika" başlığı altına alınmıştı.[107]

1858 yılında uygulamasına başlanan temettü vergisi oranı, % 3 olarak belirlendi. Ayrıca bir defalık olmak üzere tüccar ve esnafın yıllık kazancından binde 0.5 oranında tahrir masrafı karşılığı alınıyordu.[108] 1303 (1887-88) malî yılı bütçesi Bütçe Tahmin Komisyonu'nca yapılırken Maliye Nazırı tarafından bütçe açığını kapatmak amacıyla, arazi ve mesken vergileri hariç olmak üzere sadece akar vergisinin binde 2 zamla binde 10'a ve temettü vergisinin de % 2 zamla % 5'e yükseltilmesi teklif edilmişti. Akar vergisi zammı Meclis-i Mahsus'ta olduğu gibi kabul edilmiş, temettü vergisinin ise % 1 oranında artışı (% 4'e çıkarılması) uygun görülmüştü.[109] Temettü vergisi oranı, 20 Şubat 1888 tarihli iradeyle % 4'ten % 5'e çıkarılmıştır.[110]

Meclis-i Vükela'nın 1877 yılında hazırladığı bir mazbata, o dönem merkezî idaresinin gelir vergisine bakışını ortaya koymaktadır. Meclis-i Vükela, memur maaşlarından temettü vergisi alınması tavsiyesinin hiçbir kaideye tatbik olunamayacağı ve diğer devletlerde de böyle bir örneğin işitilmediği gerekçesiyle kabul edilemeyeceğini belirtmişti. Dahası, nazırların temettü vergisi için yaptıkları yorumda "*hazine-i devletin bir elden verdiği akçenin diğer elden bir cüz'ünü istirdaddan (geri almaktan) başka bir ma'na ile tefsir kabul etmeyen böyle bir iradın*" ihdasının mümkün olamayacağını öne sürüyorlardı. Meclis-i Vükela üyeleri, devletin kendi cebinden verdiğini diğer cebinden geri almak şeklinde algıladığı bu

---

[107] Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 108; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 435.

[108] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 35; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 370.

[109] **BOA, MV** 19/39, 26.B.1304 (20.04.1887); **Y.A.Res**, 37/44, 2 Şaban 1304 (26.04.1887); "Akar vergisinin binde ona ve temettü vergisinin % 4'e iblağ ve tımar ve zeamet ve evkaf ve kura ve memlaha bedelatının nısfa tenzili hakkında irade" bkz; **Düstur**, T: 1, C: 5, Selh-i Receb 1304 (24.04.1887), s. 776.

[110] **BOA, İ.MMS** 96/4063, 08.C.1305 (21.02.1888); **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091. Bununla birlikte Abdurrahman Vefik'in eseri ile 1909'da yayınlanan İhsaiyat-ı Maliye adlı eserde, 16 Şubat 1880 tarihli bir kararnameyle temettü vergisinin % 3'ten % 4'e yükseltildiği yazmaktadır. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 443-444; **İhsaiyat-ı Maliye**, s.35-36. Morawitz 1888'de temettü vergisinin % 3'den % 5'e çıkarıldığı bilgisini vermektedir. Bkz; Charles Morawitz, **Türkiye Maliyesi**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., No. 1978/188, 1978, s. 64. Issawi ise temettü vergisinin -maaşların ve ücretlerin de vergi kapsamına alındığı yıl olan- 1886'da % 3'ten % 5'e yükseltildiğini yazmıştır. Bkz; Charles Issawi, **An Economic History of the Middle East and North Africa**, New York, Columbia University Press, 1982, s. 178.

vergi için yurtdışında söylenti yayılacağı, yurtiçinde ise dedikoduya ve müşkilata davet çıkaracağı görüşündeydiler. Günümüzde gelişmiş ülkelerin en önemli gelir kaynaklarından biri olan gelir vergilerinin o dönemde nasıl algılandığı açısından bu kayıt manidardır. Yine de padişah, maaşlardan temettü vergisi alınması konusunun gelecek yıl meclis oturumunda tekrar görüşülmesini irade etmiştir.[111]

Osmanlı Devleti'nin bu dönemde gelir vergisine bakış tarzı bazı istisnalar dışında Avrupa devletlerinden pek de farklı değildi. Zira 19. asırda Avrupa'nın büyük bir kısmında bugünkü anlamda bir gelir vergisi alınmamaktaydı. Fransa vergi sisteminde gelir vergisine yaklaşan –ama tam olarak onu karşılamayan- şahsî vergi/baş vergisi (poll tax) ve mobilyalı evlerden alınan vergiler mevcuttu. Açarsak; Fransa'da hem genel hem de yerel anlamda alınan vergiler temelde gayrimenkul (emlak ve arazi) üzerinden alınan vergiler ve dolaylı vergiler biçimindeydi. Yani şahsî mülkiyet veya gelir üzerinden alınan vergiler bu tasnif içerisinde yer almıyordu. Fransa'da özellikle taşrada gelirlerin büyük bir kısmını dolaylı vergiler oluşturmaktaydı. Belçika ve Rusya'da tam anlamıyla bir gelir vergisi alınmıyordu. Bununla birlikte gelir vergisi uygulamasına Avusturya ve Macaristan'da rastlıyoruz. Buralardan alınan gelir vergisi -Osmanlı'da olduğu gibi- emlak ve arazi vergisine oranla düşüktü ve toplam gelir içerisinde fazlaca bir yer işgal etmiyordu.[112] Avusturya'da 1849'dan beri cari olan bu gelir vergisinin tahsil edildiği alanlardan biri de maaş ve ücretlerdi.[113] İngiltere'de 19. asrın başından beri[114] aralıklı olarak alınagelen kişisel gelir vergisi, 1874-1894 yılları arasında kalıcı bir nitelik kazanmıştır. Prusya'da kişisel gelir vergisi 1891'de alınmaya başlanmıştı.[115] 19. asrın sonunda Hindistan'da alınan gelir vergisinin içeriğini, işletmelerin kârları,

[111] **BOA, İ.MMS** 57/2606, 17.C.1294 (29.06.1877).
[112] George J. Goschen, **Reports and Speeches on Local Taxation**, London, Macmillan and Co, 1872, s. 44-45.
[113] Ayrıntı ve diğer ülke örnekleri için bkz, Mehmed Rakım ve Mustafa Nail, **Hayat-ı Düvel**, C. 1, Dersaadet, Şirket-i Mürettibiye Matbaası, 1306/1890, s. 203-220.
[114] Cemal Bey'e göre, İngiltere'de gelir (irad) vergisi (property tax, income tax), 1842 yılında tesis edilmişti. Bu vergi, arazi; kira; yıllık temettü hissesi ve faiz; sanayi ve ticaret; maaş ve ücret gelirleri olmak üzere beş gelir konusu üzerinden alınmaktaydı. Bkz; Cemal Bey, **İstatistik (Usul ve Tadbikat)**, Birinci Tab'ı, Dersaadet, Matbaa-i Kadr, 1328, s. 249.
[115] Nadir Özbek, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Gelir Vergisi: 1903-1907 Tarihli Vergi-i Şahsî Uygulaması", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar**, Bahar 2010, S: 10 (250), s. 47-48.

kazançları, maaşlar, emekli maaşları ve diğer özel gelirler oluşturuyordu.[116] Japonya'da da 1887'de kişisel gelir vergisi salınmış, 1899'da ise şirket kârları vergilendirilmeye başlanmıştır (kurumlar vergisi). Japonya'da mahallî idarelerce de tahsil edilen kurumlar vergisi ve kişisel gelir vergisi 1940 yılına kadar birlikte tahsil edilmiştir.[117] Rusya'da da I. Dünya Savaşı'yla birlikte gelir vergisi alınmaya başlanmıştır. Zaten kişisel gelir vergisinin diğer birçok ülkede vergi sisteminin temel unsuru haline gelmesi de bu savaş dönemine ve sonrasındaki siyasî gelişmelere dayanmaktadır.[118] Bu kronolojik bilgileri dikkate aldığımızda Osmanlı hükûmetinin ilgili dönemde diğer ülkelerdeki istisnai gelişmelerden haberdar olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu konuda Osmanlı taşra idaresinin merkezî idareden bir adım önde olduğunu görüyoruz. 1880'de Edirne vilayet idaresi tarafından hazırlanan "Rumeli Vilayeti Kanunu Layihası" nın 1. faslının 421. maddesinde temettü vergisinin aynı zamanda memur maaşlarından "*nisbeti muayyenede*" alınacak bir vergi olduğu yazılıydı. Bu madde merkezî idarenin ilgisini çekmişti. Şura-yı Devlet'te bu konu görüşülmüş ve şimdiye kadar böyle bir uygulama olmadığı için "*bunun icrası hakkında Şura-yı Devlet'çe bir şey denilemeyeceği*" şeklinde ilginç bir cevap verilmişti.[119]

Nihayet 1886 yılında ücret ve maaşlar da temettü vergisi kapsamına alınarak temettü vergisi gerçek bir gelir vergisine dönüştürülmüş oluyordu. Bu vergi İttihat ve Terakki yönetiminin ilk yıllarında gelirin türüne göre % 3 oranını aşmamak kaydıyla sabit bir tarifeye bağlandı.[120]

Temettü vergisi için özel bir nizamname hazırlanmaması sebebiyle karışıklıklar ortaya çıkıyor; bazı vilayetlerde ziraatla uğraşanlardan da bu verginin tahsili yoluna gidildiği oluyordu. Mükelleflerden gelen şikâyetler üzerine 1895-96

---

[116] M.G. Ranade, **A Note on the Decentralization of Provincial Finance**, Poona, Dnyan Prakash Press, 1894, s. 101.
[117] Hiromitsu Ishi, **The Japanese Tax System**, Third Edition, New York, Oxford University Press, 2001, s. 167.
[118] Özbek, "Vergi-i Şahsî Uygulaması", s. 48.
[119] **BOA, ŞD.TNZ** 284/26, 13.Ş.1297 (21.07.1880).
[120] Güran**, Mali İstatistikler,** s. 4.

malî yılından itibaren Rumeli ve 1896-97 malî yılından[121] itibaren de Anadolu'daki ziraatçılar[122], hayvan besleyenler, bağcılar ve bahçıvanlar temettü vergisinden muaf tutulmuşlardı.[123] Ancak arşiv kayıtlarından Halep'in Rakka Kazası'nda bu vergisinin ziraatçılardan "*320(1904) senesine kadar ara sıra tahsil edildiği…*" görülmektedir.[124] 1898 yılında Diyarbekir'de ziraatçılardan temettü vergisi alınmaya çalışılmış, ancak Dâhiliye Nezareti'ne bağlı Tesri'i Mumalelat Komisyonu bu konuda vilayeti uyarmıştır.[125] Hüdavendigar'da da 1319 (1903-04) malî yılından itibaren yapılan vergi tadilatı sırasında ziraatçılardan temettü vergisi tahsil edilmeye çalışılmıştır.[126]

Aşar mültezimleri de temettü vergisi ödemekle mükellefti. Temettü vergisinin miktarı, deruhte edecekleri aşar veya rüsumatın ihalesi sırasında tahakkuk edecek iltizam bedeline göre hesap edilmekteydi.[127] Silah altındaki redif askerlerinden temettü vergisi alınmıyordu.[128] Ayrıca ziraat mevsimi dışında çiftçilerin başka mahallere odun, kömür veya zahire taşımak yoluyla elde ettikleri kazançtan dolayı esnaf hükmünde sayılarak temettü vergisi alınmasının uygun olmayacağı belirtilerek bunların temettü vergisinden istisna tutulmaları Maliye Nezareti'nce kararlaştırılmıştı.[129]

Tekaüd Nizamnamesi'ne göre emeklilik hakkına sahip olan memur ve hademeler hariç olmak üzere, emeklilik hakkı olmayan (dolayısıyla emeklilik aidatı ödemeyen) görevliler temettü vergisiyle mükellefti.[130] Çünkü maaşlarından % 5'lik emeklilik aidatı kesilmediği için bu görevliler aldıkları maaş nispetinde temettü

---

[121] Rumeli vilayetleri için 1896'da hazırlanan reform raporunda "*san'at ve ticaretle meşgul olmayan zürradan çiftçilik namına temettü vergisi alınmayacaktır*" ibaresi bulunmaktadır. "Rumeli Vilayat-ı Şahanesine Mahsus Mevadd-ı Islahiye Layihası" **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 10 Nisan 1312 (22.04.1896), s. 274-276.

[122] Bunun yanında, II. Meşrutiyet döneminde bir şahsın veya bir şirketin malı olan ve ücret karşılığında ziraaatle uğraşanlarla çiftlik sahiplerinin zahirelerini dökmekte kullanılan harman makinalarından tahmini kıymetlerine göre "*kısm-ı nisbiye uygun biçimde % 0,3(binde üç)*" oranında temettü vergisi alınıyordu. **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 74, s. 117.

[123] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 36.

[124] **BOA, DH.MKT** 2861/30, 11.C.1327 (30.06.1909). 1868 yılında Palgrave ziraatçılar üzerinden alınan emlak ve temettü vergisinin tarımı olumsuz etkilediğini yazmıştır. Palgrave, **a.g.e.**, s. 49.

[125] Bkz; **BOA, DH.TMIK-M** 48/19, 5.N.1315 (28.01.1898).

[126] **BOA, DH.MKT** 452/56, 07.Z.1319 (17.03.1902). Aynı konuda Selanik örneği için bkz; **BOA, TFR.I.SL** 35/3417, H. 13.01.1322 (30.03.1904).

[127] **BOA, TFR.I.SL** 182/18122, H. 01.04.1326 (03.05.1908).

[128] **BOA, İ.ŞD** 39/1997, s. 4; **İ.ŞD** 39/1999, s. 5.

[129] **BOA, BEO.AYN.d** 937, Gurre Safer 1287 (03.05.1870), s. 194.

[130] **BOA, ŞD** 318/31, 22.B.1305 (04.04.1888).

vergisi ödemek zorundaydı.[131] Ancak sonraki yıllarda Maliye Nazırı'nın Şura-yı Devlet'ten aidat ödemeyenlerden temettü vergisi alınıp alınmayacağı hakkında kesin bir karar verilmesini istemesi bu konuda henüz tam anlamıyla bir düzenleme yapılmadığını göstermektedir.[132]

Yirminci asrın başlarında askerî hekimler dışında mülkiye hekimlerinden temettü vergisi alınmaktaydı.[133] Bu karardan 13 yıl önce tüm hekimlerin bu vergiden muaf tutulmaları kabul edilmişti.[134] Arşiv kayıtlarından tespit edebildiğimiz kadarıyla bu muafiyet uygulaması 1902 yılına kadar devam etmiştir.[135] Dişçiler zaten hekim (tabip) sınıfından olmadıkları için başından beri temettü vergisiyle mükelleflerdi.[136] Bununla birlikte hekimlerin ve dişçilerin kazançlarından ziyade, faaliyet gösterdikleri yerler dikkate alınarak vergi tarhı[137] yapıldığı için komik rakamlar ortaya çıkıyordu. Örneğin, Selanik'te tanınan ve dolayısıyla çok kazanan bir hekim, *hizmetçisinden* daha az temettü vergisi ödemekteydi.[138]

Bir şirkette birden fazla yabancı sermayedar yanında bir adet Osmanlı tebaası bulunsa dahi, kanunlara göre bu şirket Osmanlı şirketi sayıldığından buralardan da temettü vergisi alınacaktı. Yabancı devletlere ait tebaadan temettü vergisi, Osmanlı topraklarında ticaret ve zanaatla uğraşan İran, Yunan, Sırp, Karadağ ve Bulgar vatandaşlarından alınmaktaydı.[139] Memuriyetleri haricinde sanat ve ticaretle uğraşan konsolosluk tercümanları da bu verginin mükellefleri arasındaydı.[140] Ayrıca 1893

[131] **BOA, ŞD** 364/49, 11.Ş.1313 (27.01.1896).
[132] **BOA, ŞD** 372/45, 29.Ra.1315 (28.08.1897).
[133] **BOA, ŞD** 347/6, 24.L.1324 (11.12.1906).
[134] Bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 6, 6 Haziran 1309 (18.06.1893), s. 174-175.
[135] Bkz; **BOA, ŞD** 403/6, 23.R.1320 (30.07.1902).
[136] **BOA, DH.MKT** 682/67, 10.M.1321 (08.04.1903).
[137] Temettü vergisinin tarhında dikkate alınan konu sermaye değil; sanat ve ticaret yapılan mahallin kıymeti idi. bkz; **BOA, TFR.I.SL** 181/18050, H. 25.03.1326 (27.04.1908).
[138] Faik Nüzhet, "Temettü Vergisi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C. 1, No/S. 3, 30 KE 1324 (12.01.1909), s. 300. Belçika'da da ev hizmetçilerinden dolaysız vergi alınması konusu için bkz; Grice, **a.g.e.,** s. 204-205.
[139] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 97, md. 132; s. 48, md. 72. Diğer yabancı milletler 1914 yılına kadar Yabancı Temettü Vergisi'nden muaf olmuşlardır. Bkz; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 109.
[140] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 74, s. 117.

yılından itibaren konsolosların kendi şahıslarına ait emlakları üzerinden de emlak vergisi alınmasına karar verilmişti.[141]

Demir yolu şirketleri, Osmanlı Bankası memur ve kâtipleri ve reji kolcu süvarilerinin temettü vergisi, bunların bir yıllık maaşlarının % 20'si tenzil edilerek kalan miktar üzerinden tahsil edilmekteydi.[142] Sonradan Tahsil-i Emval Nizamnamesi'ne uygun biçimde Reji İdaresi'nin memur ve kâtiplerinden de temettü vergisi alınmaya teşebbüs edilmişti.[143] Reji Şirketi ve Osmanlı Bankası çalışanları tahriri yapılamayan yerlerde (örneğin Bağdat ve Basra'da) temettü vergisinden kurtulmuş oluyorlardı.[144]

Temettü vergisi için hazırlanan 9 Nisan 1907 tarihli nizamnameye göre, temettü vergisi iki kısımdan oluşmaktaydı. Verginin kendilerinden maktuen olarak alınacağı birinci kısım mükellefler üç sınıfa ayrılmıştı. Bu sınıflar belediye ve ticaret odalarınca, ticaret odası olmayan yerlerde ise belediye meclislerince belirlenecekti. Birinci kısımda kendi içerisinde üç sınıfa ayrılan yirmi sekiz tür esnaf, sanayi ve ticaret grubu belirlenmişti. Bu gruplara bağlı sınıfların ödeyecekleri maktu temettü vergileri 10 ila 3.000 kuruş arasında değişiyordu. İkinci kısımda, vergi belirli bir oran üzerinden tarh olunacak ve yine üç sınıftan oluşacaktı. Bu kısımda ödenen en yüksek temettü vergisi % 4, en düşüğü ise ‰ 3'tü. Temettü vergisi Mart ve Eylül aylarında iki taksitle alınacaktı.[145] Kısa bir süre sonra hazırlanan 21 Aralık 1907 tarihli Temettü Vergisi Nizamnamesi'nde ise, yine maktu ve nisbi şeklinde ikiye ayrılan temettü vergisinin maktu kısmı bu sefer 32 gruba ayrılmış, mükelleflerinin kendi içerisinde üç sınıfa ayrılması yanında "en mühim olanlar için sınıf-ı mahsus" adıyla dördüncü bir sınıf daha eklenmişti. Buna göre yıllık kazançlarının % 3'ünü geçmemek şartıyla mükelleflerin ödediği en yüksek maktu vergi 5.000 kuruş en

[141] **BOA, DH.MKT** 936/69, 02.M.1323 (09.03.1905).
[142] **BOA, BEO** 1035/77624, 11.C.1315 (07.11.1897).
[143] **BOA, DH.MKT** 2591/58, 14.Za.1319 (22.02.1902).
[144] **BOA, ŞD.ML.NF.MRF** 445/28, 16.Ş.1328 (23.08.1910).
[145] Nizamnamenin hazırlık aşamasında kaleme alınan raporlar ile 4 Nisan 1907 tarihli irade ve nizamname metni için bkz; **BOA, İ.KAN** 5/1325S-2, 20.S.1325 (04.04.1907). Nizamname metni için ayrıca bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, Muharrem 1324 (Şubat-Mart 1906), s. 122-127. 18 Ağustos 1909 tarihli Tahsil-i Emval Kanunu'na göre, temettü vergisinin taksit miktarı artık vilayet meclis-i umumisinin mütalaası alındıktan sonra Maliye Nezareti tarafından belirlenecekti. Ancak taksitlerin müddeti Aralık ayının sonunu geçemeyecekti. **BOA, ML.d** 1639, H. 1328 (1910-11).

düşüğü ise 5 kuruştu. İkinci kısım olarak alınan nispi temettü vergisinde, en yüksek oran % 3, en düşük oran ise ‰ 3 olarak belirlenmişti. Ayrıca erzak ve yol müteahhitleriyle aşar ve rüsumat-ı mütenevvia mültezimlerinin vergileri hesaplanırken; taahhüt bedeli ve iltizamın 100.000 kuruşa kadar olan miktarından % 10'u, 100.000 kuruşu aşan kısmından da % 5'i temettü (kazanç) kabul edilerek bu kazancın % 3'ü oranında vergisi alınacaktı. Önceleri temettü vergisinin tahmininde mahallî idare meclisi ve belediye meclislerinden ikişer tahminci ve esnaftan iki tahminci olmak üzere altı üyeli bir komisyon oluşturulurken, bu nizamnameyle tahmin işlemi mahallin en yüksek maliye memuru başkanlığında maliye memurlarından oluşan komisyona[146] bırakılmıştı. Temettü vergisine itiraz edecek mükellefler için (15 Aralık-15 Ocak arasında)[147] bir aylık süre tanınmıştı.[148]

Normalde İstanbul'da temettü vergisi yerine alınan "esnaf tezkiresi", taşrada da tahriri yapılmayan yerlerde temettü vergisi mukabilinde alınmaktaydı. Bağdat bu vilayetlerden biriydi.[149] 1909 yılından itibaren esnaf tezkiresi lağvedilmiş, 1910 yılından itibaren İstanbul'da da temettü vergisi uygulanmaya başlanmıştır.[150]

Osmanlı Seyr-i Sefain İdaresi resmî daire olduğu gerekçesiyle temettü vergisinden muaf tutulmakla birlikte, aidatlar yoluyla bu idarenin acentelerinde istihdam olunan maaşlı çalışanlar idare mensubu sayılamayacakları için bu vergiyi

---

[146] Süleyman Sudi, oluşturulan bu tahmin komisyonlarının da başarılı olamadığını yazmaktadır. Süleyman Sudi, **a.g.e.**, C: 2, s. 19. Aynı görüşteki Selanik maliye müfettişi, vergi tarhının yöreye yabancı olan maliye memurları tarafından yapılmasını eleştirmiş, Selanik ve İzmir gibi büyük şehirlerin tarh işleminde yerel uzmanların kullanılmasını tavsiye etmişti. Bkz; Faik Nüzhet, "Temettü Vergisi", **a.g.e.** s. 294-296.

[147] Selanik'te bu süre 15 Şubat-15 Mart olarak belirlenmişti. Bkz; **BOA, TFR.I.SL** 174/17382, H. 21.01.1326 (24.02.1908).

[148] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 11, 8 KE 1323 (21.11.1907), s. 358-365; **İhsaiyat-ı Maliye**, s.36-37. Bu nizamnamenin kapsamlı bir tefsiri için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 444-451. Konya vilayet gazetesinde yayınlanan ilanla bu bilgileri daha da somutlaştırabiliriz; "*Konya Vilayeti merkez kazasındaki mükellefeynin 326 senesine mahsuben kısm-ı nisbi ve maktua tâbi olan temettü virgüleri komisyon-ı mahsusaca her mahalleye aid tanzim edilen pusulalar ahiren tevarih-i muhtelifede cevami-i şerife ve kilise kapularına ta'lik ile ihbar edilmiş olduğundan*…" İlanda bir aylık itiraz süresi de vurgulanmıştır. Bkz**; Konya Gazetesi**, No:1960, 8 Mart 1326 (21.03.1910), s. 4. Ayrıca bkz; **Ahenk Gazetesi**, No: 3771, 6.KE.1908, s. 2.

[149] **BOA, DH.MKT** 961/18, 20.Ra.1323 (25.05.1905); **DH.MKT** 1162/38, 08.Ra.1325 (21.04.1907).

[150] Bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 36; 1909 Bütçe Kanunu, md. 30 için bkz; Maliye Nezareti**, Devlet-i Osmaniye'nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1325.

ödemekle mükelleftiler.[151] Bununla beraber belediye idareleri memurlarıyla dairelerin odacılarından temettü vergisi alınmayacaktı.[152]

Nüfusu iki binden az olan nahiye ve köylerde bulunan adi, su ve yel değirmenlerinden temettü vergisi alınmıyordu.[153] Ancak bu durumun istisnaları da vardır. 1912 yılı sonunda taşraya gönderilen bir yazıda, devecilerin diğer sanat ve ticaret ashabı gibi bir mahalde meskûn biçimde ticaretle değil iki yer arasında nakliye işiyle meşgul oldukları gerekçesiyle, devecilerin ikametgâhlarının bulundukları liva nüfusunun iki binden az olması durumunda dahi bu tüccarların iki liva arasında çalışmaları ve ticaret sahasının dikkate alınması dolayısıyla temettü vergisine tâbi olacakları bildirilmişti.[154]

Temettü vergisinin tahsil yöntemindeki ilkel uygulamalar bu verginin tahsilâtını zorlaştırmaktaydı. Şöyle ki, vergi memurları her yıl nüfus kaydı üzerine[155] yoklama yaparak san'at ve ticaretle meşgul olanları nüfus defterine ve ona binaen tarh ettikleri temettü vergisini de emlak ve hulasa defterlerine kaydetmekteydiler. Bu durumda nüfus defterine kayıtlı olmayan kişilerin temettü vergileri ise yabancı (o mahalde oturmayan geçici sakinler) temettü vergisi adıyla kayıt haricinde bırakılarak her yıl rast gelinen kişilerden birer miktar akçe tahsiliyle yetinilmekteydi. Hâlbuki emlak vergisi sokak ve çarşılarda bulunan hane ve mağazalara numara verilmek

---

[151] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 1 Şubat 1327 (14.02.1912), s. 153.

[152] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 11 Nisan 1327 (24.04.1911), s. 19. Bu kaynağın fihristinde ise konu başlığında temettü vergisinin bu kişilerden alınması gerekeceği yazılıdır. Bkz; **a.e.,** s. 164.

[153] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 101-102, md. 138. Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde sakin olan nüfusun miktarı ne olursa olsun sakinler temettü vergisiyle mükelleftiler. "Nüfusu iki binden ziyade" şartı sadece köyler için geçerlidir. Bkz; **BOA, TFR.I.SL**, 175/17419, 28.01.1326 (02.03.1908). Ancak bu kurala her zaman riayet edildiği söylenemez. Konya'ya bağlı Bergos köyü ahalisinin Dâhiliye Nezareti'ne gönderdikleri şikâyet dilekçesinde köyleri nüfusunun iki binden az olduğu hâlde yaptıkları ticaret üzerinden temettü vergisi tahsil edildiğinden bahsederek adalet talep ediyorlardı. **BOA, DH.MKT**, 2760/50, 15.S.1327 (08.03.1909).

[154] **BOA, DH.MH** 1137/1, 20.TS.1328 (02.11.1912).

[155] 1901 yılı sonunda Edirne Vergi Müdürü'nün tasdikiyle gönderilen defterde Edirne'ye kayıtlı olan ve 1886-1901 yılları arasında bedel-i askerî ile temettü vergisi mükellefi olan kişi ve tüccarların tamamı aslında İstanbul'da ikamet eden ya da ticaret vs. işlerle meşgul olan kişilerdi. Bu defter Edirne Vergi Müdürlüğü tarafından mahalle muhtarlarının gönderdikleri pusulaların içeriğine göre oluşturulmuştu. **BOA, ML.VRD.d** 4162, 19 TS 1317 (02.12.1901). Burada temettü vergisi, mükelleflerin nerede ticaret yaptıklarına dikkat edilmeden tahsil edilmektedir. Yani İstanbul'da ticaret yapan bir kişinin vergisini nüfusa kayıtlı olduğu vergi idaresi tahsil etmektedir. Bu durum vergi idaresinin de etkin çalışmasını önleyecek bir unsur olmalıdır. Zira başka bir şehirdeki ticarî faaliyetleri belirlemek ve onlar üzerine vergi tarh etmek zor olsa gerektir.

suretiyle tarh ediliyordu. Dolayısıyla temettü vergisinin tarh işlemi de buralarda ikamet eden şahıs ve tüccarların tespit edilip kaydedilmesiyle yapılabilirdi. Bu tercih, tarh sırasında -nüfus defterlerinin kullanılmasına nazaran- daha rasyonel bir uygulama olacaktı. Hamal gibi belli bir yeri olmayan esnafın vergi borcu tarh edilirken bu kişilerin meskenleri pekâlâ tespit edilebilirdi. Bu tarh ve tahsil yöntemi 1902'de Selanik Vilayeti pilot bölge seçilerek uygulanmak istenmiş ancak eski yöntemden bir türlü vazgeçilememişti.[156] Nihayet beş yıl sonra (1907) Selanik'te temettü vergisi yukarıda bahsedildiği gibi sokak ve çarşı üzerine tahrir edilebilmişti.[157]

18 Ağustos 1912 tarihli Harb Vergisi Kanunu yoluyla, savaş masraflarını finanse etmek amacıyla bazı vergilere yapılan zamlar yanında müsakkafat ve temettü vergilerine ikinci taksitten itibaren uygulanmak üzere her taksite % 25 oranında zam yapılmıştı.[158]

Said Paşa temettü vergisinden bahsederken esas oranının ve mükellefler arasındaki dağıtım yönteminin gerektiği gibi uygulanmadığını belirtmiştir. Üstelik kayıt yokluğundan verginin birçok kısmı kâtiplerin irtikâbına kurban gitmiştir. Paşa, bu sebeplerle temettü vergisinin lağvedilip yerine daha geniş tabanlı bir patent vergisinin salınması için çaba sarf ettiğini ancak bunda başarılı olunamadığını yazmıştır.[159]

Sonuç olarak, buraya kadar anlatılan birçok düzenlemeye rağmen araştırma dönemi sonuna gelindiğinde temettü vergisinin tahsilinde istenen etkinliğe ve miktara hala ulaşılamamıştı.[160] Maliye eski nazırlarından Cavid Bey'in ifadesiyle "*tatbik-i en müşkül, kanunu en fena, matrahı en adaletsiz olarak muayyen bir vergi varsa o da şüphe yoktur ki temettü vergisidir. Esasen mükellefinin temettüatıyla hiç*

[156] **BOA, TFR.I.SL** 127/12641, H. 14.10.1324 (01.12.1906). Aynı sorunun yaşandığı Aydın Vilayeti örneği için bkz; **BOA, DH.MKT** 2611/8, 10 B 1324 (30.08.1906). Oysa Düyûn-ı Umumiye İdaresi temettü vergisini tezkiresiz tütün ve müskirat satanlara tarh ederken dükkân ve mağaza üzerinden tarh etme usulünü kullanıyordu. Bkz; **a.a.b.**

[157] **BOA, TFR.I.SL** 174/17382, H. 21.01.1326 (09.03.1911).

[158] **Düstur**, T: 2, C: 4, s. 611-613.

[159] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 149-150.

[160] Bu durum çalışmanın dördüncü bölümünde vilayetler özelinde grafiksel analizlerle resmedilmeye çalışılacaktır.

mütenasib olmayıp çok kazananları az, az kazananları çok mükellef kılan" bir vergidir. Tüm yabancıların bu vergi kapsamına alınamaması da (patent vergisinin ihdas edilememesi) devleti önemli bir gelirden mahrum kılmıştır.[161]

3.1.1.4. Bedel-i Askerî ve Bedel-i Nakdî Askerî

Dolaysız vergilerin en eskisi olan cizye, 1856 yılında Islahat Fermanı'nın[162] yayınlanmasından sonra kaldırılmış ve gayrimüslim erkeklerin de askere alınması kararlaştırılmıştı. Ancak gerek gayrimüslimlerin askerlik hizmetine yanaşmaması gerek Osmanlı idaresinin bunu uygun görmemesi üzerine cizyenin yerine geçen ve yine gayrimüslim erkeklerin askerlik vazifesine karşılık olarak bedel-i askerî adı altında bir vergi tahsis edilmişti. Bu verginin miktarı önceleri, tevzii vergileri ödeyen gayrimüslimlerin virgülerine eklenerek her 180 kişiden 5.000 kuruş bedelle tahsil edilmekteydi. [163] Bedel-i askerî her senenin Muharrem ayına denk gelen Rumi ayında tevzi ediliyordu. Öşür ve rüsumat ise uygun zamanda ihale olunuyordu.[164]

1875 yılında yayınlanan fermanda ise adalet gözetilerek 20 yaşına gelmeyenler ile 40 yaşını geçenlere ve hasta, sakat, yaşlı ya da iş göremez olanlara bu verginin salınmayacağı duyurulmuştu.[165] Ertesi yıl, 9 Nisan 1876 tarihli buyruldu gereğince, 15 yaşından aşağı ve 75 yaşından yukarı olan, hasta ve iş yapamaz durumda olanlar, fakirler ve din görevlileri bu vergiden istisna tutuldu.[166]

1888-89 malî yılı bütçe hazırlıklarında emlak, temettü ve bedel-i askeriyeye zamlar yapılmıştı. Bedel-i askerinin zammı üçte bir derecesindeydi.[167] 1889 yılında ise her 135 kişiden 5.000 kuruş (yani kişi başı otuz yedi kuruş bir buçuk para) alınmasına karar verildi. 1905-06 malî yılı bütçesinin açığını kapatmak üzere bu

---

[161] Mehmed Cavid, "Kavanin-i Maliye ve Tezyid-i Vâridât", **a.g.e.**, s. 1138.
[162] "Islahat Ferman-ı Âlisi", **Düstur,** T: 1, C: 1, s. 7-14.
[163] **BOA, Y.A.Res** 27/24; **Düstur**, T:1 C: 8, 01.R.1323 (05.06.1905), s. 217-28; Güran, **Mali İstatistikler**, s.5; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 43-46.
[164] **BOA, ML.d** 822, 23 Şaban 1274 (08.04.1858).
[165] "Islahat-ı Dâhiliyeye Dair Vekâlet-i Mutlakaya Hitaben Şeref-sudur Olan Ferman-ı Ali'nin Suret-i Münifesidir", **Düstur**, T: 1, C: 3, 13 Za 1292 (11.12.1875), s. 1-9.
[166] **Düstur**, T: 1, C: 4, 16 C 1293 (09.07.1876), s. 407-409. Bedel-i askerî ve bedel-i nakdî vergilerinin tarihi süreçte gösterdikleri gelişim için ayrıca bkz; Süleyman Sudi, **a.g.e.**, C: 1, s. 130-142.
[167] **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091.

sefer 5.000 kuruşluk vergi miktarı her 100 kişi üzerinden (yani kişi başına elli kuruş) tahsil edilmeye başlandı.[168]

Askerlik hizmetinde bulunmuş (örneğin askerî hekim) ve sonra ihraç edilmiş olan gayrimüslim vatandaşlar bedelat-ı askeriye vergisinden muaf tutuluyorlardı.[169] Düstur'da rastlamadığımız 30 Ocak 1895 tarihli bir kararnameye[170] göre verginin dağıtımı sırasında mükellefler dört sınıfa kadar taksim edilebilecekti (md. 3). Vergiye itiraz için mükelleflere tevzi değerinin ilan tarihinden itibaren on beş günlük bir süre tanınmıştı (md. 7). Kararnameye göre, her kazada tahakkuk eden bedel-i askerinin miktarı, emlak ve temettü vergisinin yer aldığı merkez livaya gönderilen "*tadil cetveline*" de eklenecekti (md. 8). Livada yapılan tahkikat sonucu nüfus verisini de içeren bu cetveller vilayet merkezine (md. 9), sonraki aşamada vilayetlerin tahkikatını takiben Hazine'ye gönderilecekti (md. 10). Bedel-i askerinin tahsili Mart başından Kanun-i Evvel sonuna kadar -her mahallin özel şartlarına göre idare meclisi tarafından tespit edilecek zamanlarda- dört taksitle yapılacaktı (md. 11). Bedel-i askerî her mahalde kendi cemaatleri tarafından tahsil edilecek ve ruhani reisler tarafından mahallî hükûmete teslim edilecekti (md. 13).

Osmanlı idaresi bedel-i askerî vergisi konusunda Ermeni vatandaşlara ayrı bir muamele yapma gayretindeydi. Hükûmet Ermenilerden bedel-i askerî vergisi almaktansa onları jandarma birliklerinde istihdam etmeye ve bedel-i askerî'den de muaf tutmaya istekliyken, merkezî idarenin bu teşviklerine rağmen jandarma görevini kabul etmeyen Ermeniler daha çok kaymakam muavinliği gibi daha verimli olan sivil işlerde istihdam edilmeyi tercih ediyorlardı.[171] Ermenilerin şikâyetçi olduğu bir konu da, Anadolu'da yerleşik olanlardan ölenlerin ya da başka bir yere

---

[168] **BOA, Y.A.Res** 27/24; **Düstur**, T:1 C: 8, 01.R.1323 (05.06.1905), s. 217-28; Güran, **Mali İstatistikler**, s.5; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 43-46.

[169] **BOA, TFR.I.SL** 70/6967, H. 26.02.1323 (05.05.1905).

[170] "Tebaa-i Gayrimüslimeden Alınmakta Olan Bedelat-ı Askeriye Hakkında Kararname", **Mecmua-i Lahika-i Kavanin, C: 2,** İstanbul, Derleyen: Adanalı Kasbaryan Arisdaki, Artin Asaduryan Şirket-i Mürettibiye Matbaası, 1312/1896, s. 347-351.

[171] Sidney Whitman, **Turkish Memories**, London, William Heinemann, 1914, s. 76. Ermenilerin yoğun biçimde yaşadığı Erzurum'da özellikle vergi tahsilâtı ve diğer konularda jandarma teşkilatının daha kurumsal bir yapıya kavuşması için başta Şakir Paşa olmak üzere taşra ve merkez bürokratlarının uğraşları ve tartışmaları için ayrıca bkz; **BOA, Y.EE** 133/13, 13.S.1315 (14.07.1897).

göç edenlerin bedel-i askerî borçlarının tenzil edilmesi kararlaştırıldığı hâlde muhtarlar ve tahsildarların bu kararın aleyhine hareket etmeleriydi.[172]

1909 yılında tüm vatandaşlara fiili askerlik mükellefiyetinin getirilmesiyle bedel-i askerî vergisi kaldırıldı. 1911 yılı bütçe kanunuyla (md. 3)[173] bu verginin bakayası da affedilmiş ve 14 Haziran 1911 tarihinden itibaren kimseden askerlik bedeli istenmemesi Maliye Nezareti tarafından maliye memurlarına tamimen tebliğ edilmişti.[174]

1845 yılında alınmaya başlanan "bedel-i nakdî askerî" ise askerlikten muaf olmak isteyen Müslimler tarafından, hâsılatı Nizamiye Dairesi'ne ait olmak üzere 15.000 kuruş miktarıyla mal ve redif sandıklarına ödenen bedeldi.[175] 1875 yılında 10.000 kuruş olan bedel-i nakdî 11 Aralık 1875 tarihli fermanla 5.000 kuruşa düşürüldü. [176] Bedel-i nakdî 25 Kasım 1886 tarihinden sonra üç ay askerlik yapmak şartıyla yine 5.000 kuruş olarak belirlenmişti.[177] 1911 yılında bedel-i nakdî 3.000 kuruş olarak tahsil edilmekteydi.[178] 1912 yılında ilan edilen Harb Vergisi Hakkında Kanun'la nizamiye efradının ödeyeceği bedel-i nakdî vergisi 5.000 kuruştan 6.000 kuruşa, efrad-ı redife ve ihtiyatiye bedel-i nakdisi ise 3.000 kuruştan 4.000 kuruşa yükseltilmiştir.[179]

Engelhardt'a göre, *bedel-i askerî* bazı vilayetlerde suistimallere ve baskılara neden oluyordu. Bazı müslimler bedeli ödemedikleri hâlde askere gitmezlerdi. Bazıları ise askere gitme döneminde öderler, fakat hiçbir zaman bu vergiden kurtulamazlardı. Kan vergisi demek olan askerlik yüzünden birçok vali, mutasarrıf ve kaymakam zengin olmuştu. Çünkü *bedel-i nakdiyi* verenleri yine de askere

---

[172] **BOA, DH.TMIK-M** 71/79, 13.S.1317 (23.06.1899).
[173] Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye'nin 1327 Senesine Mahsus Bütçesidir**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1327 (1911).
[174] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 7, md. 24; **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 31 Mayıs 1327 (13.06.1911), s. 42.
[175] Güran, **Mali İstatistikler**, s. 5; İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 223-24; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 272.
[176] "Islahat-ı Dâhiliyeye Dair Vekâlet-i Mutlakaya Hitaben Şeref-sudur Olan Ferman-ı Ali'nin Suret-i Münifesidir", **Düstur**, T: 1, C: 3, 12 Za 1292 (10.12.1875), s. 1-9.
[177] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 47; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 475.
[178] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 7 Mart 1327 (20.03.1911), s. 70-71.
[179] **Düstur**, T: 2, C: 4, s. 611-613.

göndermek bir mutasarrıfın veya askerlik işlemlerinden sorumlu bir memur subayın elinde idi.[180] Engelhardt'ın bahsettiği vergi aslında *bedel-i nakdidir*. Ancak iki vergiyi de tek bir vergi biçiminde açıklamıştır. Birbirine karıştırılma ihtimali yüksek olan bu iki vergi arasındaki fark, o döneme ait resmî yazışmalarda da vurgulanmıştır.[181]

Bedel-i nakdî üzerinde Engelhardt'ın bahsettiği suistimaller yanında, toplanan bedelin mahallî masraflara harcanması da söz konusuydu. Oysa umum vilayetlere yazılan bir şukkada, mal sandıklarına teslim edilen "bedelat-ı nakdiyenin" mahallî masraflara harcanmasının yasaklanmış olduğu ve bedelin vakit kaybedilmeden en yakın ordu merkezlerine veya İstanbul'a gönderilmesi gerektiği belirtiliyordu.[182] Bu dönemde Fransa Hükûmeti, suistimalleri yüzünden vergi tahsilâtını aksatan memurlar yerine, geçici olarak muktedir memurlardan birkaç müfettiş seçerek tam yetkilerle vilayetlere gönderilmesini tavsiye ediyordu.[183]

Sonuçta, Müslümanların askerlik hizmetinden kaçmaları çok da mümkün değildi. Örneğin, Hüdavendigar Vilayeti'nde isimlerine kura isabet edip bedel-i nakdilerini ödedikleri hâlde rediflik hizmeti için davet gönderilen yedi kişi bedel-i nakdiyi ödedikleri için bu seferlik rediflik hizmetinden muaf tutulmalarını istemişlerdi. Seraskeri'den gelen cevapta ise, bedeli ödemelerine rağmen redif birliklerinin silâhaltında bulunduğu sürece rediflik hizmetinden muaf tutulmalarının söz konusu olmadığı belirtilmişti. Ancak, istisnai durumları sebebiyle talep sahiplerine celb tarihinde gecikme yapılabileceği vurgulanmıştı.[184]

---

[180] Engelhardt, **Tanzimat ve Türkiye,** İstanbul, Kaknüs Yay., 1999, s. 278-279. Bu ifadelerin hemen hemen aynısı 1879 yılı bütçesi için üç yabancı uzman tarafından hazırlanan raporda kullanılmıştır. Bkz; **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25.R.1297 (06.04.1880). Aradaki bu benzerlik dolayısıyla Engelhardt bahsedilen raporu okumuş olabilir.

[181] "*devlet-i aliyyenin Hıristiyan tebaasından almakta olduğu bedelat-ı askeriye an cemaate tevzii olunur bir nevi virgü olup ahali-i müslimenin ifa eyledikleri bedel-i nakdî-i askeriyeye mukayese olmadığından.…*" Bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, 14.N.1285 (29.12.1868), s. 113-114. Shaw da vergi sistemi üzerine yaptığı çalışmada Engelhardt gibi bu iki vergiyi birbirine karıştırmış görünüyor. Stanford J. Shaw, "Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Vergi Sistemi", C: 4, İstanbul, **TCTA,** İletişim Yay., 1985, s. 939.

[182] **BOA, BEO.AYN.d** 937, 13.C.1287 (10.09.1870), s.183.

[183] Engelhardt, **a.g.e.,** s. 278-279.

[184] **BOA, BEO.AYN.d** 884, 3 Mart 1294 (15.03.1878), s. 2.

Bedel-i nakdî mükelleflerden peşinen alınması gereken bir vergiydi. Ancak 1910 yılında bazı mahallerde verginin taksitle tahsil edildiği anlaşılınca Maliye Nezareti'nden taşraya bu verginin peşinen alınması gerektiği hatırlatılmıştı.[185]

Rumeli vilayetleri için hazırlanan reform raporunda, bedel-i askerinin tahsilâtı sırasında adaletli olmak için, her cemaate isabet eden bedelin dağıtımı yapılırken mükelleflerin emlak, akar ve temettüsüyle (kazancıyla), aşar ve ağnam vergilerinin miktarlarına göre taksim yapılmasına dikkat edilecekti. Ayrıca her yıl verginin dağıtımı sırasında, mal kalemlerinden muhtelif cemaat meclislerine birer memur gönderilecekti. Kurallara göre doldurulan tevzi defterleri, meclis üyeleri tarafından mühürlendikten sonra tahsilâta başlanılacaktı.[186]

3.1.1.5. Şahsî Vergi

Osmanlı idaresi 1903 yılı ortasında, bazı Avrupa devletlerinde olduğu gibi, mükelleflere ağır gelmeyecek şekilde, çeşitli sınıflar üzerine hafif bir *şahsî vergi* konulmasına karar vermişti. Şahsî vergi üzerine Maliye Hazinesi bünyesinde özel bir komisyon (komisyon-ı mahsusa) kurulmuştu. Bu komisyon tarafından hazırlanan mazbatada, 1904 yılının Mart'ından itibaren geçerli olmak üzere şahsî vergi için bir nizamname hazırlanmış ve bir an evvel yürürlüğe geçmesi için de Şura-yı Devlet Mülkiye Dairesi'nin görüşüne sunulacağı belirtilmişti.[187]

Nitekim Şura-yı Devlet Mülkiye Dairesi'nin görüşü alındıktan ve bazı maddelerin tadilinden sonra[188], 20 Ağustos 1903 tarihli nizamname ile İstanbul ve taşrada erkek nüfusun 18 yaş üstündekiler şahsî vergiyle (virgü-i şahsî) mükellef tutulmuşlardı. Nizamnameye göre, mükellefler en azdan en çoğa doğru sekiz sınıfa ayrılacaktı. Taşrada mahallin en büyük malî memurunun başkanlığında idare meclisinin azalarından teşkil olunacak komisyonlar mükelleflerin sınıfını ve istisnaya tâbi tutulacakları belirleyecekti. Tahsil-i Emval Nizamnamesi'ne göre tahsil edilen

[185] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 10 Mayıs 1326 (23.05.1910), s. 1411.
[186] "Rumeli Vilayat-ı Şahanesine Mahsus Mevadd-ı Islahiye Layihası" **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 10 Nisan 1312 (22.04.1896), s. 274-276.
[187] **BOA, Y.MRZ.d** 11438, 22 Temmuz 1319 (04.08.1903).
[188] **BOA, Y.MRZ.d** 11488, R. 1319 (1903-1904).

şahsî verginin tadilatı üç yılda bir yapılacaktı.[189] Bu nizamnamede şahsî verginin tarhında yine tevzi yönteminin uygulandığı görülmektedir. Nizamnameye göre, tahsil edilecek vergi miktarı sekiz gruba ayrılmış olan mükellefler arasında paylaştırılacaktı. Mükellefler, yüzde itibariyle tayin olunmuş alt gruplara ayrıştırılmış ve her bir grup için sabit bir vergi miktarı belirlenmişti. Şahsî verginin gelir ve servetle doğrudan ilişki kurmayan bu tevzii niteliği, onu gelir vergisi tanımından uzaklaştırmaktadır.[190] Aslında şahsî vergi Osmanlı Devleti'nde öteden beri bilinen bir vergi türüdür. 1873 yılında Şark Gazetesi'nde yayınlanan bir başyazıda devletin mevcut çoğu vergiyi ilga edip, nüfus başına uygun bir şahsî vergi tayin etmesi ve bu verginin matrahı olarak da akarları baz alması tavsiye ediliyordu.[191]

22 Haziran 1905 tarihli iradede şahsî verginin memur maaşları üzerinden alınmayacağı belirtiliyordu. Ayrıca, ziraatçılar ve köy halkı şahsî vergiden muaf tutulmuştu. Kaza merkezlerinde esnaf ve sair mükelleflerden yıllık 15 kuruş, liva merkezlerindeki esnaf ve saireden 25, vilayet merkezindeki esnaftan 35, kazalardaki çiftlik sahipleri ile tüccarlardan 70, bu sınıfın livalarda olanlarından 150, vilayette bulunanlarından 200 kuruş alınacaktı. Ağniyadan yani zenginlerden ise, 400 kuruş alınacaktı.[192]

19 Temmuz 1905 tarihinde hazırlanan yeni bir talimatla mükellef yaşı için alt sınır 20, üst sınır 70 yaş olarak belirlenerek mükellefler üç sınıfa ayrıldı. Şahsî vergi malî yılın ilk üç ayında İstanbul'da Tahrir ve Vergi Tahsil İdaresi, taşrada ise mal memurları tarafından tahsil edilecekti.[193] Bu talimatta da şahsî verginin tarhı yapılırken mülkî idare taksimatı dikkate alınmış; sabit miktarlı olarak belirlenen vergi ile servet-gelir arasında bir ilişki kurulmamıştı.[194] 1906 yılı başında yayınlanan bir talimata göre ise, esnaf ile servet ve ticaret erbabından alınacak olan şahsî vergi,

---

[189] Nizamnamenin hazırlık aşamasında yapılan yazışmalar, raporlar, irade metni ve nizamname metni için bkz; **BOA, İ.KAN** 3/1321Ca-2, 26.Ca.1321 (20.08.1903). Ayrıca 1881 yılında İstanbul'da fevkalade askerî masraflara karşılık olmak üzere bir defalık tahsil edilecek şahsî vergi üzerine hazırlanan nizamname için bkz, **BOA, ML.MKT.d** 323, 26 KS 1296 (07.02.1881), s. 2-4. Bu konuda ayrıca bkz; **BOA, ŞD.TNZ** 289/8, 27.Ca.1298 (27.04.1881).
[190] Özbek, "Vergi-i Şahsî Uygulaması", s. 60-63.
[191] **Şark Gazetesi**, No: 28, 26 KE 1873, s. 1.
[192] **Düstur**, T:1 C: 8, H. 18 R 1323 (22.06.1905), s. 253-59.
[193] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 10, 16 Ca 1323 (19.07.1905), s. 302-304.
[194] Özbek, "Vergi-i Şahsî Uygulaması", s. 67-69.

mükelleflerin ikamet ettikleri mahaller dikkate alınmaksızın üç günlük temettüleri hesabıyla tahsil edilecekti. Ayrıca çiftlik sahiplerinden alınacak miktar da üç günlük temettüye kıyasen tahriri yapılarak, belediye meclislerince tayin edilen[195] belirli miktarlar üzerinden tahsil edilecekti. Ayrıca memurlar ve hizmetlilerden, yılda bir defa üçer günlük maaşları nispetinde şahsî vergi alınması kararlaştırılmıştı.[196] Bu talimatla birlikte şahsî vergi uygulamasının gelir vergisi uygulamasına yaklaştırıldığı görülmektedir.

Kosova Vilayeti'nde hayvanat-ı ehliye ve şahsî vergi konusunda halkın tazyikinden çekinildiği için bu vergilerin tahsilâtı bir süre ertelenmiş, üstelik hayvanat-ı ehliye vergisinde 3 kuruş, şahsî vergide ise 10 ve 5 kuruş indirim yapılmak zorunda kalınmıştı.[197]

Henüz yerleşmemiş bir vergiyi toplamak kadar miktarını tahmin etmek de zordu. 1905 yılı bütçe tahminleri yapılırken bütçeye şahsî vergi için 81.150.000 kuruş yazılmasına rağmen aslında şahsî vergi mükelleflerinin "*tasnifi, vergilerinin tevzi ve taksimi*" işlemleri her yerde tamamıyla bitirilemediği için tahakkuk miktarı henüz tespit edilememişti.[198] Aynı sorun, 1906 yılı bütçe hazırlık aşamasında da benzer cümlelerle ifade edilmiştir.[199]

20 Mart 1907 tarihli iradeyle şahsî verginin tahsil edileceği mükellefler temelde iki sınıfa ayrıldı. Buna göre, köy ahalisi, silâhaltında olan nizamiye askerleri ve acizler müstesna olmak üzere, erkek nüfus içerisinden dükkânlarda ve sair ticarethanelerde ve özel mahallerinde sanat ve ticaretle uğraşanlar ile akar ve irada malik olanlardan onar kuruş; seyyar olarak sanat ve ticaretle uğraşanlar ile amele vesaireden ise beşer kuruş şahsî vergi alınması kararlaştırıldı. Ancak bu karardan üç

---

[195] Üç günlük temettü vergisi karşılığı olan şahsî vergi miktarı tayin edildiği esnada, her mahallenin ileri gelenlerinden 2-3 kişi ve her sınıfın kendi takımından da 2-3 kişi bulundurulacaktı. **BOA, TFR.I.SL** 104/10348, H. 08.03.1324 (02.05.1906).

[196] "Virgü-i Şahsî'nin Tarh ve Tahsilâtına Dair Talimat", **BOA, İ.KAN** 4/1324RA-1, 22.RA.1324 (16.05.1906); **A.DVNS.NZAM.d** 11, 3 Mayıs 1324 (16.05.1908), s. 178-185.

[197] **İSAM, HHP Evrakı**, 1/64, 10 Mart 1323 (23.03.1907). Hayvanat-ı ehliye vergisinin tahsili Erzurum'da da bir süre ertelenmişti. **BOA, İ.ML** 75/1325-S-03, 06.S.1325 (21.03.1907).

[198] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, Muharrem 1324 (Şubat-Mart 1906), s. 22.

[199] "Devlet-i Aliye-i Osmaniye'nin 1322 Senesi Muvazene-i Umumiyyesi, "**Düstur**, T: 1, C: 8, 6 S 1324 (1 Nisan 1906), s. 476-493.

gün sonra birçok yerde tahsiline dahi başlanamayan[200] şahsî vergi ve hayvanat-ı ehliye vergisi af ve ilga edildi.[201]

Halk vergilerin kaldırılmasını doğal olarak sevinçle karşılamıştı. Erzurum valisi bu iki verginin ilga edilmesinden dolayı teşekkürlerini ve halkın memnuniyetini bildiriyordu. Valinin teşekkür etmesi doğaldı; çünkü Erzurum halkı bu vergiler yüzünden neredeyse isyan çıkaracaktı.[202]

Şahsî vergi uygulaması Abdurrahman Vefik tarafından da eleştirilmiştir. Sayın'a göre bu vergi aslında, o dönemde diğer devletler tarafından servet miktarı dikkate alınmadan şahıs üzerine tarh edilen bir vergiydi. Osmanlı Devleti'nde ise şahsî vergi adam başı 5 kuruş olarak düşünülürken, bütçe açığını kapatma ve fazla gelir elde etme kaygısıyla servet itibariyle sınıflara ayrılan mükelleflerden alınması tercih edilmişti. Bu uygulama biçimi yanlıştı. Çünkü mükelleflerin yıllık temettülerine göre bir vergi koymak, mükerrer bir temettü vergisi anlamına geliyordu. Ayrıca ziraatla uğraşanlar bu vergiden muaf tutulup, çiftlik sahiplerinin vergi kapsamına alınması da adaletsizlikti.[203]

3.1.1.6. Tarik Bedelat-ı Nakdiyesi

1869-1925 yılları arasında alınan tarik bedeli yol yapımında çalışmak istemeyenlerden, illere göre tespit olunan amele ücreti üzerinden belirleniyordu. Tarik bedelat-ı nakdiyesi memleket veya menafi sandıkları ile Nafia Nezareti tarafından genel bütçe dışında idare edile gelmişti. Tarik bedeli 1888 yılına kadar menafi sandıkları, 1910 yılına kadar da Ziraat Bankası'nca tahsil edilir ve bütçe

---

[200] Örneğin, Yemen valisi Tevfik Bey'in Dâhiliye Nezareti'ne gönderdiği telgraflarla şahsî vergi uygulamasından Yemen'in -mevcut fevkalade olumsuz ortam sebebiyle- istisna tutulması talebi kabul edilmişti. **BOA, DH.MKT** 968/1, 4 Temmuz 1321 (17.07.1905). Mardin Kazası ahalisinin muafiyet dilekçeleri de merkez tarafından kabul edilmişti. İşkodra Vilayeti'nin ahalisi gayrimüslim olan merkez kazası ile beş kaza da şahsî vergiden muaf tutulmuştu. Bkz; **a.a.b.**

[201] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 6 Mart 1323 (19.03.1907), s. 77-78. Şahsî vergi ve hayvanat-ı ehliye vergisi lağvedildiği hâlde bu vergilerin bakayalarının tahsiline kalkışılıyordu. Selanik örneği için bkz; **BOA, DH.MKT** 2870/74, 19.C.1327 (08.07.1909).

[202] **BOA, Y.PRK.UM** 79/78, H. 11.05.1325 (22.06.1907). Erzurum halkı vergilere olan tepkisini eskiden beri gösteriyordu. Temettü vergisine yapılan tadilata tepki olarak, Erzurum'a bağlı Kemahiye esnafı bir süreliğine dükkânlarını dahi kapatma yoluna gitmişti. Bkz; **BOA, DH.TMIK-M** 35/37, 28.M.1315 (29.06.1897).

[203] Abdurrahman Vefik, **a.g.e**, s. 462-466.

dışında harcanırdı. Ziraat Bankası şubesi ve menafi sandığı olmayan yerlerde bedelin tahsil ve sarfı mal sandıklarınca yapılırdı.[204] 1909 yılı Haziran ayı başından itibaren tarik bedel-i nakdisi genel bütçeye dâhil edildi. Tarik bedeli, tahsil edildiği vilayetlerde yol ve köprü masraflarına sarf edilecekti. Bu tarihten önce Ziraat Bankası tarafından yürütülen tarik ve maabir (yol ve köprü) işlemleri artık mal sandıklarına geçmiş oluyordu. Taşra meclislerindeki nafia komisyonlarının üyeleri arasında bulunan Ziraat Bankası memurları yerine de mal sandığı memurları atanmıştı. Bu vergi, diğer vergiler gibi emval-i umumiye tahsildarları tarafından her yılın Ağustos ayına kadar nakden tahsil edilecekti. Bu tarihe kadar vergisini ödemeyenler yollara sevk olunacak; bu da mümkün olmadığı hâlde yılsonuna kadar bakaya bırakılmayacak ve ceza alınmayacaktı. Mükellefiyetlerini bedenen yerine getirenlere verilecek olan ifa-yı hizmet pusulaları makbuzla mübadele edilerek irad-masraf kaydı yapılacaktı.[205]

Yol masraflarına tarik bedeli tahsilâtı yetmeyen yerler için 1909-10 malî yılı bütçesine 20.000 lira ek tahsisat konulmuştu (md. 18). Bu tarihten itibaren tarik bedeli yevmiyesi Bağdat'ta 3 kuruş, Selanik, Aydın[206], Beyrut ve Suriye vilayetleriyle Kudüs ve İzmit sancaklarında ise beşer kuruş olarak tahsil edilecekti.[207] 1890'dan itibaren tarik bedeli, vilayetlerdeki amele yevmiyeleri üzerinden yıllık çalışma süresi olan 4 günlük biçiminde belirlenmişti. Yalnız Hüdavendigar için bu süre 5 güne çıkarılmıştı. Amele yevmiyeleri 1909'dan itibaren Bağdat'ta 3 kuruş, Selanik, Aydın, Beyrut, Suriye vilayetleriyle Kudüs ve İzmit sancaklarında 5 kuruş olarak belirlenmişti. 1910 yılı Bütçe Kanunu'yla yol ve köprü mükellefiyetinin

---

[204] Öner, **a.g.e.,** s. 294, s. 304; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 478. **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 55. Erzurum istihkamatına ait amele-i mükellefe bedelat-ı nakdiyesi emlak vergisi ile beraber tahsil olunup mal sandıklarınca irad kaydedilerek istihkamat riyasetine teslim edilmekteydi. **BOA, Y.PRK.BŞK** 64/121, 26.Ra.1319 (13.07.1901). 1886 yılı sonuna ait bir kayıtta Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi, ahaliden artık tarik ianesi alınmasının yasak olması sebebiyle Kayseriyye Sancağı'nda alınan tarik ianesi uygulamasına son verilmesi gerektiğini Vergi Emaneti ile ilgili Nafia ve Dâhiliye nezaretlerine sancağı bilgilendirmek üzere tebliğ etmişti. **BOA, A.MKT.ŞD** 78/13, 11.S.1304 (09.11.1886).

[205] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 5, md. 16; s. 12, md. 30. Tarik bedelat-ı nakdiyesi için 1909'da hazırlanan ayrıntılı bir tebligat için bkz; **a.e.,** s. 18-22, md. 38.

[206] Aydın Vilayeti'nin tarik bedelinin emlak vergisine eklenerek tahsil edilmesi teklifi Meclis-i Vükela tarafından "*amele-i mükellefe nizamnamesi hükmüne ve meselenin vaz-ı aslına menafi olarak münasip görülmediğinden*" reddedilmiştir**. BOA, MV** 60/65, 13.Ca.1308 (25.12.1890).

[207] **Devlet-i Osmaniye'nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, md. 31.

nakden ödenmesi kararlaştırılmış ve bedenen çalışma usulü kaldırılmıştı (md. 3). Böylece, Halep, Trabzon, Ankara, Yanya, Konya, Sivas ve Kastamonu vilayetlerinin yevmiye bedelleri 4 kuruş, Edirne Vilayeti ve Hüdavendigar ile Biga ile Çatalca sancaklarının 5 kuruş, bu tarihe kadar tarik bedelinden muaf olan Basra, Trablusgarp ve İşkodra vilayetleriyle Bingazi Sancağı'nın yevmiyesi ise 3 kuruş olarak belirlendi (md. 4). Bu değerler yıllık çalışma süresi olan 4 günle çarpılarak tarik bedeli tahsil edilecekti. Tarik bedeli ile amale-i mükellefiye ücretlerinin 1910 yılı sonuna kadar olan bakayası da affedildi (md. 5).[208]

1910 yılı Mart'ından itibaren, tarik ve maabir mükellefiyeti nakden tahsil edilmeye başlanmış ve bedenen tahsil usulü lağvedilmişti.[209] Bunun yanında 2 Nisan 1912 tarihli tarik mükellefiyeti nakdiyyesi hakkındaki geçici kanunda tarik bedelini vermekten kaçınan veya ödeme gücü olmayanların yol veya sair inşaat mahallerinde bedenen çalıştırılacakları ve alacakları ücretlerin yarısının borçlarına mahsup edileceği belirtilmişti. Kanuna göre 18-60 yaş arası erkek nüfus tarik bedel-i nakdisi ile mükellef tutulmuştu. Tarik bedeli 12 ile 40 kuruş hadleri arasında Ağustos ayı içerisinde tahsil edilecekti.[210] 1913 yılı sonunda tarik bedeli mükelleflerinin başlangıç yaşı 20 iken, 12 Şubat 1914 tarihli kanunla alt sınır 18'e düşürülmüştür.[211]

Sonuç olarak, tarik ve maabir vergisi esasında mükelleflerin ekonomik ya da malî güçleriyle ve bunlardan elde ettiği faydayla bir ilgisi olmayan adeta bir "şahsî" vergi gibidir. Bu verginin nispî ve daha adil bir biçimde düzenlenmesi düşünülmüşse de imparatorluğun sonuna kadar bunun başarılamadığı anlaşılıyor.[212] 1890 yılında bu vergi için hayvanların mükellefiyetlerinin kaldırılması ve direkt olarak 20 yaşından yukarı erkek nüfusun mükellef tutulmaları şahsî vergi niteliğini daha da artırmıştı. Burada değinilmesi gereken diğer bir husus ise çalışma süresidir. Yolu inşa edilen köy veya kasabanın diğerine uzaklığı beş-on saat gibi uzun bir mesafeyi alıyorsa, yol

[208] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 54-55; Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye'nin 1326 Senesine Mahsus Bütçesidir**, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1326; "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**,, Yıl: 2, C: 3, No: 15-27 (S: 24), s. 1529-1530.

[209] Maliye Nezareti, **Senelik İhsaiyat-ı Maliye**, İstanbul, Vâridât ve Masârifât-ı Umûmiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, Matbaa-i Âmire, 1329, s. 36.

[210] **Osmanlı Vergi Mevzuatı,** Ankara, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başk., Yayın No: 1998/348, 1999, s. 1643.

[211] **BOA, DH.UMVM** 131/22, 18.B.1333 (01.06.1915).

[212] Mehmed Cavid, "Kavanin-i Maliye ve Tezyid-i Vâridât", s. 1139.

yapımı ilerledikçe inşaat alanına gidip dönmek isteyen işçi köylülerin kaybettikleri zaman dikkate alındığında aslında toplam çalışma süresi olan dört günden daha fazla bir çalışma zamanı ortaya çıkacağı da aşikârdır.[213]

Tarik bedeli vergisi İngiltere, Belçika ve Fransa gibi Avrupa ülkelerinde de alınmaktaydı. Örneğin, Fransa'da 18 yaşından 60 yaşına kadar erkek nüfus, komünler hesabına olarak, yol inşası için yılda üç gün çalışmakla ya da belediye meclisi tarafından belirlenen günlük bedeli ödemekle mükelleftiler. Bu vergi bazen de dolaysız vergilere eklenerek direkt biçimde nakden tahsil edilirdi. Fransa'daki yolların büyük bir bölümü bu yöntemle yapılmıştı.[214]

3.1.1.7. Aşar Vergisi

Aşar vergisi, hububat, sebzeler, meyveler, sap bitkiler, cezr denilen bitkiler ile tütün ve ipek gibi birçok ürün üzerinden alınan geniş kapsamlı kadim bir vergidir.[215] Tanzimat dönemi boyunca ve sonrasında aşar vergisi çeşitli yöntemlerle tahsil edilmiştir. Aşar 1840-43 yılları arasında emanet usulüyle idare edilmiş, 1843-47 yılları arasında kaza bazında ikişer yıllığına iltizama verilmiştir. Bu dönemden itibaren Osmanlı idaresi iltizam ifadesini kullanmaktan imtina ederek aslında aynı anlama gelen "maktuen ihale" ifadesini kullanmıştır. İltizam süresi 1847-53 döneminde beş yıla çıkarılmıştır. 1853-56 yılları arasında Kırım savaşı dolayısıyla asker ve hayvanların ihtiyaçları göz önüne alınarak iltizam usulünde ayni olarak tahsilâta da başlanmış, bunun yanında bazı yörelerde emaneten idare yöntemine devam edilmiştir. 1856-61 yılları arasında aşarın iltizamı açık artırma yöntemiyle yapılmış, 1861-71 döneminde Anadolu'da açık artırma usulüne devam edilirken, Rumeli'de köylü üzerine maktu bedelle beş yıllığına iltizama verilmiştir. Vilayet teşkilatının tüm imparatorluk topraklarına yayıldığı 1871-80 döneminde ise vilayet idarelerinin sorumluluğuna terk edilen aşar için emaneten idare ve iltizam yöntemleri birlikte uygulanmıştır. Bu usule göre, her kazanın aşarı merkez kazada köy bazında açık artırma yoluyla ihale edilecek, iltizama verilemediği durumda emaneten idare

[213] Mehmed Rakım ve Mustafa Nail, **a.g.e.,** s. 405.
[214] Mehmed Rakım ve Mustafa Nail, **a.g.e.**, s. 403-404.
[215] Ayrıntı için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,**, s. 530-537; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 127.

edilecektir. Tuna ve Aydın vilayetlerinde emaneten idare usulü denenmiştir. 1880-85 yılları arasında iltizam usulü ilga edilip emanet usulüne devam edilmiş ve tahmis (beş yılık bedel) yöntemi de uygulanmaya çalışılmıştır. 1886-1910 döneminde ise köy bazında taliplerine veya köylüye ihale edilmiştir. Aşarın iltizama verilmediği bazı yerlerde ve Aydın Vilayeti'nde emaneten idare yöntemine devam edilmiştir. Yine bu dönemde, tecrübe amacıyla arazi üzerinden tahmis bedeli tahsil edilmeye başlanmıştır. Bahsi geçen tarh ve tahsil yöntemleri aşağıda ayrıntılı olarak irdelenecektir.

Aşar 1840-43 yılları arasında muhassıllar tarafından emaneten idare edilmişti.[216] Ancak bunun istisnaları da yok değildi. Örneğin, sayd-ı mahi rüsumu Tanzimat'ın ilk yıllarından beri iltizama verilmekteydi. 1843-47 döneminde aşar mahsulünün muhafaza edilememesi ve değerinin altında satılması gibi sebeplerle başarısız olan muhassıllık idaresinden, kaza bazında iki yıllık iltizam yöntemine[217] geri dönülmüştü. İltizam uygulamasının beş yıla çıkarıldığı 1847-53 döneminde ise ilgili kazanın geçmiş üç yıllık iltizam bedeli ortalaması, sabit ihale bedeli kabul edilerek açık artırma usulüne başvurulmamıştı. Bu bedele ikinci yılda % 1, üçüncü,

---

[216] Bir örnek olarak, 1842 yılında Edirne'nin İnöz Kazası aşarının taşir işlerini yapmak üzere iki subaşı tayin edilmişti. Subaşılar ve diğer çalışanlara çalıştıkları 4 ay süresince mahiyeleri verilmişti. Muhassıllık meclisinin onayıyla taşir işlemleri İstanbul kilesine göre yapılmıştı. Bkz; **BOA, KK.d** 5905, H. 1258 (1842-43). M. Nuri Paşa'ya göre, Tanzimat'tan önce "*toprağın verimlilik gücüne göre*" onda bir, dokuzda bir ve sekizde bir oranlarıyla tahsil edilen aşar vergisi, Tanzimat bürokratlarının "*iş bilmemezliklerinden dolayı*" adaletli olacağı gerekçesiyle onda bir oranında alınmaya başlanmıştı. Onda birden fazla öşür alınan yerlerde, mültezimlerin zulümlerine uğranıldığı sanılmış; sonuçta bu fazla gelirden mahrum kalınmıştı. Bkz; Mustafa Nuri Paşa, **Netayic Ül-Vukuat: Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi**, C: III-IV, Ankara, Haz.: Neşet Çağatay, TTK Yay., 1980, s. 289.

[217] Oysa aynı dönemde iltizam usulünü bırakan Mısır Eyaleti'nde 20. asrın başına kadar artık iltizam sistemi uygulanmamıştı. 19. ve 20. asır başlarında Arap vilayetlerinde tarım alanında üç ana değişim ortaya çıkmıştı. Bunlardan ilki iltizam sisteminin ilga edilmesi ve bunun yanında tarımsal topraktaki özel mülkiyetin artması, ikincisi köy toplumundaki çözülme ve son olarak büyük çaplı emlakların (toprak mülkiyetlerinin) ortaya çıkmasıdır. İltizam sistemi 19. asrın başında Mısır'da yok olurken, Ortadoğu'nun bir kısmında (verimli hilal -fertile crescent- bölgesinde) 20. asrın başına kadar önemini korudu. Mısır'ın bunu başarmasındaki en önemli sebep merkeziyetçi bir idare altında oluşturulmuş etkin bir bürokrasinin varlığıydı. Ayrıca homojen bir toplum yapısı ve haberleşmenin kolay olduğu bir ortamda vergiyi devletin toplaması daha kolay bir yoldu. Ortadoğu'nun "verimli bölge"sinde mültezimlik yapan şeyhler ise 20. asrın başına kadar yerlerini korumuşlardı. Bkz; Gabriel Baer, Landlord, "Peasant and the Government in the Arab Provinces of the Ottoman Empire in the 19th and Early 20th Centuries", Paris, **Économie et Sociétés dans l'Empire Ottoman: (fin du XVIII e-début du XX e siécle) [Actes du Colloque de (1980: Strasbourg)],** Publiés par Jean-Louis Bacqué-Grammont, Paul Dumont, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), 1983, s. 261-262. Mısır Eyaleti bütçesinin 1884 yılına ait gelir-gider kalemleri için bkz; EK: 10.

dördüncü ve beşinci yıllarda ise sırasıyla % 2, % 3 ve % 4 olmak üzere beş yılda toplam % 10 zam yapılacaktı. Ayrıca bu tarihten itibaren, iltizamın el değiştirmesine veya parçalara bölünerek devredilmesine izin verilmeyeceği belirtilmişti. Bununla birlikte taliplisi çıkmayan yerlerde aşar bir veya iki yıllığına ihale edilebiliyordu. 1847 yılında tımar sahipleri ve zaimlerin dirliklerine el konularak kendilerine hayat boyu olmak üzere tımarın yarı bedeliyle emekli maaşı ödenmeye başlandı. Ayrıca, bu dönemde de açık artırma usulü tamamen terk edilmiş değildi.[218]

Kırım savaşı (1853-55) süresince birlikte uygulanan emanet ve iltizam usulleri yerini tekrar sadece iltizam usulüne bırakacaktı. 21 Aralık 1855 tarihli nizamnamede aşar ve rüsumatın mutlaka açık artırma (müzayede-i aleniye) ile ihaleye verilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Buna göre, taşralarda her bir kazanın öşür geliri öncelikle kaza meclisinde köy köy ve sonra sancak meclisinde ve nihayet eyalet merkezinde talipleri arasında açık artırma yapılıp bedeli mahallinde mirî fiyat üzere nakden mal sandığına teslim olunacaktı. İhale yapan sorumlu kişiler, valiler ve mutasarrıflardı. İhale sırasında önceden belirlenen bedellere ulaşılamaz ise defterler Hazine-i Celile'ye gönderilecek ve Hazine tarafından kaza bazında rüsumat ihalesi Şubat ayı sonunda, aşar ihalesi ise Haziran sonuna kadar açık artırma yoluyla yapılacaktı. Burada iki sancağın ihalesinin bir mültezime verilmeyeceği belirtilmişti. Nizamnameye göre adi rüsumat bir senelik; gümrük, zeytin aşarı ve balık saydiyyesi iki senelik; aşar bir senelik ve icabına göre iki senelik ve imarlarına dikkat olunmak şartıyla emlak-ı miriye çiftlikatı ve memlehalar iki seneden beş seneye kadar olmak üzere iltizama verilecekti. Memurların iltizam almaları ise memuriyetten istifaları şartına bağlanmıştı.[219]

Yukarıda bahsi geçen nizamnameden sonra yayınlanmış bir talimatta ise bundan böyle her kazaya ait aşarın sadece köy bazında açık artırma yoluyla ihale edileceği belirtilmişti. Talibi bulunmayan karyelerin ise emaneten idare edilmesi

[218] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 74.
[219] "Aşar ve Rüsumatın İhale ve İdare-i Müzayedesine Dair Nizamname", **Düstur**, T: 1, C: 2, 11.R.1272 (21.12.1855), s. 41-46; **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 1, 11.R.1272 (21.12.1855), s. 39-42.

yoluna gidilecekti.[220] Bu sistem de başarılı olamamıştı. Çünkü mültezimler[221] bir sancağın aşarını toptan alıp kaza ve köylere bölerek ikinci derece mültezimlere ve bunlar da aşarı yine kendileri almayıp üçüncü derece mültezimlere satmaya başlamışlardı. Öşür hâsılatı elden el dolaşmaya başlayınca her mültezim kendi kârını düşündüğü için sonuçta, mükelleflerin verdiği vergiyle Hazine'ye giren vergi geliri arasındaki fark giderek açılmaya başlamıştı. Dolayısıyla açık artırma usulüne 1861 yılında son verildi.[222]

Tanzimat sonrasında devletin malî uygulamalardaki merkeziyetçi eğiliminin arttığı ve mültezimlerin yolsuzluklarına karşı çeşitli yöntemlere başvurulduğu görülmektedir. Bunlardan biri de tahmis yöntemidir. 9 Şubat 1861 tarihinde yayınlanan Vâridât-ı Öşriye Nizamnamesi'ne göre her kasaba ve köyde aşarın cari yıldan önceki beş yılın satış bedelleri toplanarak beşe bölünecek[223] ve bu bedel yıllık olarak beş yıl süresince maktuen köy ve kasaba ahalisine ihale olunacaktı. Önceki beş yıl içerisinden bir yılın ihale bedeli tespit edilemediği takdirde, miktarı belli olan dört yıl içerisinden en düşük miktarlı olan bedel dikkate alınarak yıl sayısı beşe[224] tamamlanacaktı. Şayet bu beş yıldan iki yılın ihale bedeli tespit edilemezse, miktarı bilinen üç yıldan en düşük miktarlı olan ihale bedeli dikkate alınarak yıl sayısı dörde, geriye kalan beşinci bedel ise miktarı en yüksek olan yılın ihale bedeli olarak yazılacaktı. Bu yöntemler mahsurlu göründüğü takdirde, daha önceki senelerin bedeli dikkate alınarak bu beş yıllık miktar tamamlanacaktı. Nizamnamede tahmis yönteminin amacı açık bir şekilde ifade edilmişti. Buna göre, "*Devlet-i Aliyye'nin bu*

---

[220] "Vâridât-ı Öşriyenin Karye-be-Karye İhalesi Hakkında Zeyl-i Nizam", **Düstur,** T: 1, C: 2, s. 47-48 (Tarihsiz).

[221] Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan bazı ülkelerde verginin tarh ve tahsil işi şirketlere de verilebiliyordu. Aksoy, **a.g.e.,** s. 217.

[222] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 75. Dönem sonunda dahi, özellikle aşiretlerin yoğun olduğu Arap bölgesinde mültezimlik yapan aşiret şeyhlerinin/ağalarının tahsilâtı düşük gösterip; gelirin büyük bir kısmını zimmetlerine geçirmeleri olağan durumlardan biridir. Spesifik bir örnek (Köysancak Kazası -Musul-) için bkz; Sinan Marufoğlu, **Osmanlı Döneminde Kuzey Irak (1831-1914),** İstanbul, Eren Yay., 1998, s. 183, s. 199-200.

[223] Bu dönemde Avrupa'da arazi vergisi hesaplanırken tahmis yöntemi kullanılıyordu. Ancak burada, beş yıllık ortalama *fiyatın* yine beş yıllık ortalaması hesaplanan mahsulâtla (*miktarla*) çarpılarak elde edilen sabit değer her dönüm için arazi vergisi olarak alınıyordu. Said Paşa da bu yöntemin Osmanlı Devleti'nde kullanılmasını tavsiye etmişti. **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 152-153.

[224] Ayrıca, mahsul fiyatı değiştikçe bir yılsonundaki ortalama fiyat önceki dört yılın ortalama fiyatına zam veya tenzil edilerek gelecek yıl için yeni arazi vergisi belirlenmiş olacaktı. Bkz; **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 153.

usulü ittihaz buyurmaktan murad-ı âlisi, mücerred ahali-i Memalik-i Mahruse'yi mültezim mezaliminden kurtarmak ve herkesin mahsulâtını vakt-ü zamanında istediği gibi eküp biçip kaldırmakta serbest olmasını istihsal eylemek"ti. Ayrıca, nizamnamede her mahallin en üst mülkî amirinin tahmis uygulaması sırasında teftiş turlarına çıkıp uygulamayı denetim altında tutacakları vurgulanıyordu.[225]

Tahmis usulüne dair yayınlanan nizamnameden kısa bir süre sonra, 22 Şubat 1861 tarihinde yayınlanan nizamnamede tahmis usulünün uygulanması görevi, maktu bedelin "*tevzi ve tahsil kılınmasını bir kat daha temin için*" taşir meclislerine verilmişti. Buna göre taşir meclisleri, köylerde din görevlisi ve muhtarla o mahallin ileri gelenlerinden oluşacaktı. Taşir meclisi zeytinyağı, ipek ve tütünden başka ot, meyve, bal, pamuk, sebze ve her türlü hububat vesair mahsulâttan yetiştikçe öşür bedelini tahsil edecek ve bu bedel kabzımal görevini üstlenen muhtarlar tarafından makbuz karşılığında mal sandıklarına teslim edilecekti. Ürünün miktar bilgisi köylüler tarafından taşir meclisine bildirilecek, lüzum halinde meclisin tahkikat hakkı saklı tutulacaktı.[226] 28 Şubat 1861 tarihinde ise "*aşarı ahalisine ihale olunmayan mahallerin karye be karye bilmüzayede mahallî mültezimlerine ihalesi hakkında talimat*" yayınlanarak bu durumdaki aşarın açık artırma ile mültezimlere köy bazında ihale edileceği belirtiliyordu.[227] Öteden beri aşar hâsılatı kendisine terk edilen vakıflar da taşir işlemlerini yine kendileri yapıyorlardı. Doğal olarak, ağnam ve keçi resimleri de vakıflara bırakılabiliyordu.[228]

---

[225] Meclis-i Ali-i Hazain'de nizamname üzerine yapılan uzun görüşmeler, tartışmalar, hazırlanan taslaklar ve nihayet nizamnamenin son hali için bkz; **BOA, İ.MMS** 21/928, 28.B.1277 (09.02.1861). Tahmis yöntemine göre tahsil edilmiş aşarın hesaplarını gösteren örnek defterler için bkz; **BOA, ML.d** 925, H. 25.07.1278 (26.01.1862); **BOA, MAD** 14407, R. 1277-1281 (1861-66).

[226] **Düstur**, 11 Ş 1277 (22.02.1861), s. 284-290.

[227] **Düstur**, 17 Ş 1277 (28.02.1861), s. 291-293.

[228] **BOA, İ.MVL** 422/18517, 29.S.1276 (27.09.1859). Aşar vergisinde bölgeye göre muafiyetler de veriliyordu. Örneğin aşiretlerin yoğun olduğu Halep'te Akidan Aşireti için tesis edilen Habur adlı mahalde 1869'dan itibaren buradaki yirmi çiftlik üç yıl boyunca aşar vergisinden muaf tutulmuştu. **BOA, A.MKT.MHM** 433/43, 19.L.1285 (02.02.1869). Midhat Paşa dönemi Bağdat Vilayeti'nde Dicle nehrinin kuzey batısındaki bölge tapu yoluyla yine o bölgenin aşiretlerine verilmiş ve aşiretler sadece öşür vergisiyle mükellef tutulmuşlardı. Benzer ayrıcalık beş yıllığına sadece aşar ve ağnam vergileriyle mükellef tutulan Süleymaniye'ye göç eden Caf aşiretine de verilmişti. Keiko Kiyotaki, "Ottoman Land Policies in the Province of Baghdad (1831-1881)", **Dissertation (PhD)**, Madison, University of Wisconsin, 1997, s. 192-193.

Uygulamada taşir meclisleri istenen sonucu verememişti. Çünkü nüfuz sahibi mükelleflerden aşar tahsilâtı olması gerektiği gibi yapılamıyor, aşar ürünü saklanamayıp çürütülüyor, korunabilen ürünler satılamıyor, idarenin yetersizliğinden kaynaklanan noksan bedeller tekrar köylüye tevzi ediliyor ve sonuçta gelecek yıla birçok bakaya kalıyordu. Anadolu'daki köy bazında ihale yöntemi de başarılı olamamıştı. Köy bazında küçük birimlere talipler çıkmayınca aşar kaza ve sancak bazında Hazine ya da taşra meclislerince ihale ediliyordu.[229] Merkezî idareye göre, aslında taşir memurları suistimal yapmasa aşar geliri daha çok artacaktı.[230]

Taşir meclislerinin uyguladığı tahmis usulü Rumeli'de 1871 yılına kadar devam etti. Bu dönemde Anadolu'da aşarın köy bazında bir yıllığına açık artırma yoluyla ihale usulüne devam edilmişti. Ancak bu uygulamalar başarısız olunca tüm bölgelerde tekrar açık artırma usulüne geri dönülecekti. Aşarın idare ve ihalesi de vilayet idarelerine terk edilmişti.[231] Bu amaçla, 9 Haziran 1871 tarihinde iradesi yayınlanan vâridât-ı öşriyenin ayrıntılı talimat-ı cedidesinde aşarın önceden kaza merkezinde köy bazında ve sonraları sancak başında kaza bazında ve nihayetinde vilayet merkezinde kaza ve sancakça açık artırma yoluyla ihale edilmesi yönteminin vakit kaybına ve bir takım sorunlara sebep olmasına binaen 1871'den itibaren aşarın kaza merkezinde karye bazında ihale edilmesi kararlaştırılmıştı. Aşarın köy bazında ihalesi mümkün olmadığı takdirde kaza bazında ihaleye açılmasına da cevaz verilmişti. Ancak bir sancağın veya vilayetin aşarı toptan açık artırma ve ihaleye konu olamayacaktı. Açık artırma her kazada mahsulün alınmasından bir ay önce başlayacaktı. Ayrıca müteselsil kefalet yoluyla köy ahalisi tarafından toptan kendi köylerini deruhte ve iltizam edebilecekleri de belirtilmişti. Vakıflara ait aşar bedelinin beşte biri mal sandıklarına, geriye kalan kısmı ise kendilerine bırakılacaktı. Mültezime verilecek öşür ise sekizde bir (% 12,5) olarak belirlenmişti. Aşar bedelinin mültezim tarafından Temmuz-Aralık ayları arasında, hâsılatın geç yapıldığı yerlerde ise Eylül-Şubat arasında altı eşit taksitle tahsil edilmesi gerekiyordu. Aşarın iltizama verilememesi durumunda emaneten idare edileceği ve bu konuda uyulacak usullerin nasıl olacağı ayrıntılı şekilde açıklanmıştı. Bu durumda dörder beşer köy

[229] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 509-510; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 138.
[230] **BOA, Y.A.Res** 27/24, H. 1300 (1882-83).
[231] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 75.

birleştirilip bir kol adı altında emaneten idare edilecekti. Bir sancak veya iki üç kazasının aşarı emanete kalırsa livada Aşar Müdürü namıyla bir müdür ve icabına göre iki üç kâtip tayin edilecekti. Aşarın tahsili esnasında "*asla hizmet-i zatiyede kullanılmamak*" şartıyla gerekli görüldüğü zaman süvari ve piyade zaptiyenin istihdam edilebileceği belirtilmişti. Tahsil sırasında çeşitli yöntemler kullanılmaktaydı. Aşarın tahsili, muaşşir (aşar memuru) tarafından demet sayımı veya taneleri kileyle ölçme yöntemleriyle ya da numune yöntemiyle[232] yapılabiliyordu. Aynen tahsili yapılan aşarın demetleri köyde tahsis olunan beylik harmanına getiriliyor, burada samanından ayrılan zahire köyün ambarına[233] naklediliyordu. Burada zahireden ayrılan saman, ücretli olarak köylüye terk edilmekteydi. Aşar hâsılatının harmandan ambara nakli ücretsiz yapılacaktı. Şayet harman ile ambar arasındaki mesafe bir saati aşarsa, köylüler mahallî meclisin kararlaştıracağı ücret üzerinden hâsılatı ambara taşıyacaklardı. Ambarda bulunan hâsılat Kasım ayı sonuna kadar köy ahalisi tarafından civarda bulunan kasaba veya iskeleye ya da pazar yerlerine ücret karşılığında nakledilecekti. Ücret mahallî meclis tarafından her İstanbul kilesi için saat bazında hesaplanacaktı. Ayrıca, tahsilâtının ayni olarak yapılması gereken mahsul, tarafların rızası ile kaza idare meclisinin de uygun görmesiyle bedelen alınabilecekti. Bu mahsulâta örnek olarak, arpa, buğday, mercimek, fasulye, nohut, boya tohumu sayabiliriz. Ambarlarda bulunan arpa ve buğdayın bir kısmı da askere verilir ya da çevre mahallere gönderilirdi.[234] Üzüm, incir ve bal öşrü ise bedelen tahsil edilmekteydi.[235]

1871 yılında pilot olarak seçilen Tuna ve Aydın vilayetlerinde aşar Hazine'den gönderilen müstakil memurlarca emaneten idare edilmeye başlanmıştı.[236]

---

[232] Bu yöntemler için ayrıca bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 530.

[233] Zahire ambarının idaresi sandık eminine verilebilirdi. Bkz; **BOA, ML.d** 353, s. 3.

[234] "Bil-umum Vilayetler Vâridât-ı Öşriyesinin Müzayede ve İhale ve İdaresi Hakkında Talimat-ı Cedidedir." **BOA, DUİT** 97/59, 23.Ra.1288 (12.06.1871); **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 7, s. 132-144.

[235] **Dütur,** T: 1, C: 3, 10 Ş 1282 (29.12.1865), s. 239-242; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 128.

[236] **BOA, Y.EE** 26/15, 30.Za.1287 (21.02.1871) (1287'den itibaren ağnam resminin emaneten idaresi kararlaştırılan yerlerde çalıştırılacak memurların görevlerine dair talimatname); **Millet Kütüphanesi, Ali Emiri Kavanin Tasnifi (AEKvn),** No: 240 (Aydın Vilayeti'nde emanet usulünün tesisine dair talimat). Aydın Vilayeti diğer vilayetlere göre ekonomik ve malî öneminden dolayı merkezî idare tarafından önem verilen vilayetlerden biriydi. Dönem sonuna yine Aydın ve Midilli Sancağı'na özgü aşar konusunda nizamname hazırlanmıştı. "Ba İrade-i Seniyye Hazreti Hilafet Penahi Bu Kere Tesis Olunan Aydın Vilayeti ve Midilli Sancağı Aşar Nezaretinin Vezayifine Mahsus Talimattır", **A.DVNS.NZAM.d** 11, 24 Z 1324 (08.02.1907), s. 228-231. Bu

Suriye, Bağdat, Musul, Trablusgarp ve Bingazi vilayetlerinde ise eski usule devam edilecekti.[237]

Bu arada aşar vergisinin tahsilâtı konusunda verilen bir kararı, çalışmanın birinci bölümünde bahsettiğimiz tevsi-i mezuniyet uygulamalarına örnek olarak gösterebiliriz. 1866 yılı öncesinde taşrada ihaleye verilemeyen ve emaneten idaresi kesinleşen gelirlerin bu yöntemle idare edilmesine dair taşradan merkeze yazı yazılarak izin istenilir ve yılsonunda tekrar hesaplar çıkarılarak gelecek yıl için hangi yöntemin benimseneceği sorulurdu. Ancak emaneten idaresi kesinleşen gelirler için merkezden izin istenilmesi işlemlerin gecikmesine sebep oluyordu. Merkezî idare bu aksaklığı gidermek üzere taşra yetkililerinin böyle bir durumda merkezden izin almaları zorunluluğunu ortadan kaldırmıştı.[238]

1876 yılında vilayet ve liva idare meclisleri üyelerinin de aşar ve rüsumat iltizamına katılabilecekleri vilayetlere bildirilmişti. Bu karara gerekçe olarak, Kânûn-i Esâsî gereğince iltizam dolayısıyla açılacak davaların artık mahallî meclislerde değil de divan-ı temyizler ve temyiz ve dava meclislerinde görüşülecek olması nedeniyle meclis üyelerinin davalarda karar verici konumlarının kalmaması gösterilmiştir. Başka bir sebep ise, azalara iltizama katılma hakkı verilmediği durumda "*vâridât-ı devlete pey sürecek kimse kalmayacağı*" öne sürülmüştür. Bu karara göre memurlar ve kâtipler iltizama katılamayacaklardı. [239]

1879 yılında Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun yabancı üyeleri aşarın arazi üzerinden maktu biçimde alınan bir vergiye dönüştürülmesini ve mükelleflerin de aşar borçlarını eski yöntemdeki gibi ayni olarak ya da yeni sistemdeki gibi maktu biçimde bedelen ödemeleri konusunda tercih yapabilmeleri önerilmişti.[240] Aynı yıl Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun ön ayak olduğu bir ihtisas komisyonu (Aşar Komisyonu) kurulmuştu. Bu komisyona göre aşar, devletin büyük bir bölümünde emaneten idare edilmeli ve bu tahsil biçimi kurumsal yapıyla güçlendirilmeliydi. Bu

---

nezaret Aydın ve Midilli'deki iltizam ya da emaneten idare edilen aşarın tüm işlemlerinden sorumlu olacaktı (md. 1).

[237] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 75; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 512.

[238] **BOA, İ.MVL** 551/24715, 29.Za.1282 (15.04.1866).

[239] **Düstur**, T: 1, C: 4, 16.C.1293 (09.07.1876), s. 407-409.

[240] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25.R.1297 (06.04.1880).

amaçla "Aşar Emaneti" kurulmalı ve taşrada etkin bir kadrolaşmaya gidilmeliydi. Göçebe aşiretlerin yaşadığı Bağdat, Halep, Trablusgarp ve Diyarbekir gibi bölgelerde ise iltizam yöntemiyle tahsile devam edilecekti. Ayrıca Anadolu ve Rumeli'nin bazı bölgelerinde tecrübe amaçlı arazi üzerinden maktuen (bedelen) vergi alınmalıydı. Aşar komisyonun tavsiyeleri padişah tarafından onaylanmış ve bahsi geçen aşar idaresi de 1880 yılı başında ağnam vergisinin tahsil işini de kapsayacak biçimde Aşar ve Ağnam Emaneti[241] adıyla oluşturulmuştur. Ancak bütün bu çabalar istenen sonucu verememiş, aşarın emanet yöntemiyle tahsili başarısızlıkla sonuçlanmıştı. Başarısızlığın temel sebepleri, Aşar ve Ağnam Emanet'inin organizasyon masrafının yüksek olması, emanet görevlilerin yaptıkları yoksuzluklar, aşar depolarının yetersiz olması, dünya piyasalarında buğday fiyatlarının düşmesi ve en önemlisi de aşarın çoğunlukla nakde çevrilmesi zor olan ayni biçimdeki tahsilâtıydı.[242]

Merkezî idare aşarın emaneten tahsil yönetiminin bilançosunu görmek üzere 1882 yılı sonunda özel bir komisyon kurmuştu. Bu uygulamanın baş aktörü olan Aşar ve Ağnam Emaneti hazırladığı raporda, 1880-1883 döneminde aşar, ağnam ve canavar gelirlerindeki azalmanın fiyatlardaki azalmadan kaynaklandığını belirterek; tahsilât miktarı 1880 yılı fiyatlarıyla hesaplandığında aslında vergi gelirlerinin reel anlamda artmış olduğunun görüleceğini öne sürüyordu. Bununla birlikte bu raporda Aşar ve Ağnam Emaneti'nin devlete olan maliyetinden hiç bahsedilmiyordu. Oysa vilayetlerden aşarın emaneten idaresinden dolayı ortaya çıkan masraflar ve etkinsizlik konularında şikâyetler gönderiliyordu. Vilayetlerce emaneten idare yöntemine alternatif olarak sunulan, yine daha az maliyetli olduğu öne sürülen iltizam yöntemiydi.[243]

Arşiv kayıtlarından anlaşıldığı kadarıyla, bu dönemde aşar vergisinin idaresinde birçok zarar ve yaklaşık 500.000 liralık bir masraf ortaya çıkmıştı. Oysa

[241] Emanetin taşra teşkilatlanması; vilayet merkezinde nazır, sancak merkezinde müdür ve kaza merkezinde ise bir memur istihdamı biçimindeydi. Ayrıntı için bkz; "Bu Kere Ba İrade-i Seniyye Teşkil Olunan Aşar ve Ağnam Emanetiyle Maiyeti Memurlarının Suret-i Tertibi ve Vezaifini Mübeyyin Talimat-ı Mahsusadır", **BOA, A.MKT.ŞD**, 53/5, 21.S.1297 (03.02.1880). Bu birim için ayrıca bkz; **BOA, Y.EE** 36/19, H. 1297 (1879-80).

[242] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 220; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 75-76; Ö. Faruk Bölükbaşı, **Tezyid-i Vâridât ve Tenkih-i Masârifât II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare**, İstanbul, Osmanlı Bankası Yayınları, 2005, s. 38-42, s. 58-59.

[243] **BOA, ŞD** 300/9, 03.B.1301 (29.04.1884).

bu durumun ıslahına dair Şura-yı Devlet tarafından 1884 yılında[244] hazırlanan bir rapor, altı ay Meclis-i Vükela'nın dosyaları arasında okunmadan bekletilmişti. Bu sırada, Suriye Valisi Hamid Paşa 1884 yılı aşarını ahaliye ihale ederek 150.000 lira fazla gelir elde etmişti.[245]

Arşiv kayıtlarından rastladığımız isimsiz bir rapor, aşar ve ağnamın yukarıda bahsedilen Aşar ve Ağnam Emaneti gibi bir yapılanmayla emaneten tahsil edilmesi düşüncesinin öncesinde de olduğunu gösteriyor. 1870 yılında yazılan bu rapora göre, mevcut iltizam sistemi esasta iki amaca hizmet etmeliydi. Bunlardan ilki ihale yoluyla henüz hâsılat alınmadan bir iki taksitin Hazine'ye girmesiydi. İkincisi ise, hâsılatın yıl ortasında alınması dolayısıyla o zamana kadar geçen sürede ihale bedelinin peşinatı ve bir iki taksit alınıp Hazine'yi parasız bırakmamaktı. Ancak bu yıllarda bahsi geçen iki amacın da gerçekleştirilemediği açıktı. Çünkü önceleri aşar Mart ayı başında ihale edilerek bu miktarın 1/5'i ya da 1/6'sı peşinat olarak alınırdı. Ama bu hem devlet hem de mültezimler için kötü bir tahsil yöntemiydi. Çünkü henüz hâsılat belli olmadan ihaleye başlanılmasına ne devlet ne de mültezimler yanaşıyordu. Dolayısıyla bu durum ihalenin gecikmesine Hazine'nin de zarara uğramasına sebep oluyordu. [246]

Raporda, emanet yönteminin iltizam yöntemine oranla daha faydalı olacağı belirtilip karşıt görüşlere cevap olarak da; mültezimlerin hep kârlarını düşündükleri için bekledikleri fiyatlar gerçekleşmezse ürünü bekletip satmadıkları hatırlatılarak, devletin böyle yapmayıp uygun gördüğü rayice göre daha çabuk biçimde ürünü nakde çevireceği iddia edilmektedir. Dahası devlet ürünü satamasa dahi başka kaynaklardan para bulacaktır ve aynı zamanda elinde de ayni olarak tahsil ettiği aşar bulunacaktır. Oysa mevcut iltizam sisteminde, mültezimden alacağını tahsil edemeyen devlet borç almakta, ayni olarak tahsil edilen aşar geliri de mültezimin elinde kalmaktadır. Raporda, bu yöntemin yerleşmesi durumunda yabancı tüccarların

[244] Aynı yıl aşarın emaneten idaresinden vazgeçilerek köylülere ihale edilip tahmis usulüyle alınmasına dair Islahat-ı Maliye Komisyonu'nca rapor hazırlanmasına rağmen Hazine-i Hassa Nazırı Agop Paşa bu fikre karşı çıkmıştı. **BOA, DH.MKT.PRK** 1348/30, 11.M.1303 (20.10.1885). Agop Paşa'nın görüşlerini her zaman dikkate aldığı bilinen Abdülhamid II'nin de ona ikna olduğu anlaşılıyor.

[245] **BOA, Y.PRK.AZJ** 9/67, 04.Za.1301 (26.08.1884).

[246] **BOA, Y.EE** 26/8, 24.Z.1286 (27.03.1870).

artık devletin sattığı zahireyi tercih edeceği öne sürülmektedir. Zira alım satımda devlet güvencesi vardır ve ürün de mültezim ya da tüccarların yaptığı gibi perakende değil toptan biçimde satılmaktadır. Raporda emaneten tahsil yöntemini idare etmek üzere, özel bir heyet tarafından yönetilen Rüsumat İdaresi gibi bir yapılanmaya gidilmesi önerilmektedir. Buna göre vilayet merkezlerinde birer baş memur, livalarda ikinci ve kazalarda da üçüncü derecede özel memurlar ve lüzumlu kadar da kâtip atanmalıdır. Hâsılat zamanında tahsilât için muaşşirler ve tahsildarlar muvazzaf biçimde istihdam edilmelidir. Rapora göre, bu idarenin Hazine'ye yükleyeceği maliyet ise mevcut sistemde mültezimlerin beyan ettikleri masraflardan dolayı hazinenin uğradığı ortalama % 15'lik kayıpla hemen hemen aynı miktarda olacaktır.[247] Ancak çok öncesinden ifade edilen bu iyi niyetli ifadeler, yukarıda bahsedildiği üzere, on yıl sonra somutlaşınca reeldeki karşılığını bulamamıştır.

Sonuçta, 1886 yılının başından itibaren tekrar iltizam yöntemine geri dönüldü. Bu dönemde aşarın ihalesinde köylülerin mültezimlere tercih[248] edilmeye başlanması dikkat çekicidir. Aşar ve Ağnam Emaneti İdaresi de isim ve işlevi değiştirilerek, İhalat İdaresi (İhale-i Aşar Müdüriyeti) adını almış ve ertesi yıl diğer bazı rüsumatın idaresinden de sorumlu tutulup Aşar ve Rüsumat İdare-i Umumiyesi biçiminde değiştirilmiştir.[249]

1886 yılından itibaren aşarın köy bazında müzayede ve ihalesine karar verilmişti.[250] 10 Mayıs 1887 tarihli Aşar Nizamnamesi'yle, belediye meclisi ile ticaret ve ziraat odaları reisi ve azasıyla ketebesinden başka memurların, -yukarıda bahsedilen 1876 yılındaki kararın aksine- meclis ve mahkeme azalarının, kalem kâtiplerinin ve diğer devlet hizmetlilerinin iltizama katılmalarının yasak olduğu

[247] **BOA, Y.EE** 26/8, 24.Z.1286 (27.03.1870).

[248] Aşarın köy halkına ihale edilip mültezimlerin devre dışı bırakılması yıllar sonra Şakir Paşa tarafından Vilâyat-ı Sitte Genel Müfettişliği sırasında Amasya Sancağı, Merzifon ve Gümüşhacıköy kazaları ve buralara bağlı köylerde uygulanmış ve başarılı olmuştu. Bu uygulamada köylüler vergi memurlarını kendileri tayin etmiş ve maaşlarını da kendileri ödemişlerdi. Ancak bu uygulama çevre köylerden gelen isteklere rağmen Maliye Nezareti tarafından devam ettirilmemiştir. Özbek, "Anadolu Islahatı", s. 74.

[249] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 76, s. 78; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 516. "A'şar ve Ağnam Emaneti'nin Lağvı ile A'şar ve Rüsumat İdare-i Umumiyesi Teşkili Hakkında İrade" için bkz; **Düstur**, T: 1, C: 5, 27 Za 1304 (17.08.1887), s. 942-943.

[250] **BOA, MV** 8/3, 20.Ca.1303 (28.02.1886).

vurgulanıyordu. Bu nizamnameyle, önceden öşrü alınmayan enginar, sakız ve asma kabağı da öşre tâbi tutulmuştu. Öşrü bedelen alınması gereken mahsulâtın öşür bedelleri mahallî meclis tarafından belirlenecekti. Bu mahsulât; tütün, ipek, özel mülkiyete ait ormanların kereste hâsılatı, biçilip demet edilmesi mutad olan buğday, arpa ve emsali, mısır, pamuk, afyon ve haşhaş, zeytin ve baldan oluşuyordu. Üzüm ve diğer meyve ile sebzenin ve otun aşarı bedelen ya da aynî olarak alınabilecekti. Aşar açık artırma yöntemiyle bir yıllığına, zeytin aşarı ise iki yıllığına ihale edilebilecekti. Aşar yine köy bazında ihaleye verilecekti. Yalnız, palamut, afyon, ipek, zeytin, meyan kökü ve bal gibi hububat aşarından ayrı biçimde ve toptan satıla gelen bazı mahsulâtın aşarı, kaza veya sancak bazında iltizama verilebilecekti. Aşar ihalesinin teftiş ve kontrolünde yine vali, defterdar ve sair ilgili memurlar sorumlu idi. İhale zamanında üç dört kaza bir daire[251] farz olunup bu dairelerin birine liva mutasarrıfı, diğerine muhasebeci ve diğerine vilayet ve liva meclis azaları ile memurları giderek ihaleyi yöneteceklerdi. Bu nizamnamede diğerlerinden farklı olarak, mültezimlerin aşar tahsilâtını geciktirmelerinden dolayı ortaya çıkan zararı[252] engellemek için yeni bir usul belirlenmişti. Şöyle ki, bir köy ahalisi harmanların hazır olduğunu mültezime haber verdikten itibaren mültezim üç gün içerisinde mahsulü taşire başlamaz ise taşir masrafı da mültezime ait olmak üzere, ihtiyar meclisi tarafından mahsulün taşiri yapılıp harmandan kaldırılmasına izin verilecekti.[253]

23 Haziran 1889 tarihli iradeyle küçük değişiklikler yapılan Aşar Nizamnamesi'ne göre hanelere ait olup bir dönümden az olan yerlerden öşür alınmayacaktı. Odun ve kömür, öşürden müstesna idi. Aşarın bir yıllığına açık artırmayla köy bazında iltizama verilmesine devam edilecekti. Aşarın açık artırma ve

[251] Bu durumun istisnaları da vardı. Hüdavendigar Vilayeti'nin Kütahya Sancağı'nda 1891'de kaza ve nahiyeler beş daireye ayrılıp her biri için ayrı ayrı ihale memurları gönderilmişti. Mutasarrıflık tarafından bu işlemin sebebi olarak; mahsulâtın bir mevsimde idrak etmesi ve kazaların da birbirlerine uzak olması dolayısıyla daire sayısında azalma olduğu takdirde Hazine'nin zarar edeceği gösterilmişti. Şura-yı Devlet'in Dâhiliye Dairesi nizamnamenin bir maddesinden aykırı olsa da; aşar memurları beş idareye de gönderildiği ve işlemlerin yerine getirildiği için bu uygulamayı kabul etmişti. **BOA, A.MKT.ŞD** 104/48, 04.Ca.1309 (06.12.1891); **A.DVNS.NZAM.d** 2, s. 294-303.

[252] Yaşanan gecikmelerden dolayı artık verimli yerlerden dahi zahirenin büyük bir kısmı alınamaz olmuştu. **BOA, Y.PRK.AZJ** 55/87, (Tarihsiz).

[253] Nizamname metni için bkz; **BOA, A.d** 9, s.1-15, 1 Haziran 1303 (13.06.1887).

ihalesi için Maliye Nezareti'nce özel memurlar gönderilecekti. Ayrıca vali ve defterdar da aşarın ihalesinden sorumlu idi ve teftiş hakları vardı. [254]

Bu dönemde aşarın taşradaki tahsil işlemleri merkez tarafından takip altında tutuluyordu. 1888 yılından sonra Maliye Nezareti'nin yeni teşkilatı içerisindeki Tescil Şubesi'nde, her ay vilayetlerden gelen ve aşar ve ağnam tahsilâtını içeren jurnaller tetkik olunur, sonra defterlerine kaydedilirdi. Aşarın ihalesi sırasında kaza üzerine ihale bedellerini bildiren telgraflar geldiği için aşar bilgisi zaten kaydedilmiş oluyordu. Bu iki kayıt, tatbik ve tetkik olunduktan sonra tahsilâtın takibi mümkün olmaktaydı.[255]

Aşar vergisi ülkenin her yerinde nizamına göre tahsil edilmemekteydi. Bölgeye göre farklı uygulamalar da söz konusuydu. Halep, Ayıntab ve Urfa'nın bağ ve bahçelerinden alınmakta olan aşardan sarf-ı nazarla bağ ve bahçelerin emlak add ve itibar olunarak öşre mukabil *irad vergisi* alınması hakkında Halep Vilayeti valiliğinden gelen tahriratın icabının yapılması kararlaştırılmıştı.[256] İrad (kıymet) vergisi, o yılın mürettebatına (tevzi edilen vergilerine) eklenerek tahsil edilecekti. Bu verginin 1871-72 yılından itibaren alınmaması ve tekrar öşür vergisinin uygulanması Şura-yı Devlet'çe kararlaştırıldığı ve Maliye Nezareti'ne bildirildiği hâlde "*her nasılsa ol vakit vilayete bildirilmediği anlaşıldığından işbu karar ve irade hükmünün 99* (1883-84) *sene-i maliye ibtidasından itibaren mevki-i icraya*" konulmasına karar verilmişti. Ancak binde sekizlik "irad vergisi" usulüne Halep'te devam edilmesi Şura-yı Umur-ı Maliye ve Vâridât İdare-i Umumiyesi'nce uygun bulunmuştu. Bu kararın arkasında önemli sebepler yatıyordu. Öncelikle bu yerlerin emlak addedilmesi sebebiyle işlemlerin emlak idaresince yapılması gerekiyordu. İkincisi vergi konusunu oluşturan fıstık ağaçları iki üç yılda hâsılat veriyor ve susuzluk hâsılatı düşürüyordu. Ayrıca aşar usulüne dönülüp emaneten idare edilecek olsa

[254] **Düstur**, T: 1, C: 6, 24 L 1306 (23.06.1889), s. 365-383 Aşarın ihale ve kefalet konularında aynı tarihli iradeyle yapılan birkaç düzeltme ve tadilat için bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 4, 23 Haziran 1889, s. 104-105.

[255] Mehmet Zeki Pakalın, **Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930)**, 180/1, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., 1977, s. 44.

[256] **BOA, A.MKT.MHM** 398/5, 18.N.1284 (13.01.1868); **A.MKT.MHM** 421/82, 10.C.1285 (28.09.1868).

masrafların neredeyse vergi geliri kadar olacağı tespit edilmişti. Yapılacak suistimaller de göz önüne alınması gereken diğer bir önemli sebepti.[257]

Aşarın brüt hâsılat üzerinden alınması üretim aşamasında önemli maliyetlere katlanan ziraatçılar için olumsuz bir uygulamadır. Abdurrahman Vefik, 20. asrın başlarında dahi, Osmanlı Devleti'nde Avrupa'daki gibi modern tarım uygulamalarının başlamaması sebebiyle net hâsıla üzerinden öşür alınması zamanının henüz gelmediği yorumunu yapmıştır.[258] Aslında Osmanlı tarım üretiminde modern tekniklerin Avrupa'ya göre sınırlı oranda kullanılması brüt hâsıla ile net hâsıla arasındaki farkı da azaltmaktadır. Yani ziraatta ne kadar gelişkin yöntemler yapılırsa masraflar da o kadar çok olacağı için safi gelirle brüt gelir arasındaki fark da o kadar açılacaktır. Bu durum da Osmanlı örneğinde olduğu gibi ziraatçıları tembelleştirmekteydi. Sonuç olarak, ziraatın gelişmemiş olması aşar hâsılatının azlığını; mevcut yöntemin devamının ve aşarın sabit oranlı tahsilinin de ziraatın gelişmesini engellemesi birbirini besleyen iki unsur olmuştur. Selanik maliye müfettişi Faik Nüzhet, bu olumsuz durumu kısmen de olsa aşmak için Avusturya örneğinde olduğu gibi üretimi masraflı olan tarım ürünlerinin (keten) daha basit yöntemlerle üretilenlere (buğday) nispetle daha düşük oranlı vergilendirilmesini tavsiye etmiştir.[259]

Aşar için hazırlanan H. 1310/1892-93 tarihli bir layihada aşarın beş yıllık ortalama hâsılatı hesap edildikten sonra safi hâsıla üzerinden tahsil edilmesi gerektiği tavsiye edilmektedir. Layihaya göre, aşar iltizamatından dolayı Hazine büyük zarara uğramakta ve birçok bakaya kalmaktadır. Mevcut aşar iltizamı yöntemiyle elde dilen on hisseden yalnız 7'si, belki daha aşağısı Hazine'ye girmektedir. Emaneten idare durumunda ise % 10 masraf ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple rapora göre on yıl müddet için belirlenecek safi geliri bulmak için arazi-i mezrua ve gayri mezrua ile mahsul veren bağ ve bostanların iki ay içerisinde sahipleri tarafından beyanname yoluyla bildirilmesi zorunlu tutulmalıdır. O mahallede oluşturulan bir komisyon bu

[257] **BOA, ŞD** 297/41, 24.S.1301 (25.12.1883).
[258] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 17-18.
[259] Faik Nüzhet, "Aşar", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 3, No/S: 12, 28 TE 1325 (10.11.1909), s. 439-441.

beyanları sonradan tetkik edecektir.[260] Kadastro sayımı dahi bitirilememiş bir ülkede safi geliri hesaplamak; üstelik bunu, çoğu hesap işlerinden anlamayan mülk sahiplerine yaptırmak doğrusu o dönem için bir hayal olsa gerektir. 1909 yılına gelindiğinde Konya'nın Erdek Kazası'nda emlak tahririnin "otuz yıldan beri" yapılamamasından dolayı "…*emlak defatirinde Ali'nin tarlası Veli'nin üzerinde*" görünüyordu. Başka bir örnekte ise, vefat eden babadan intikal eden emlak hem ölen kişinin hem de çocuklarının üzerine kayıtlıydı. Tahsildarların bu durumdaki bir kadastro sayımıyla işlerini yapması doğal olarak imkânsızdı.[261]

On dokuzuncu asrın sonuna gelindiğinde, aşarın ihalesinde hala bir düzen oturtulamamıştı. Aşarın köy halkına ihale edilmesi usulü yine başarısızlıkla sonuçlanmıştı. Çünkü köy halkı bazı yerlerde (örneğin Erzurum'da nüfuzlu ağaların ihaleye katılmalarından dolayı korkularından) ya ihaleye yanaşamıyor ya da ihaleye sundukları peyler yeterli görülmüyordu. Sonuçta vilayet idareleri tekrar mültezimlere muhtaç kalmışlardı.[262] Bununla birlikte, mültezimler sayıca az olduklarını ve onlardan başka ihaleye katılabilecek kimse olmadığını bildiklerinden, aralarında anlaşarak teklifte bulunmayıp resmi ihale süresini geçiriyorlardı. Böylece defterdarın kendilerini ihaleye çağırmasını ve ikna etmesini(!) sağlayarak ihale bedeli konusunda ellerini güçlendirmiş oluyor ve sonuçta daha düşük bir bedelle ihaleyi alıyorlardı.[263]

6 Haziran 1896 tarihli tecrübe amaçlı hazırlanan talimat gereğince Rumeli vilayetlerinin her bir kazasında aşar vergisinin arazi vergisine eklenerek tahsil edilmeye başlanması amaçlanmış[264] ve on iki maddelik bir talimat[265] hazırlanmıştı.

---

[260] Kostadi?, Vâridât-ı Öşriyenin Tanzimine Dair Layiha-i Acizanemdir, bkz; **BOA, Y.EE** 334, 1310.
[261] **Konya Gazetesi**, No: 1903, s. 1, 20 KS 1324 (02.02.1909).
[262] **BOA, A.MKT.MHM** 678/1, 1.M.1314 (12.06.1896). Kudüs'te bu durumun tam tersi de yaşanabiliyordu. Bazı köylerin aşarını tahsil edecek mültezim bulunamadığında, aşar daima ucuz fiyattan köylüler üzerine ihale edilmekte idi. Buralarda, gerçek olmayan davalar tertip ederek mültezimleri yıldıranlar köylüler idi. bkz; Fatma Rezan Hürmen, **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, C: 1, 1. Bsk., İstanbul, Pınar Yay., Mart 2006, s. 135, s. 148-149.
[263] Engin Deniz Akarlı, "Economic Policy and Budgets in Ottoman Turkey, 1876-1909", **Middle Eastern Studies**, Vol.: 28, No: 3, July 1992, s. 448.
[264] Ayrıca bkz; "Rumeli Vilayat-ı Şahanesine Mahsus Mevad-ı Islahiye Layihası" **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 10 Nisan 1312 (22 Nisan 1896), s. 274-276.
[265] Rumeli Vilayat-ı Şahanesinin Herbirine Merbud Kazaların Birinde Tecrübeten Mevki-i İcraya Va'z Olunmak Üzere Aşarın Arazi Vergisine Zammıyla İstifası Usulüne Dair Talimattır" **BOA, A.DVNS.NZAM.d 7**, 6 Haziran 1896, s. 187-190.

Söz konusu talimata göre, her köyün 1893, 1894 ve 1895 yıllarının hisse-i maarif ve menafileri ile birlikte tespit edilen aşarı toplanıp üçe bölünecek ve bu miktar o köy için aşar bedeli olarak kabul edilecekti. Her köy için belirlenecek aşar bedeline o köyün öşre tâbi olan arazisinin son yıl için kararlaştırılmış olan arazi vergisi eklenerek[266] toplam miktar o köyün aşar ve arazi vergisi kabul edilecekti (md 1). Aşar ve arazi vergisi Eylül başlangıcından itibaren her ayın başında tahsil edilmek üzere toplam altı taksite bölünmüştü (md 4). Aşar ve arazi vergisinin toplam miktarını belirlemek ve müfredat defterini hazırlayarak kaza idare meclisine sunmak üzere her kazada Hazine tarafından gönderilmiş bir memur bulundurulacaktı. Hazine memuru bu işi mahallî hükûmetçe kaza idare meclisinden ve eşrafla muteber kişilerden belirlenecek üç-beş kişi beraberinde icra edecekti (md 9).

Aslında aşarın arazi üzerinden tahsili -talimatta belirtildiği gibi- tüm vilayetlerin birer kazasında değil üç pilot kazada yapılmıştır. 1896 yılında Edirne'nin Baba-yı Atik (Baba Eski), Manastır'ın Naslic ve Kosova'nın Preşova kazalarında "*ba teslis vergi üzerine zam yolunda*" tahriri başlamıştı. Bu uygulamaya henüz yeni başlanılmasından, ahalinin bir kısmının silâhaltında olmasından ve diğer sebeplerden dolayı ilk yıl bakaya birikmiş, tahsilât istenilen seviyeye ulaşmamıştı. Bununla birlikte, 1894 yılı aşar tahsilâtının tahakkuk miktarının % 90'ını geçmesi sebebiyle

[266] Talimatta hesaplamaya dair şu örnek verilmiştir; örneğin, bir köyün üç yıllık ortalama aşar miktarı 4.000 kuruş ve o yılın arazi vergisi ise 1.000 kuruş ise, o köyde 100 kuruş arazi vergisi vermekte olan şahıs öşr ve arazi vergisi olmak üzere bir kalemde toplam (400 + 100) 500 kuruş aşar ve arazi vergisi ödeyecek; 3.500 kuruş aşarı ve 700 kuruş da arazi vergisi olan bir köyde, 80 kuruş arazi vergisi ödeyen bir mükellef (400 + 80) toplam 480 kuruş aşar ve arazi vergisi ödeyecektir (md. 2). Bu ifadeyi birinci örnek için; 0.25X=100 (1), ikinci örnek için de ve 0.20X=80 (2) formülleriyle sadeleştirebiliriz. Bu formüllerdeki X işareti bu mükellefin ödemesi gereken aşar vergisini göstermektedir. (1) nolu formüldeki 0.25 değeri talimattaki ilk örnekte gösterildiği gibi bir köyün toplam arazi vergisi (1000 kuruş), toplam aşar vergisinin (4.000 kuruş) % 25'i yani dörtte biri iken, bu durumda -aşar vergisi arazi vergisi miktarına göre tahsil edileceğine göre- 100 kuruş arazi vergisi ödeyen bir kişinin (100/0.25 hesabıyla) X= 400 kuruş aşar vergisi ödeyeceği anlamına gelir. (2) nolu formülde de hesap aynıdır; ikinci örnekte bir köyün arazi vergisi (700 kuruş), aşar vergisinin (3.500 kuruş) % 20'si yani beşte biri iken 80 kuruş arazi vergisi ödeyen mükellef yine (80/0.20 hesabıyla); X= 400 kuruş aşar vergisi ödeyecektir. Kısaca bu formüle göre, köy üzerine hesaplanan toplam arazi vergisinin toplam öşür vergisine oranı azaldıkça –ceteris paribus- kişisel aşar vergisi miktarı artacaktır. Arazi vergisini az ödeyenden aşar vergisini fazla alma politikası köyler arasında gelir dağılımını nisbi olarak dikkate alan ve düzelten bir uygulama olacaktır. Talimatta verilen yukarıdaki örnekte toplam arazi vergisi oranı % 25'den % 20'ye düşmesine, kişisel arazi vergisi miktarı da 100'den 80'e düşmesine rağmen ödenecek aşar vergisi (400 kuruş) korunmuştur. Kişinin arazi vergisi yine 100 kuruşta kalsaydı (0.20 X=100 formülünden) 500 kuruş aşar vergisi ödeyecektir.

Meclis-i Vükela'ca bu yönteme 1897 ve 1898 yıllarında da devam edilmesi kararlaştırıldı.[267]

Arazi üzerinden aşar tahsilâtı aslında Sivas Vilayeti'nin seçilmiş üç köyünde tecrübe amaçlı -Şakir Paşa'nın gözetimi altında- uygulanmıştır. Şakir Paşa bu yöntemin Erzurum Vilayeti'nde de uygulanmasına başlanacağını İstanbul'a bildirse de, Meclis-i Mahsus tarafından Erzurum uygulamasından vazgeçilerek Sivas'taki tecrübe amaçlı bu uygulamaya devam edilebileceği cevabı verilmişti. Bu karara sebep olarak; Vilâyat-ı Sitte ıslahat programında böyle bir maddenin olmadığı, kendilerine danışılmadan böyle bir teşebbüse girilemeyeceği ve bu teklif kabul edilirse diğer dört vilayetin de bu uygulamayı talep edeceği gibi gerekçeler öne sürülmüştü.[268] Literatürde bahsedilmeyen diğer bir istisnai uygulama yine Vilâyat-ı Sitte'de yaşanmıştır. Askerî sınıftakilere aşar iltizamı verilmediği ve bu askerlerin mültezimlere kefil olamayacakları bilinen bir uygulama olsa da, Vilâyat-ı Sitte'de aşar ihale zamanının geçmeye başlamasından dolayı bir an önce bu işlemin bitmesi için Erzurum Vilayeti Bayezid Sancağı'nda aşarın 1892 yılı için aşiretlere ve Hamidiye Alayı'ndaki askerlere ihalesine ve askerlerin aşiretlere iltizam verilirken kefaletlerinin kabul edilmesine izin verilmişti. Bayezid Sancağı'na bağlı köylerin onda dokuzu Hamidiye Alayları'na mensup olduğu için sonraki yıllarda da bu uygulamaya devam edilmişti.[269] Hamidiye süvari alaylarında görevli olanlar aşar ve ağnam vergilerini Hazine adına tahsil etmeleri şartıyla virgüden muaf tutulmuşlardı. Buradaki virgü tanımı, şahsî vergi, temettü vergisi ve ikamet edilen hane ve müştemilatını içeriyordu. Bu muafiyetten kişinin yalnızca kendisi ve ailesi yararlanabilirdi. Ayrıca akar niteliğinde olan emlak ve müsakkafat bu muafiyet kapsamına girmiyordu.[270]

8 Nisan 1905 tarihinde aşarın arazi üzerinden tahsilâtına dair yayınlanan talimatta, devlet tarafından belirlenecek mahallerde hisse-i maarif ve menafi ile birlikte aşar bedelatının maktuen toplanacağı tekrar vurgulanmıştır. Talimata göre

[267] **BOA, DH.TMIK-S** 11/99, 17.S.1315 (18.07.1897); **A.MKT.MHM** 678/1, 1.M.1314(12.06.1896).
[268] **BOA, A.MKT.MHM** 678/1, 1.M.1314 (12.06.1896).
[269] **BOA, A.MKT.MHM** 678/1, 1.M.1314 (12.06.1896).
[270] **BOA, ŞD** 418/32, 06.Z.1322 (11.02.1905).

aşar vergisi, taşraya giden tahrir ve tevzi heyetlerince mükelleflere tevzii edilecekti. Tevzi işlemi aşarın önceki beş yıllık gelirinin beşe bölünmesiyle elde edilen ortalama değer dikkate alınarak beş sınıfa ayrılan arazi üzerinden yapılacaktı. Hurma, zeytin, incir ve palamut gibi ağaçların öşür bedeli ağaç başına tevzi olunacak ve üç sınıf üzerinden alınacaktı. Harir öşrü[271] ise tahmis yöntemi dışında ayrıca tahsil edilecekti.[272] Bu talimat Manastır'ın 30 köyünde ve Selanik, Kosova ve Manastır vilayetlerinin merkez kazalarında ve 1908 yılında Anadolu vilayetlerinin bazı kazalarıyla Manastır ve Kosova'nın dört kazasında uygulanmış, ancak idarî ve teknik yetersizlikler sebebiyle istenen başarı elde edilememiştir.[273]

İçeriği önceki nizamnamelerden çok fazla farklı olmayan 22 Haziran 1905 tarihli nizamnameyle milhiye (tuz), ebegümeci, semizotu, salata, marul, pırasa ve ıspanak gibi mahsulât öşürden istisna tutulmuştu. Vilayet merkezi olan kazalarda ve müstakil livalarda mahsulâtın fiyatı mal memurunun tahriren ihtarı üzerine belediye meclisi tarafından belirlenecekti. Aşar yine Hazirandan itibaren altı taksitle tahsil edilecekti. Hububattan ayrıca ihale olunan sebze, meyve, kavun ve karpuz gibi mahsulâtın öşür bedeli üç taksitle alınacaktı. Üzüm, mısır ve emsali mahsulât bedeli ise dört taksitle tahsil olunacaktı.[274]

1321 (1905-06) malî yılı genel bütçe hazırlık çalışmalarında da aşarın arazi üzerine taksim edilmesi konusu ele alınmıştır. Buna göre, uygulamasına Rumeli vilayetlerinde başlanan bu usulün 1905 yılından itibaren Anadolu'nun birkaç kıyı vilayetinin, demir yolu hattı üzerinde ve ticaret yapılan yerlerinin merkez kazalarında uygulanmasına karar verilmişti.[275] Aşarın arazi üzerinden tahsil edilmesi Said Paşa'ya göre de en adil yöntemdi. İngilizlerin Kıbrıs'ta bu yöntemi uygulaması tahsilâtın bakaya kalmadan gerçekleşmesini sağlıyordu.[276] Aşar üzerine hazırlanan

---

[271] Harir öşrünün tarh ve tahsil yöntemleri hakkında ayrıntı için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 564-69.
[272] "Aşarın Arazi Üzerinden Suret-i İstifasını Mübeyyin Talimattır", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 10, 25 Mart 1321 (07.04.1905), s. 283-291.
[273] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 521-22.
[274] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 10, 9 Haziran 1321 (22.06.1905), s. 342-359.
[275] **BOA, Y.MRZ.d** 13021, 9 Nisan 1321 (22.04.1905); **Y.MRZ.d** 13119, 18 Mayıs 1321 (31.05.1905); Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 177. Ayrıca bkz; **BOA, DH.MKT** 968/1, 20 Mayıs 1322 (02.06.1906). Bunlardan biri Kudüs Sancağı'nın Tafe Kazası'ydı. Bkz; **a.a.b.**
[276] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 152.

tarihsiz ve isimsiz bir layihada yine aşarın maktuen alınması gerektiği belirtilip Said Paşa gibi İngiltere örneği verilmiştir. Ancak burada İngilizlerin maktuen tahsil usulü için Hindistan örneği verilmiştir. Aşarın maktuen tahsilinin nasıl yapılacağı da birkaç yıllık aşarın ortalama değeri üzerinden veya emlak üzerinden alınacak bir vergiden ibaret olacağı belirtilmiş ve nakden veya ayni hangisi uygun olursa o yolla ödenebileceği eklenmiştir. Bu layihada İngilizlerin Osmanlı idaresinden yapmasını istedikleri reformlar madde madde sıralanmıştır. Konumuz açısından bizi ilgilendiren ilginç bir öneri vergi tahsilâtıyla ilgilidir. İngilizlere göre iltizam sistemini ilga ile 10 yıl cari olacak bir kanun en yakın zamanda hazırlanarak, bu kanunu uygulamak üzere ekserisi Avrupalı olan tahsildarlar atanmalıydı.[277] Aşarın arazi vergisine dönüştürülmesi amacı İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin programları arasında yer almaktaydı. Ancak bu plan uygulanamamıştır. [278]

II. Meşrutiyet döneminde, aşar genelde taşra idare meclisleri kararıyla iltizama verilir, iltizam gerçekleşince mültezimlere uygun taksitlerle senetler imzalattırılırdı. Tahsil aşamasında ise, vadeler geldikçe mültezimler parayı mal sandıklarına teslim etmek zorunda idiler. Mültezim bedeli teslim etmezse faiz işler ve aynı zamanda icra memuru vasıtasıyla kendisinin ve kefilinin[279] malı haczolunurdu. Emaneten idare olunan aşarda ise, görevliler defterler tutarak aynen alınan mahsulâtı mirî ambara yığarlardı. Mal müdürü de parası peşin olmak veya muteber bir kefil göstermek şartıyla veresiye biçimde mahsulü satar[280] ve bedelini

---

[277] **BOA, Y.PRK.AZJ** 55/87, (Tarihsiz). İstanbul Konferansı'nda alınan kararlardan ve bazı sonuçlarından bahsettiği için bu layihanın 1876 yılında toplanan bu konferanstan kısa bir süre sonra hazırlandığını tahmin ediyoruz.

[278] Abdüllatif Şener, **Sona Doğru Osmanlı: Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar**, Ankara, Birleşik Yay., 2007, s. 57.

[279] Kadınların tespit edilmesinde yaşanan güçlükler yanında, mühürlerini inkâr edip kendilerinin haberi olmaksızın borçlu tarafından kefil gösterildiklerini ya da kandırıldıkları gibi bahanelerle kefillik görevini yerine getirmekten imtina etmeleri sebebiyle vergilerin iltizama verilmesinde kadınların kefil olması yasaktı. **BOA, A.MKT.ŞD** 88/22, 20.R.1306 (24.12.1888).

[280] Emaneten idare edilen aşarın aynen tahsil edilen ve satılarak nakde çevrilmesi gereken miktarı vilayet gazetesinde ilan edilerek müzayedeye (açık artırmaya) sunulurdu. Örnek olarak, Kastamonu'da emaneten idare edilen aşardan Daday Kazası'na bağlı bir köy ambarında bulunan ve cinsleri belirtilen miktarların 05-26 Ocak 1899 tarihleri arasında müzayedeye çıkarıldığına dair Vilayet Muhasebesi'nin ilanı için bkz; **Kastamonu Gazetesi**, No: 1276, 13.N.1316 (25.01.1899), s. 3. Açık artırmaya katılacak olanlar bulundukları mahallin mülkî idaresine ya da Vilayet Muhasebeciliği ve Vilayet İdare Meclisi'ne başvurmak zorunda idiler. Müzayede günleri sabit değildi, beş ila 30 gün arasında süreler belirlenebiliyordu. Aydın Vilayeti'nin sancak ve kazalarında yapılan aşar mahsulü açık artırmaları için bkz; **İzmir Gazetesi**, No: 331, 11 Temmuz 1294

mal sandığına yatırırdı. Aşarı Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne verilen yerlerde ihaleyi yine taşra meclisleri icra ederse, senetler bu idarenin emrine tanzim olunurdu.[281]

3.1.1.8. Ağnam Resmi

Ağnam vergisi aslında şer'i hukuka dayanan zekât[282] bağlamında bir vergi olmakla birlikte, Osmanlı uygulamasında koyunlardan farklı bölgelerde farklı isim ve oranlarla birçok vergi alınmıştır. En eski koyun vergilerinden biri adet-i ağnamdır. Zaman ilerledikçe değişik koyun vergilerinin salınmasının esas sebebi doğal olarak yaşanan ekonomik sorunlardır. Bu zorunluluktan doğan bir vergi de ekonomik alan ve önem bakımından en önde gelen *ondalık ağnam* vergisidir. Ondalık ağnam vergisi 18. asrın sonuna doğru koyun temininin zorlaşması sonucu ve Hazine'ye yük getirmeksizin askerlerin et ihtiyacının karşılanması amacıyla salınmıştı.[283]

Koyun yetiştirme imkânlarının sınırlı olduğu Anadolu ve Arabistan, ondalık ağnam vergi uygulamasının dışında tutulmuştu. Ondalık ağnam dışında koyun ve keçi üzerinden alınan diğer resimler; adet-i ağnam, geçit (müruriye) resmi, ağnam bacı, zebhiye (kesim) resmi, yapağı resmi, bedel-i ağnam resmi ve yaylak kışlak gibi resimlerdi. Bunlar içerisinde ondalık ağnam resminden sonra ikinci en önemli resim olan adet-i ağnamla diğer koyun vergileri de 1858'deki tek vergi uygulamasına kadar alınmaya devam edilmiştir.[284]

Tanzimat'ın başlarında ağnam resmi koyun ve keçi üzerinden beşer kuruş bedelle "resm-i maktu" ve yirmişer para "mübaşiriye" alınmak üzere tahsil

---

(23.07.1878), s. 4. İzmir'de maliye müfettişi ve aşar nazırı, beraberindeki yardımcısı, vilayet idare meclisinden bir aza ve aşar müdürüyle birlikte Urla iskelesine giderek aşar malından olan mevcut üzümleri taliplilerine satmıştı. Bkz; **İzmir-1313 Gazetesi**, No: 120-18, 21 Eylül 1314 (14.09.1898), s. 2. Ayrıca bkz; **Konya Gazetesi**, No: 1969, 11 Mayıs 1326 (24.05.1910), s. 3.

[281] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 223.

[282] Osmanlı vergi kayıtlarında rastlanmayan *zekât* ifadesi Hicaz Vilayeti'nin salnamesinde 1300 malî yılı gelirleri arasında "*zekât yani aşar*" biçiminde gösterilmiştir. Bkz; **1301 Hicaz Vilayeti Salnamesi**, Def'a 1, H. 1301, s. 168.

[283] Ahmet Uzun, **İstanbul'un İaşesinde Devletin Rolü: Ondalık Ağnam Uygulaması (1783-1857),** Ankara, TTK Yay., 2006, s. 43. Ondalık ağnam resminin tahsili koyunların onda birinin piyasa fiyatının altında bir mirî fiyat üzerinden satın alınmasıyla yapılıyordu. Ahmet Uzun, ondalık ağnam uygulamasının başlangıcı olarak *onda bir* ve *mirî fiyat* unsurlarının ilk olarak bir arada uygulandığı 1783 yılını vermektedir. Bkz; Uzun, **a.e.,** s. 57.

[284] Ayrıntı için bkz; Uzun, **Ondalık Ağnam Uygulaması**, s. 44-54.

ediliyordu. Tanzimat'la birlikte ağnamın aynen tahsil yöntemi ve ağnam üzerinden alınan çeşitli resimler de -yaylak ve kışlak resimleri hariç- lağvedildi. Bir tür *sermaye vergisi* olan bu uygulama birçok şikâyete sebep olmuş, ancak 1857 yılına kadar devam etmişti.[285] Muhassıllık uygulamasından sonra 1857 yılına kadar geçen sürede ise ağnam vergisinin bir kısmı aynen, kalanı da bedelen tahsilâtı yapılmak üzere iltizama verilmiş, ancak mültezimlerin yaptıkları yoksuzluklar sebebiyle istenen sonuca ulaşılamamıştı. 1857 yılında ayni olarak onda bir hesabıyla alınan ondalık ağnam vergisine son verildi.[286]

1857-58 malî yılından itibaren ilk olarak Rumeli bölgesinde ondalık ağnam ve adet-i ağnam vergilerinin yerini alan "ağnam vergisi" tahsil edilmeye başlandı. 1858 yılında Anadolu'da da diğer koyun vergilerinin kaldırılıp tek bir ağnam vergisi tahsiline geçilmesiyle bu uygulama tüm ülkede yaygınlaştırılmış oldu.[287] Böylece taşra meclisleri tarafından koyun veya keçi yavrusu, yünü ve elde edilen sütü dikkate alınarak yapılan *brüt gelir tahmini* üzerinden % 10 resim alınmaya başlandı. Ancak bölgeler arasında hayvanlardan elde edilen hâsılatın farklı olması ve dolayısıyla ödenecek olan resimlerin de değişken olması sebebiyle bazı sürü sahipleri, verginin tahsil döneminde sürülerini düşük resim ödenen bölgelere götürmeye başlamışlardı.[288] Bu durum günümüz maliye literatüründe kullanılan vergi arbitrajı kavramını hatırlatmaktadır.

1858 yılında yıllık brüt gelirin % 10'u hesabıyla ağnam vergisi; Edirne'de 4 kuruş, Selanik'te 3.5 kuruş olarak belirlenmişti. Diğer Rumeli vilayetlerinde alınan resim miktarı 1.5 ile 3 kuruş arasında değişmekteydi.[289] Anadolu ve Arabistan vilayetlerinde ise koyun başına 60 para alınması kararlaştırılmıştı. Sonradan buralarda da brüt gelire göre ağnam resmi alınması uygun görülerek 1864 yılından itibaren uygulanmak üzere, ağnamın yıllık geliri 20 kuruşun altında olan sancaklarda ağnam üzerinden eskisi gibi 60 para, İstanbul'a yakın mahaller ağnamıyla keçilerden

[285] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 480-481.
[286] Uzun, **Ondalık Ağnam Uygulaması**, s. 46, s. 53; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 142
[287] Bkz; Uzun, **Ondalık Ağnam Uygulaması**, s. 55-56, s. 59.
[288] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 64; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 228; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 143-144.
[289] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 64; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 482; Sudi, **a.g.e.,** C: 2, s. 126-127.

dörder ve diğer mahaller ağnamından en az 2, en çok 3 kuruş resim alınmaya başlandı.[290]

Taşrada mevcut ağnam ve keçinin yıllık hasılatına göre 1864'ten itibaren yeniden resim tahsis kılındığı sırada Kastamonu Sancağı'nda mevcut ağnamın 24, adi keçinin 16.5 ve tiftik keçisinin 50 kuruş yıllık hasılatları olduğu mahallinden bildirilmiş, bunun üzerine koyun ve adi keçinin her birinden 2 kuruş ve tiftik keçisinin[291] her birinden 4 kuruş[292] resim alınmasına karar verilmişti. Görüldüğü üzere burada % 10 vergi kuralına uyulmamıştır. Bu zamdan dolayı ağnam rüsumu meyanında olup ağnam üzerinden alınan otlak, kışlak ve yaylak gibi rüsumatın ilgasına ve ağnam resminin emaneten idaresine dair irade yayınlanmıştı.[293] Konya'ya bağlı kazalarda koyun ile keçiden 4 tiftik keçisinden 3.5 kuruş alınırken Alaiye Kazası'nda yerli koyun ve keçiden 3.5 ve tiftik keçisinden 3 kuruş alınmakta idi.[294]

Vilayet Nizamnamesi'nin uygulanmaya başladığı dönemde bazı vilayet ve livalarda ağnam tacirlerinden % 3 oranında temettü vergisi tahsiline kalkışıldığı haberleri geliyordu. Bunun üzerine, merkezî idare tarafından "*ağnam ve keçinin temettü ve ticaret-i saireye mukayese olmayarak devletin bu hayvanattan aldığı rüsumat ashabının kâr ve temettülerine mukabil*" bulunduğundan, koyun ve keçi ticareti yapanlardan hem adet-i ağnam resmi ve hem de temettü vergisi almanın adaletli olmayacağı belirtilmişti. Sadece ağnam ticaretiyle meşgul olanlardan temettü vergisinin alınmaması, fakat ağnam ticareti yanında başka bir sanat ve ticaretle meşgul oldukları takdirde bu faaliyetleri üzerinden temettü vergisinin alınması gerektiği Meclis-i Vâlâ kararıyla ilgili yerlere tebliğ edilmişti.[295]

---

[290] Sudi, **a.g.e.,** C: 2, s. 128-129.

[291] Ankara, Kastamonu vilayetleri ile Konya ve Hüdavendigar vilayetlerinin Ankara sınırındaki mahallerinde beslenilen tiftik keçileri için 1858'de dört kuruş resim konulmuşken 1871'de 6 kuruşa çıkarılmış 1874'te yaşanan kıtlık sebebiyle tekrar dört kuruşa düşürülmüştü. Bkz; Süleyman Sudi, **a.g.e.,** C: 2, s. 137.

[292] 11 Ağustos 1887 tarihli iradeyle tiftik keçileri üzerinden alınan resim 4,5 kuruştan 3 kuruşa indirilmiştir. **BOA, A.d** 9, s. 70-71.

[293] **BOA, MAD** 13579, 25.Ca.1281 (26.10.1864), s. 23, md. 79.

[294] **BOA, İ.ML** 50/1320-S-19, 20.S.1320 (29.05.1902).

[295] **BOA, BEO.AYN.d** 937, 24.N.1283 (30.01.1867).

1871-72 malî yılından itibaren en yüksek ağnam resmi 4 kuruş olarak devam etmiş, miktarın daha düşük olduğu vilayetlerde ağnam resmine 20-40 para arasında zamlar yapılarak resim ortalama 3-4 kuruş arasında tespit edilmişti. Ancak uygulamada ağnam resmi istenilen düzeyde tahsil edilemiyordu. Örneğin Bosna'da yaşanan iç karışıklıklar sebebiyle ağnam resmi düşük fiyatla (2 kuruş) tespit edilmek zorunda kalınmıştı.[296] Bağdat'ta istisnai uygulama yapılmaması için resim miktarı Halep ve Diyarbekir'deki gibi 3 kuruş olarak tahsil edilmek istenilmesine ve iradesi de çıkmasına rağmen,[297] zaten 60 para miktarında alınan ağnam resmi 1874'ten itibaren ancak 100 paraya (2 kuruş 20 para) çıkarılabilmişti.[298] Bağdat valisine göre, bu miktara bile "*söz ve gürültü*" eden olacaktı. Zira Bağdat'ta aynı zamanda eskiden beri "*kasaphane rüsumatı*" Hazine adına toplanıyordu. Bağdat Vilayeti'nin "adet-i ağnam resmini" de diğer vilayetlerde olduğu gibi -örneğin 4 kuruşa- artırmak kasaphane resminin lağvedilmesini gerektirecekti ki bu da sadece kasapların işine gelecek bir uygulama olurdu.[299]

1880'lerin başında Edirne'de koyun üzerinden 4.5 kuruş alınıyordu. Ağnam resmi yukarıda bahsedildiği gibi farklı hâsılat düzeyleri sebebiyle vilayet içerisinde farklı tutarlarla alınıyordu. Örneğin, Selanik'in bazı kazalarında, ağnam ve keçiden 3.5, bazı nahiyelerinde 4, bazı kazalarında ise 4.5 kuruş tahsil ediliyordu.[300] 1880-81 ve 1897-98 yıllarında Yemen Vilayeti hariç olmak üzere diğer vilayetlerde koyun başına iki defa yirmişer para zam yapıldı.[301]

4 Şubat 1888 tarihli ağnam resmine dair talimatnameye göre, resmin tahsili için köylerde sayım kolları oluşturulacaktı. Kaza meclisi tarafından köylere tayin edilecek bu sayım kolları için bir memur, bir muharrir ve lüzumu kadar yaya ve atlı kolcu bulundurulacaktı. Kaza merkezinde bulunacak sayım kollarının tayini de liva

---

[296] Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 143-44, s. 205.
[297] **BOA, İ.MMS** 41/1660, 27.Za.1287 (18.02.1871).
[298] **BOA, A.MKT.MHM** 473/89, 22.Z.1290 (10.02.1874).
[299] **BOA, İ.MMS** 48/2044, 10.Z.1290 (10.02.1874).
[300] **BOA, MAD** 13235, R. 1296 (1880-81), s. 12, s. 18.
[301] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 65; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 483. 1880'de canavar resmine de 20 para zam yapılmıştır. Sudi, **a.g.e.,** C: 2, s. 134-35. Bölükbaşı'na göre, 1880'de Yemen, Hicaz ve İşkodra vilayetleri dışında tüm vilayetlere ağnam ve canavar resmine 20 para zam yapılmıştı. Hicaz dışındaki yerlerde ise şehirlere gelen develerden 10 kuruş vergi alınması kararlaştırıldı. Bkz; Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 43.

meclisi tarafından yapılacaktı. Her yıl Mart ayından on beş gün önce köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri tarafından köyün koyun ve keçi miktarları ile sahiplerinin isimlerini gösteren defterler kaza merkezine götürülmek zorunda idi. Ağnamın sayımı ise Martın başlangıcından yirmisine kadar bitirilecekti. Sayım aşamasında koyun ve keçiler ayrı ayrı sayılacaktı. Ağnam resminin tahsili Mart, Nisan ve Mayıs aylarının sonlarında[302] eşit taksitlerle alınacaktı. Bu üç aylık süre içerisinde her kaza merkezinde sayım ve tahsilât işlerine yardım etmek üzere bir kâtip istihdam edilecekti. Bazı mahallerde köylülerin koyun ve keçilerini verginin düşük olduğu yerlere götürmeleri sorununa bu nizamnameyle bir çare bulunmuş gibidir. Şöyle ki, koyun ve keçilerini başka yere götürmek isteyenlerin öncelikle koyunlarını saydırıp, sonra tezkere alarak götürebilecekleri kuralı getirilmişti. Hatta sayımı yapılmamış koyun ve keçilerin başka yerlere götürülmesini engellemek üzere Mart ayının başlangıcından birkaç gün önce geçit yerlerine kolcular yerleştirilecekti.[303]

3 Şubat 1898'de ve 14 Ocak 1905 tarihli ağnam nizamnamelerine göre Bağdat Vilayeti'nde ağnam resmi 3.5 kuruş, Erzurum, Halep, Kastamonu, Konya'nın Akseki Kazası'nın dışındaki mahallerinde 4 kuruş, Hüdavendigar, Aydın'ın Garbi Karaağaç ve Tavas kazaları dışındaki mahallerinde, Selanik'e bağlı Cum'a Kazası'nda 5 kuruş, Selanik'te ve Edirne'nin Semadirek adası dışındaki diğer mahallerinde ise 5.5 kuruş olarak tahsil edilmeye başlanmıştı.[304]

Kâğıt üzerinde alınan bu önlemler fiiliyatta pek de etkili olmuyordu. Örneğin, 1908'de Kosova Vilayeti'ne bağlı Prizren Sancağı'nda yapılan teftiş sonucu ağnam sayım işinin yapılamadığı, ağnamın sayım döneminde yine başka yerlere kaçırıldığı ve ağnam memurlarının işini savsakladığı görülmektedir.[305] Resmî belgelerde

---

[302] Bu talimatnamenin hazırlanmasından önce ağnam tahsili farklı yerlerde farklı zamanlarda yapılıyordu. Örneğin 1883-84'te Musul ve Halep vilayetlerinde bazı emsali vilayetler gibi ağnam tahsilâtına Şubatın on beşinde başlanıyordu. **BOA, ŞD** 299/6, H. 1301 (1883-84). Ancak 1905'te Halep Vilayeti'nde ağnam resminin tahsiline Martın on beşinden önce başlanmaması kuralına uyulduğunu Halep Valisi'nin telgrafından öğreniyoruz. **Y.PRK.UM** 74/91, 29.Z.1322 (06.03.1905).

[303] "Ağnam Resminin Suret-i İdare ve İstifa'sına Dair Ta'limatname", **BOA, A.d** 11, 5 Şubat 1888, s. 133-140.

[304] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 492-493. Abdurrahman Vefik'e göre bu nizamnamelerden özellikle ilki uygulama alanı bulmuştur. 11 Şubat 1908 tarihli kararla birkaç vilayet dışında vilayetlerin büyük bir kısmında ilk nizamnamenin uygulanmasına devam edilmiştir. Vefik, **a.e.,** s. 489-493.

[305] **BOA, TFR.I.TF** 3/243, 21.S.1326 (25.03.1908).

bahsine rastlanmayan bu konuya, Morawitz açıklık getirmektedir. Yazar, kontrol memurlarının geleceği zaman köy halkının koyunlarını Emlak-ı Hümayun meralarına gönderdikleri bilgisini vermektedir. Burada aslında danışıklı dövüş söz konusudur. Çünkü çiftçiler koyunlarını muhtarlar, tahsildarlar ve Emlak-ı Hümayun bekçilerinin bilgisi dâhilinde bu meralara getirmekteydiler.[306]

Aşiretlerin yoğun olarak yaşadığı Erzurum Suriye ve Bağdat bölgelerinde ağnamın sayım ve tahsil işinde hem jandarma hem de asker kullanılmak zorundaydı. Bu zorunluluk 1895 yılında hukukî bir metine (talimat) de dönüştürülmüştü.[307]

Ağnam resmi, sahipleri ya da muhtarlar tarafından doğruca mal sandığına yatırılmak zorundaydı. Ancak Bağdat'ta aşiretlerin vergilerini mal sandıklarına teslim etmemeleri sebebiyle ağnam resmi bu vilayette 20 para aidatla tahsildarlar tarafından toplanmak zorunda kalınıyordu. Şura-yı Devlet'in Dâhiliye Dairesi'nde görüşülen bu konu için uygulamanın yerinde olduğu ve alınan aidatın da mutedil bulunduğu belirtiliyordu.[308] Sonraki yıllarda da aynı sorun devam etti. Bağdat'taki ağnamın neredeyse tamamı iki aşirete ait olduğu için tahsilât güçlükle yapılıyordu. Üstelik vilayette emlak sayımı hala yapılamadığı gibi "*muhtarlar ve kabzımallar gibi vesaid teşkil olunama*"ması sebebiyle kanuna aykırı olarak tahsilât işinde jandarma ve zabitler tahsildar sıfatıyla çalıştırılıyorlardı. Merkezî idare de Bağdat'ta henüz tahrir işlemi yapılamadığı için, Tahsil-i Emval Nizamnamesi'nin 14. maddesine dayanarak; burada eski usul tahsil yöntemlerine ve tahsilât işinde askerî personel kullanılmasına göz yumuyordu.[309]

Ağnam resminin sayım ve tahsiline dair 14 Ocak 1905 tarihli talimatta, ağnam sayımının yapılacağı günler her bir vilayet için ayrıca belirlenmişti. İnceleme

---

[306] Morawitz, **Türkiye Maliyesi,** s. 69. Anadolu Genel Müfettişi Şakir Paşa, hayvanların alım-satımları ve kesimhaneye verilmeleri sırasında matbu ve mühürlü kuponların kullanılmasını sağlayarak, vergi kaçakçılığının önüne geçmeyi planlamıştı. Bkz; Ali Karaca, **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993, s. 94.

[307] "Dördüncü, Beşinci ve Altıncı Ordu-yı Hümayunlar Dâhilinde Ağnam Resminin İstifası İçün Askerî Nizamiye-i Şahane Bulundurulması İcab Eden Mahallerde Cereyan Edecek Muamelatı Havi Talimattır." bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d 7**, 11 Nisan 1311 (23.04.1895), s. 63-65; **BOA, İ.KAN** 1/1312L1, 27.L.1312 (08.04.1895). Ertesi yıl da aynı konu için nizamname hazırlanmıştı. **BOA, Y.MTV** 138/ 69, 10.L.1313 (25.03.1892).

[308] **BOA, BEO** 110/8198, 01.Ca.1310 (21.11.1892).

[309] **BOA, BEO** 2015/151066, 6.Z.1320 (06.03.1903).

alanımız içerisinde olan vilayetlerden Bağdat ve Halep'te sayım işlemi Şubatın birinci günü, Erzurum'da Nisanın birinci günü, diğer vilayetlerde ise Martın birinci günü olarak belirlenmişti. Sayımı yapacak olan süvari ve piyade tahsildarlar kaza idare meclisleri tarafından tayin edilecekti. Kaza içerisindeki sayım işlemleri müfettişlerin teftişi ve kaymakamın gözetimi altında yapılacaktı. Sayım işlemi yirmi gün sürecekti. Sayım yapılan ayın başlangıcından üçüncü ayın sonuna kadar tanzim olunan sayım icmalleri livalardan vilayete, dördüncü ayın sonuna kadar da vilayetten hazineye gönderilecekti. Sayım defterleri aşar ve rüsumat idaresince yılın ilk altı ayı bitmezden evvel Maliye Nezareti yoluyla Bâb-ı Ali'ye sunulacaktı. Ağnam resmi, üç eşit taksitle tahsil edilecekti. Canavar resmi ise, sayımın başladığı ay olan Eylülün sonundan itibaren üç ay içerinde tahsil edilecekti.[310]

Yriminci asrın başlarında ağnamın tarh, tahakkuk ve tahsili yine ayrı ayrı yapılıyordu. Koyun sayısını belirlemek üzere her köye sayım memuru gönderilir, bu tarh ya da sayım işleminden sonra tahsildarlar vergiyi mal sandığına yatırırlardı. Bazı yerlerin ağnam vergisi geliri Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne verildiği için tarh ve tahsil işini bizzat bu kurum yapardı.[311]

3.1.1.9. Hayvanat-ı Ehliye Rüsumu

19 Ağustos 1903 tarihli iradeyle İstanbul'da ve diğer vilayetlerde ağnam vergisinin yanında, geliri askerî masrafları finanse etmek amacıyla Teçhizat-ı Askeriye Nezareti sandığına yatırılacak yeni bir vergi tesis edildi. Buna göre, at, kısrak, tay, deve, camus, ester (katır), öküz ve inekten -yavruları hariç olmak üzere- 10 kuruş, merkepten ise 3 kuruş hayvanat-ı ehliye vergisi alınmasına karar verildi. Tahsilât, ağnam resminin tahsil olunduğu sırada ve ağnam rüsumu talimatına uygun biçimde ağnam memurları tarafından maktuen yapılacaktı. Canavar resmi bu tarihe kadar 3,5 ila 5 kuruş arasında tahsil edile gelmişti. Bu tarihten itibaren 10 kuruş

[310] **Düstur**, T: 1, C: Mütemmim, 08.Za.1322 (14.01.1905), s. 300-313; Selanik Vilayeti'nin 1905 yılına ait kaza bazında hazırlanan ağnam sayım defteri için bkz; **BOA, TFR.I.SL** 74/7304, H. 29.03.1323 (03.06.1905).
[311] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 222-223.

olarak tahsil edilmeye başlanmış ve hayvanat-ı ehliye vergisi içerisine dâhil edilmişti.[312]

Hayvanat-ı ehliye resmi, 1903 yılında alınan bir kararla Bulgar eşkıyasının saldırıları dolayısıyla katlanılan acil askerî masrafları karşılamak üzere Edirne, Selanik, Manastır ve Kosova vilayetlerine terk edildi.[313]

29 Aralık 1904 tarihli iradeyle yayınlanan talimatta ise hayvanat-ı ehliye vergisinden istisna olan konular hakkında ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Talimata göre, ziraatta kullanılan öküz, inek, manda ve çifte koşulan beygirin yalnız bir çifti, dolap beygirinin ise bir adedi hayvanat-ı ehliye resminden muaf tutulmuştu. Belediye hizmetinde çalıştırılan hayvanlar ile gümrük resmi ödenen hayvanlar da bu vergiden muaftı. Hayvanat-ı ehliye vergisi Ağustos ayı sonuna kadar tahsil edilecekti.[314]

Hayvanat-ı Ehliye resmi taşrada iyi karşılanmadı. Birçok vilayetten itirazlar geliyordu. 1904 yılı başında Yakova Kasabası'nda hayvanat-ı ehiliye resmine karşı cemiyet teşkil edecek kadar büyük bir isyan çıkmış, mal müdürünün evi dahi yakılmış köprüler tahrip edilmişti. İsyan o kadar büyüktü ki Selanik, Kosova, Manastır ve Üsküp'ten Yakova ve Prizren'e taburlar sevk edilmişti. Arap bölgesinde de bu resme karşı büyük bir tepki vardı. Basra, Musul ve Bağdat'ın bazı bölgelerinde tahsilât yapılamıyordu. Diyarbekir ve Mamuratülaziz vilayetlerinin bazı bölgelerinde de askerî yardım olmadan bu resmin toplanamayacağı bildiriliyordu.[315] Erzurum'da 1905 yılı sonunda alınan hayvanat-ı ehliye ve şahsî verginin tahsili sırasında mükellefler bu vergilere karşı çıkmış, dükkânlarını kapatmış ve telgrafhanelerde toplanarak valinin istifasını istemişlerdi. Ancak merkezden gelen cevapta bu vergilerin diğer vilayetlerde de alındığı ve Erzurum'a istisnai bir muamele yapılmasının imkânsız olduğu belirtilmişti. Bu konuda Erzurum'a bir tahkikat heyeti

[312] **Düstur**, T:1, C: 7, 25 Ca 1321 (19.08.1903), s. 1060-64.
[313] **BOA, İ.ML** 65/1323-R-56, 01.R.1323 (05.06.1905); **BOA, DH.MKT** 861/59, 02.R.1322 (16.06.1904). Bir arşiv kaydına göre İşkodra da bu vilayetler içerisindeydi. Ayrıca, Selanik ve Manastır vilayetlerinde birçok köylerin ortaya çıkan anarşi yüzünden yanması sebebiyle resmin buralarda tahsil edilemeyeceği belirtiliyordu. **BOA, Y.A.HUS**, 464/2, H. 19.10.1321 (08.01.1904).
[314] Hayvanat-ı ehliye vergisi üzerine hazırlanan talimat için kaleme alınan raporlar, irade metni ve talimat metni için bkz; **BOA, İ.KAN** 3/1322L-1, 22.L.1322 (30.12.1904).
[315] **BOA, Y.PRK.ASK**, 226/57, 21.Z.1322 (26.02.1905).

dahi gönderildi. Heyet tarafından bu olay hakkında ayrıntılı bir rapor hazırlanmıştı.[316]

Yaklaşık iki yıl süren Erzurum'daki bu olayların alt yapısını hazırlayanlar aslında Prens Sabahattin'in kurduğu ve Erzurum'da şubesi olan Adem-i Merkeziyet ve Teşebbüs-ü Şahsî Cemiyeti idi.[317] Vergi isyanları, 20. asrın başlarında Rumeli'de de sıklaşmıştı. Selanik'te bazı yerlerde tahsilât yapmak üzere gelen jandarmaya ahali tarafından silahlı saldırı ve isyan gerçekleşmişti.[318] Hükûmet, gazeteden öğrendiği bu haberin ayrıntısını Selanik vilayet idaresine soruyordu.[319] Aynı dönemde Arnavutlar da vergilere karşı ayaklanma başlatmıştı.[320] Rumeli Müfettişi Hilmi Paşa, 1906 yılında hayvanat-ı ehliye vergisi tahsilâtının yapılamayacağını 1905 yılı sonunda merkeze bildiriyordu.[321]

Hayvanat-ı ehliye rüsumu 1907 yılında kaldırıldı. Buna rağmen bazı bölgelerde bakayasının tahsil edildiği anlaşılınca, Maliye Nezareti tarafından bu rüsumun genel bütçeye dâhil olmadığı için tahsil edilmemesi ve tahsil yapılan kişilerin borçlarına mahsup edilmesi gerektiği maliye memurlarına bildirilmişti.[322]

---

[316] **BOA, Y.A.Res** 136/16, H. 09.02.1324 (04.04.1906); **DH.MKT** 1066/29, 10.S.1324 (05.04.1906).

[317] Ayrıntı için bkz; Muammer Demirel, **İkinci Meşrutiyet Öncesi Erzurum'da Halk Hareketleri (1906-1907)**, Ankara, Kültür Bakanlığı Yay., 1990, s. 6-8, s. 15-26. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin faaliyet alanı ve yayılma alanı Makedonya iken Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin alanı da özellikle Anadolu idi. **A.y.** Ayrıca Erzurum'da yaşanan bu olayların ayrıntılı gelişmeleri ve yazışmalar için dönemin tanıklarından olan Nusret Efendi'nin eserine de bakılabilir; Mehmet Nusret, **a.g.e.,** s. 55-71. 1906 yılı başlarında şahsi vergi ve hayvanat-ı ehliye vergisi sebebiyle Kastamonu'da yaşanan – aynı cemiyetin körüklediği- vergi isyanı konusu için ayrıca bkz; Mehmet Serhat Yılmaz, "II. Meşrutiyet Öncesi Kastamonu'da Bir Ayaklanma Girişimi (1906)", **Karadeniz Araştırmaları**, Yaz 2011, Sayı: 30, s. 123-142.

[318] **Sabah Gazetesi**, No: 6940, 8 KS 1324 (21.01.1909), s. 4.

[319] **BOA, DH.MKT** 2716/89, 01.M.1327 (23.01.1909).

[320] Gül Tokay, **Makedonya Sorunu: Jön Türk İhtilalinin Kökenleri: 1903-1908,** İstanbul, Afa Yayınları, 1996, s. 71. Ayrıca bkz; Fatma Rezan Hürmen, **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, C: 2, 1. Bsk., İstanbul, Pınar Yay., Mart 2006, s. 74-75. Aslında milliyetçi Arnavutlar vergi tahsilinin yapıldığı her bahar döneminde bunu yapıyorlardı. Bkz; R. J. Bosworth, "Italy and the End of the Ottoman Empire", **The Great Powers and the End of the Ottoman Empire**, London, Ed.: Marian Kent, 2005, s. 62.

[321] **BOA, Y.PRK.MK** 20/88, 22.Za.1322 (28.01.1905).

[322] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 3, md. 6.

3.1.1.10. Canavar, Deve ve Camus Resimleri

Canavar resmi, ağnam resmiyle birlikte alına gelmiştir. 1858 yılında iki aylık yavruları istisna tutularak domuz başına 10 kuruş resim alınmaya başlanmıştı. Resim miktarının birden bire 10 kuruşa çıkarılması mükelleflerin itirazına sebep olmuş, hatta bazı yerlerde resimden kaçınmak için hayvanların itlafı dahi yapılmıştı. Sonradan istisna sınırı bir yaşına çıkarılarak, 1863 yılında resim miktarı 3 kuruşa düşürüldü. Diğer vergilerde olduğu gibi canavar resmine de 1900 yılından itibaren Teçhizat-ı askeriye için % 6'lık zam ilave edilmişti. 1909 yılında bu resmin miktarı 5 kuruştu.[323]

4 Şubat 1888 tarihli ağnam resmi hakkındaki talimatnameye göre, Eylül ayı başlangıcından sonuna kadar domuzların sayımıyla yoklaması yapılacak ve resim Eylül, Ekim ve Kasım aylarının sonunda üç taksitle alınacaktı.[324]

Canavar resminin iltizam yoluyla mı yoksa emaneten idare yöntemiyle mi tahsil edileceği o mahallin şartlarına göre belirlenmekteydi. Örneğin, Edirne Sancağı'nda canavar rüsumunun emaneten idaresinin daha uygun olacağı gerekçesiyle tahsil işleri 1861 yılında emaneten yapılmıştı.[325]

Canavar (domuz) genelde Rumeli bölgesinde yetiştiriliyordu. Özellikle Arap bölgesinde[326] deve yetiştirildiği için bunlardan deve resmi alınmaktaydı. 1880-81 malî yılından itibaren genel bütçe açığının kapatılması amacıyla nakliyede kullanılmayan fakat ticareti yapılan ve yetiştirilen deve ve camus (manda) üzerinden

---

[323] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 66; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 500; Süleyman Sudi, **a.g.e.,** C: 2, s. 134.

[324] **Düstur**, T: 1, C: 5, 21 Ca 1305 (04.02.1888), s. 1001-1112. Domuz; Kosova, Selanik, Manastır, Yanya, İşkodra, Edirne, Adana, Aydın, Beyrut, Cezayir-i Bahr-i Sefid, Hüdavendigar, Suriye, Sivas, vilayetleriyle İzmit, Biga, Çatalca, Kudüs sancaklarında yetiştirilmekteydi. Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 500-501.

[325] **BOA, A.MKT.NZD** 377/78, 07.Ca.1278 (10.11.1861).

[326] Deve; aşiretlerin yoğun olduğu Suriye, Halep, Bağdat, Basra, Trablusgarp ve Musul'da yetiştiriliyordu. Trabzon, Erzurum ve Van Vilayeti'yle Zor, Kudüs ve Bingazi sancaklarında da kısmen deve yetiştiriciliği yapılıyordu. Camusun yetiştirildiği yerler ise, özellikle Bağdat, Basra ve Musul vilayetleriydi. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 498-499. Tabii ki diğer vilayetlerde de deve yetiştiren ya da kendi işlerinde kullananlar vardı. Örneğin, Aydın'da develeri üzerinden resim alınmaya kalkışıldığını bildiren tüccarın dilekçesi değerlendirilmiş ve vilayet idaresine bu konuda bir düzenleme yapılmadığı için resmin tahsil edilemeyeceği uyarısında bulunulmuştu. **BOA, DH.MKT** 1822/26, 15.Ş.1308 (26.03.1891).

10 kuruş resim alınmaya başlandı. Ayrıca Arabistan'da sırf nakliye işlerinde kullanılan her deve ve camustan 10 kuruş temettü vergisi tahsil ediliyordu.[327] Bu resim de tahsilâtı yapılan vilayetlerin bütçelerinde ayrı bir kalem olarak gösterilmekteydi. Örneğin, inceleme alanımız içerisinde olan Halep ve Bağdat vilayetlerinde deve resmi gelir kaynaklarından biriydi. Bağdat Vilayeti'nde canavar resmi, camus üzerinden alınmakta ve vilayet kesin hesaplarında canavar resmi başlığı altında gösterilmekteydi.[328] II. Meşrutiyet'ten sonra ağnam resmi için hazırlanan bir layihada, tahsili zor olan ve miktar olarak da düşük olan deve ve camus resimlerinin lağvı teklif edilmişti.[329]

Arap vilayetlerinde mevcut vergi düzeninden farklı olarak "*vedi*" adıyla bir vergi alınmaktaydı. Bu vergi Bağdat'ta aşiretlerden yıllık olarak sabit miktarda (maktuen) alınır ve deve rüsumuna dâhil edilirdi.[330] Vedi, sakıncalı bir yöntemle, develerin sayımı sonucu değil aşiretlerin deve sayısı beyanına göre veriliyordu. Nakliye işlerinde kullanılan develerden başka, hasat mevsiminde Bağdat şehrine gelen develerden de 10'ar kuruş vedi resmi alınmaktaydı.[331] Süleyman Sudi, vedi vergisinin Kudüs, Halep ve Suriye'de yerleşik halktan alınmayıp yerleşim bölgesine giren aşiretler ve urbandan nakd ve/veya hayvan olarak toptan alınan ve ehemmiyeti olmayan bir vergi olarak bahseder.[332]

3.1.1.11. Orman Hakkı, Kereste ve Pul Resimleri

Hususi ormanlardan[333] odun ve kömür resmi ile kereste öşrü, orman memurları tarafından alınıp mal sandıklarına teslim edilirdi.[334] Bu kalem vilayet bütçelerinde "*Orman*" başlığı altında gösterilirken[335], 1303 (1887-88) malî yılından

[327] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 497-499; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 234.
[328] **BOA, ML.d** 1174, H. 1309 (1891-92)
[329] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 66.
[330] **BOA, DH.MKT** 2605/68, 29.R.1322 (13.07.1904).
[331] **BOA, A.MKT.ŞD** 86/23, 9.Za.1305 (18.07.1888).
[332] Süleyman Sudi, **a.g.e.,** C: 1, s. 104.
[333] Hususi ormanlar ya özel arazide ya da devlet arazisinde olup şahıslar tarafından tapulu biçimde tasarruf edilen orman ve korulardır. **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 89; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 570-71.
[334] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 223-24; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 182.
[335] Örnek olarak bkz; **BOA, MAD** 13220 (Aydın Vilayeti'nin 1293/1877-78 malî yılı bütçesi).

itibaren hazırlanmaya başlanan kesin hesap cetvellerinde "*Orman Hakkı, Kereste ve Pul Resimleri*" biçiminde yer almaktadır.[336]

Bu gelir, doğal olarak Orman ve Maden Dairesine aittir.[337] Bununla birlikte bazı yıllarda bu hâsılat vilayet hesabına tahsil edilebiliyordu. Örneğin, Selanik Vilayeti'nin 1903 yılı Orman ve Maadin hâsılatı vilayet hesabına tahsil edilmişti.[338] Orman ve maadin hâsılatı, 19. asrın sonu ve 20. asrın başlarında, İstanbul'daki polis tahsisatına ve jandarmaların yem bedellerine karşılık olarak taşrada Ziraat Bankası şubelerine, bunların olmadığı yerlerde ise Osmanlı Bankası şubelerine teslim edilerek Orman ve Maadin Nezareti veznesine gönderiliyordu.[339] 1851 tarihli rüsumat tarifesine göre mirî ormanlardan kesilen büyük keresteden onda iki ve küçük keresteden onda bir ve sahipleri uhdelerinde bulunan ormanlardan kesilen keresteden onda bir resim alınacaktı. Bu keresteler taraflar arasında rızanın olması şartıyla mahallî meclis kararına uygun biçimde rayic-i belde üzere bedelen veya aynen alınacaktı.[340]

Ormanlardan çıkarılan kereste, hatab (odun) ve kömürden alınan resim iki kısımdan ibarettir. Bunlardan ilki, bir kısmı mirî veya evkaf ormanlarından çıkarılan kereste, odun ve kömürden alınan orman hakkıdır. Diğeri ise şahıslara ait korularla, köylerin bataklıklarından kesilen ve ihraç edilen her nevi keresteden alınan öşür ve odunla kömürden alınan pul resmidir.[341] Ormanların çevresinde bulunan köy ahalisi tarafından özel ihtiyaçları için kestikleri ve kendi imkânlarıyla naklettikleri kerestelerden ve odun ile kömürden resim alınmıyordu. Yine şehir ve kasaba sakinlerinin ihtiyaçları için kullandıkları ve pazar yerlerinde sattıkları ziraat edevatı, odun ve kömürden resim alınmamaktaydı. Ancak şehir ve kasaba içerisinde bulunan

---

[336] **BOA, HH** 28866 (1303 (1887-88) malî yılı kesin hesap cetvelleri).
[337] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 274.
[338] **BOA, TFR.I.SL** 23/2203, H. 29.07.1321 (21.10.1903).
[339] **BOA, DH.TMIK-S**, 34/6, 03.M.1319 (22.04.1901).
[340] **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 1, 22.L.1274 (05.06.1858); s. 48-49. Bu uygulama 1862 yılına kadar devam etmiş ve orman nizamnamesinin uygulanacağı mahallerde değişikliğe tabi tutulmuştur. **Düstur,** T: 1, C: 2, 10 L 1278 (10.04.1862), s. 39-40.
[341] 19 Nisan 1876 tarihli nizamname gereğince hususi ormanlardan kesilen odunlar ve çıkarılan kömürlerin satışından mirî ormanlar hakkındaki kanuna uygun biçimde odunun yüz kıyyesinden 20 para ve kömürün yüz kıyyesinden 1 kuruş pul resmi ve keresteden piyasa fiyatı üzerinden önceden % 10 ve sonrasında ise % 12.5 oranında öşür alınmıştır. Bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 89, s. 291-292.

fabrika, taş ocağı ve sair buna muadil fazla miktarda ticareti yapılan yerlere, iskelelere ve tren istasyonlarına satılan kereste, odun ve kömürden orman hakkı ve yol resmi alınmaktaydı.[342]

1862 yılı sonunda Edirne'de ahalinin ormanlardan kestikleri ağaçlardan "*baltalık*" adıyla bir resim alınmaktaydı. Merkezî idare eskiden beri alınan ve sonradan da müdahale edilmediği anlaşılan bu verginin yasallığını değil, o yörede hangi yöntemle tahsil edilmesi gerektiğini tartışıyordu.[343]

Orman resimlerinin emaneten idaresinin suistimale uğrayacağı düşüncesiyle ihale suretiyle tahsil edilmesi uygun görülmüştü. 1909 yılı için bu resim orman memurları marifetiyle açık artırma yoluyla taleplerine ihale[344] edilmişti. Ancak 1910 yılından itibaren maliye memurlarınca ve taşra meclisleri kararıyla mahallerince aşar nizamnamesine uygun biçimde mültezimlere ihale edilmesi daha uygun bulunmuştu. Köylülerin araba veya hayvanlarıyla pazar yerlerine naklettikleri ve sattıkları odun ve kömür orman resmine tâbi olmadıkları hâlde bunlardan Hicaz demir yolu inşaatına karşılık olmak üzere nısf-ı orman hakkı namıyla 1910 yılı sonuna kadar resim tahsil edilmesi kararlaştırılmıştı.[345] Yirminci asrın başlarında, hususi orman rüsumu içerisinde teçhizat tertibiyle maarif ve menafi hisseleri de yer alıyordu.[346]

3.1.1.12. Envâ-i Maâdin (Maâdin rüsumu)

Madenler emaneten ya da ihale yoluyla işletilmekteydi. Vilayet bütçelerinde fazla yer kaplamayan gelirlerden olan maadin rüsumu, maden memurları tarafından toplanıp[347] nakden mal sandıklarına teslim edilmekteydi.[348] Devlete ait madenler emaneten, şahıs veya şirketlere ait olanlar da iltizam yoluyla işletiliyordu. Aşağıda bahsedileceği gibi, maden rüsumu iltizamla işletilen bu özel madenlerden tahsil

---

[342] **BOA, ML.MKT.d** 308, 18 Mart 1291, s. 3; (30.03.1875) **BOA, DH.MKT** 84/6, 01.Ş.1311 (07.02.1894).
[343] **BOA, İMVL** 476/21585, 21.Ca.1279 (14.11.1862).
[344] Kereste ihalesi aşar vergisi kapsamında olmadığı için taşra idare meclisi azaları ile mahkeme azaları kereste iltizamına katılabliyorlardı. Bkz; **Asr Gazetesi**, No: 1101, 9 Ağustos 1906, s. 1.
[345] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 72-73, md. 98.
[346] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 5.
[347] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 275; İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 223-224.
[348] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 183.

edilmekteydi. Madenleri işletmek üzere şirketlere imtiyaz verilmesine 1867 yılında başlanmış ve sonrasında birçok büyük şirkete imtiyaz hakkı verilmişti. Maden işletilmesi ve alınacak rüsum üzerine 1861, 1869, 1887 ve nihayet 1906'da nizamnameler[349] hazırlanmıştır. Son nizamnamede maden işletimi üzerinden alınacak harçlar ile *rüsum-ı mukarrere, rüsum-ı nisbiyye* ve *teçhizat tertibi* tahsilâtı ayrıntılı olarak açıklanmıştır.[350]

Maadin rüsumu, hususi ormanlar hâsılatından alınan rüsum ve vergi tezkireleri esmanından oluşan üç grup gelir kaynağı, malî kayıtlarda (s) işareti verilip bir kalem içerisinde gösterilmekteydi. 1911-12 malî yılı Mart ayından itibaren bu gelirler ayrı ayrı gösterilmeye başlandı. Maadin ve taş ocakları rüsumu[351] da ayrı bir kalemdi. Ancak bazı vilayetlerde malî işlemler sırasında *maadin rüsumu* ile *maadin hâsılatı* birbirine karıştırılarak aynı vergi kalemi zannedilmekteydi. Bu konuda Maliye Nezareti'nden vilayetlerdeki maliye memurlarına uyarıda bulunulmuş, bu iki verginin içeriği açıklanmıştır. Şöyle ki, maadin rüsumu, ferman yoluyla kurulan şirket veya şahıslar tarafından işletilen maden ve taş ocaklarından alınan rüsum ve harçlardan oluşmaktaydı. Maadin hâsılatı ise, devlet tarafından emaneten işletilen Ergani ve Tokat'taki bakır madeni, Bulgardağı'yla Gümüşhacı köyündeki simli kurşun madeni, Eskişehir lüle taşı ve Erkali kömür madenlerinden alınan vergidir. Görüldüğü üzere bu madenler sadece birkaç vilayet içerinde yer almaktadır. Maliye Nezareti, bu durumu dikkate alınarak nezarete gönderilen aylık istatistik cetvellerinde, bu kalemlerin gösteriminde yanlışlık yapılmaması konusunda maliye memurlarını uyarmıştır.[352]

3.1.1.13. Emlak-ı Miriyenin Muaccel, İcar ve Hâsılatı

Emlak-ı miriye hâsılatı, devletin tasarrufunda bulunan menkul ve gayrimenkulün kiraya verilmesinden (icare), satılmasından (muaccele ve müeccele)

---

[349] Bu nizamnamelerin özet biçiminde içerikleri için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 573-580.
[350] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 95-97.
[351] Taş ocaklarından alınacak rüsum ve harçlar için hazırlanmış olan 8 Ocak 1888 irade tarihli nizamname için bkz; **BOA, A.d** 11, s. 97-102. 22 Kasım 1902 tarihli nizamnamenin özet içeriği için bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 97.
[352] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 5. Bahsi geçen madenlerin idare biçimleri ve hâsılatları hakkında ayrıntı için ayrıca bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 275-278.

ve memurlar vasıtasıyla emaneten idare edilenlerin hâsılatından elde edilen bir gelir kaynağıdır. Muaccele devlete ait emlakın malikâne olarak temlik edilmesi sırasında bir defada alınan sekiz ya da on iki yıllık bedeldir. Müeccele ise satılan emlaka karşılık her yıl alınan taksit bedelidir. Gelir getiren bu emlak ve eşyaya örnek olarak, han, hamam, dükkân ve konak, çiftlik, ziraî ve ziraî olmayan arazi gibi emlaklar ile eski top, hurda eşya, silah ve gemi gibi bazı eşyaları sayabiliriz.[353]

3.1.2. Tahrire Dayanan Dolaysız Vergilerin Tahsilâtında Kurumsallaşma Çabaları

Merkezî idare maliyenin en büyük sıkıntısı olan gelir azlığını gidermek için 19. asrın sonlarına doğru önemli girişimlerde bulunmuştur. Ancak bazı idarî ve malî engeller devletin gelir artırma teşebbüslerini en başında sınırlamaktaydı. Çünkü 1888 malî yılı bütçesi için hazırlanan bütçe komisyon raporunda belirtildiği gibi, normalde gelir artışının kısa zamanda artırılabileceği alan dolaylı vergiler iken, bu gelir kaynaklarının çoğu Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne devredildiği için "*çaresiz bila-vasıta (dolaysız) mevzu olan tekâlifin artırılması*" yoluna gidilecekti.[354] Aşağıdaki satırlarda ayrıntılı olarak görüleceği üzere, devlet dönem sonuna kadar bahsi geçen tahrire dayanan dolaysız vergilerin tahsili ve tahsilâtı yapacak teşkilat üzerine birçok yasal düzenlemeler yapmıştı.

Nadir Özbek'in verdiği bilgilere göre, 1873 yılında devletin bir taraftan tahsildarlık ve teftiş memurluğu görevlerini lağvetme kararı, bir taraftan da aynı dönemde bazı vilayetlerde (Bağdat ve Suriye) tahsildar istihdamı yapması[355] bu dönemde tahsilât konusunda kurumsallaşma çabasından çok bir bocalama döneminin yaşandığını göstermektedir.

Osmanlı'da sivil bir tahsilât teşkilatının oluşturulması çabaları özellikle 1877-78 Osmanlı–Rus savaşı ve 1878 Berlin Kongresi sonrasında gündeme getirilen idarî

[353] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 283; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.**, s. 53-54.
[354] **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091.
[355] Nadir Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı ve Siyaset, 1876-1908", S: 52, Ankara, **Doğu Batı Düşünce Dergisi, Osmanlılar II**, S. 52, 2010, s. 170-171.

ve malî reformlar çerçevesinde daha kurumsal bir kimliğe bürünmüştür.[356] Bu amaçla mükellefler üzerine tevzii edilerek tahsil edilen dolaysız vergiler için Abdülhamid II döneminde peşi sıra Tahsil-i Emval Nizamnameleri hazırlanmış, bu vergilerin tahsilâtında sivil memurların kullanılması, standart uygulamalar getirilmesi, tahsilât komisyonlarının oluşturulması ve teftiş sisteminin yerleştirilmesi gibi yasal ve idarî düzenlemelerle vergilerin tahsilâtında kurumsallaşmanın amaçlandığı görülmektedir. Bu amaçlarla, 1 Mayıs 1875'te yayınlanan özel talimat gereğince, tahsil-i emval işleri zabıta kuvvetlerinden alınarak malî amirlerin sorumluluğuna bırakılmış ve devlet gelirlerinin teftiş ve tahsil işlerini takip etmek üzere emirlerine "tahsilât yoklamacıları" verilmişti. Yoklamacılar mahallî idare meclisleri tarafından seçilecek ve *muvazzaf maliye memuru* olarak istihdam edileceklerdi. Tahsilât yoklamacılarının kıyafetleri konusunda da ayrıca düzenleme getirilmesi kurumsallaşma amacının bir göstergesi sayılmalıdır. Bu talimata göre, tahsilât yoklamacılarının özelikle virgü, bedel-i askerî ve diğer dolaysız vergilerin tahsilâtında kabzımalların (muhtarların) teftişiyle ve tahsilâtın takibiyle görevlendirildikleri görülmektedir.[357]

Ancak uygulamada zabit tahsildarlardan vazgeçilememişti. Tahsildarlık için ayrı bir bütçe ayrılamaması sebebiyle Halep ve Silistre örneklerinde olduğu gibi genellikle zaptiye bütçelerinden yapılan tasarruflarla tahsilât işi yürütülmeye çalışılmış ya da zaptiye neferlerinin bir kısmı *tahsildar* sıfatıyla çalıştırılmaya devam edilmişti.[358]

10 Kasım 1879 tarihinde iradesi yayınlanan Tahsil-i Emval Nizamnamesi'yle nihayet tahsildar konusuna açıklık getirilmiş; livalar ve kazalarda tevzii vergilerin tahsili için piyade ve süvarilerden oluşan tahsildarlar ve onların amiri konumunda olan baş tahsildarlar tayin edilmişti. Tahsildarlar, Maliye Nezareti ya da mahallî meclislerin uygun gördüğü kişiler arasından tayin edilecekti. Tahsildarların ücretleri,

[356] Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı", s. 160, s. 172. Tahsilât işinde sivil tahsildarların kullanılması aslında 1866 yılında merkezî idare tarafından ele alınmıştı. Hatta aynı yıl Halep Valiliğini yürüten Cevdet Paşa bir sivil tahsildarlık teşkilatı kurulması için nizamname hazırlamış ve bunu uygulamaya başlamıştı. Ayrıntı için bkz; Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı", s. 166-168.

[357] "Tahsilât-ı Emval-i Mirîyeye Dair (Talimat-ı Mahsusa)", **Düstur**, T: I, C: 3, s. 269-271.

[358] Nadir Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı", s. 170.

virgü ve bedel-i askerî tahsilâtından yüzde oran şeklinde tahsildariye[359] olarak verilecekti. Emlak vergisi ve bedel-i askerî on iki taksitle, arazi vergisi ise Haziran-Kasım ayları arasında 6 taksitle tahsil edilecekti. İltizama konu olan vergilerin gecikmiş ödemelerinin takibinde tahsildarlar görevlendirilecekti. Nizamnameye göre, bahsi geçen vergilerin tahsili yine kabzımal olarak görev yapan muhtarlara aitti. Yani tahsildarlar aslında 1875 yılındaki talimatta bahsedilen tahsilât yoklamacıları gibi, muhtarların hesaplarını teftiş eden ve tahsilâtın işlemesini kontrol ve takip eden memur konumundaydılar.[360] 1882 yılında vilayetlere tamimen gönderilen tahriratta, temettüat, bedel-i askerî ve müsakkafat vergilerinin tahsilinde 12 taksit usulünün kullanılması sebebiyle tahsilâtta gecikmeler yaşandığı ve bir yılın hesabının ertesi yıla devrederek bakaya kaldığı gerekçesiyle taksit miktarı Nisan-Ocak ayları arasında olmak üzere 10'a; arazi vergisinin taksit miktarı ise 3'e düşürüldü.[361]

18 Ekim 1886 tarihinde yayınlanan Tahsil-i Emval Nizamnamesi'nde, tahsildarların tahsilinden sorumlu oldukları vergi kalemleri olarak; emlak ve akar vergisi, arazi vergisi, yerli ve yabancı esnaf temettü vergisi, aşarın arazi üzerine tevzi edilen kısmı ile bedele tahvil olunan kısmı, bedelat-ı askeriye, masarif-i tahririye karşılığı, tapu hâsılatı ve bu vergilerin bakaya miktarları sayılmıştır. Burada önceki nizamnameden farklı olarak tahsilât işinde tekrar zaptiyelerin istihdam edilmesi ve tahsildarların da bunların emirleri altında tahsildar bölükleri olarak görevlendirilmesidir.[362] Görüldüğü üzere tahsildarların sorumlu oldukları vergiler yine genelde tahrir ve tahriri yapılmayan yerlerde muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından tevzi yöntemiyle tahsil edilen vergilerden oluşmaktaydı.

Yine aynı vergi kalemlerinin tahsili için düzenlenen 7 Şubat 1894 tarihli nizamnameye göre, devletin dolaysız vergilerini tahsil eden ekip; 1886 yılındaki nizamnamede olduğu gibi, zaptiyeye ilaveten piyade ve süvarilerden oluşan tahsildar bölükleri ile her köy ve mahallede muhtarlardan oluşan kabzımallardan ibaretti. Bu nizamnameyle, tahsil-i emval işlerinden sorumlu olmak üzere ayrıca özel

[359] Önceleri % 5 olan bu oran 1882 yılında % 6'ya çıkarılmıştır. Bkz; **Düstur**, T: 1, C: Zeyl 2, 11.L.1299 (26.08.1882), s. 8-12.
[360] "Tahsil-i Emval Nizamnamesi", **BOA, A.DVNS.MTAN.d** 6, s. 1-7.
[361] **Düstur**, T: 1, Zeyl 2, 11 L 1299 (26.08.1882) , s. 8-12.
[362] **Düstur**, T: I, C: 5, 18 Ekim 1886, s. 644-652; **BOA, A.d** 6, s. 148-153.

komisyonlar kurulmuştu. Kazalarda kaymakamın başkanlığında mal müdürü, gerektiğinde yardımcısı, tapu kâtibi ve bölük ağasından; livalarda mutasarrıfın başkanlığında muhasebeci, vergi ve Defter-i Hakani memurları ile tabur ağasından; vilayetlerde ise valinin başkanlığında defterdar, vergi müdürü, Defter-i Hakani memuru ve alay beyinden oluşan bu özel komisyonlar haftada iki defa toplanacaklardı. Bu nizamnamede tahsilât işinde toplu biçimde mülkî, malî ve askerî tüm birimlere sorumluluk verilmişti. Yani sonuçta sivil bir tahsildar teşkilatı oluşturulamamış; aksine pratik amaçlar sebebiyle bu hedeften daha da uzaklaşılmıştı. Tahsildarlar yine kabzımalları teftişle sorumluydu ve toplanılan paraya el sürmeleri yasaktı. Borcunu ödemeyen mükelleflerden emlakı bulunmayıp menkul serveti bulunanlara borcunu ödememekte ısrar ederlerse 91 günü geçmemek kaydıyla hapis cezası verilecekti. Bir borç için borçlunun iki defa hapis cezası alması söz konusu değildi. Mahalle muhtarları kabzettikleri parayı 5 günden, köy muhtarları ise 10 günden fazla yanlarında tutmayıp mal sandıklarına teslim etmek zorunda idiler. Miktarı 1.500 kuruştan fazla olan tahsilât durumunda, hâsılat aynı gün teslim edilmek zorundaydı.[363]

Hazırlanan bu nizamnamelere rağmen, aynı dönemlerde tahsildar kadrosu her vilayette oluşturuluyor değildi. Bağdat'ta aşiretlerden çadır başına tahsil edilen yıllık ellişer kuruşluk çadır vergisini[364] toplam 40.000 kuruş aidatla geçici tahsildarlık yapan çadır vergisi memurları tahsil ediyorlardı. Bağdat'ta diğer bazı vilayetlerde olduğu gibi muvazzaf biçimde "*fırka-i tahsiliye*" ve sonrasında oluşturulan "*tahsildaran*" istihdamına yeni bir tahsisat kapısı açılacağı için gerek duyulmamış tahsilât işinin geçici ve aidatlı personelle yürütülmesi vilayet idaresinin de fikrini alan Maliye Nezareti'nce uygun görülmüştü.[365] Zaten Bağdat'ta alınan "*çadır vergisi emlak ve temettü vergileri misüllü nizamen müretteb virgü olmayıp zaifadan bulunan bazı küçük aşayirden*" tahsil edilmekte idi. Bu sebeple 1888 yılı için mesken ve temettü vergisi yapılan zammın, Bağdat'ta çadır vergisine eklenmemesi talep

[363] "Tahsil-i Emval Nizamnamesi", **BOA, Y.EE.d** 336, 7 Şubat 1894.
[364] Çadır vergisi sonradan maarif hissesiyle birlikte yıllık 52,5 kuruş olarak belirlenmişti. Bu vergi tahsil yönteminden görüldüğü üzere ödeme gücüne göre alınmayan; adaletsiz bir vergiydi. **BOA, DH.MKT** 2172/59, 18.L.1316 (01.03.1899).
[365] **BOA, DH.TMIK.S** 24/46, 01.Z.1316 (12.04.1899).

ediliyordu.[366] Maliye Nezareti'nin bu konudaki sorusu üzerine Meclis-i Vükela tarafından Bağdat'a ayrı muamele yapılamayacağı ve zammın burada da uygulanması gerektiği vurgulanmış,[367] ancak sonradan Meclis-i Vükela bu talebi kabul etmişti.[368] Dönem sonuna doğru Bağdat'ta durum aynıydı. Yine tahsil heyetinin kurulmasına gerek duyulmamıştı ve çadır başına elli şer kuruş vergi alınıyordu. Çadır sayımı ve tahsilât işi için görevlendirilen geçici memurlara % 5 aidat veriliyordu. Bedelat-ı askerî ise aidatsız olarak zabıta tarafından tahsil edilmekleydi.[369]

Bu dönemde bahsi geçen yeni tahsildar teşkilatının hiçbir şekilde kurulamadığı spesifik yerler, Bağdat yanında Basra, Trablusgarp, Yemen,[370] Zor ve Bingazi idi. Bunlardan Yemen ve Trablusgarp'ta teşkilatın kurulmasından "*şimdilik istisnası*" kararlaştırılmıştı.[371] Aslında merkezî idarenin taşradaki bu organizasyon sorunu, dönem sonuna kadar bütün ülke için geçerlidir.[372]

Jun Ma'ya göre ulaşımın ve iletişimin zayıf olduğu geniş Osmanlı topraklarında daha fazla vergi görevlisi istihdam etmek devletin bu görevlileri kontrol için daha fazla işlem maliyetine (transaction cost) katlanacağı anlamına gelecekti. Vilayetin başkente uzaklığı arttıkça merkez ve taşra arasındaki asimetrik bilgi de artacaktı.[373] Jun Ma, Tanzimat reformlarıyla birlikte, işlem maliyetleri ve

---

[366] **BOA, DH.MKT** 1554/1, 07.S.1306 (13.10.1888).
[367] **BOA, MV** 35/35, 21.02.1305 (08.11.1887).
[368] **BOA, MV** 39/11, 11.Ca.1306 (13.01.1889).
[369] **BOA, DH.TMIK-S** 9/40, 27 Nisan 1315 (09.05.1899).
[370] "*Yemen Vilayeti'nin hususat-ı haline mebni tahsildar istihdam olunmayarak emr-i tahsilat kaza kaymakamları ve nevahi müdürleri marifetiyle ve bazen dahi kuvve-i askeriye ile icra olunmakta*" idi. Bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 77/1, 24.Za.1303 (24.08.1886).
[371] **BOA, DH.TMIK-S** 13/57, 03.R.1315 (01.09.1897); **BOA, ŞD** 327/47, 16.Ra.1308 (29.11.1890). Halep'te, 1898 yılında henüz tahsil memurları teşkilatı oluşturulmuş değildi. Tahsilât işini zabtiyelerin takibatı eşliğinde ve tahsilât komisyonunca köy ve mahalle muhtarları vasıtasıyla yapılıyordu. Bkz. **BOA, DH.TMIK-M** 44/76, 13.B.1315 (08.12.1897).
[372] "*Vilayetlerimizde tarh-ı tekâlif için ayrıca memurlar ve teşkilat bulunmaması her sene bu yüzden külliyetli ziyana meydan vermektedir. Teşkilat-ı cedidemizin umum Vilayat-ı Osmaniye'de icrası bu büyük masraflara tevakkuf edeceğinden bunu dört beş senede icra eylemeyi tasvip ettik*", "1327 Senesi Muvazene-i Umumiyesi, Esbab-ı Mucibe Layihası", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 3, No: 11-23 (S: 20), 1910, s. 1078.
[373] Jun Ma, "Revenue Production and Transaction Costs: Contractual Choices of Tax Collection", Omaha, Nebraska, **Dissertation** (**PhD)**, Presented to the Faculty of The Graduate College at the University of Nebraska, August, 2002, s. 164-165.

asimetrik bilginin azaldığını iddia etse de[374] 19. asır öncesindeki Osmanlı idaresi için yaptığı bu yorum yukarıdaki açıklamalardan görüldüğü gibi aslında, 19. asrın sonunda özellikle Arap bölgeleri için de aynen geçerliydi.

Valiler ve mutasarrıflar devletin gelir ve giderlerine müdahale ettikçe suistimallerin önü alınamadığı için; zaten bu amaçla defterdarların ve merkezde de maliye memurlarının görevlendirildiği hatırlatılarak, mülkî amirlerin malî konulara müdahale etmemeleri gerektiği konusunda 1885 yılında bir irade yayınlanmak zorunda kalınmıştı.[375] Bunun yanında, sonradan taşrada biriken bakayaların eritilmesi ve tahsil işinin hızlandırılması amacıyla 1893 yılında, yörenin ileri gelenlerinin zimmetinde kalan vergi bakayalarının takip ve tahsil işinin, merkez vilayete bağlı kazalarda defterdar, liva merkezine bağlı kazalarda vali, livaya bağlı diğer kazalarda ise mutasarrıflar tarafından yapılması kararlaştırılmıştı. Ancak ilk iki yıla ait resmî yazışmalardan bu uygulamada da sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır.[376]

1894-1902 yılları arasında yeni bir Tahsil-i Emval Nizamnamesi yayınlanmamış, sorunlu geçen bu dönemde aşağıda bahsedeceğimiz bazı önemli reformlar, talimatlar yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Şakir Paşa'nın başkanlığındaki Islahat Teftiş Heyeti, Vilâyat-ı Sitte için 1895 yılında hükûmet tarafından hazırlanan reform paketinin[377] uygulamasına başlamış; ancak merkezî idare, reform hareketinin bölgesel bir özellik arz etmemesi; Avrupalı devletlerin müdahalelerinin önüne geçilmesi için ertesi yıl yeni bir rapor hazırlatmıştı. Bu raporda yer alan reformların -Hicaz hariç- tüm imparatorluk toprakları için yapılacağı vurgulanıyordu.[378]

Reform paketine dayanılarak vergi konusunda üç ana düzenleme yapılmıştı. Eski sistemde vergi tahsili masrafı için tahsis edilen miktar jandarma bütçesinde yer

---

[374] Jun Ma, **a.g.e.,** s. 184-189.
[375] **Düstur**, T: 1, C: 5, 24.Ş.1302 (08.06.1885), s. 612.
[376] **BOA, DH.MKT** 34/32, 06.M.1313 (09.07.1895).
[377] "Anadolu-ı Şahanede Vaki Erzurum, Van, Bitlis, Diyarbekir, Mamüratülaziz, Sivas Vilayetlerinde İcra Olunacak Islahatı Havi Layihadır", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 4.TE.1311 (16.10.1895), s. 119-131; **BOA, Y.PRK.KOM** 8/75.
[378] Karaca, **a.g.e.,** s. 163; Özbek, "Anadolu Islahatı, "Ermeni Sorunu" ve Vergi Tahsildarlığı (1895-1908)", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar**, S. 9, Güz 2009, s. 60-61.

alırken bu masraf kaleminin Maliye bütçesine alınması kararlaştırılmıştı. İkinci olarak, tahsildarlık teşkilatının idaresi zaptiyeden alınarak mülkî ve malî idareye verilmişti. Son olarak tahsildarlar için zabitlerden ayrı sivil unvan ve kıyafetler düzenlendi. Ayrıca tahsildarları askerî zaptiye kapsamında ele alan mevcut hukukî sistem, temelini 1896 yılında Şakir Paşa'nın oluşturduğu Tahsildar Talimatnamesi'yle[379] ortadan kaldırılmıştı.[380] Ancak Vilâyat-ı Sitte'deki reformları takip etmek amacıyla kurulan Teftiş-i Islahat Komisyonu, Şakir Paşa'nın talimatının aksine tahsildarlık teşkilatını mal memurları yerine mülkî idareye bağlamış, tahsildarbaşılık memurluğunu da iptal etmişti.[381]

Bahsi geçen genel talimatnameye uygun biçimde Anadolu ve Rumeli vilayetlerinde yeni tahsildar teşkilatı oluşturulmaya çalışılmıştı. Ancak yeni teşkilat, tahsilât için yeterli değildi ve tahsilât işinde zabıtanın yardımı gerekiyordu.[382] Dönem sonuna doğru Maliye Nazırı da oluşturulan tahsildardık kurumunun işe yaramadığını itiraf ediyordu. Nazır, Şura-yı Devlet Maliye Dairesi'nde hazırlanan mazbatanın içeriğine atıf yaparak, tahsildar sayısının artırılmasıyla tahsilâtın artamayacağını; vilayetlerin coğrafi şartları ve nüfusu da dikkate alınarak tahsildar sayısının belirlenmesi gerektiğini vurguluyordu.[383] Bu konuda hem Şura-yı Devlet hem de Maliye Nazırı, bugünkü anlamıyla ciddi bir fayda-maliyet ve kaynak tahsisi analizleri yapmışlardı. Ancak kâğıttaki hesap uygulamaya bir türlü geçirilemiyordu.

Yalnızca nüfus ve emlak sayımı yapılan yerlerde uygulanabilecek olan 18 Mart 1902 tarihli Tahsil-i Emval Nizamnamesi ise emlak ve akar vergisi, arazi vergisi, yerli ve yabancı esnaf temettü vergisi, bedelat-ı askeriye, bu dört verginin teçhizat-ı askeriye tertibi, tahrir masrafı karşılığı, müsakkafat-ı maarif hisse-i ianesi ve bu vergilerin bakayaları için hazırlanmıştı. Nizamnameye göre, tahsilât işi şehir ve kasabalarda piyade, köylerde ise süvari tahsildarlar tarafından yapılacaktı. Her

[379] "Erzurum, Van, Bitlis, Diyarbekir, Mamuratülaziz ve Sivas Vilayetlerinde İstihdam Olunacak Tahsildarlara Mahsus Talimattır", **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 7, 24.C.1314 (30.11.1896), s. 241-244; **DH.TMIK.S** 4/41, 8.B.1314 (13.12.1896). Bu talimat her biri kendine özel siyasî ve idarî şartları olan Hicaz Vilayeti ile Lübnan ve Girit sancakları dışında tüm taşraya gönderilmiştir. Bkz; **a.a.b.**
[380] Özbek, "Anadolu Islahatı", s. 68.
[381] Özbek, "Anadolu Islahatı", s. 69.
[382] Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı", s. 184, s. 190.
[383] **BOA, DH.TMIK-S**, 29/59, 29.Za.1317 (31.03.1900).

kazanın büyüklüğüne göre tahsilât komisyonlarınca bir veya iki *tahsilât müfettişi* atanacaktı. Merkez vilayette ikişer, liva merkezlerinde ise birer *tahsilât kâtibi* istihdam edilecekti. Tahsildarların tahsilât dairesi 750 haneyi geçemeyecekti. Bu nizamnamede tahsilât komisyonlarının[384] bileşimi daha sade bir yapıya kavuşturulmuştur. Buna göre vilayetlerdeki tahsilât komisyonları, defterdar başkanlığında idare ve belediye meclisleri azasından birer üye, livalarda ise muhasebecinin başkanlığında yine idare ve belediye meclislerinden birer üye, kazalarda da mal müdürünün başkanlığında idare ve belediye meclislerinin birer üyesinden ve baş tahsildardan oluşacaktı. Emlak ve arazi vergisi Nisan, Haziran, Eylül ve Kasım olmak üzere dört; yerli temettü vergisi Mart ve Eylül olmak üzere iki taksitte; yabancı temettü vergisi, maarif hisse-i ianesi, tahrir masrafı ve tezakir esmanı def'aten, teçhizat-ı askeriye tertibi ise uygun zamanlarda tahsil edilecekti.[385] Bu nizamname ile önceden kabzımal olarak görevlendirilen muhtarların ve diğer dinî görevlilerin vergiyi köy halkı üzerine tevzi etme uygulamasına son verildiğini; verginin kişiselleştirilmesi amacına uygun biçimde mükelleflere tahsildarlar tarafından vergi tezkireleri verileceğini ve tahsil işinin -muhtarlar ve mülkiye memurları devre dışı bırakılarak- maliye memurlarına verildiği görülmektedir. Kısaca *tahsildarlık* görevi, isminin ifade ettiği anlamı ilk defa bu nizamnameyle kazanmıştır.

Nitekim aynı yıl hazırlanan bir layihayla, tahsildarların maliye memuru statüsünde oldukları belirtilmiştir. Layihaya göre vilayet, sancak ve kazalarda tahsildarlar devlet gelirlerinin tahsiliyle ilgili konularda mahalle ve köy muhtarları, defterdarlar, muhasebeciler ve mal müdürlerinin maiyetinde olacaklardı (md. 1). [386]

Aslında benzer bir uygulama Vilâyat-ı Sitte Genel Müfettişi Şakir Paşa tarafından önerilmişti. Paşa, 1896 yılı sonunda kaleme aldığı talimatnamesinde muhtarların tevzi uygulamalarına son verilerek devletin vergi tahsilinde halkla

[384] Edirne Vilayeti'nde, nizamnamede bahsedilen biçimde tahsilât komisyonları oluşturulmuş ve 1903 yılında önceki yıla göre tahsilâtta artış yaşanmasına rağmen, vilayetin cesameti ve ordu-yı humayun merkezi bulunmasını dikkate alan Sadrazam bu artıştan tatmin olmuş görünmüyordu. **BOA, DH.MKT** 967/38, 07.R.1323 (11.06.1905).

[385] "Tahsil-i Emval Nizamnamesi", **BOA, İ.KAN** 2/1319Z-1, 08.Z.1319 (18.03.1902).

[386] Bkz; "Tahsildarların Memurin-i Maliyeye İrtibatlarına ve Müteferriatına Dair Nizamiye Layihasıdır", **A.DVNS.NZAM.d** 9, 20 Nisan 1902, s. 243-245.

aracısız bir biçimde -ve mülkiye örgütü değil maliye örgütü yoluyla- iletişim kurmasını, tevzi uygulamasının mal müdürlükleri tarafından yapılmasını, mükelleflerin de vergilerini direkt olarak mal sandıklarına teslim etmelerini tavsiye etmişti.[387] Ancak o tarihte bu teklif kabul edilmemiş, teftiş komisyonunun son halini verdiği talimatta tahsilât işi yine mülkî amirlerin sorumluluğuna verilmişti.[388]

Yukarıda bahsedilen bu yasal düzenlemelere rağmen işlerin pek yolunda gitmediği Dâhiliye Nezareti'ne bağlı Tesri'i Muamelat ve Islahat Komisyonu'nun (İşlemleri Hızlandırma ve Reform Komisyonu) "*ekser vilayat-ı şahane ve liva ve kazalarda mezkûr komisyona memurin-i mülkiye canibinden ehemmiyet verilmemekte…tahsilat(ın) seneden seneye tedenni eylemekte*" ifadelerinden anlaşılmaktadır.[389] Vilâyat-ı Sitte'den biri olan Erzurum Vilayeti Valisi, Dâhiliye Nezareti'ne gönderdiği yazıda, işlerin büyük bölümünün zaten çok yoğun olan ve "*ya vakit bulmadıklarından veya lüzum görmediklerinden*" tahsilât işiyle ilgilenemeyen mal memurlarına yıkılmasını ve diğer düzenlemeleri eleştirmiş, ileride çıkacak sorunlar sebebiyle mülkiye memurlarının tahsilâttaki vazifelerinin tekrar belirlenmesini önermişti.[390] Dâhiliye nezareti bu uyarıları pek dikkate almasa da,[391] bu yörede elde edilen sonuçlar Erzurum valisini haklı çıkarır gibidir. Halep valisi de, Şakir Paşa'nın ön ayak olduğu tahsildarlık teşkilatı reformunu eleştirmiş, Halep gibi aşiretlerin yoğun olduğu bir vilayette jandarma yardımı olmadan tahsilât yapılamayacağı gerekçesiyle eski usulle tahsilâta devam edilmesi gerektiğini öne sürmüştü.[392]

---

[387] Özbek, "Anadolu Islahatı", s. 73-74.

[388] "*…vergilerin tahsilâtı ba'd-ezin (bundan sonra) askerî zabtiye marifetiyle icra olunmayıp vali ve mutasarrıf ve kaymakamlar maiyetinde suret-i mahsusada istihdam olunacak tahsildarlara tevdi edilecektir*"bkz; Tahsildar Talimatnamesi (md. 1), **BOA, DH.TMIK.S** 4/41, 8.B.1314 (13.12.1896).

[389] **BOA, DH.TMIK-S** 35/40, 19.C.1319 (03.09.1901).

[390] **BOA, DH.TMIK-S** 40/21, 25.B.1320 (28.10.1902).

[391] Bkz; **a.a.b.**

[392] Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi tahsildarlığı", s. 194. Erzurum ve Halep valilerinin bu konuda Vilâyat-ı Sitte Müfettişi Şakir Paşa'yla da iletişime geçmiş olmalıdır. Ancak Osmanlı Arşivleri'nde -Rumeli Müfettişliği Evrakı (TFR) dışında- taşra evrakının bulunmayışı bizi bu bilgiden mahrum kılmaktadır. Bunun yanında, Erzurum ve Halep valilerinin yukarıdaki eleştirileri, aynı bölgeden sorumlu olan Şakir Paşa'nın bölge valileriyle vergi konusunda koordineli biçimde çalışmadığını düşündürüyor.

Bu arada tahsilât işinde jandarmanın kullanılması zorunluluğunun farkında olan merkezî idare, bir çözüm olarak nahiye teşkilatının devreye sokulmasını istiyordu. Ancak dönem sonuna doğru hala nahiye teşkilatı oturtulabilmiş değildi. 1898 yılında merkeze yakın ve en önemli vilayetlerden biri olan Hüdavendigar'da dahi nahiye teşkilatı henüz yerleşmemişti. Manastır'da da durum farklı değildi.[393]

1902 yılında kabzımal uygulamasına son verilip, virgünün tahsildarlar yoluyla tahsiline girişilmesi, beklenen sonucu verememiştir. Tahsildarlar, hem kabzımallar kadar virgü tahsil edememişler, hem de devlete masraf yüklemişlerdi. Buna göre, 1902-03 malî yılında 1901-02 malî yılına göre 25.525.800 kuruş daha az virgü tahsil edilmişti. 1903-04 malî yılında ise, yine 1901-02 malî yılına göre 169.18.700 kuruş daha az tahsilât yapılmıştı. Sonuçta 1904-05 1901-02 malî yılına yılı itibariyle, virgü miktarındaki azalma (fırsat maliyeti) ve tahsildar kadrosunun masraflarıyla (parasal maliyet) birlikte yeni uygulamanın devlete maliyeti, 56.434.500 kuruşa mal olmuştu.[394]

18 Ağustos 1909 tarihli Tahsil-i Emval Kanunu; emlak, akar, arazi vergileri, Hazine namına alınan mukataa-i zemin, temettü vergisi ve arazi-i miriye üzerine tarh olunan aşar bedeli için hazırlanmıştır. Bu kanunda taşradaki tahsilât komisyonları, vilayetlerde defterdar başkanlığında tahsil müdürü, vergi mümeyyizi, belediye azasından bir kişi, merkez tahsil memuru ve baş tahsildardan; livalarda ise muhasebecinin başkanlığında tahsil memuru, vergi başkâtibi, belediye azasından bir kişi ve baş tahsildardan; kazalarda da mal müdürünün başkalığında tahsil memuru, mal müdürü yardımcısı, belediye azası ile baş tahsildardan oluşmaktaydı. Tahsilât komisyonlarının üyeleri her yerde aynı yapıya sahip olmayabiliyordu. 1888 yılında malî darlık içerisinde bulunan ve bakayaları tahsil edilemeyen Selanik Vilayeti'nde Kosova, Manastır ve Selanik vilayetlerinin mülkî memurları, askerî zabitleri ve o mahallerinin ileri gelenlerinden oluşan tahsilât komisyonu kurulması kararlaştırılmıştı.[395]

---

[393] Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi tahsildarlığı", s. 184-187, s. 189.
[394] **BOA, ŞD.ML** 415/39, 13.B.1326 (11.08.1908).
[395] **BOA, İ.DH** 1069/83866, 17.C.1305 (01.03.1888).

Bütün çabalara rağmen, vergi bakayası tahsilâtında başarılı olunamıyordu. 1891 yılı itibariyle 3.5 milyon liraya yaklaşan aşar bakayasından bahsediliyordu. Doğal olarak bu, kesin rakam değildi. Zaten Şura-yı Devlet'in Dâhiliye Dairesi bu rakama şüpheyle bakarak, vilayetlerin "*hesabı malûm olmadığı hâlde bakaya-yı öşriyenin 3.5 milyon liralık bir miktar üzerine nasıl tayin edilebildiği anlaşılamamıştır*" yorumunu yapmıştı. Üstelik yedi sekiz yıldan beri Divan-ı Muhasebat'ça uğraşılmış olduğu hâlde, aşar hesabı "*vücuda getirilememişti*". [396]

Maliye yönetimi, yirminci asrın başında, dolaysız gelirlerin tahsilini artırmak için başka yollara da başvurmuştur. Emlak-akar, yerli ve yabancı esnaf temettüat vergileri, bedelat-ı askeriye ve bu mürettebat (vergiler) üzerinden alınan teçhizatı askeriye tertibi ile müsakkafat hisse-i maarif için yapılan tahsilâtları tespit etmek üzere, ayrıntılı "müsabaka cetvelleri"[397] hazırlanmıştır. Bu cetveller, Maliye Nezareti'ne bağlı Tahsilât İdaresi'nin Muhasebe Kalemi tarafından bastırılıp yayınlanıyordu. Müsabaka cetvellerinde her bir vilayetin ve bu vilayetlere bağlı sancakların cari yıl gelirleri ile geçmiş yıllardan kalan bakayaların tahakkukat (asliyat) ve tahsilât miktarları ve tahsilât/tahakkuk oranları gösterilmiştir. Cetvellerde ayrıca vilayetlerin tahakkuk miktarlarına göre tahsilât oranları en iyiden en kötüye doğru sıralanıp bir önceki yıla göre tahsilât oranı düşük olan vilayetler müsabakadan çıkarılıyor yani tahsilât yarışmasında yenilgiye uğradığı gösterilmiştir.[398] Yalnızca dolaysız vergiler için hazırlanan müsabaka cetvellerinin düzenlenme biçimi ve bu yöntemle vilayetlerin adeta bir tahsilât yarışmasına sokulması, maliye yönetiminin dolaysız gelirlere verdiği önemin bir göstergesidir.

---

[396] **BOA, A.MKT.ŞD** 104/21, 22.R.1309 (21.02.1892).

[397] Şener, 1318 (1902-1903) malî yılı için hazırlanan müsabaka cetvelini kastederek malî yönetimin bu yılda "*tahsilâtı artırmak için vilayetler arasında yarışma*" düzenlemiş olduğunu yazmıştır. Bkz; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 196. Oysa sonraki yıllarda da müsabaka cetvelleri hazırlanmış ve devlet muhasebesine özgü bu yeni uygulama standart bir şekle sokulmaya çalışılmıştır. Ayrıca Kastamonu Vilayet Gazetesi de, merkezdekine benzer biçimde ama daha önceki yıllarda; 1889 ve 1896'da kaza bazında vergi tahsili müsabakası düzenleyerek sonuçlarını yayınlamıştır. Bkz; **Kastamonu Gazetesi**, No: 793, 7 Temmuz 1889, s. 2; **Kastamonu Gazetesi**, No: 1165, 25 Kasım 1896, s. 3.

[398] Müsabaka cetvellerine örnek olarak bkz; **İÜ.NEK**, 77107 ve 89982 (1318/1902-03); **BOA, Y.EE** 312 (1319/1903-04); **ML.VRD.d** 4302 (1320/1904-05); **ML.VRD.d** 4247 (1321/1905-06); **A.MH** 81/57 (1322/1906-07); **ML.VRD.d** 4414 (1323/1907-08); **ML.VRD.d** 4471 (1324/1908-09); **TFR.I.SL** 214/21400 (1325/1909-10 Selanik Müsabaka Cetveli).

3.1.3. Damga Resmi (Varaka-i Sahiha), Harçlar ve Kaydiyyeler

İbrahim Fazıl, damga rüsumu, harçlar ve kaydiyyeleri "*muamelat vergileri*" adıyla anmıştır. Damga (pul) geliri, pulları basarak bayilere satan Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne aittir. İkinci derecede olan harçlar dört kısma ayrılır; bunlar mahkeme, pasaport, nüfus ve kançılarya harçlarıdır. Mahkeme harçları hâsılatı sonradan mal müdürüne devredecek olan mahkeme sandığına ödenir. Nüfus ve pasaport harçları, Nüfus İdaresi'ne; kançılarya hâsılatı da sonradan mal müdürlerine teslim edilmek üzere şehbenderlere verilir.[399] 1909-10 malî yılı genel bütçe kanunuyla ülkedeki tüm gelirler, genel bütçeye alınmıştır. Dolayısıyla, damga (pul) resmi hariç, diğer harçların hepsi 1909 İhsayat-ı Maliye yayınında gösterilen 1908-09 malî yılı bütçesinden itibaren, genel bütçelerde ve vilayet bütçelerinde yer almaktadır.[400]

Ayrıca emlak ve tapu işlemlerinden harçlar, kaydiyyeler ve kontrato resimleri alınmaktadır. Bahsi geçen bu gelir kalemlerinin başlıcaları ayrı ayrı incelenecektir.

3.1.3.1. Damga Resmi (Varaka-i Sahiha)

1845 yılında adlî ve ticarî işlemlerde ve sözleşmelerde devlet tarafından basılan ve mal memurlarınca satılan matbu damgalı kâğıtların (varaka-i sahiha) kullanılmasına başlanmıştı. Bu resim nisbi ve maktu olmak üzere iki kısımdan oluşmaktaydı. Bu vergiye önceleri varaka-i sahiha sonraları ise resm-i damga adı verilmiştir. Bu dönemde damgalı kâğıtların (varaka-i sahiha) bedeli alınarak belirlenen dükkânlarda sattırılması İstanbul'da İhtisap Nezareti; taşrada ise defterdarlarla mal müdürleri ve müstesna mahallerde valiler tarafından tayin edilen memurlar tarafından yapılıyordu.[401]

---

[399] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 224. 1326 Maliye Hazine Hesab-ı Umumisi'nde, damga resmini tahsil eden kurumlar olarak Vezne-i Umumiye (devletin genel veznesi) ve Düyûn-ı Umumiye İdaresi gösterilmiştir. Nüfus hâsılatı mal sandıkları ve vezne-i umumiye yatırılır. Diğer harçlar ise mal sandığı, vezne-i umumiye ve ilgili müessesenin sandığına yatırılır. Kaydiyeler ise mal sandığı ve defter-i hakani idaresine aittir. Bkz; **Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi**, **Sene 1326**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330/1914, s. 19.

[400] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 29, s. 38.

[401] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 596-598.

1851 yılında yayınlanan Vâridât-ı Rüsumiyenin Tarifesi'nde, kaza içerisinde hâsıl olup yine kaza içerisinde sarf edilen ve gümrük vergisi alınmayan eşyanın kıymeti üzerinden kuruşta 1 para damga resmi alınacağı belirtilmişti. 1862 yılında tahriri yapılan yerlerde bu uygulama kaldırıldı.[402] 1861 yılında varaka-i sahiha üzerine ilk defa nizamname[403] hazırlanmış ve bu nizamnameyle artık *ilam* ve *hüccet* gibi şer'i senetler de damgalı resmî kâğıtlara yazılmaya başlandı. Aynı yıl, Maliye Nezareti'ne bağlı olarak Damga (Evrak-ı Sahiha) Müdüriyeti kuruldu. 2 Aralık 1873 tarihli Resm-i Damga Nizamnamesi'yle damga pulları basılmaya başlanmış ve Resm-i Damga İdaresi (Varaka-i Sahiha İdaresi) Maliye Hazinesi'nden alınıp Rüsumat Emaneti'ne bağlanmıştı. Bu nizamnamenin uygulamasına 1875 yılında başlanabilmişti.[404]

1877 yılında evrak-ı sahiha kullanımının terkiyle, sadece damga pulu kullanılmasına başlandı. Sonradan Rüsum-ı Sitte ve Düyûn-ı Umumiye Vâridât-ı Muhassasa İdareleri kurulunca, damga resmi işlemleri ve tahsilâtı bu kurumlara devredilmiştir.[405]

3.1.3.2. Kontrato Resmi

Tanzimat'tan sonra merkez ve taşrada dükkân, mağaza, çiftlik, bağ ve bahçelerin, yani emlakın kira sözleşmeleri devlet tarafından basılacak "kontrato senetleri" üzerine yazılacağı belirtilmiştir. Varaka-i sahiha bedeli hariç olmak üzere kontrato senetleri üzerinden kuruşta 1 para harç alınmaktaydı. 1867 yılında düzenlenen başka bir nizamnamede harç miktarı % 1 ve % 2.5 biçiminde değiştirilerek tahriri yapılan yerlerde (emlak ve temettü vergilerinin alındığı yerlerde) kontrato harcının alınmayacağı belirtilmiştir.[406] Nitekim "*hâsılat-ı gayri mahdudeden olan kontrato resmi*" 1866-67 malî yılından itibaren, tahriri biten Erzurum merkez

[402] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 109.
[403] 2 Ekim 1861 tarihli Varaka-i Sahiha Nizamnamesi'nin maddeler itibariyle özeti için bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 599-600.
[404] Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 167-170, s. 231; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 110-111; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 600-604.
[405] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 112-113.
[406] Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 176. Ayrıca bkz; 1285-86 malî yılı bütçe hazırlık çalışmaları; **BOA, Y.EE** 26/4, 07.Ra.1286 (17.06.1869).

kasabasında ilga edilmiş ve mukavele senetlerinden usulüne uygun biçimde *kaydiyye resmi* alınmaya başlanmıştır.[407]

1880-81 malî yılından itibaren kontrato gelirleri belediyelere devredilerek, genel bütçeden çıkarıldı.[408] 1900'lerde artık kira sözleşmelerinde kontratoların üzerine pul yapıştırılmakta idi.[409]

3.1.3.3. Emlak-Tapu Harçları ve Kaydiyyeler

Taşrada tapu muameleleri harca tâbi tutulmuştur. Bu gelir kaynağı Defter-i Hakani İdaresi'ne aittir. Tapu hâsılatı o mahaldeki Defter-i Hakani Müdürü ve muavinleri tarafından Defter-i Hakani veznesine irsal edilirdi.[410]

Vilayet merkezinde bir Defter-i Hakani Müdürü, liva ve kazalarda ise tapu memurları mevcut olup bunlar maliyeye bağlı olan Defter-i Hakani İdaresi'nin memurlarıdır. Servet transferinden alınan emlak ve tapu harçları; arazi, emlak ve gedik[411] gibi gayrimenkullerin ferağ, intikal, ipotek ve satış gibi işlemleri üzerinden alınmaktaydı.[412] Emlak ve tapu harçları aynı zamanda vilayet bütçelerinin kalemlerinden biridir. Bu gelirler vilayet maliyecileri tarafından tahsil edilip mal sandığına yatırılır, ardından Defter-i Hakani İdaresi'ne gönderilirdi. Bu gelirlerin vilayet bütçesiyle dolayısıyla çalışmamızla ilgilisi, merkezî bir kuruma ait olmalarına[413] rağmen, başlangıçta mal sandıklarına yatırılıyor olmasına dayanmaktadır.

---

[407] **BOA, A.MKT.MHM** 374/83, 15.L.1283 (20.02.1867).
[408] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 260.
[409] **BOA, DH.MH** 660/100, 08.Ş.1322 (18.10.1904).
[410] **BOA, Y.PRK.ML** 9/9, 04.Ca.1306 (06.01.1889).
[411] Sanat ve ticarette bir tür tekel uygulaması olan Gedik sistemi 1860-61'den itibaren kaldırılmış, ticarette serbesti sağlanmıştır. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 443. Gedik uygulamasının tarihi gelişimi için bkz; Ahmet Kal'a, **İstanbul Esnaf Tarihi Tahlilleri, İstanbul Esnaf Birlikleri ve Nizamları 1**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı, İstanbul Araştırmaları Merkezi, 1998, s. 50-60.
[412] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 137; İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 226-227.
[413] "*Tapu hâsılatı olup Defter-i Hakani'ye irsal olunduğu…*", bkz; **BOA, MAD** 10973, 1.TS.1286 (13.11.1870), s. 27. 1311-12 malî yılında Erzurum Vilayeti'nin gelir bütçesinde yer alan tapu ve orman hâsılatının tamamı aynı vilayetin gider bütçesinin irsalât kısmında da yer almaktadır. Yani tahsil edilen bu gelirlerin tümü merkeze gönderilmiştir. Bkz; **BOA, Y.EE** 133/7, 01.B.1314 (06.12.1896). Aydın Vilayeti'nin Vilayet Muhasebeciliği tarafından 1905-06 malî yılı tahmini

Tapu gelirlerindeki artış aynı zamanda o yerde değişen mülkiyet yapısına/ilişkilerine ve dolayısıyla artan tapu işlemlerine bağlıdır. Örneğin, Midhat Paşa'nın valiliği döneminde (1869-1872) ve sonrasında (1872-1881) Bağdat'ta boş arazilerin aşiretlerin kullanımına izin verilmesi bu arazilerin satışını artırmış ve doğal olarak tapu gelirlerinde de artış yaşanmıştı. Bu uygulamaya 1881'den sonra son verildiği için tapu gelirlerinde azalma meydana gelmişti. Bu dönemden sonra tapu gelirleri artık miras ve satış gibi -servet transferi- işlemlerine bağlı olacaktı.[414]

Kaydiyyeler de gayrimenkulün satımı, ferağı, hibesi ve intikali gibi işlemlerin kayıtları sırasında alınırdı. Kaydiyyelerin tahakkuk ve tahsili aynı anda gerçekleşirdi. Örneğin, bir ev satılacağı zaman Defter-i Hakani memuruna başvurulur, memuru tarafından harç belirlenerek mal sandığına ödenirdi.[415] 1910 yılında Defter-i Hakani idarelerince alınacak emlak ve tapu harçları, resm-i tahsiliye, dellaliye gibi resimler ve kaydiyyeler için genel bir tarife tanzim edilmişti.[416]

3.1.3.4. Mahkeme Harçları ve Diğer Harçlar

Taşra mahkemelerinde tahsil edilen ve vilayet bütçelerinde yer alan[417] mahkeme harçları aslında Adliye Nezareti'ne ait bir gelir kalemidir.[418] Tanzimat'tan itibaren önceden mahkemelerde alınan harc-ı ilam, mübaşiriye, tahsildariye ve kalemiye gibi örfi vergiler kaldırılmış, şer'i mahkemelerde kadıların verdikleri kararlardan ve belgelerden alınan bazı harçlar da yeni esaslara bağlanmıştır. Mahkeme harçları, Şer'iye mahkemesi, Nizamiye Mahkemesi, Ticaret Mahkemesi ve İdare Mahkemeleri için ayrı ayrı düzenlenmiştir. Tanzimat'tan sonra şer'i

---

bütçesinde de tapu, orman, nüfus ve hayvanata-ı ehliye gelirleri aynı zamanda gider bütçesinin "*daire-i aidelerine gönderilecek olan*" başlığı altında yer almaktadır. Bkz; **BOA, BEO** 2622/196629, 12.Ca.1323 (15.07.1905).

[414] Kiyotaki, "Ottoman Land Policies in the Province of Baghdad (1831-1881)", s. 168, s. 193-194, s. 197-199.

[415] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 226-227. Ayrıca bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 634-638.

[416] Bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 138.

[417] **BOA, MAD** 13187, 1882-83; **BOA, ML.d** 1185, 1890.

[418] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi**"**, s. 276.

mahkemelerde tahsil edilen harca ilaveten kalemiye ve kaydiyye alınması mahkemelerde de örfi vergi uygulamasının devam ettiğini göstermektedir.[419]

Adliye Nezareti'ne ait diğer bir gelir kaynağı olan[420] fakat aynı zamanda mal sandıklarına yatırıldıkları için vilayet bütçelerinde yer alan harc-ı vesaikin tahsilâtı, sancaklarda "temyiz meclisi" ve kazalarda "deavi meclisi" marifetiyle yapılmaktaydı. Bu gelir kaynağı da, taşrada çeşitli suistimallere konu oluyordu. Örneğin, Aydın Vilayeti'nde naibler harc-ı vesaik ve mezabitten zimmetlerine akçe geçirmekte idiler. Bu sorunun çözüme kavuşturulması için Aydın vali vekili sadarete bir şukka göndermişti.[421]

3.1.3.5. Nüfus ve Mürur Harçları

Nüfus hâsılatı Dâhiliye Nezareti'nin taşrada elde ettiği gelirlerdendir. Bu hâsılat, nüfus ve mürur tezkeresi, nüfusla ilgili kayıtlardan alınan resimler, vatandaşlık belgesi anlamına gelen Tezakir-i Osmaniye bedelleri, pasaport, doğum ölüm ilmühaberleri, ceza-yı nakdî ve diğer gelirleri içermekteydi.[422] 1871 Vilayet Nizamnamesi'ne göre, taşrada bulunan nüfus nazırı ve memurları nüfus ve mürur tezkirelerinin mükelleflere verilmesi ve bedelinin tahsil edilmesinden sorumlu idiler.[423]

Mürur tezkireleri ülke içerisinde seyahat eden yerli ve yabancıların yanlarında bulundurmaları gereken belgelerdir. Bu belgeler mükelleflerine vilayetlerde nüfus nazırı veya memurları tarafından verilmekteydi. 1887 yılında hazırlanan nizamnameye göre, "mürur tezkeresi" karşılığında 5 kuruş harç alınmaktaydı.[424]

---

[419] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 120-121; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 608-626; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 171-74. Selanik'te 1.000 kuruş kıymetinden fazla davalar için verilen arzuhallerden alınacak beşer kuruş kaydiyenin % 20'sinin hisse itibariyle memurlarına terk ve tahsis edilmesi kararlaştırmıştı. **BOA, A.MKT.MHM** 473/30, 08.Z.1290 (27.01.1874). Ticaret mahkemelerine hazine tarafından tayin edilen tahsisat yeterli olmadığı için bu mahkemelerin reis, aza ve kâtiplerinin maaşlarının büyük bir kısmı mahkemelerinin hâsılatından ödeniyordu. **BOA, BEO.AYN.d** 937, s. 220, H. 1288 (1871-72), s. 13.

[420] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 276.

[421] **BOA ,BE0.VGG.d** 104 (Aydın Gelen Defteri), H. 1286 (1869-70), s. 471.

[422] Bkz; **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 25, s. 41; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 280.

[423] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 630; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 175.

[424] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 630.

Tezkirenin geçerlilik süresi ise bir yıldı. Ayrıca gidiş ve gelişlerde kayıt altına alınan tezkirelerden 2 kuruş kaydiyye tahsil ediliyordu.[425]

Şunu belirtmek gerekir ki, 20. asrın başına gelindiğinde, hemen tüm vilayetlerin nüfus sayımı yapıldığı hâlde, önceki genel tahrirlerin dışında kalan Bağdat, Basra, Yemen ve Hicaz vilayetleri ile Trablusgarp ve Musul gibi vilayetlerin bazı kısımlarında nüfus sayımı yapılamamıştı.[426] Hicaz, Yemen ve Trablusgarp vilayetleri nüfus sayımından istisna tutuldukları için burada nüfus memurları ve kâtipleri istihdam edilmiyordu. Dolayısıyla mürur ve pasaport işlemleri diğer vilayetlerde nüfus memurları tarafından yerine getirilirken, bu vilayetlerde bahsi geçen gelirlerin tahsili ve merkeze gönderim işlemleri yerine getirilemiyordu.[427]

Mürur tezkiresi vergi borcu olan şahıslara verilmiyor, böylece vergi bakayasının önüne geçilmeye çalışılıyordu.[428] Şura-yı Devlet'in aldığı karar gereğince; vilayet dışına çıkacak olanlar, temettü vergisi koçanlarıyla nüfus tezkirelerini bulundukları yere en yakın kaza veya nahiye merkezlerindeki görevlilere ibraz ederek mürur tezkirelerini alabileceklerdi.[429] Yirminci asrın başlarında, nüfus hâsılatı vilayet bütçesinin hâsılat-ı müteferrika kalemi içerisinde gösterilmektedir.[430] 1910 yılı bütçe kanunuyla, bu yıldan itibaren mürur tezkiresi uygulamasına son verilmiştir.[431]

Abdülhamid II döneminden itibaren vilayetlerde nüfus hâsılatı, "vilayet nüfus nezareti" tarafından toplanmaktaydı. Tahsil edilen gelir, nüfus memurlarının maaş ve

---

[425] Bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 2, 4 Ağustos 1887, s. 313-317; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 123-24. Osmanlı gemilerine bir limandan diğer bir limana giderken de mürur tezkeresi verilmekteydi. Bu gelir kaynağı Bahriye Nezareti'ne aitti. Hariciye Nezareti de aynı isimle gelir elde etmekteydi. Bkz; Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 271, s. 277. 41 Haziran 1911 tarihinden itibaren mürur tezkireleri ve manifestolar, gemilere ücretsiz olarak verilmeye başlanmıştır. Bkz, **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 41-42.

[426] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 123.

[427] **BOA, A.MKT.ŞD** 95/39, 23.Ş.1307 (14.04.1890).

[428] **BOA, A.MKT.ŞD** 104/36, 28.R.1309 (01.12.1891). Ancak mükelleflerin çeşitli kurnazlıklarla mürur tezkiresi alması ve taşra idarelerinin de bu konuda sorumsuz davranması sebebiyle bu uygulamada etkinlik sağlanamamıştı. Ayrıntı için bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 88/4, 09.R.1306 (13.12.1888); **BOA, DH.TMIK.M** 81/42, H. 28.01.1317 (08.06.1899).

[429] **BOA, ŞD** 2025/35, 21.R.1314 (29.09.1896).

[430] **BOA, TFR.I.ED** 1/28, H. 22.9.1320 (23.12.1909).

[431] **Devlet-i Osmaniye'nin 1326 Senesine Mahsus Bütçesidir**, md. 8.

masraflarına harcandıktan sonra, geriye kalan kısmın üçte biri Sadaret'e üçte ikisi de Dâhiliye Nezareti'ne gönderiliyordu.[432]

3.1.4. Dolaylı Vergiler

Çalışmanın önceki kısımlarında ifade ettiğimiz gibi, Osmanlı vergi sisteminde dolaylı vergiler, alınıp satılan mallar üzerinden tahsil edilmekteydi. Bunların başlıcaları, gümrük resimleri, müskirat resmi, tönbeki bey'iyyesi, rüsum-ı bahriye, rüsum-ı sıhhiye-i hayvaniye ve rüsum-ı saydiye'dir.[433] Vilayet bütçelerinde sadece mal sandıklarına ödenen vergiler yer almaktadır. Örneğin harir ve duhan öşrü ile damga resmi, Düyûn-ı Umumiye İdaresi tarafından toplandığı için bu dönem vilayet bütçelerinde görünmeyecektir. Ayrıca müskirat, tönbeki ile gümrük ve fenerler, sayd-ı berri ve bahri resimleri (belli yıllarda), tuz, posta ve telgraf[434] hâsılatı ilgili daireler tarafından toplandığı -yani vilayet mal sandıklarıyla ilgileri bulunmadığı- için vilayet bütçelerinde görünmeyeceklerdir.[435] Dolayısıyla temelde vilayet idarelerinin sorumluluğu altında olmayan bu gelirlere kısaca değinilecektir.

Dolaylı vergilerin en önemlisi olan gümrükler, 1840 yılından itibaren taşrada muhassılların sorumluluğu altında gümrük memurları tarafından idare ediliyordu. 1842-60 yılları arasında iltizam yöntemiyle tahsil edilen gümrük vergileri, 1860'tan itibaren Gümrük Emanetleri, Memliha Müdürlükleri ve Duhan Nezaretleri birleştirilerek bölge idaresi şeklinde on yedi nezaret kurularak idare edilmeye başlandı. Bu nezaretler merkezdeki Rüsumat Emaneti'ne bağlı idi.[436] 1861 yılında kurulan Rüsumat Emaneti'yle, devlet artık gümrük vergilerinin idaresini taşra maliyesinin dışında ayrı bir merkezî kurumun sorumluluğunda kendi kontrolüne

---

[432] **BOA, A.MH** 95/74, 06.B.1326 (04.08.1908)

[433] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 640-641.

[434] Birleşik Devletler'de de posta gelirleri devlet bütçesinde gösterilmemekteydi. Posta gelir ve giderleri Posta ve Telgraf Bakanı'nın sorumluluğu altındaydı. Devlet hazinesi sadece belli posta gelirlerini alırdı. Ancak bu gelirler üzerinde bir kontrol hakkına sahip değildi. Dolayısıyla posta gelir ve giderleri hükûmetin olağan gelir ve giderleri arasında yer almazdı. Bkz; **Report to the National Monetary Commission on the Fiscal Systems**, s. 78.

[435] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.,**, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 18 Nisan 1326 (01.05.1910), s. 1383-1384.

[436] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 654-657; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 153-155.

almıştı.[437] Müskirat (şarap, rakı, ispirto vs.) resmi ise 1840-42 yılları arasında muhassıllar, sonrasında Zecriye Gümrüğü Emaneti, ardından Zecriye Nezareti tarafından idare edilmiş, 1882'den itibaren Düyûn-ı Umumiye İdaresi'nce tahsil edilmiştir.[438]

Müskirat resmiyle birlikte Muharrem Kararnamesi'yle (1881) Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne terk edilen dolayısıyla vilayet bütçelerinde yer almayıp araştırma alanımız dışında kalan diğer vergiler ise; damga, saydiye rüsumu, harir öşrü ile tuz ve tütün imtiyazlarıydı. Önceleri Rüsum-ı Sitte olarak anılan bu gelirler aynı adlı idareden Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne terk edilen ve sonradan "*vâridât-ı metruke ya da mahsusa"* olarak adlandırılan vergilerdir. Ayrıca kararnameden sonra Düyûn-ı Umumiye İdaresi tarafından borç karşılığı olarak hükûmet hesabına tahsil ettiği gelirlere de *vâridât-ı mevdua* denilmekteydi. Vâridât-ı mevdua, bazı vilayetlerin aşar ve ağnam vergilerini içeriyordu.[439] Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne terk edilen diğer vergiler ise Doğu Rumeli vergisi, Kıbrıs vergisinin fazlası, Bulgar maktu vergisi ve rüsumat gelirlerinden arta kalan miktardı.[440]

Rüsum-ı sıhhiye-i hayvaniye, Sıhhiye Nezareti'ne; fenerler, liman ve seyr-ü sefain rüsumları ise Bahriye Nezareti'ne aittir. Fener hâsılatı, Fenerler İdaresi tarafından tahsil edilmekteydi. Liman ve seyr-ü sefain rüsumu diğer ülkelerde gümrük idareleri tarafından toplanırken, Osmanlı Devleti'nde liman idareleri tarafından tahsil edilir ve mal sandıklarına aktarılırdı.[441] 1909-10 malî yılı bütçesiyle birlikte ülkede tahsil edilen tüm gelirler bütçenin birlik ilkesi gereği genel bütçeye alındığı için, mal sandıklarına yatırılan liman ve seyr-ü sefain rüsumu ile rüsum-ı sıhhiye-i hayvaniye gelirleri de 1908 yılı verilerinin de içerisinde bulunduğu İhsaiyat-ı Maliye mecmualarında ve vilayet bütçelerinde gösterilmiştir.[442]

---

[437] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 159.
[438] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 5; Öner, **a.g.e.,** s. 29; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 163.
[439] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 122-123, s. 267. Ayrıca bkz; Du Velay, **a.g.e.,** s. 300-301.
[440] Bkz; Charles Morawitz, "National Debts of the World. -XII. The Public Debt of Turkey", **North America Review**, 175: 2, Aug. 1902, s. 279.
[441] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 226-27, s. 229; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 169-176, s. 179-182.
[442] Örnek olarak bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 29, s. 38 (Edirne'nin 1909-10 malî yılı gelirleri).

3.1.5. Rüsum-ı Mütenevvia

Vilayet bütçelerinde yer alan ve içerisinde birçok farklı gelirleri barındıran Rüsum-ı Mütenevvia kaleminin içeriği, perakende bir gelir kaynağı olması sebebiyle farklı bileşimlere sahip olabiliyordu. Örneğin Halep Vilayeti'nin 1287 (1871-72) bütçesinde bu kalemin içeriği, rüsumat, sayd-ı mahi, sülük saydiyesi ve müteferrika başlıklarından oluşuyordu.[443] Edirne Vilayeti'nin 1298 (1882-83) malî yılı bütçesinde yer alan Rüsum-ı Mütenevvia kalemi; otlakiye[444], kışlakiye, mera ve müteferrik resimlerden ibaretti.[445] Taşradan gönderilen cetvellerde rüsum-ı mütenevvia gelirleri kimi zaman ayrı ayrı kalemler biçiminde de gösterilmekteydi. Örneğin Edirne Sancağı'nın aylık gelir cetvelinde, yaylak ve kışlak rüsumu ve ceza-yı nakdî[446] hâsılatı ayrı gelir kalemleri biçiminde yazılmıştır.[447]

On dokuzuncu asır Osmanlı malî tarihini konu edinen hemen her çalışmada, Tanzimat'ın ilanıyla birlikte tahriri yapılan yerlerde rüsum-ı mütenevvia gelirleri arasında yer alan ihtisap[448] ve diğer örfi vergilerin lağvedilerek bunların yerine virgü adı altında ödeme gücüne göre tahsilâtı yapılacak yeni bir verginin ihdas edildiğinden bahsedilmektedir. Ancak fiiliyatta durum çok farklıdır. Zira kanunlarla alınması yasaklanan bu vergilerin aslında sonraki yıllarda da çeşitli adlarla alınmaya

---

[443] **BOA , MAD** 13204, R. 1287 (1871-72).

[444] Köyleri etrafında mera olmayan köylüler sekiz on hayvanı otlak resmi ödemeden mirî ormanlarda otlatabilirse de bundan fazlası resme tabi tutulmuştu. Bkz; **BOA, DH.MKT** 2343/122, 11.M.1318 (11.05.1900).

[445] **BOA, MAD** 13187, R. 1298 (1882-83).

[446] Ceza-yı nakdî, 1297 (1881-82) malî yılı genel bütçesinde, hâsılat-ı müteferrika kalemi içerisinde gösterilmiştir. **BOA, Y.A.Res** 12/31, 11.9.1298 (07.08.1881); **Y.PRK.ML** 2/60, H. 1298 (1880-81).

[447] **BOA, ML.d** 1084, 26.11.1282 (12.04.1866).

[448] Mahmut II, 1826'da Yeniçeri Ocağı'nı lağvederek, bu ocağın yerine tesis ettiği Asakir-i Mansure-i Muntazama'nın masraflarını karşılamak üzere temettü vergisine yakın olan ihtisap resmini meydana getirmişti. **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 24. Öteden beri şehir ve kasabalarda, panayır ve pazarlarda alınan ihtisap resmi, damga, mizan, evzan, ekyal resimleri, yevmiye-i dekakin, bac-ı bazar gibi resimlerden oluşmaktadır. Sonraları varaka-i sahiha resmi de ihtisap resmi kapsamına alınmıştır. Bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 41-42; Şener, **Osmanlı Vergi Sistemi**, s. 156. Süleyman Sudi, Osmanlı Devleti'nin bac ismini ortadan kaldırdığını belirtse de (Süleyman Sudi, **a.g.e.,** C: 2, s. 22), bac-ı bazar vergisi, dönem sonuna doğru hala resmî yazışmaların konusu olmaktaydı. Örneğin, Bağdat'tan satın alıp Sivas'ta sattığı camuslardan kuruşta bir para bac-ı bazar namıyla resim alındığına dair Musullu Mehmet dilekçe göndermişti. **BOA, DH.MKT** 1650/29, 24.Z.1306 (21.08.1889). Çalışmanın ilerleyen kısmında görüleceği gibi, 1910 yılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla lağvedilen vergiler arasında yine bac resmi de sayılmıştır. 1910 yılında hala tahriri bitmeyen yerlerde ihtisap vergilerinin alınmaya devam ettiğini hatırlatalım. Bkz; "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 18 Nisan 1326 (01.05.1910), s. 1382.

devam ettiği görülmektedir. Aslında belediyelere ait olan ihtisap resimleri belediyelerin teşekkül etmediği yerlerde dahi Hazine adına tahsil edilegelmiştir. Örneğin, 1862'de Edirne'de rüsum-ı ihtisabiye mültezimleri, halktan haksız yere aidat ve derbendat namıyla rüsum almakta idiler.[449] 1864'te Kastamonu Sancağı'na bağlı Kul Kazası'nda bac-ı bazar, kereste ve damga-i cülud (hayvan derisi) resimleri iltizama verilmekte ve hâsılat mal sandıklarına yatırılmaktaydı.[450] Hâsılatın mal sandığına yatırılıyor olması bu gelirin vilayet idaresine daha doğrusu Maliye Hazinesi'ne ait olduğunu göstermektedir.

1884 yılı itibariyle tahriri biten bazı yerlerde hala ihtisap rüsumu ve benzeri rüsumun (rüsum-ı mütenevvia) alındığı tespit edilmişti. Buna göre, tahriri biten Diyarbekir ve Van vilayet idareleri tarafından ihtisap vergilerinin kaldırılacağı, Erzurum, Trabzon, Karesi, Mamuratülaziz, Ankara, Adana vilayetleri ve Sakız Adası'nda bu vergilerin alınmaya devam edildiği tespit edilmişti. Bu vergiler arasından, balık saydiyesi, sayd-ı mahi, sünger ve otlak rüsumu, kantar, kile, kereste, satılan hayvan behası, otlakiye, kışlakiye, ihtisap, zebhiye, kapan, dekik, rişte-i penbe gibi ihtisap ve rüsum-ı mütenevvi içerisine giren resimleri sayabiliriz. Bununla beraber, bu çalışmanın inceleme alanı içerisinde yer alan, Edirne, Hüdavendigar, Kastamonu, Konya, Selanik vilayetleri ile İzmir Sancağı yanında Sivas, Manastır, Suriye, Kosova, Yanya vilayetlerinde ve Serfiçe ile Kudüs mutasarrıflıklarında bu tip vergilerin alınmadığı belirlenmişti. Aynı yıl, avlanan sünger, sülük, samur, tilki, sincap ve sansar gibi hayvanların derilerinin para, panayır ve çarşılarda satışı üzerinden resim alınmasına devam edileceği kararlaştırılmıştı. Ayrıca pazar ve panayır dışında fakat dellal vasıtasıyla hayvan satışı üzerinden resim alınacağı vilayetlere duyurulmuştu.[451]

Rüsum-ı mütenevvianın içeriğini doğal olarak daha çok ihtisap resimleri oluşturmaktaydı. Rüsum-ı mütenevvia ve dolayısıyla ihtisap gelirleri prensip olarak tahriri yapılan yerlerde lağvedilip belediye idarelerine bırakılmaktaydı.[452] Tahriri

[449] **BOA, A.MKT.MHM**, 241/61, 03.R.1279 (28.09.1862).
[450] **BOA, MAD** 13579, H. 1281 (M. 1864-65), s. 25, md. 85.
[451] **Düstur**, T: 1, C: 5, 17.Ş.1301 (12.06.1884), s. 60-62.
[452] **BOA, ŞD** 330/31, 25.Ş.1308 (05.04.1891). Ayrıca bkz; **BOA, Y.EE** 26/4, 7.Ra.1286 (05.06.1285).

yapılmayan Bağdat ve Basra, Yemen, Trablusgarp, Hicaz ve Erzurum'da ihtisap resminin lağvı ve yerine temettü vergisinin alınması kararı kısmen 1909-10, kısmen de 1910-11 malî yılı bütçe kanunlarıyla verilebilmişti.[453]

Rüsum-ı mütenevvia gelirleri bulundukları bölge şartlarına göre iltizama veriliyor ya da emaneten idare ediliyordu. 1851-52 malî yılında Aydın Vilayeti'nde yaylak otlak ve kışlak vergileri iltizama verilmişti[454] 1864-65 malî yılında Halep Eyaleti'nde odun, kömür, otlak, yaylak ve kışlak rüsumu ise emaneten idare ediliyor; kantar, tahmis hane, bac ve damga rüsumu iltizama veriliyordu.[455] Konya kasabasında 1874'te bac-ı keyl rüsumu emaneten idare ediliyordu.[456] Bazı vilayetlerin 1864-65 malî yılı gelir-giderlerini gösteren deftere göre, diğer vergiler hem emanet hem de maktu biçimde alınabildiği hâlde, tapu, varaka-i sahiha, mürur tezkireleri, kontrato, resm-i mirî-i müskirat, sayd-ı mahi, emlak-i miriye-i mütenevvia, dalyan, orman, çiftlikat-ı hümayun, maadin, satılan emlak, rüsumat-ı müteferrika vergileri sadece emaneten idare ediliyordu. Bu defterde ana gelir kalemleri içerisinde Vâridât-ı Rüsumiye kalemi de mevcuttur. Bu kalem rüsum-ı mütenevvianın içerisinde yer alan ihtisap resimleri ve diğer resimleri içermektedir. Bununla birlikte bahsi geçen defterde normalde rüsum-ı mütenevvi (yaylak-kışlak rüsumu, sayd-ı mahi gibi) ya da hâsılat-ı müteferrika içerisinde yer alan (satılan emlak, beytülmal, çiftlikat-ı hümayun gibi) bazı gelir kalemleri ayrı başlıklar hâlinde de gösterilmiştir.[457]

Rüsum-ı mütenevvia içerisinde yer alan sayd-ı berri resmi, kara hayvanlarının avından alınan tezkire resmidir. Saydi bahri ise, balık avından alınan tezkire resmi ile balıkların ve sair mahsulâtın satış fiyatı üzerinden alınan resimdir. Balık avcılığı 1855'ten itibaren iki yıllığına iltizama verilmeye başlanmıştı. 1861'den itibaren bu resim, Rüsumat Emaneti tarafından tahsil edilmeye başlandı. Avcılığı meslek

[453] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 36.
[454] **BOA, MAD** 10852, H. 1268 (1851-52), s. 85. Kütahya'nın otlak ve yaylak rüsumu 3-4 ay süreyle açık artırmaya sunulduğu hâlde taliplisi çıkmamış ve mecburen emaneten idare yoluna gidilmişti. Gerçi sonuç olumluydu; hâsılat önceki yılın iki katını aşmıştı. **BOA, DH.MKT** 269/12, 05.S.1312 (08.08.1894).
[455] **BOA, MAD** 13577, 16.L.1281 (14.03.1.1865), md. 166.
[456] **BOA, İ.DH** 709/49601, 05.N.1292 (05.10.1875).
[457] **BOA, MAD** 13342, R.1280 (1864-65). Ayrıca bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, 09.S.1285 (01.06.1868).

edinenler ve ticaretini yapanlardan doğal olarak ayrıca temettü vergisi alınmaktaydı. 1882'de İstanbul, 1888'de ise taşranın Saydiye rüsumu gelirleri Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne devredildi. Bu rüsum bahsi geçen idarenin memurları tarafından tahsil edilir ve kısmen de bu idare tarafından iltizama verilmek suretiyle toplanırdı.[458]

On dokuzuncu asrın sonlarına doğru, rüsum-ı mütenevvi ya da bu kalemin içerisindeki ihtisap resimleri, vilayet idareleri ile belediyeler arasında sürekli biçimde çekişme konusu olmuştur. Çünkü tahriri yapılıp da mütenevvi resimleri belediyelere bırakılan yerlerde bu gelirler, sonradan ya kısmen ya da tamamen vilayet idarelerince alınıyordu. Belediye idareleri bu uygulamadan her zaman şikâyetçi olmuşlar, giderlerini finanse edemediklerinden yakınmışlardır. Örneğin, Erzurum Belediyesi'nce gureba için hastane yapılması kararlaştırılmıştı. Ancak yapılacak masrafları finanse etmek için önceden[459] belediyeye ait olan zebhiyye (hayvan kesimi resmi), kantariye ve bey'iyye resimlerinin yarısının sonradan mal sandıklarınca tahsilinin yapıldığı belirtilerek, zebhiyye resminin Diyarbekir'deki gibi tekrar belediyeye verilmesi talep edilmişti.[460] Kantar ve esnaf rüsumunun İstanbul'da belediyeye ait olmasına rağmen, taşrada mal sandıkları tarafından toplanılması Meclis-i Mebusan'da taşra mebusları tarafından da eleştiriliyordu.[461]

1909-10 malî yılı bütçe kanunuyla, bugüne kadar maliye tarafından kabzedilen rüsum-ı mütenevvia gelirleri, 1909 yılı Ağustos ayından itibaren vilayet belediyelerine terk edildi.[462] 1910 malî yılı bütçe kanunuyla da ihtisap, dekakin, çadır ve sair adlarla alınan resimler ve vergiler ile köşe sarrafları, poliçeciler ve fabrika kuranlardan alınan resimler lağvedilmişti (md. 2). Yine bu tür resimlerden olan, kayık, dellaliye, değirmen, harkıyye, bac, koşu, kuyumcuyan, kiremithane, saz, kamış, derbend, hayvan reftiyesi, ihrakiye, damga, mizan ve sim gibi adlarla çeşitli

---

[458] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 228; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 185-89; Öner, **a.g.e.,** s. 296. Düyûn-ı Umumiye Baş Müdüriyeti'nin sayd-ı mahi rüsumunun üç yıllık iltizam ihalesi ilanı örneği için bkz; **Konya Gazetesi**, No: 1953, 18.KS.1325 (31.01.1910), s. 5.

[459] Erzurum'da kantar, kile, çeki ve hayvan rüsumu 1878'den itibaren belediyeye bırakılmıştır. **BOA, ŞD.DH**, 291/2, 08.R.1299 (27.02.1882). Ayrıca bkz; **BOA, A.MKT.ŞD**, 38/44, 24.S.1295 (27.02.1878).

[460] **BOA, A.MKTMHM** 721/7, 24.Ca.1313 (12.11.1895).

[461] Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)**, Ankara, TTK Yay., 2000, s. 95.

[462] **Devlet-i Osmaniye'nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, md. 30.

bölgelerde alınan resimler, 1910 yılı Temmuz ayından itibaren lağvedildi. Ayrıca köprü geçit ve panayır resimleri o yörenin belediyelerine terk edildi.[463]

3.1.6. Hâsılat-ı Müteferrika

Hâsılat-ı Müteferrika taşrada toplanılan diğer perakende gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelirler, Maliye Dairesi ve Maliye Hazinesi'nin gelirleri arasında yer almaktadır. Bunlar genellikle vukuata tâbi konulardan tahsil edilen gelirlerdir.[464] Vilayet bütçelerinin bazılarında hâsılat-ı müteferrikanın içeriği ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Aydın Vilayeti'nin 1872-73 ve 1878-79 malî yılları için hazırlanmış bütçelerinde hâsılat-ı müteferrika'nın içeriği; çiftlikat ve arazi-i miriye hâsılatı, emlak ve arazi-i miriye icarı, telgraf[465], beytülmal, karantina[466], yave, aşar ve rüsumat bedel-i güzeştesi, barut esmanı ve müteferrik kalemlerinden oluşmaktaydı.[467] Selanik Vilayeti'nin 1909-10 malî yılı bütçesinde hâsılat-ı müteferrikanın içeriği; virgü tezakiri esmânı, bedel-i öşr, tahmis-i aşar yüzde beşi, nüfus hâsılatı, akçe farkı[468], beytülmal ve yave esmânı, eyyam-ı müteahhire faizi, gaz depoları hâsılatı, hâsılat-ı saire biçiminde gösterilmiştir.[469]

1864-65 malî yılında, sancaklardan toplanılan gelir ve giderlerin yer aldığı bir defterde, *Rüsumat-ı Müteferrika* başlığı altında birçok gelir kalemi sıralanmıştır. Bu kalem aslında, hem yukarıda bahsettiğimiz rüsum-ı mütenevvia hem de hâsılat-ı müteferrika içerisinde yer alan bazı resimleri de içermektedir. *Rüsum-ı müteferrika*

---

[463] **Devlet-i Osmaniye'nin 1326 Senesine Mahsus Bütçesidir**, md. 13.

[464] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 284-285.

[465] Posta ve Telgraf vergisi hâsılatı Posta ve Telgraf Nezareti'ne aittir. Maliye Nezareti ancak fazla kalan kısmı bu nezaretten talep edebilirdi. İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 232. Ayrıca bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 239-244.

[466] Bu gelir Sıhhiye (Karantina) Dairesi'ne aittir. Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 273.

[467] **BOA, MAD** 13268, R. 1288 (1872-73); **MAD** 13234, R.1294 (1878-79). 1880-81 malî yılı genel bütçesindeki hâsılat-ı müteferrika kaleminin bileşimi için bkz; **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25.R.1297 (06.04.1880). 1881-82 malî yılı genel bütçesindeki hâsılat-ı müteferrika içeriği için ayrıca bkz; **BOA, Y.A.Res** 12/31, H. 11.09.1298 (07.08.1881).

[468] Bu gelir, gerek Hazine'de gerekse Osmanlı Bankası'nda saklı tahvilatın faiziyle nakit işlemlerinden ortaya çıkan akçe farkından ibarettir. Ayrıca hariçte tebdil edilen Osmanlı meskûkâtıyla yabancı meskûkâtın mirî fiyatıyla cari fiyatı arasındaki farktan dolayı gelir elde edilir. Mihran Efendi'ye göre aslında bu gerçek bir gelir olmayıp belki bundan fazla akçe ziyan olmaktadır. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 113.

[469] **BOA, TFR.I.SL** 196/19578, H. 27.8.1326 (24.09.1908). Halep Vilayeti'nin 1877-78 malî yılı bütçesindeki hâsılat-ı müteferrika içeriği için ayrıca bkz; **BOA, MAD** 13311, R. 1293 (1877-78).

kaleminin içeriği; tezakir-i esnaf, tezakir-i ağnam, yave hâsılatı, karantina hâsılatı, cezay-i nakdî,[470] öşr-i maaş, rüsum-ı tamga, harc-ı tatbik, iane-i umumiye, öşr-i hatab ve kömür, rüsum-ı yaylak ve kışlak, bedel-i takvim, telgraf, icarı-ı dekakin, müskirat ruhsatiyesi, asker-i zabtiye tevkifi, rüsum-ı barut, emtia gümrükleri, rüsum-ı kiremithane, kavaim-i nakdiye bedeli, beytülmal ve müteferrik gibi gelir kalemlerinden oluşmaktadır.[471]

Hüdavendigar Vilayeti'nin 1870-71 yılına ait gelir-gider cetvelinde Rüsumat-ı Müteferrika adıyla gösterilen gelir kalemi içeriği ise balık rüsumu ile yaylak ve kışlak rüsumu gibi gelirlerden ibarettir. Aynı cetvelde *hâsılat-ı (vâridât-ı) gayri mukarrere* (önceden kararlaştırılmamış gelirler) adıyla gösterilen gelir kalemi içerisinde ise, varaka-i sahiha, mürur tezkiresi, kontrato hâsılatı, tapu hâsılatı, ceza-yı nakdiye, beytülmal, harc-ı vesaik, rüsum-ı tahsilliye, dalyan rüsumu, mer'i rüsumu, mimariye hâsılatı[472], yave esmanı, telgraf hâsılatı, karantina hâsılatı, Haremeyn ahalisi ikramiyesi[473], perakende ve müteferrik olarak zuhurat ve sair gelirler yer almaktadır.[474] Ayrıca vilayetlerde toplanıp Maliye Hazinesi'ne teslim edilen vâridât-ı gayri mukarrere içerisinde; Harc-ı berevat-ı esham, resm-i kasr-ı yed, harc-ı aklam-ı muaccele, öşr-i maaş, güzeşte-i eytam, müruriye-i poliçe-i mersule, baha-i eşya-yı sergi-i Osmanî, bedel-i tevfikat, faiz-i esham ve sair kalemler den oluşmaktaydı.[475] 1866 yılında, İstanbul ve taşradaki memurların kesilen Ağustos ayı maaşları, merkeze nakit veya poliçe yoluyla gönderilmiş ve burada vâridât-ı gayri mukarrere adıyla gelir kaydedilmişti.[476]

---

[470] Atıf yapılan bu ceza-yı nakdî geliri maliye dairesine aittir. Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", 284-85. Ayrıca Harbiye Nezareti'ne bağlı jandarma ve zabtiye daireleri ile Nafia ve Ticaret Dairesi'nin de aynı adla gelir kalemi bulunmaktadır. bkz; **a.e.**, s. 270, s. 275, s. 278.

[471] **BOA, MAD** 13342, R. 1280 (1864-65). Ayrıca eyaletlerin 1865-66 malî yılına ait *rüsumat-ı müteferrika gelirleri* için bkz; **BOA, ML.VRD.d** 3591, R. 1281 (1865-66). Birçok verginin yer aldığı 1865 tarihli bu defterde adet-i ağnam resmi de görülmektedir. Bu resim Hüdavendigar Eyaleti'ne bağlı Ayvalık Kaymakamlığı'nda tahsil edilmiştir. Bkz; **a.a.b.**

[472] Bir bina inşa edileceği zaman verilen rüsumdur. Karşılığında ruhsat tezkiresi verilerek inşaatın yapılmasına izin verilmiş olunur. Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 386.

[473] Harameyn ikramiyesi "*her sene mart maaşlarından % 10 nisbetinde alınmakta*" idi. **Ahenk Gazetesi**, No: 3863, 30 Mart 1909, s. 3.

[474] **BOA, Y.EE** 25/103, 28.B.1286 (03.11.1869).

[475] **BOA, MAD** 1055, 27.L.1283 (04.03.1867).

[476] **BOA, MAD** 21321, 29.Z.1284 (24.04.1868).

1876-77 malî yılı tahmini Edirne bütçesi hazırlanırken merkez taşra arasında yapılan yazışmalarda Edirne bütçesinde gösterilen *rüsumat-ı müteferrika* yazışmada *hâsılat-ı müteferrika* biçiminde anılmıştır.[477] Dolayısıyla yukarıda sayılan rüsumat-ı mütenevvia, hâsılat-ı müteferrika, rüsumat-ı müteferrika ve vâridât-ı gayri mukarrere gelirleri aslında kimi zaman benzer bileşimlere sahip olup birbirleri yerine kullanılan ve ortak yanları olarak da perakende ve düşük değerli vergilerden oluşan kalemlerdir.

Hâsılat-ı müteferrika içerisinde yer alan ve yukarda bahsi geçen bazı önemli gelir kalemlerinden kısaca bahsetmek gerekirse; lukataa ve yave sırasıyla, bulunup devlet görevlilerine teslim edilen kaybolmuş ya da sahipsiz olan hayvanlardır.[478] Barut esmânı, Tophane idareleri tarafından imal ve ithal olunan ve mal sandıklarına teslim edilen bir gelirdir.[479]

Vergi tezakiri (tezkireleri), içerisinde mükelleflerin ödeyeceği virgü ve bedel-i askerî gibi tevzi vergilerin miktarı ve ödeme zamanının yer aldığı mükelleflere dağıtılan belgelerdir.[480] Bu belgelerin kâğıt bedeli karşılığında alınan rüsuma ise *vergi tezakiri esmânı* adı verilmiştir. Bu rüsum ilk olarak 1880'de tahsildarlar tarafından alınmaya başlanmıştır. Bu tarihte tezkire bedeli 20 para iken 1902'de 1 kuruşa[481] çıkarılmıştır. 1906'dan itibaren emlak ve arazi, temettü, bedel-i askerî ve şahıs vergisi tezkirelerinden alınan vergi bedeli; emlak değeri 20.000 kuruşa kadar olanlardan 1 kuruş, 40.000 kuruşa kadar olanlardan 2 kuruş, 80.000 kuruşa kadar olanlardan 5 kuruş ve 100.000 kuruş ve fazlasından 10 kuruş olarak tahsil edilmeye başlanmıştır. Tahsilât geliri genel gelirlerden ayrı tutularak doğrudan Hazine'ye aktarılıp tahsilât masraflarına harcanmıştır. Mükelleflere ayrı ayrı tezkireler verilmesine temettü vergisi ile bedel-i askerî için 1908'de, arazi ve müsakkafat vergileriyle, temettü vergisi ve turuk mükellefiyet içinse 1910'da başlanmıştır.[482]

---

[477] **BOA, MAD** 13519, R. 1291 (1875-76).
[478] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 74, md. 103; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 59-60.
[479] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 229; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 215-216.
[480] **BOA, TFR.I.SL** 188/18743, H. 25.5.1326 (25.06.1908).
[481] Said Paşa, kendi döneminde vergi tezkirelerinin bir kuruşa çıkarılmasını artan tahsildarların masraflarını karşılama mecburiyetinden doğduğunu belirtmiştir. **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 157.
[482] Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 242; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 581-85; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 103-104.

Yukarıda gösterildiği üzere 1909 öncesinde 40 paradan 10 kuruşa kadar değişen bir aralıkta tahsil edilen bu vergi 1909'da alınan bir kararla seyyanen 20 para olarak tahsil edilmeye başlanmıştır.[483]

Said Paşa, vergi tezkirelerinde düzenleme yapmak üzere Fransa vergi idarelerinde kullanılan vergi tezkirelerini ve ihbarname numunelerini getirttirmiş ve bunlara uygun biçimde; teslimatı 12 taksit (kupon) biçiminde düzenleyip, tahsil sırasında tahsildar tarafından imzalanıp şahsen mükellefe verilmek üzere yeni tezkireler bastırmıştı. Bu tezkirelere her vilayet, sancak ve kaza için ayrı ayrı numaralar verilmişti. Böylece, hem numarasız tezkireler yoluyla hırsızlık yapanların önüne geçilmiş olacak, hem de taşrada ne kadar tezkire sarf edildiği Hazine'ye bildirilecekti.[484]

3.1.7. Sinîn-i Atika Bakayasından Tahsilât

Vilayet gelirlerinden biri de önceden tahsil edemedikleri bakaya gelirlerinden yaptıkları tahsilâtlardır. Bakayalardan yapılan tahsilâtlar, merkezî idare tarafından vilayetlere terk edilebilmekteydi. Örneğin, Aydın ve Hüdavendigar vilayetlerinin emaneten idare olunan aşar bakayası tahsilinin 1886-88 yılları arasındaki ve diğer vergilerin ise 1884-1888 yılları arasındaki bakaya tahsilâtından % 5 tahsiliye alınarak tahsilât miktarı mahalline terk edilmişti. Bu yöntemin faydalı olması sebebiyle, aynı uygulama Sivas, Edirne, Ankara, Halep, Selanik, Trabzon ve Konya vilayetlerinde de başlatıldı.[485] Kısa bir süre sonra Kastamonu'da da benzer bir uygulamaya geçildi.[486] 18 Aralık 1901 tarihli iradeyle vilayetlerin masraflarının ödenmesi için geçmiş yıllara ait olan bakaya tahsilâtının % 25'i mahallî masraflara terk edilmişti.[487] Maliye Komisyon-ı Âlisi Halep Vilayeti'nde 1907 yılına kadar birikmiş olan bakayalardan yapılan tahsilâtın mahallî memurların maaşlarına tahsis edilmesini uygun görmüştü.[488]

---

[483] "1327 Senesi Muvazene-i Umumiyesi, Esbab-ı Mucibe Layihası", s. 1088, s. 1096.
[484] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 159.
[485] **BOA, MV** 48/68, 18.Ra.1307 (12.11.1889).
[486] **Kastamonu Gazetesi**, No: 820, 13 Ocak 1890, s. 1.
[487] **Düstur**, T: 1, C: 8, 7 N 1319 (18.12.1901) , s. 1-4.
[488] **BOA, ML.MKT.d** 451, 6 Mart 1324 (19.03.1908), s. 706.

Ayrıca, bütün bu vergilerden ayrı bir niteliğe sahip olan "aceze (acizler)[489] vergisi karşılığı"ndan bahsedersek; bu karşılık, ödeme gücü olmayanların borçlarına karşılık olarak vilayet bütçesine konulan masraf nitelikli bir kalemdir. Bu karşılık, vilayetteki maliye dairesinin tahsisatları arasında bulunur.[490] Vergi vermeye iktidarları olmayan kimselerin (acezenin) kıymeti 5.000 kuruşu aşmayan han veya hane hisseleri vergiden istisna edilmiştir. Fakat bu karar akara şamil değildir.[491] Mükellefler arasında vergi ödeme gücü olmayanlar muaf tutularak bunların ödemesi gereken meblağa karşılık olmak üzere aceze vergisi adıyla bir kalem taşra bütçelerine eklenip merkezde irad-masraf yoluyla mahsup kaydı yapılmaktaydı.[492] 18 Aralık 1901 tarihli iradeyle vergilerini ödeyemeyecek kadar fakir olanların vergi borçlarına karşılık olmak (tesviye ve mahsup edilmek) üzere bütçeye önceleri 10.000 lira olarak dâhil edilen miktar 20.000 liraya yükseltilmişti.[493]

3.1.8. Vilayetlerin Fevkalade Gelirleri

Vilayetlerin şimdiye kadar bahsedilen olağan gelirleri yanında 1887-88 yılından itibaren yayınlanan kesin hesaplarda fevkalade nitelikli bazı gelirlere de yer verilmiştir. Bu kesin hesaplara göre vilayetlerin fevkalade gelirleri temelde iki kısımdan oluşmaktadır; bunlar "Tevfikat ve Emanet" ile "Hesabat-ı Muhtelifeden Tahsilât" adıyla anılmaktadır.[494]

3.1.8.1. Tevkifat ve Emanet

-Maarif Hisse-i İanesi ve Menafi Hisse-i İanesi: Taşrada önemli harcama kalemleri olan eğitim ve bayındırlık hizmetlerini finanse etmek üzere, gelirler çeşitli yöntemlerle vilayetlere terk edilmekteydi. Örneğin Anadolu'da yapılması

---

[489] Osmanlı'da "aceze" kavramı; yaşlılar, sakatlar, kimsesiz küçük çocuklar ve çalışamayıp geçimi sağlayamayan aciz durumdaki kişiler için kullanılmıştır. Bkz; Nadir Özbek, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, İstanbul, Tarih Vakfı/Emeklilik Gözetim Merkezi, Haziran 2006, s. 30-31.

[490] "*Acezenin mahsub olunacak 1322 mesken vergisi*" için bkz; **BOA, TFR.I.SL** 172/17182, H. 1325 (1907-08). Ayrıca bkz; **Y.PRK.ML** 28/18, 28.M.1325 (13.03.1907).

[491] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 20 Mart 1327 (02.04.1911), s. 11.

[492] **BOA, İ.ŞD** 33/1630, 22.S.1294 (08.03.1877).

[493] "Emlak ve Temettü Vergisiyle Bedel-i Askerilerini Sene Nihayetine Kadar Tesviye Edenlerden %5 Tenzilat İcra'sı Hakkında İrade", **Düstur**, T: 1, C: 8, 7.N.1319 (18.12.1901), s. 1-4.

[494] Örnek olarak bkz; **BOA, ML.d** 1174, (1304-05/1888-89 malî yılı kesin hesap defteri).

kararlaştırılan ıslahatın bir parçası olarak 1881 yılından itibaren Anadolu'daki vilayetlerin gümrük, tuz ve duhan rüsumu hâsılatı ve cemaat meclisleri yoluyla idare edilen vakıf gelirleri hariç olmak üzere, diğer devlet gelirlerinden mahallî masraflar çıkarıldıktan sonra geriye kalan miktarın öşrü (% 10'u), bayındırlık (nafia) ve eğitim (maarif) işleri için vilayetlere terkolunmuştu.[495] 1883 yılının sonunda menafi sandıkları için aşar oranı üzerinden % 1 oranında vergi alınmaktaydı.[496]

1884-85 malî yılı genel bütçe hazırlık çalışmalarında alınan kararla bu yıldan itibaren menafi sandıkları için aşar oranı üzerinden alınan % 1'lik vergiden vazgeçilerek, 2/3'ü menafi sandıklarına, 1/3'ü eğitim hizmetlerine ait olmak üzere aşar üzerinden 1/7 ve 1/4 oranlarında ve emlak vergisinden dahi eğitime ait hisse derecesinde aidat alınmaya başlandı.[497] Temettü vergisi verenlerden hisse-i iane alınmayacaktı.[498] Maarif ve menafi hisseleri aşar ile birlikte ihale olunmaktaydı.[499] Bir mahallin aşar vergisinden muaf olması maarif ve menafi hislerinden de muaf olacağı anlamına gelmiyordu. Padişah iradesi gereği bu hisseler alınmak zorundaydı.[500]

1889 yılında aşarın üzerine eklenen % 1.5 oranındaki maarif ve menafi hisselerinin % 1'lik kısmı Ziraat Bankası şubelerine; % 0.5'lik kısmı ise maarif idarelerine terk edilmişti. Bu % 1.5'lik iane kısmının tahsil işi Ziraat Bankası şubelerinin[501] sorumluluğunda idi. Ayrıca müsakkafat vergisine maarif hissesi olarak eklenen % 5'lik kısım, mal sandıklarınca maarif idarelerine teslim olunacaktı.[502] Maarif ve menafi hisseleri için 4 Mayıs 1889 tarihinde ayrı bir nizamname hazırlanmıştır. Nizamnameye göre, ayni olarak tahsil edilen % 1.5'lik hisseler Ziraat

---

[495] **BOA, Y.EE** 36/19, H. 1297 (1879-80); **Y.PRK.UM** 2/5, 22.N.1297 (28.08.1880).
[496] **BOA, BEO.AYN.d** 1535, 7.TS.1299 (19.11.1883), s. 12.
[497] **BOA, Y.A.Res** 27/24, R. 1300 (1884-85); **BOA, BEO.AYN.d** 1535, 11 Mart 1300 (23.03.1884), s. 154.
[498] **BOA, BEO.AYN.d** 1535, 2 Temmuz 1300 (14.07.1884), s 252.
[499] **BOA, MV** 8/3, 20.Ca.1303 (24.02.1886).
[500] **BOA, ŞD** 2221/9, 25.Ra.1305 (11.12.1887).
[501] Mültezimlerin maarif ve menafi hisselerini Ziraat Bankası şubelerine yatırdıklarına dair düzenlenen "*menafi ve maarif iane hisselerine mahsus mültezim senedi*" örneği için bkz; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 4, s. 299.
[502] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 76; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 517, s. 587. 4 Mayıs 1889 tarihli maarif ve menafi hisse-i ianesi için hazırlanan nizamname metni için bkz, **Kastamonu Gazetesi**, No: 792, 25 Haziran 1889, s. 2-3.

Bankası tarafından açık artırma yoluyla satılmak üzere ambarlarda saklanacaktı.[503] Aşar ile müsakkafat vergisinden uygun miktarda hisse-i maarifin dörtte üçü mahallerine ve 1/4'ü İstanbul'daki okullara tahsis edilmişken sonradan vilayet hissesinin 1'i de yine İstanbul hissesine eklenmişti (gelir paylaşımı). Bu sebeple taşrada birçok yerde idadi mektepler açılamamış açık olanların da idaresi zorlaşmıştı. İdadi mekteplerinin olduğu yerlerde rüştiye mektepleri lağvedilmiş ve bunların tahsisatları da idadi mekteplerin tahsisatına eklenmek zorunda kalınmıştı.[504]

1897 yılında aşar üzerine eklenen maarif ve menafi iane miktarlarına % 0.5 zam yapılmıştı. Böylece toplam aşar oranı % 12'ye çıkmış oluyordu. 1900 yılından itibaren de fevkalade askerî masrafları finanse etmek amacıyla % 1.5'lik iane oranları dikkate alınmaksızın % 10.5 aşar üzerinden % 6 oranında teçhizatı askeriye[505] tertibi alınmaya başlandı. Böylece tahsil edilen aşar oranı, iane ve teçhizat tertibiyle birlikte % 12.63 oranına yükselmiş oluyordu. 1906 yılından itibaren hesapta kolaylık olması amacıyla aşar % 12.5 (1/8) oranında tahsil edilmeye başlandı.[506] Çünkü mültezimler küsuratlı olan bu oranlardan faydalanarak köylüleri sömürüyorlardı. Bazı yerlerde yukarıda bahsedildiği gibi % 10.5 aşar üzerinden % 6 oranında teçhizatı askeriye almak yerine mahsulün % 6'sının alındığı oluyordu. Hatta kimi zaman mültezimlerin köylüler üzerinde yaptığı baskı, aşar vergisi oranını % 20 ya da % 25'e kadar çıkarıyordu.[507]

Aşarı Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne ait olan yerlerde maarif ve menafi hisse-i ianeleri, bu idarenin şubelerince aydan aya mal sandıklarına verilmekteydi.[508] 1909 yılından itibaren teçhizat-ı askeriye hâsılatıyla maarif hisse-i ianesi genel bütçe gelirleri içerisine alınmış, menafi hissesi de maktu bir bedel olarak belirlenmiştir.[509]

---

[503] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 4, 4 Mayıs 1889, s. 73-76.
[504] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 4, 20.KS.1305 (01.02.1890), s. 220.
[505] Esasında teçhizat-ı askeriye tertibi geniş kapsamlı biçimde birçok vergiye zam edilmiştir. Meclis-i Vükela da bu kararı; "*tekalifat-ı umumiyenin bazı virgü ve bedel-i askerî ve aşar ve ağnam ve saire gibi emval-i umumiyeden bir vilayette hangisi mevcud ise onun % 6'sı nisbetinde ahz ve istifası lazım*" geldiği ifadesiyle özetlemiştir. Bkz; **BOA, DH.MKT** 2345/47, 15.M.1318 (15.05.1900).
[506] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 181; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 77; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 517.
[507] "Devlet-i Aliye-i Osmaniye'nin 1322 Senesi Muvazene-i Umumiyyesi", **Düstur**, T: 1, C: 8, 6.S.1324 (01.04.1906), s. 476-493.
[508] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 91-92, md.129.
[509] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 25, md. 45.

1909 malî yılı bütçe kanunuyla maarif hissesi üçte iki, menafi hissesi ise üçte bir olarak tayin ve tahsis edilmiştir.[510]

Aşara eklenen menafi ve maarif hisse-i ianeleri ile teçhizat-ı askeriye tertibinin 1909 yılından itibaren aşar ile birlikte tahsil edilmesine karar verildi. Böylece tahsil aşamasında bu vergilerin her biri için de ayrı ayrı senet hazırlanmasına gerek kalmamıştı.[511] 1909 yılında ayrıca bu hisselerin bakayasının maliye memurları tarafından tahsil edilip mal sandıklarının yatırılması gerektiği vilayetlere tebliğ edilmişti. Dolayısıyla ilgili bakaya hesapları Ziraat Bankası'ndan mal sandıklarına teslim edilecekti.[512] 1909 yılından itibaren ziraatın ıslahı için ayrılan karşılık da Ziraat Bankası'ndan alınıp mal sandıklarına devredilmişti. Dolayısıyla bu tarihten itibaren Ziraat Bankası tarafından harcama yapılamayacaktı. Bu uygulama öncelikle Vilâyat-ı Selase'de başlatıldı. Diğer vilayetler ikinci bir emre kadar eski usulde uygulamaya devam edeceklerdi.[513]

Ayrıca bu uygulamalar yanında 1902 yılından itibaren Rumeli vilayetlerinde aşar dışındaki[514] vilayet gelirlerinin % 5'i vilayetlerin bayındırlık işlerine terk edilmişti.[515] 1909 yılında Aydın vilayet idaresinin aynı uygulamanın burada da başlatılması önerisi kabul edildi.[516] Bahsedilen nafia yüzde beşleri ile tahsildar aidatları ise vilayet bütçelerinde yer almamaktadır.[517] Maarif ve menafi hisse-i ianeleri kesin hesap cetvellerinde ayrı kalemler şeklinde gösterilmektedir.

-Maaşattan Tevfikat: Devlet memurlarının maaşlarından kesilen % 5'lik meblağ vilayetler için diğer bir fevkalade gelir kaynağıydı. Ayrıca memurların

---

[510] **Devlet-i Osmaniye'nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, md. 27.
[511] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 89, md. 121.
[512] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), s. 1398-1399.
[513] **BOA, TFR.I.SL** 208/20774, H. 14.4.1327 (05.05.1909).
[514] Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 479. Bununla birlikte Edirne'de Şimendifer teminatına karşılık olarak Düyûn-ı Umumiye İdaresi tarafından tahsil edilen *aşarın* da % 5'inin bayındırlık işleri için nakden Ziraat Bankası şubelerine yatırılması kararlaştırılmıştı. **BOA, TFR.I.ED** 1/12, 16.N.1320 (17.12.1902).
[515] **BOA, TFR.I.ŞKT** 5/432, H. 26.11.1320 (24.02.1903); **BOA, TFR.I.SL** 39/3885, 6.Ra.1322 (21.05.1904). Edirne Vilayeti'nde menafi hissesi, vilayette toplanılan daire gelirlerinden de kesiliyordu. Yani bu uygulama vilayette toplanılan tüm gelirleri kapsıyordu. **BOA, TFR.I.ED** 2/118, H.10.4.1320 (17.07.1902).
[516] **BOA, DH.MKT** 2785/84, 13.Ra.1327 (04.04.1909).
[517] **BOA, Y.PRK.MK** 20/88, 22.Za.1322 (28.01.1905).

harcırahlarından mülkiye tekaüd sandığına verilmek üzere % 5 oranında emeklilik aidatı (aidat-ı tekaüdiye) kesilmekteydi. Meclis-i Mebusan üyeleri memur olmadıkları için mebusların harcırahlarından tevfikat yapılamamaktaydı.[518] 1892 yılı başından itibaren % 5'lik emekli aidatı yanında mülkiye ve maliye memurları mazuliyetine[519] tahsis edilecek maaşlara karşılık olmak üzere bütün memurların maaşlarından % 1 oranında tevfikat yapılıp emekli sandığına gönderilmesine karar verilmişti.[520] Belediye gelir ve giderleri devlet bütçesinde yer almadığından belediye bütçesinden maaş alanlardan kesinti yapılmıyordu.[521]

Maaşlardan sürekli olmayan kesintiler de yapılıyordu. Örneğin, 1866 yılında bütçe açığını kapatmak amacıyla yetmiş sancaktaki memurların, Ağustos ayı maaşları ve tayinatlarında bir seferlik kesinti yapılmıştı.[522] Bu düzensiz kesintilerden yukarıda kesinti yapılmadığını belirttiğimiz belediye memurları da etkilenebilmekteydi. 1879 yılında memurların maşlarından yapılan % 10 ve % 5'lik tenzilatın (tevkif) belediye memurları maşlarını da kapsadığı açıklanmıştı.[523] Dönem sonunda devletin malî durumu gittikçe kötüleştiğinden çeşitli tedbirler alınarak bütçe açıkları en aza indirilmeye çalışılıyordu. Bunlardan biri de 1904 malî yılı bütçe hazırlıklarında yapılan maaş kesintisi uygulamasıydı. Buna göre, -ilmiye mensupları hariç olmak üzere- ayrı ayrı memuriyetleri olan görevlilerin, aldıkları en yüksek miktarlı maaşı ödenmeye devam edilerek diğer maaşlarının kesilmesi kararlaştırılmıştı.[524]

Diğer fevkalade gelirlere örnek olarak vilayetlere yapılan parasal yardımlardan bahsedebiliriz. Vilayetlerin bütçe açıklarını kapatmaları için diğer vilayetlerden, Hazine'den veya Rüsumat Emaneti'nden yardım gönderilmekteydi. Bu yardım gelirleri 1887-88 malî yılından itibaren hazırlanan kesin hesap cetvellerinde

---

[518] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 7, md 22; s. 106, md.154.
[519] Memuriyetinin lağvı, devletin gördüğü lüzum üzerine infisali (azledilmesi) ya da sağlık şartları sebebiyle görevini bırakarak açıkta kalan en az on beş yıllık memurlara, yeni bir göreve atanıncaya kadar mazuliyet maaşı ödenmekteydi. Ayrıntı için bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 145.
[520] **BOA, A.MKT.ŞD** 107/97, 13.Ş.1309 (13.03.1892); **A.MKT.ŞD** 107/83, 09.Ş.1309 (10.03.1892).
[521] **BOA, DH.MKT** 948/44, 15.S.1323 (21.04.1905).
[522] **BOA, MAD** 21321, 29.Z.1284 (22.04.1868).
[523] **BOA, A.MKT.ŞD** 53/69, 27.Ra.1297 (04.03.1880).
[524] "1320 Senesi Bütçesi Hakkında Müttehaz Mukarrerata dair İrade-i Seniyye", bkz; **Düstur**, T: 1, C: 8, 19.S.1322 (05.05.1904), s. 18-21.

yer almamakla birlikte, vilayet bütçelerinde ayrı bir kalem olarak gösterilmekteydi.[525] Sonraki yıllarda da başvurulan bu yöntemle, Erzurum Vilayeti'nin askerî masrafları Trabzon Vilayeti'nin Rüsumat gelirinin bir kısmının acilen Erzurum'a aktarılması ve Erzurum Rüsumat gelirlerinin de mahalline terk edilmesi yoluyla aşılmıştı.[526] Sandık açığı için irsali gereken bu meblağ hangi tür muhassasat ve mürettebata sarf olunacağı sorulmaksızın Hazine'den gönderilmekte idi. Ancak Maliye Nezareti'nden maliye memurlarına yapılan uyarıda, bunların mutlaka havale olunan muhassasat ve mürettebata göre yapılması gerektiği ve mezuniyeti olmayan masraflar için ne gönderilen meblağ ne de mahallî tahsilâttan ödeme yapılmasının mümkün olmadığı belirtilmişti.[527]

Yirminci asrın başlarında, maaşlardan yapılan kesinti işlemleri ve meblağın gerekli yerlere gönderimi Vezne-i Umumiye İdaresi'ne bağlı olan Tediyat ve Makbuzat-ı Umumiye Kalemi tarafından yapılıyordu.[528]

-Emanet: Hazine veya vilayet gelirleriyle direkt ilişkili olamayan bazı kalemler ilerde mahsup edilmek ya da sahibine geri ödenmek üzere *emanet* adı altında vilayet hesaplarında bir süre bekletilmekteydi.[529] Vilayet bütçesinde fazla yer kaplamayan ve çeşitli türev gelirlerden oluşan emanet gelirlerine örnekler olarak; aşar mültezimleri ile tarik ve maabir müteahhitlerinin depozito akçeleri yanında ağnamdan ve virgüden yapılan teçhizat kesintileri, evkaf-ı hümayuna ait hâsılattan, tarik bedelinden ve sair gelirlerden alınan payları sayabiliriz.[530]

---

[525] **BOA, MAD** 13301 (1871-72 Malî Yılı Hüdavendigar Bütçesi). Ayrıca Bkz; **A.MKT.MHM** 355/79, 28.Z.1282 (14.05.1866). Rüsumat Emaneti'nden vilayetlere gönderilen para miktarları ve konularının yer aldığı kayıtlar için bkz; **BOA, MAD** 11122, 24.M.1290 (24.03.1873).

[526] **BOA, A.MKT.MHM** 638/27, 11.Ca.1313 (30.10.1895). Arşiv kayıtlarından Erzurum'un sandık açığı için sık sık Trabzon Vilayeti rüsumat gelirlerine başvurulduğunu görüyoruz. Bu gelir aktarımı Maliye Komisyon-ı Âlisi'nin de bilgisi dâhilinde yapılıyordu. **BOA, ML.MKT.d** 433, R. 1322 (1906-07), s. 22. Askerî masrafların karşılanması için mahalline terk edilen vergiye bir örnek de; Selanik, Manastır ve Kosova vilayetlerinin ağnam resmilerinin askerî masraflar için bu vilayetlere terk edilmesidir. **BOA, TFR.I.A** 5/455, H. 24.01.1321 (22.04.1903).

[527] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 24, md. 44.

[528] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 161.

[529] Maliye Nezaret, **Nezaretlerin Defter-i Kebir Hesabatı Hakkında Tarifnamedir**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325 (1909), s. 12.

[530] **BOA, ML.d** 1286, H. 20.08.1318 (13.12.1900).

Yukarıda bahsedilen miktarlar mal sandığına girdikçe veznenin borcuna mukabil emanet hesabına alacak (matlup); alınan meblağdan reddiyat (geri ödeme) gerçekleştiğinde ise veznenin alacağına mukabil emanet hesabına da borç (zimmet) yazılırdı.[531] Vilayet bütçesi gibi genel bütçede de henüz ödemesi yapılmayan miktarlar, açılan emanet hesabına kaydedilirdi. Kısaca emanet hesabı gelir ya da gider gerçekleşmesi yapılıncaya kadar hem vilayet bütçesi hem de genel bütçe hesaplarında tutulan miktarları göstermekteydi. Merkezde, emanet hesabından sahibine geri ödeme işlemi birinci bölümde bahsettiğimiz Vezne-i Umumiye Müdürlüğü tarafından yapılırdı.[532]

Dönem sonunda bedel-i askerî tahsilâtının mükelleflere geri ödenmesinde yaşanan bir sorun emanet hesabının kullanılmasıyla çözümlenmişti. Buna göre, bedel-i askerî'nin kaldırıldığı 1909 malî yılı bütçesinin tebliğine kadar bazı yerlerde bu verginin tahsiline devam edilmişti. Dolayısıyla alınan verginin mükellefine iade edilmesi gerekiyordu. Ancak geri ödemenin yapılabilmesi için vilayet idareleri tarafından vilayet bütçesindeki reddiyat (geri ödeme) hesabına havale gönderilmesi istenmişti. Merkezden gelen cevapta, fevkalade tahsil edilmiş olan bu verginin bütçeye gelir kaydı esasen doğru olmadığından bu miktardan geri ödenmemiş (red olunmamış) kaç kuruş varsa bu miktarın 1909 malî yılı cetvellerinin gelir kısmından tenziliyle emanet hesabına nakledilerek, bu hesaptan geri ödenmesi ya da alacaklıların diğer vergi borçlarına karşılık mahsup edilmesi gerektiği belirtilmişti.[533] Kısaca burada yapılan işlem, aslında tahsil edilmemesi gereken bir verginin hesap düzeltmesi yoluyla fevkalade gelir(emanet)-gider(reddiyat) olarak kaydedilip, mükelleflere geri ödenmesinden ibarettir. Böylelikle, merkezden para gönderilmeden geri ödeme yapılmış ve vilayet bütçesinin hem gelir hem de gider açısından görünüşte büyümesi önlenmiştir.

---

[531] Berberiyan Efendi, **Usûl-i Muhasebe-yi Umumiye**, Dersaadet, Kanaat Kütüphanesi Sahibi İlyas, 1. Tabı, Matbaa-i Kader, 1328, s. 96.
[532] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 58, s. 157.
[533] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**,, Yıl: 2, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 20 Temmuz 1326 (02.08.1910), s. 1554.

3.1.8.2. Hesabat-ı Muhtelifeden Tahsilât

Hesab-ı Cariyeden Tahsilât: Vilayetlerde bulunan Osmanlı Bankası şubelerinde o vilayet için hesab-ı cari açılmakta ve vilayetin malî işlemleri buradan yürütülmekte idi. Örneğin, bir müteahhit ödemesi için Hazine irsalâtından olan miktar Osmanlı Bankası şubesindeki hesab-ı cariye irad kaydediliyor harcama da bu hesaptan yapılıyordu.[534] Bu prosedürü aşamalarıyla anlatırsak; tediyeyle ilgi işlemler esasında vilayet muhasebesi tarafından yapılırdı. Bir ödeme yapılacağı zaman, makbuz senediyle birlikte alacaklının eline "*tediye emri*" verilirdi. Osmanlı Bankası şubesindeki memur da bu tediye emrinde gösterilen miktarı hesab-ı carinin matlubuna (alacağına) kaydederek ödenmek üzere kasaya gönderirdi. Kısaca Osmanlı Bankası şubesi aslında tediye işlemiyle uğraşmazdı. Şubenin esas görevi vilayetin malî işlemlerini yerine getirip hesapları tutmaktı. Tediye emrini gönderen vilayet muhasebesi; bu işlemleri yerine getiren ve hesapları tutan da banka şubesiydi.[535]

Hazine ile Osmanlı Bankası arasındaki anlaşma gereği açılan faizli hesab-ı cariler hakkında 1911 yılında ayrıntılı bir tarifname[536] hazırlanmıştır. Bu tarifnameye göre, Osmanlı Bankası şubesi bulunan mahallerde mal sandığı gelirlerinden cüz'i ödemelerie yetecek miktarın haricindeki altın ve gümüş mevcudu, hesab-ı cari suretiyle bu şubelere teslim edilecekti (md. 1). Altın ve gümüş için açılan ayrı ayrı cari hesapların her biri için belli oranlarda faiz[537] verilecekti (md. 2). Ayrıca, bankada mal sandığının mevcudu yoksa banka üzerine çek[538] tanzim edilemeyecekti.

---

[534] **BOA, TFR.1.MN**, 132/13152, H. 05.06.1325 (16.07.1907).

[535] Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 2, No/S: 7, 7 Haziran 1325, s. 377.

[536] "Mal Sandıklarıyla Bank-ı Osmanî Şubeleri Beyninde Küşad Edilecek Hesab-ı Cariler Hakkında Tarifname", **Maliye Nezareti**, Matbaa-i Osmaniye, Dersaadet, 1327 (**İÜ.NEK** No: 9649).

[537] Hesab-ı cari faizleri her yılın alt ayı sonunda yani Rumi tarihle 31 Ağustos ve 28 Şubat tarihlerinde hesap edilerek hesab-ı cariye gelir kaydolunurdu. Bu faizlerin sermayeye tahvili işlemi yılsonlarında yapılırdı. Yani Ağustos ayı sonunda hesab-ı cariye eklenen ilk altı aylık faiz, Şubat ayı sonuna kadar faiz getirmeyip Şubat ayı sonunda ikinci altı aylık faiz ile beraber ertesi yılın Mart ayı başlangıcından itibaren faiz getirecekti (bkz; aynı tarifname, md. 11). Osmanlı Bankası merkezde yalnız Osmanlı Lirası için yıllık % 2 faiz uyguluyordu. Taşrada ise, mahallerin ihtiyacına göre altın için yıllık % 1.5 veya % 2'ye kadar faiz verdiği olurdu. Mecidiyeye (gümüş para) ihtiyaç olan yerlerde ise % 1 veya % 1.5 oranında faiz verilirdi. Bu işlemler Maliye Nezareti'ne bağlı Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü tarafından denetlenmekteydi. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 106-107.

[538] Yüklü miktardaki ödemeler için çek kullanılıyordu. Bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 313.

Yani mal sandıkları hiçbir vakit bankaya borçlu olmayacaklardı (md. 9). 1875 yılında hazırlanan nizamnamede de bankanın her yılsonunda hesab-ı caride biriken faiz gelirini Maliye Hazinesi'ne teslim edeceği belirtilmekteydi.[539]

Vilayetler bütçe açıklarını kapatmak için Osmanlı Bankası'nın vilayetteki şubesinden borç alabiliyorlardı. Banka şubesi bir yıllık makbuzat (gelir) ve masârifât hesab-ı carisini her yılsonunda vilayet idaresine sunuyordu.[540] Vilayetler hesab-ı carilerinden kredi alabildikleri için bu hesap vilayet kesin hesaplarında hem gelir hem de gider kalemi olarak yer almaktaydı.[541]

Osmanlı Bankası'nın 19. asrın sonunda mevcut organizasyonu ile geniş çaplı bir iç borçlanma anlaşması yapması teknik olarak kısıtlıydı. Örneğin 1890 malî yılı bütçe görüşmelerinde Dâhiliye Nazırı'nın teklifi ve bütçe komisyonunun kabulüyle Bursa, Karahisar-ı Sahip, Karesi, Kırşehir, Yozgat ve Kayseri sancaklarının aşar ve sair rüsumu karşılık gösterilip mültezim senetlerinin bankaya ciro edilerek bir iç borçlanma yapılması ve bunun da Osmanlı Bankası tarafından yürütülmesi teklifi, banka yöneticisi tarafından geri çevrilmişti. Geri çevrilmenin en önemli sebeplerinden biri olarak; bankanın her sancak ve kazada şube ve memurları bulunmamasından dolayı, tahvilat kuponlarının yalnızca İstanbul ve bankanın şubesi olan yerlerde tahsil edilebileceği belirtilmişti. Bu borç işleminin, sonradan bu teklifi kabul eden Düyûn-ı Umumiye İdaresi tarafından yapılmasının daha isabetli olacağı cevabı verilmişti.[542]

1908 yılından itibaren Osmanlı Bankası'ndaki *hazine hesab-ı carisinin* denetimi Düyûn-ı Umumiye ve Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü'ne bağlı Muamelat-Nakdiye kalemince yürütülmekteydi. Hesab-ı cari, Vezne-i Umumiyye Müdürlüğü'nce tutulmaktaydı.[543] Vilayetlerde ise Osmanlı Bankası ile defterdarlık

[539] "Vâridât ve Masârifât-ı Devletin Suret-i Ahz ve Sarfı Hakkında Bank-ı Osmanî ile Hazine-i Celile ve Vilayat ve Devair-i İdare Beyninde Cereyan Edecek Muamelatı Mutazammın Nizamname", **Düstur**, T: 1, C: 4, s. 396-399, 11.M.1292 (17.02.1875), md. 9.
[540] **BOA, TFR.I.MKM** 17/1662, H. 25.07.1324 (14.09.1906).
[541] **BOA, ML.d** 1174, R. 1304 (1888-89).
[542] **Düstur**, T:1, C: 6, 28.B.1307 (20.03.1890), s. 587-599.
[543] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 9-10; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 103-104.

arasındaki hesab-ı cari işlemlerini yürütmek üzere bir hesab-ı cari kâtibi bulunuyor ve hesab-ı cari defterini tutuyordu.[544]

-Kabzı Emrolunan Mebaliğ Hesabından Tahsilât: Vilayetlerde toplanılan gelirler mal sandıklarında kabz edilmekteydi. Bu gelirlerden kullanımına izin verilen kısım vilayetlerin diğer bir fevkalade geliriydi. Aynı şekilde vilayet mal sandıklarından harcama yapılmasına izin verildiği vakit bu harcama miktarı sarfı emrolunan mebaliğ kalemi altında gösterilmekteydi.

Kabzı emrolunan miktarlar; askerî ve mülkî merkezî kurumların vilayette yapacakları harcamalar için tayin edilen memur nezdinde mal sandığında bekletilen miktarlardı.[545] Ayrıca önemli olan başka bir husus, kabzı emrolunan meblağla sadece gider kısmında yer alan irsalât arasında doğru yönlü bir ilişkinin varlığıdır. Bu miktar arttıkça vilayetten merkeze gönderilen irsalât rakamı da büyümekteydi. Yani merkeze gönderilmesi gereken miktar, merkezin emriyle vilayet bütçesinde tutulmak üzere kabzedilmekte ardından sarfına izin verilen kısmı dışındaki miktar merkeze irsal edilmekteydi.[546]

Maliye ve mülkiye memurlarının taşralarca devlet gelirlerinin kabzı ve sarfı hakkındaki vazifelerine dair Maliye Nezareti'nce bir nizamname hazırlanmış ve vilayetlere gönderilmiştir.[547] Refakatinde sandık eminleri bulunmayan ve devlet gelirlerini bizzat kabz ve sarf edenlere örnek olarak posta ve telgraf müdürleri ve memurlarını gösterebiliriz.[548] Nüfus, pasaport ve mürur evrakının kabz ve sarfından ise nüfus memurları sorumludur.[549]

Sarfı emrolunan ve kabzı emrolunan mebaliğ hesapları aynı zamanda bir mahsup işleminde kullanılabiliyordu. Örneğin, Manastır Vilayeti'nde alacağı olan bir müteahhit, Selanik'te satılacak olan emlakın ihalesine girecek ve fakat Manastır'dan

---

[544] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 313.
[545] **Düstur**, T: 1, C: 5, s. 1050-1054.
[546] Bkz; **BOA, ML.d** 1289, R. 1313 (1897-98); **ML.d** 1306, R. 1316 (1900-01); **ML.d** 1307, R. 1314 (1898-99); **ML.d** 1372, R. 1318 (1902-03).
[547] **BOA, DH.MKT** 1693/55, 07.C.1307 (29.01.1890).
[548] **BOA, ŞD** 2613/5, 02.Ra.1311 (13.10.1893).
[549] **BOA, DH.MKT** 2453/60, 01.Za.1318 (22.03.1911).

alacağı olduğu için Selanik Vilayeti'ne herhangi bir ödemede bulunmayacaktı. Bu durumda emlak satışını yapan Selanik idaresi, satış miktarını (Manastır'a göndermiş gibi) sarfı emrolunan mebaliğ hesabına masraf kaydedecek, Manastır Vilayeti de kişiye olan borcundan dolayı Selanik Vilayeti'nden para gönderilmiş gibi kabzı emrolunan mebaliğ hesabına irad kaydı yapacaktı. Böylece, Manastır Vilayeti'nin müteahhide olan borcu Selanik Vilayeti tarafından mahsup edilmiş oluyordu.[550]

Vilayet bütçesine ait olmayan bazı gelirler sonradan işlemi yapılmak üzere kabzı emrolunan mebaliğ hesabına kaydedilerek mal sandığında tutulabilirdi. Selanik Vilayeti gümrük ayniyat memurunun devlete olan zimmetinin ödenmemiş kısmına karşılık olarak kefilinin emlakından elde edilen gelir "*kabzı emrolunan hesabta*" Rüsumat Emaneti'nden "*ahz olunduğu kaydıyla*" mal sandığına yatırılacaktı. Yani gerçekte vilayete ait olmayan ve Rüsumat Emaneti'ne gönderilmesi gereken bu meblağ, rüsumat memuru olmadığından mal memurları tarafından tahsil edilip bir süre mal sandığında tutulacaktı.[551]

-Eşhas Zimeminden Tahsilât: Eşhas zimemi kişilerin devlete ait borçları anlamındadır. Dolayısıyla eşhas zimemi devletin kişilerden olan alacağını göstermektedir.[552] Vilayet kesin hesaplarında görülen eşhas zimeminden (kişi borçlarından) tahsil edilen gelirler olarak; tahrir masrafından, nan-ı aziz esmanından, mücrimin sevk masrafından ve çeşitli görevlilerin maaşlarından vilayete kalan gelirlerle[553], mükellefin vergi borcu sebebiyle satılan emlak ya da arazisinden elde edilen gelirler, terk edilmiş tarla, bağ ve sair kalemleri sayabiliriz.[554]

Ayrıca bu hesaptan farklı olarak, merkezî idare tarafından kişilerin devlete olan vergi borçları (zimmetleri) için ayrıntılı defterler tutulmakta idi. Bu defterlerde alacak miktarı, tarihi ve konusu belirtilmekteydi. Zimmet pusulaları ise Vâridât

---

[550] **BOA, TFR.I.MKM** 15/1424, H. 02.03.1324 (26.04.1906); **TFR.I.UM** 14/1349, H. 22.06.1324 (13.08.1906).
[551] **BOA, TFR.I.SL** 127/12624, H. 12.10.1324 (29.11.1906).
[552] Hazine'nin tahsil edemediği zimmetleri üzerine taşra ile yaptığı yazışmalar için bkz, **BOA, BEO.AYN.d** 937, H. 1287 (1870-71), s. 191-192.
[553] **BOA, ML.d** 1422, H. 04.06.1321 (28.08.1903).
[554] **BOA, ŞD** 434/94, 4.S.1326 (08.03.1908).

Muhasebesi'nde hazırlanmaktaydı.[555] On dokuzuncu asrın sonundan itibaren, kişilerin devlete olan vergi borçları daha ayrıntılı biçimde; tahakkuk ve tahsilât miktarları belirtilerek matbu olarak hazırlanan "*zimemat müfredat defterleri*"ne işlenmekteydi.[556] Eşhas zimemi defterleri Muhasebe-i Umumiye Tetkik Şubesi'nde de tutulmaktaydı.[557]

-Matlubat-ı Müteferrikadan İstirdadat ve Me'huzat: Bu kalem, vilayetlerin eşhas zimemi dışındaki diğer alacak konularından geri alınan meblağları (istirdadat) ve çeşitli kaynaklardan alınan paraları (me'huzat) göstermektedir.[558] Örneğin, tahsildarlar tarafından toplanılan müsakkafat hisse-i maarif ianesi doğrudan o yerin eğitim harcamaları için maarif dairelerine ödenir ve bu verginin tahsilâtı dolayısıyla alınan aidat bedelleri ise istirdat hesabına gelir (irad) kaydedilirdi.[559] Yirminci asrın başlarında, genel bütçenin istirdadat içeriği ise; demiryolları inşaatından ve zahire esmanından geri alınacak (istirdat edilecek) miktarlarla, güvenlik hizmetleri karşılığında Reji şirketinden alınacak olan meblağlardan oluşuyordu.[560]

1913 yılından sonra vilayet özel idareleri tarafından hazırlanmaya başlanan vilayet bütçelerinde de *istirdat* adıyla bir gelir kalemi bulunmaktadır. Bu bütçelerde maaşların ve masrafların sonradan fazla verildiği anlaşılarak kişilerden geri alınan meblağların *istirdadı* gösteriliyordu.[561]

3.2. 1913 Yılından İtibaren İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) Bütçelerinin Gelir Kalemleri

Vilayet idaresi ve taşra maliyesi açısından önemli bir kırılma noktası olan 1913 yılında, vilayetler tüzel kişilik hakkını kazandıkları için artık kendi gelirleri ve giderleri olacaktır. Bu yıldan itibaren vilayet bütçeleri, adi ve fevkalade bütçe olmak

[555] **BOA, MAD** 12398, R. 1257 (1841-42) (Zimmet Defteri).
[556] Örnek için bkz; **BOA, ML.VRD.d** 4376, H. 1324 (1906-07); **ML.VRD.d** 4555, H. 1327 (1909-10); **BOA, ML.VRD.d** 4202, H.1320 (1902-03); **BOA, MAD** 13249, 01.B.1304 (26.03.1887).
[557] Pakalın, **a.g.e.**, 180/I, s. 39.
[558] **BOA, ML.d** 1174, R. 1304 (1888-89).
[559] **BOA, TFR.I.UM** 29/2837, H. 14.06.1327 (03.07.1909).
[560] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 174.
[561] **BOA, DH.UMVM** 131/22, 18.B.1333 (01.06.1915).

üzere iki kısma ayrılmıştır. Adi bütçe gelirleri olarak; maarif ve menafi hisse-i ianesi, turuk ve meabir bedelat-ı nakdiyesi, zebhiye resm-i munzamı, vilayet meclis-i umumisince dolaysız olarak umumi vergilere ilave edilecek ek küsuratlar (küsurat-ı munzama), vilayete ait emlak gelirleri, ruhsatname harçları, numune çiftlik ve tarlaları, çiftçilik okulları, sergiler ve panayırlar ve saire gelirleri, vilayetçe tesis edilen okulların gelirleri, matbaa ve gazete gelirleri, hibe ve vasiyet yoluyla bırakılan gelirler sayılabilir. Fevkalade bütçenin gelir kalemleri ise, vilayet genel meclisi tarafından geçici olarak genel vergileri üzerine eklenen küsurat-ı munzama-i fevkalade, istikraz hâsılatı, genel bütçeden yapılan tahsisat, hibe ve teberruat ile adi bütçenin fazla gelirlerinden ayrılan meblağlardan oluşmaktadır.[562] Ayrıca vilayet özel idarelerine bırakılan bu gelirler 1913 yılında genel bütçe gelirlerinden ayrılarak İdare-i Hususiye-i Vilayet namına bir özel hesap açılmıştır.[563] Vilayet özel idaresinin (idare-i hususiye) gelirlerinin kabzı ve tediyesini yapması sebebiyle, hâsılatın % 1'lik oranı da aidat olarak Ziraat Bankası'na teslim edilmektedir.[564]

1913 yılında da vilayetlerin gelirlerinin azlığı ve tahsil edilmesinde yaşanan gecikmeler sebebiyle 6 Nisan 1913 tarihli iradeyle geçici vilayet kanunun 80. maddesine dayanılarak, vergilerin % 7.5'ini geçmemek şartıyla dolaysız vergiler üzerine "*küsurat-ı munzama tarhı*" yapılması için vilayet umum meclislerine mezuniyet verilmiştir.[565]

3.3. Osmanlı Taşra'sında Vergi Baskısı ve Tahsil Sorunları

Modern kamu maliyesi teorisine göre vergi, mükellef üzerinde subjektif bir yük[566] yaratır. Ödediği vergi yüzünden geliri azalan mükellefin hissettiği

---

[562] "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kânûn-ı Muvakkatı", **Düstur**, T:2, C: 5, s. 186-216, 13 Mart 1329 (26.03.1913). Kastamonu Vilayeti'nin 1914 malî yılı kesin hesapları için bkz; **BOA, DH.UMVM** 23/37, 02.Ca.1334 (07.03.1916); Halep Vilayeti'nin 1915 malî yılı bütçesi için bkz; **BOA, DH.UMVM** 131/22, 18.B.1333 (01.06.1915). Özerk Mısır Eyaleti ve Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan diğer ülkelerdeki vilayetlerin gelir kalemleriyle karşılaştırma yapmak için bkz; EK 10-16.

[563] **BOA, MV** 229/131, 25.Ra.1331 (04.03.1913).

[564] **DH.HMŞ** 28/42, H. 18.03.1332 (14.02.1914).

[565] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 20, 24 Mart 1329 (06.04.1913), s. 206.

[566] Objektif (gerçek) vergi yükü ise verginin mükellef üzerinde yarattığı malî etkinin hesaplanabilen kısmıdır. Basit anlamda bireysel vergi yükü mükellefin ödediği verginin gelirine oranlanmasıyla elde edilir. Osmanlı Devleti'nin kişi başına gelir verileri henüz derlenemediği için vergi yükü oranını hesaplamak oldukça zordur.

ölçülemeyen bu yük "*vergi baskısı*" olarak adlandırılmaktadır. Vergi baskısı sonucu mükelleflerin ortaya koyduğu davranış biçimlerini; vergiden (vergiyi ödemekten) kaçınma, vergi kaçakçılığı, vergi grevi ve vergi borcunun zamanında ödenmemesi biçiminde dört başlıkta özetleyebiliriz.[567] Bu başlık altında, araştırma alanımızdaki vilayetler özelinde Osmanlı taşrasında yaşanan vergi baskısı türlerinden bahsedilip aynı zamanda bu duruma sebep olan yolsuzluklar ve idarî etkinsizlikler yanında siyasî, ekonomik ve toplumsal şartlar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Osmanlı kamu maliyesi alanında da yukarıda bahsedilen vergi baskısı sonrası davranışların hepsi gözlenmiş ve devlet dönem boyunca birçok malî sıkıntılar yaşamıştı. Örneğin *vergiden kaçınma* eylemini özellikle yabancı tüccarlar, konsolosluk görevlileri vs. yabancı uyruklu görevliler gerçekleştirmekteydi. Bu gerçek kişiler, herhangi bir suç teşkil etmeyen vergiden kaçınma eylemini yasal boşlukları kullanarak, çeşitli istisna ve muafiyetlerden faydalanarak ya da gelirini yakınlarına aktararak vergi yükünden kurtulmaya çalışıyorlardı.

Birçok usulsüzlük ve yolsuzlukla köylüyü ekonomik anlamda yıpratan mültezimler, öşür bedelinin alınması için çiftçilerin tarım aletlerini dahi satmasına sebep oluyorlardı. Mültezimlerin baskısından kurtulmak için çiftçilerin bağ ve bahçelerindeki meyve ağaçlarını keserek vergiden kaçındıkları da olurdu.[568] Köy halkından cebren fazla vergi alınması da mükelleflerin itirazına neden oluyordu. Halep Vilayeti'nde olduğu gibi mükellefler Urfa'nın köylerinden vilayete "*savuşarak*" adaletsiz vergiden kaçmaya çalışıyorlardı.[569] Vergiden kaçınmaya diğer bir örnek, Rumeli'de askerlik bedelini ödemek istemeyen bazı mükelleflerin henüz kadastro işlemleri tamamlanmamış yerlere göç etmesiydi.[570]

1908 yılında, Konya'da yaşanan bir örnek olay da mükelleflerin vergi konusuna bakışına ve bu dönemde yaşanan "vergi uyuşmazlığı"na[571] ilginç bir

---

[567] Varcan & Çakır, **a.g.e.,** s. 210-212.
[568] Abdurrahman Şeref, **Tarih konuşmaları (Tarih Musahabeleri),** İstanbul, Yay. Haz.: Eşref Eşrefoğlu, Kavram Yayınları, 1978, s. 36.
[569] **BOA, A.MKT.UM** 406/21, 01.Za.1276 (21.05.1860).
[570] **BOA, ŞD** 345/10, 21.C.1310 (10.01.1893).
[571] Günümüz malî literatüründe kullanılan "vergi uyuşmazlığı" kavramı konumuz itibariyle en basit anlamda vergi yükümlülüğünün doğup doğmadığı, matrahın tam olarak kavranıp kavranmadığı gibi

örnektir. Konya'nın bazı köylerinde aşar mültezimleri henüz köye varmadan mahsullerini kaldırıp mültezimlere de malûmat vermiyorlardı. Üstelik bazı yerlerde "*Kânûn-i Esâsî'nin ilanı dolayısıyla şimdi hürriyet vardır gibi sözlerle*" sebze, meyve ve bostan öşürlerini vermek istemiyorlardı.[572] Aydın Vilayeti'nde Kânûn-i Esâsî'nin ilanıyla birlikte halkın beledi vergilerin de lağv edileceğini sanarak vergilerini ödemekten imtina etmeleri[573] ve Bursa'da cahil takımının "*hürriyet devrinde verginin ne lüzumu var*"[574] biçimindeki sözleri, vergiye karşı bu tip bir algının aynı dönemde sadece Konya'yla sınırlı kalmadığını gösteriyor.

Osmanlı Devleti'nde hemen her kesimde görülen *vergi kaçakçılığı* suç teşkil eden bir eylemdir. Vergi kaçakçılığı, mükellefin bilinçli olarak gelirini gizlemesi, evrakta sahtecilik yapması gibi yasadışı eylemlerle vergi kaçırması anlamına gelmektedir. Osmanlı döneminde sıklıkla yaşanan vergi kaçakçılığına örnek olarak, Manastır'da yaşanan sahtecilik olayını gösterebiliriz. Manastır'ın bazı köylerinde ticaretle uğraşanların muhtar ve köy azaları tarafından "*temettü vergisinden kurtarmak fikriyle*" ziraatçı olarak kaydedildiği tespit edilmişti. Daha da kötüsü ceza kanununda bu tip, evrakta sahtecilik suçuyla ilgili özel bir madde bulunmadığından suçlular cezalandırılamıyordu. Devlet, önceden akıl edemediği bu suçu cezalandırmak için ayrı bir mesai harcamak zorundaydı.[575] Diğer bir örnek mültezimlerin sahtecilik yoluyla yaptıkları vergi kaçakçılığıdır. İltizam dolayısıyla devlete taksit borcu olan mültezimler aynı zamanda askerin erzak ve elbise ihtiyacını karşılayan müteahhitlerdi. Dolayısıyla *asker erzak senetleri* yoluyla borçlarını alacaklarına mahsup ederek vergi borcundan kurtuluyorlardı. Ancak bazı mültezimler müteahhit olmadıkları hâlde müteahhitlerden (1 lira=118 kuruş fiyattan) iskonto ile sened-i mahsusa tedarik ederek vergi borçlarını kapatıyorlar ve birçok

konularla ilgili devlet ve mükellef arasındaki görüş ayrılıklarıdır. Bkz; DPT, **Vergi**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, No: 510, Ankara, 1996, s. 83; Gülsen Güneş, "Vergisel Uyuşmazlıkların Genel Görünümü ve Bireysel Boyutlu Vergisel Uyuşmazlıklar", **İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Prof. Dr. Sevim Görgün'e Armağan, 38. Seri, İstanbul, 1998, s. 256-265.

[572] **Konya Gazetesi**, No: 1884, 26 Ağustos 1324 (08.09.1908), s. 2.

[573] **Ahenk Gazetesi**, No: 3934, 23 Haziran 1909, s. 1.

[574] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 503.

[575] **BOA, ŞD** 2042/5, 10.Ş.1319 (22.11.1901).

yolsuzluğa başvuruyorlardı.[576] Ayrıca kaydiyye vergilerinde de, teftiş yeterli olmadığından hususi senetler üzerinde silme yapılarak vergi kaçırılmakta idi.[577]

Vergi grevi (vergi isyanı) ise, toplumsal bir eylemdir. Vergiye karşı topluca bir direniş anlamına gelen vergi grevi, Osmanlı'da hem Tanzimat hem de Meşrutiyet dönemlerinde çeşitli siyasî ve idarî sebeplerle birlikte ortaya çıkmıştır. Tanzimat'ın ilk yıllarından itibaren birçok yerde, halk vergilerini ödememekte direnmiştir. Bunun üzerine uygulamaları tetkik etmek için taşraya teftiş heyetleri gönderilmiştir. Coşkun Çakır'ın, Tanzimat'ın başlangıcında Konya, Ankara, Denizli, Niş, Vidin, Edirne ve Tokat gibi bölgelerde halkın vergilere gösterdiği tepkileri araştırdığı çalışmasından, bu aşırı tepkilerin hem devlet görevlilerinin haksız uygulamalarından hem de bazı kişilerin bu uygulamaları fırsat bilerek organize biçimde halkı devlete karşı kışkırtmalarından ileri geldiği anlaşılmaktadır. Rumeli'de yaşanan 'vergi ihtilalleri'[578] (*vergi isyanları/grevi*) sırasında devletin takındığı sert tutum sonucu, olaylara diğer ülkeler de müdahil olmuş Osmanlı'ya karşı tepkilerini göstermişlerdir.[579] Görüldüğü üzere malî bir düzenlemenin, kurumsal altyapı oluşturulmadan uygulanmaya çalışılması vergi suçları bir tarafa, asayiş suçları yanında siyasî-diplomatik krizi de beraberinde getirmekteydi.

---

[576] **BOA, Y.MTV** 238/90, 14.L.1320 (14.01.1903).

[577] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 226-227. Ayrıca bkz; Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 634-638.

[578] Vergi isyanları tabii ki sadece Osmanlı Devleti'nde yaşanıyor değildi. Devlet ve mükellef ikilisinin var olduğu erken dönemlerden beri yaşanan bu sorunu, Osmanlı örneklerinin de yer aldığı tüm ülkeler için inceleyen geniş kapsamlı bir çalışma için bkz; David F. Burg, **A World History of Tax Rebellions, An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts and Riots from Antiquity to the Present**, London, Routledge, 2004.

[579] Coşkun Çakır, "Tanzimat "Dönemi Vergi Uygulamalarında Karşılaşılan Güçlükler ve 'Vergi İhtilalleri", **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Mecmuası**, C: 51, S: 1, 2001, s. 76-86. 1850'de Halep'te vergiler ve askere alınma konusunda yaşanan isyan ve sonuçları için bkz; Bruce Masters, "The Political Economy of Aleppo in an Age of Ottoman Reform", **Journal of the Economic and Social History of the Orient**, Vol: 53, Numbers: 1-2, 2010, s. 297-300; Bruce Masters, "The 1850 Events in Aleppo: An Aftershock of Syria's Incorporation into the Capitalist World System", **International Journal of Middle East Studies**, Vol: 22, No:1, Feb. 1990, s. 4-6, s. 11-14, s. 18. İlginç biçimde Hüdavendigar Eyaleti'nde Tanzimat'a karşı Rumeli, Doğu Anadolu ve Karadeniz bölgelerinde yaşanan direniş gibi belirgin bir tepki görülmemiştir. Seyitdanlıoğlu'na göre Hüdavendigar Eyaleti, Tanzimat Fermanı'yla başlayan yeni dönemde diğer bölgelere nispetle kayda değer bir gelişme göstermişti. Bkz; Mehmet Seyitdanlıoğlu, "Hüdâvendigâr Eyaletinde Tanzimat'ın Uygulanmasına Dair Bazı Notlar", **VII. Osmanlı Sempozyumu,** Söğüt, Eylül,1992, Ankara, Ertuğrul Gaziyi Anma ve Söğüt Şenliği Vakfı Yay. No: 7, 1993, s. 61-62. Belki de bu gelişmenin bir sebebi, Hüdavendigar özelinde taşra ile merkez arasındaki sürtüşmenin azlığıydı.

Vergi ödemeye karşı çıkanların başında belki de göçerler geliyordu. Göçer Kürtler yerleşik hâle getirilerek vergi verme konumuna getirilmeye şiddetle karşı çıkıyorlardı. 1845 yılında bir Kürt birliği Van şehrini işgal etmiş; ordunun şehri geri alması bir yılı bulmuştu. Merkezin dayattığı reform politikalarına karşı yapılan protestolara diğer bir örnek Kerbela'da fiilen özerklik kazanmamış Şii grupların Osmanlı birlikleriyle girdikleri çatışmalardı.[580]

Midhat Paşa valilik döneminin başlangıcı olan 1869'da Divaniye Sancağı aşiretleri vergi ödememek için devletle ciddi bir sürtüşmeye girmişti. Ortaya çıkan çatışmada Divaniye Sancağı mutasarrıfı ve iki komutan öldürülmüştü.[581] Her yıl tahsilât zamanı, Divaniye aşireti için de isyan zamanı demekti. Bu olaylardan sonra büyük sayıda asker yığılan Divaniye'de geniş çaplı tahkikat yapılarak uzun raporlar hazırlanmıştır.[582]

I. Meşrutiyet döneminde de, 1893 yılında Bitlis Vilayeti'nin Muş Sancağı'na bağlı Sason Kazası'nın Ermeni köylerinde ve 1895 yılında Halep Vilayeti'ne bağlı Antakya Kazası'nın bazı Ermeni köylerinde siyasî kışkırtmalar sebebiyle büyük direnişler yaşanmış, devlet bu olayları zorlukla bastırabilmişti. Bu isyan ortamında aynı zamanda vergiye karşı direnişin "örgütlü bir karşı koyuşa" dönüştüğü örnekler de mevcuttur. Dolayısıyla vergi tahsilâtında azalmalar meydana gelmiştir.[583]

Toplumun vergiye olan tepkisinin en uç noktası olan vergi isyanları, Osmanlı kamu maliyesinde *vergi kapasitesi* ve *vergi gayretini* de olumsuz yönde etkiliyordu. Malî literatürde vergi kapasitesi, bir ekonominin veri üretim/gelir düzeyinde ve vergi yasaları çerçevesinde elde edebileceği vergi gelirini göstermektedir. Vergi gayreti ise, malî idarenin vergi toplama gücü/becerisi ve bunun yanında mükelleflerin de

---

[580] Reşat Kasaba, **Dünya İmparatorluk ve Toplum: Osmanlı Yazıları,** Çev.: Banu Büyükkal, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005, s. 149.

[581] Bkz; Kiyotaki, "Ottoman Land Policies in the Province of Baghdad (1831-1881)", s. 173-174.

[582] Ayrıntı için bkz; **BOA, İ.MMS** 38/1591, 20.Z.1286 (23.03.1870). Divaniye Sancağı'nın vergi ödememekteki ısrarı sonraki yıllarda da devam etmiştir. 1898 yılında Bağdat'ta biriken bakayanın önemli bir kısmı Divaniye Sancağı'na aitti. Tahsilâtın yapılması için yine asker desteği isteniliyordu. **BOA, BEO.VGG.d** 255, 18 Temmuz 1314 (30.07.1898), s. 4. Sonradan aynı yerde yaşanan aynı sorun için bkz; **a.a.b.,** 29 Mayıs 1321 (11.06.1905), s. 146.

[583] Özbek, "Anadolu Islahatı", s. 77.

vergiye uyma çabalarıdır.[584] Osmanlı dönemi için vergi tezkirelerinin sayısını belirlemek aynı zamanda vergi mükellefi sayısını da genel anlamda tespit etmek anlamına gelecektir. Örneğin 1902 yılında mükelleflere dağıtılan vergi tezkirelerinin adedi 4.923.100'dür. Temettü tezkirelerinin[585] miktarı ise 1.492.200 adettir. Dolayısıyla tevzi vergilerin mükellef sayısı bu yılda toplam 6.415.300 kişi olacaktır.[586] 1897 yılında Osmanlı'nın toplam nüfusunun 19.050.307[587] kişi ve 1906 yılında 20.947.617[588] kişi olduğu dikkate alındığında, 1902 yılı için ortalama nüfusu 20.000.000 olarak kabul edersek; bu tarihte tevzi vergilerin toplam mükellef sayısı toplam nüfusun yaklaşık % 32'sine tekabül etmektedir. Aşar ve ağnam gibi ürün üzerinden alınan vergiler ve diğer çeşitli vergiler bu hesabın dışındadır. Buna rağmen, günümüz verisiyle[589] karşılaştırıldığında bu oran oldukça yüksektir. Bu durumda, Osmanlı'nın Tanzimat'tan sonra yapılan geniş kapsamlı tahrirler (sayımlar) sonucu vergi mükelleflerinin sayısında önemli bir orana ulaşılmasına rağmen, vergi kapasitesinin[590] ve aynı zamanda vergi gayretinin düşük olması sebebiyle, tahsilâtın beklenen seviyede gerçekleşmediği görülmektedir.

Tanzimat döneminde mükelleflerin vergi yükünü ve dolayısıyla vergi baskısını artıran diğer sebepler, verginin haksız dağılımı ve halktan düzenli biçimde kanunsuz aidatlar alınmasıydı. Örneğin, virgünün tahsilinde görevli olan muhtarlar ve kocabaşılar verginin büyük kısmını fakirlerin üstüne salmak bir yana bir de masraf adı altında kanunsuz paralar tahsil ediyorlardı. Osmanlı idaresine göre, vergiler tahammül sınırını aşmamakla birlikte esas sorun, verginin haksız

---

[584] Ayrıntı için bkz; İzzettin Önder, "Maliye Politikası ve Ekonomik Kalkınma", **Maliye Politikası**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fakültesi Yay., No: 835, 1. Baskı, 2004, s. 231-233.

[585] Bir temettü tezkiresi örneği için bkz; **BOA, ŞD** 431/3, 17.Z.1324 (01.02.1907).

[586] Bkz; **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 157.

[587] Cem Behar, **Osmanlı İmparatorluğu'nun ve Türkiye'nin Nüfusu (1500-1927),** Ankara, DİE, Tarihi İstatistikler Dizisi, C: 2, 2003, s. 46.

[588] **Memalik-i Osmaniye'de Nüfus-ı Muharrerenin İcmali, 1906**, İÜ.NEK, No: T 947, s. 3.

[589] Örneğin 2009 yılı sonu itibariyle Türkiye'de toplam faal mükellef sayısının 8.476.096 kişi, aynı tarihte toplam nüfusun ise 72.561.312 kişi olduğu dikkate alındığında, günümüzde toplam mükellef sayısının toplam nüfusa oranı yaklaşık % 12'dir. Mükellef sayısı ve nüfus miktarı verileri için sırasıyla bkz; **Faaliyet Raporu, 2009,** Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Yay. No: 112, Ankara, Nisan 2010, s. 137. **Türkiye İstatistik Yıllığı, 2009**, Ankara, TÜİK, Mayıs 2010, s. 39.

[590] Ahmet Rasim de -bu modern kavramı kullanmasa da dolaylı olarak- 19. asırda Osmanlı'da vergi kapasitesinin İngiltere ve Fransa'ya nazaran düşük olduğundan bahsetmektedir. Bkz; Ahmet Rasim, **Osmanlı Tarihi**, C. 6, Haz. Metin Hasırcı, İstanbul, Emre Yay., 2002, s. 405-406.

dağıtılmasından kaynaklanıyor; zenginlerin lehine fakirler daha fazla vergi ödemek durumunda kalıyorlardı. Örneğin, yüklü miktarda servet sahibi olan sarraflar[591] en fakir çiftçiler[592] kadar bile vergi ödemiyorlardı. Üstelik vergi tahsilâtının çoğu zaman tahammül sınırının aşıldığı birçok *çifte vergileme* durumları ortaya çıkıyordu. 1840 yılında koyun ve keçilerden farklı isimlerle dokuz verginin tahsil edildiği tespit edilmişti.[593] Mültezimler aynı zamanda bulunduğu yörenin önemli kreditörleriydi. Köylüleri, yüksek faizli (1860'ların sonunda yıllık % 120), düşük miktarlı ve kısa süreli borçlarla sömürüyorlardı.[594]

Tanzimat döneminden 1864 yılına kadar geçen sürede yapılan yolsuzluklar[595] vergi tahsilâtını engelleyen en önemli sorunlardandı. Mültezimlerin ürün henüz topraktayken öşür miktarını belirleyip ürünü piyasa koşullarına göre ya hemen tahsil etmesi ya da bekletip çürümeye[596] yüz tuttuğu zaman tahsile koyulması, yapılan yolsuzlukların en başında geliyordu. Taşra memurları da vergi toplamakla sorumlu olan eşrafın vergi tahsilâtını yaptıktan sonra bunu bakaya gösterip zimmetlerine geçirmelerine göz yumuyorlardı. Yine taşra görevlilerinin maiyetlerinde az miktarda asker bulundurup artan maaşları kendi adamlarına tahsis etmeleri diğer yolsuzluk

[591] Selanik Maliye Müfettişi Faik Nüzhet, temettü vergisinin yıllık % 5 oranında alınması nedeniyle yılda 5.000 lira kazanan bir bankerden 250 lira alınması gerekirken, bu vergi miktarının hiçbir zaman 30 lirayı aşmamasının, eski nizamnamenin yürürlülük düzeyinin ve vergi memurlarının yapılan nizamnameleri dikkate almadığının bir göstergesi olduğunu yazmaktaydı. Faik Nüzhet, "Temettü Vergisi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 1, No/S: 3, 30 KE 1324 (12.01.1909), s. 290.

[592] İngiliz konsolos vekili (vice-consular) Maling de, 24 Kasım 1869 tarihli raporunda Bursa'da vergi yükünün en zayıfın sırtında olduğu vurgusunu yapmıştır. Ergun Türkcan, "İngiliz Konsolosluk Raporlarına göre: On dokuzuncu Yüzyılın İkinci Yarısında Bursa", **Tarih ve Toplum**, C: 4, S: 24, Aralık 1985, s. 390.

[593] Ahmet Uzun, "Tanzimat Döneminde Vergilere İlişkin Temel Sorunlar (1840-1860)", **İstanbul Üniv. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi**, Prof. Dr. Arif Nemli'ye Armağan, 39. Seri, Yay. No. 84, 2000/2001, s. 96-97.

[594] Palgrave, **a.g.e.**, s. 50.

[595] Burada yolsuzluk ve diğer usulsüzlüklerin aynı dönemde sadece Osmanlı'ya özgü olmadığını da belirtelim. 19. asırda Prusya vilayetlerinde de gelir azalışına sebep olan dolandırıcılık ve yanlış uygulamalar yoğun biçimde yaşanıyordu. Sistematik biçimde yapılan bu usulsüzlüklere resmî görevlilerce de göz yumuluyordu. Bkz; Grice, **a.g.e.,** s. 241-242.

[596] Bu usulsüzlükler doğal olarak sonraki yıllarda da devam etmişti. Hâsılattan sonra mültezimin gelip öşür miktarını hesaplaması için ürünün tarlada bekletilmesi bir hatta bazen iki ayı bulur; sonbaharda açık havada kalan ürün de bozulmaya yüz tutardı. Bkz; Palgrave, **a.g.e,**, s. 50. Ayrıca bkz; **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 39. Selanik örneğinde, aşarın mültezimler tarafından bilerek geç toplanılması ve halkın üstünde kurdukları baskılar üzerine spesifik örnekler için ayrıca bkz; Faik Nüzhet, "Aşar", **a.g.e.,** s. 442-443.

örnekleridir. Taşra memurları arasında kaza müdürleri, yolsuzluklarıyla öne çıkıyor ve mültezimlerle işbirliği içerisinde bulunuyorlardı.[597]

Tanzimat döneminin sonuna doğru birçok vilayette mükellefler vergilerini ödemekten imtina etmeye ve mültezimler de görevlerini layıkıyla yerine getirmemeye devam etmişlerdir. Edirne'de mültezimlerin tahsilât işine gereken önemi vermemeleri, ahalinin de vergiye muhalefet etmeleri ve aşar zahiresini ambarlardan alıp pazarlara nakletmemelerinden dolayı ürün ambarlarda kalıyordu. Dolayısıyla zamanında tahsil işine girişmeyen mahallî mültezimlerden para talep etmek de mümkün olmuyordu. Aşar malının ambarlarda çürümemesi için mültezimlerin bu ürünü İstanbul'a naklederek mevcut fiyat ile Nizamiye-i Şahane ekmekçi başına satılması dahi düşünülmüş ama gerçekleşememişti.[598] Bu konuda daha kötü örneklere rastlamak da mümkündür. İzmit Sancağı Adapazarı Kazası'na bağlı Hanlı Köyü muaşşiri (aşar memuru), köyün ayni olarak toplanılan aşar hâsılatını (on üç kile alaf ile on dört buçuk kile arpa) kaza ambarına teslim etmeyip Adapazarı'nda bir haneye boşaltmış ve zahireyi orada satmıştı.[599] 1873'te Konya'nın Ürgüp Kazası'nda -irade gereği- ayni olarak tahsil edilen aşar hâsılatı ambarlara yerleştirilmiş, buğdayın kile fiyatı önceki yıla nazaran (9-12 kuruştan 30 kuruşa) yükselmesine rağmen, buğdaylar ambarlarda tutulup halka satılmamıştı. Ahali ise ihtiyacı olan buğdayı başka yerlerden satın almak zorunda kalmıştı. Bu sebeple, Şark Gazetesi'ne gönderdikleri mektuplarında ambarlarda çürümeye/kurumaya yüz tutan buğdayın kendilerine taksit yoluyla satılmasını talep ediyorlardı.[600]

Vergi baskısı sonucu ortaya çıkan vergi borcunun zamanında ödenmemesi eylemi, Osmanlı maliyesinin en büyük sorunlarından biri olan vergi bakayalarının birikmesine sebep oluyordu. Araştırma dönemimiz olan 1864-1913 yılları arasında bakaya ve tahsilât sorunları yoğun biçimde yaşanmıştır. Bu dönemde yaşanan sorunlar, elbette ki Tanzimat'ın ilk yıllarında ortaya çıkan sorunların bir uzantısı

[597] Uzun, "Vergilere İlişkin Temel Sorunlar", s. 99-102, s. 105.
[598] **BOA, A.MKT.UM** 534/2, 18.B.1278 (19.01.1862). Kimi yerlerde de ambarda kalan zahirenin çürümesi sebebiyle hazine tarafından terkin kaydı yapılmak zorunda kalınıyordu. **BOA, A.AMD.d** 171, 18 Mart 1297 (30.03.1881), s. 3.
[599] **BOA, A.MKT.ŞD** 53/39, 07.Ra.1297 (18.02.1880).
[600] **Şark Gazetesi**, No: 27, 25 KE 1873, s. 2.

olacaktır. Tazimat'tan itibaren yaşanan vergi sorunlarını ele alan sınırlı çalışmalar da benzer sorunların yaşandığını ortaya koymuştur. Tanzimat'tan itibaren malî alanda yapılan reformlar görevlilerin yetkinsizliği, kötü niyetli uygulamalar ve yolsuzluklar gibi sebeplerle istenilen başarıyı gösterememişti. Örneğin, Tanzimat'la birlikte ortaya konan yeni vergi düzenlemeleri muhassıllar tarafından yeterince anlaşılamamış, vergi defterlerinin içerik olarak geniş ve karışık olması sebebiyle vergi oranları doğru biçimde tespit edilememişti. Ayrıca kötü niyetli devlet görevlilerinin vergi oranlarını olması gerekenden fazla miktarda tutarak halka zulmetmesi diğer bir sorundu. Dahası temettüat kavramı görevliler tarafından anlaşılamamış, emlak miktarıyla karıştırılarak fazla vergi tahsil edilmeye çalışılmıştı.[601]

Diğer bir sorun vergilerin tahsil zamanıyla ilgiliydi. Tanzimat döneminde arazi üzerine tarh edilen vergi altı ayda bir alınmaktaydı. Bunlardan ilki, mahsulün olgunlaşma; ikincisi ise ürünün satıldığı ve yeni ekim için paraya ihtiyaç olan bir dönemdi. Dolayısıyla tahsilât için uygun olmayan bu dönemlerde[602] vergi alınması hem devleti hem de üreticiyi zarara uğratıyordu. Ayrıca Anadolu ve Rumeli'de alınan vergilerin oran olarak dengeli olmaması ve vergi memurlarının tahsilât işine erkenden başlamaları sebebiyle vergi yükünün altında ezilen çiftçiler, faizli borç alarak vergilerini ödemeye çalışıyorlardı. Bu sorunun önünü almak için 1845 yılında vergilerin ürünün elde edilmesinden sonra tahsil edilmesi kararlaştırılmıştı. Ayrıca üç vergi grubu olan ziraat, ticaret ve zanaat kesiminin vergi oranlarında Anadolu ve Rumeli bölgeleri dikkate alınarak adaletli bir düzenleme yapılacaktı. Bu yeni uygulama için seçilen pilot bölgeler aynı zamanda Tanzimat alanı içerisine alınacak olan Yanya, Erzurum ve Diyarbekir eyaletleri idi.[603]

---

[601] Uzun, "Vergilere İlişkin Temel Sorunlar", s. 92. 1840-1876 yılları arasında kazalarda gerçekleşen yolsuzluk ve usulsüzlükleri birçok örnek olaylarla ele alan diğer bir çalışma için bkz; Musa Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", TTK, **Belleten**, LIII/206, 1989, s. 237-257.

[602] Said Paşa, buğday ve arpanın Nisan ve Mayıs aylarında; geç olgunlaşan diğer ürünlerinse Temmuz ayı içerisinde açık artırmaya çıkarılması gerektiğini belirtmiştir. Böylece bu ürünlerin gerçek mahsulât miktarı uygun zamanda tahsil edildiği için belli olacak ve gerçek bedel hesaplanabilecekti. Bkz; **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 39.

[603] Uzun, "Vergilere İlişkin Temel Sorunlar", s. 93-94.

1869 yılının ilk altı ayında Hazine'ye (genel bütçeye) giren miktar, Rüsumat Emaneti gelirinin yarısıyla, ağnam rüsumundan ve bazı küçük miktarlı çeşitli gelirlerden (vâridât-ı müteferrika) ibaretti.[604] 1888 malî yılı bütçesi için bütçe komisyonu tarafından hazırlanan rapor, Osmanlı maliyesinin içinde bulunduğu durumu net bir biçimde özetlemektedir. Rapora göre üç yüzyıldır devrederek biriken bakaya ve mülkî memurların tahsilâta yeterince itina göstermemelerinden dolayı masraflar bir türlü karşılanamıyordu. Üstelik cari yılda taşra mal sandıklarında yılsonuna iki üç ay kala merkeze gönderecek para bulunamıyordu. Buna rağmen vilayet gelirlerinin yetip yetmeyeceği dikkate alınmadan sürekli olarak taşraya havaleler gönderiliyordu. Karşılıksız gönderilen havaleler sonucu azalan malî itibar sebebiyle borçlanma alternatifi de kullanılamaz olmuştu. Sonuçta, kamu harcamalarını gerçekleştirmek için henüz tahsil edilmeyen aşar taksitleri karşılık gösterilerek avans yoluyla sıcak para tedarik olunup havale ile harcama yapılıyordu. Geçmiş yıllara ait fevkalade masrafların bir kısmı da cari gelirlerden ödenmek zorunda kalınıyordu. Bütün bu uygulamalar henüz cari yıldayken gelecek yılın gelirlerine tecavüz anlamına gelmekteydi.[605]

1886-1901 yılları arası için devletin bakayada kalan aşar vergisi miktarı 374.905.600 kuruştu. Aynı dönem için arazi ve müsakkafat vergisi bakayası ise 1.116.489.600 kuruşa ulaşmıştı. Said Paşa, arazi ve müsakkafat vergisinin bu kadar bakaya kalmasının esas sebebi olarak 1886'da tahsildar teşkilatının lağvedilerek tahsil işleminin fiiliyatta yine muhtarlara bırakılmasını göstermiştir.[606] 1906 yılı itibariyle, toplam gelirlerin % 20'si, 1905 yılından 1906 yılına bakaya olarak devretmişti.[607] 1909 yılına girildiğinde 1908 yılından devreden bakaya gelir-gider miktarları hakkında, hatta 1908 yılının son gününde kasadaki para miktarı hakkında Maliye Nezareti'nin en ufak bir fikri yoktu. Bu dönemde Muvzene-i Maliye Encümeni olan Cavit Bey'in deyimiyle hükûmet "*miktarı meçhul olan bir borcu yine*

[604] **BOA, Y.EE** 26/4, 7.Ra.1286 (17.06.1869).
[605] **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091. Vergilerin bakayaya kalması Osmanlı'da olduğu gibi diğer çağdaşı olan ülkelerde de en önemli sorunlardan biriydi. 19. asrın sonlarına doğru Yunan Devleti'nde sekiz-on yıllık bakaya birikmişti. İbrahim Hakkı, **a.g.e.,** s. 47.
[606] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 151, s. 156-157. 1300-1314 (1884-1899) yılları arasında aşarın iltizam bedellerinden bakayaya kalan miktar ise 445.351.089 kuruştu. Bkz; Bölükbaşı, **a.g.e.,** s. 95.
[607] "Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1322 Senesi Muvazene-i Umumiyyesi", **Düstur**, T: 1, C: 8, 6 S 1324 (01.04.1906), s. 476-493.

miktarı meçhul olan vâridât ile tediye" etmeye çalışıyordu. Bu durumun temel sebeplerinden biri de, 1908 yılının usulen tasdik edilmiş bir bütçesinin olmamasıdır. Dolayısıyla bütçe gerçekleşmeleri de Maliye Nezareti'nce takip edilememiştir.[608]

Bu kadar çok bakaya birikmesine sebep olan halkın vergi ödemekteki isteksizliği, merkezî idareyi kaygılandırmaktaydı.[609] Aslında buradaki diğer bir sorun da devletin taşradaki temsilcisi ile halk arasındaki iletişimsizlik ve uyumsuzluktu. Birçok yerde ahali mülkî amirleri dahi dikkate almayarak; devletin kurallarına itaat etmiyor, vergilerini ödememekte direniyordu.[610] Ayrıca bakaya sorunu vilayetlerin merkeze yakın ya da uzak olmasına göre pek değişmiyordu. Merkeze yakın olan Hüdavendigar Vilayeti ile nispeten uzak olan Konya ve Halep Vilayetlerinin bazı bölgelerinde 1854 yılından 1868 yılına kadarki virgü ve sair rüsumat gelirleri henüz tahsil edilmiş değildi. Bu vergi borçları, son çare olarak taksite bağlanmıştı.[611]

Toplumun heterojen bir yapıya sahip olması da her yerde aynı etkinlikte tahsilât yapmayı engelliyordu. Örneğin, Tanzimat'ın başından beri Arap bölgesi -gelirler toplanamadığı için- malî açıdan sürekli sıkıntılar yaşıyordu. Buradaki toplumsal yapı eyaletlerin malî durumunun bozukluğuna tuz biber ekmekteydi. Mülkî amirlerin, mültezimlerin ve aşiret şeyhlerinin yolsuzlukları yanında vergilerini ödemeyen göçebe Kürt ve Arap aşiretlerinin yaptıkları yağma faaliyetleri malî durumun iyice bozulmasına sebep oluyordu. Tanzimat sonrasında bu olumsuzlukları gidermek ve yeni gelir kaynakları yaratmak amacıyla Irak bölgesinde atıl arazilerin üretime açılması ve göçebe aşiretlerin yerleşik hayata geçirilmesi amacıyla toprak tahsisi, vergi muafiyetleri, tohum yardımı yapılması ve aşiret şeyhlerinin maaşa

---

[608] **Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi,** Devre: 1, İçtima Senesi: 1, C: 2 (7 Mart 1325/20 Mart 1909), Ankara, TBMM Basımevi, 1982, s. 367-380.

[609] "*bugünlerde taşrada tahsilâtın durduğu ve ahalinin tekâlif-i emiriyeyi itadan imtina etmekte olduğu*" (Dâhiliye Nazırı vekili İbrahim Hakkı'nın 19 Ağustos 1908 tarihli telgrafı), **Konya Gazetesi**, No: 1882, 12 Ağustos 1324, s. 4. Taşradaki memurların vergi tahsilâtına gereken önemi vermemesi sebebiyle 1906'da aşar ve Rüsumat İdaresi'nde kurulan Takib-i Tahsilât Masası'yla taşra memurları yakın markaja alınmaya çalışılıyordu. Bkz; "Devlet-i Aliyye-i Osmaniye'nin 1322 Senesi Muvazene-i Umumiyyesi," **a.g.e.,** s. 476-493.

[610] **Konya Gazetesi**, No: 1882, 12 Ağustos 1324, s. 4.

[611] **BOA, A.MKT.MHM** 387-A/36, 12.Ra.1284 (14.07.1867). Bu dönemde Konya'nın ağnam ve diğer rüsumat gelirlerinin bakaya sorunları ve çözüm arayışları için ayrıca bkz; **A.MKT.DV** 169/48, 24.S.1277 (11.09.1860). Selanik Vilayeti'nde canavar resminin bakaya tahsilinde yaşanan sorunlar için bkz; **BOA, TFR.I.SL** 193/19283, H. 7.7.1326 (05.08.1908).

bağlanması gibi bir dizi politikalar üretilmeye çalışılıyordu. Hatta Midhat Paşa, Bağdat Valiliği döneminde özellikle eğitim ve sağlık kurumlarının inşası için üst sınıfın her kesiminden bağış toplama yoluna gitmek zorunda kalmıştı.[612] Bütün bu çaba ve uygulamaların dönem boyunca meyve verdiğini söyleyemeyiz. 19. asrın sonuna yaklaşıldığında Bağdat Vilayeti'nin malî fotoğrafı yine aynıydı; gelirler azalıyor, yüklü miktarda bakaya[613] bulunuyor ve malî kayıtlar karışık bir şekilde tutuluyordu.[614] Arap bölgesinde aşiretlerin varlığı, devleti de vergi toplamaktan imtina ettiriyordu. Musul'a bağlı Püşder nahiyesi sakinlerinin *"serkeşliği"* (dik başlılığı) sebebiyle, ağnam ve virgü gibi önemli gelir kalemleri tahsil edilemeyip, sadece nahiye ağaları tarafından maktu biçimde aşar vergisi tahsil ediliyordu. Merkezî idare nahiyenin yıllardır biriken vergi borçlarına rağmen mahallî idarenin de kabullendiği biçimde, nahiye halkının fazlaca sıkıştırılmamasını öğütlemekten başka çare bulamamıştı.[615] Sonuçta devlet çaresiz kaldığı bu aşiret alanında sessiz kalmayı tercih etmişti.

Arap tarihçilerin gözünden bakıldığında ise gelir kaynakları ve iş imkânları kısıtlı, güvensiz ve yetersiz ulaşım imkânlarına sahip ve dolayısıyla yaşam standardı düşük olan Bağdatlılar, sürekli olarak vergilerin daha da ağırlaştırmasıyla karşı karşıyaydılar.[616]

Arap bölgesindeki mevcut toplumsal yapıya kötü yönetim de eklendiğinde işler çıkmaza sürükleniyordu. Bağdat'taki 6. ordu komutanı, 1895 yılı sonunda merkeze gönderdiği şifreli telgrafta vilayet gelirleri askerî masraflara yetecek hatta masraflardan geriye fazla miktarda bile kalacakken, valinin kötü idaresi sebebiyle

---

[612] Marufoğlu, **a.g.e.,** s. 209-210, s. 212.

[613] Midhat Paşa'nın valiliği döneminde aşiretlerin ödemediği on milyon kuruşluk vergi toplam bakayanın üçte birini oluşturuyordu. Kiyotaki, "Ottoman Land Policies in the Province of Baghdad (1831-1881)", s. 172.

[614] **BOA, DH.MKT** 1765/120, 15.S.1308 (30.09.1890).

[615] **BOA, ŞD** 2171/35, 16.4.1314 (24.09.1896).

[616] Eyüp Baş, "Çağdaş Arap Tarihçilere göre Bağdat'ta Osmanlı Yönetimi", İslam Medeniyetinde Bağdat (Medînetü's-Selam), **Uluslararası Sempozyum, 7-8-9 Kasım 2008**, C: 1, 1. Bsk., İstanbul, Marmara Üniv., İlahiyat Fak. Vakfı Yay., No:246, Mart 2011, s. 718. 19. asrın sonları ve 20. asrın başlarında diğer bir Arap vilayeti olan Musul'da yaşanan tahsilât sorunları, yolsuzluklar, biriken bakayalar ve ödenemeyen masraflar konusu için ayrıca bkz; Davut Hut, "Musul Vilayeti'nin İdari, İktisadi ve Sosyal Yapısı (1864-1909)", İstanbul, Marmara Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 2006, s. 83-86.

gelirlerin askerî giderlere dahi yetmediğinden yakınıyordu.[617] Said Paşa, bu dönemde Bağdat'ta yaşanan tahsilât azalışı ve bakaya birikmesine sebep olarak, devlet gelirlerinin devlet memurları tarafından tahsil edilmesi ve aşiretlerin hükûmete tâbi olması gerekirken valiler ve diğer memurların koruması altındaki şeyhlere tâbi olmalarını gösteriyordu.[618]

Vergisini vermeye yanaşmayan aşiretler sadece Arap topraklarında bulunmuyordu. Bir kısmı Konya Vilayeti'nde yerleşik olan Cihanbeyli aşireti de vergilerini ödemeye yanaşmıyor ve idareye zorluk çıkarıyordu.[619] 1900'lerin başında Selanik'te de Mart ayı sonu geldiği hâlde ağnam sayımının yapılamadığı oluyordu.[620]

Kötü yönetim ve yolsuzluk da sadece uzak Arap bölgelerine özgü değildi. 1892 yılında Selanik valisi de şikâyete konu olanlardandı. Merkeze gönderilen şikâyetnameye göre, vali irtikâp ve irtişa'ya (rüşvet) bulaşmış, vilayet gelirinden ödenmek üzere gönderilen nizamiye havalenamelerini vilayet idare meclisi eski azalarından biri namına % 12 tenzille nakden vermişti.[621] Mülkî amirlerin görevlerini kötüye kullandıklarına dair yazışma örnekleri dönem sonuna kadar devam etmektedir. Bunlardan biri de Erzurum Vilayeti'yle ilgilidir. 1907 yılının başında Ordu-yı Hümayun Müşiri Zeki tarafından gönderilen şifrede, Erzurum eski valisi Nazım Paşa'nın "*sui tedbir ve idaresi*" sonucu olarak hayvanat-ı ehliye rüsumu ile şahsî vergi tahsilâtında sorunlar yaşanıyordu. Üstelik vergilere muhalif olanların cezadan kurtulmak için komiteler kurarak muhalefetlerini güçlendirdiklerine dair

[617] **BOA, Y.A.HUS** 342/76, 9.B.1313 (26.12.1895). 1900 yılı sonunda aynı şikâyet bu sefer defterdardan gelmişti. Bkz; **BOA, Y.PRK.ML** 20/54, 23.Ş.1318 (16.12.1900).

[618] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 158. Çetinsaya'nın 1890-1908 dönemini kapsayan çalışmasına göre, Bağdat, Basra ve Musul'u içine alan Irak bölgesinde vergi ve bakaya sorunları özellikle Basra'da yaşanmıştı. Gökhan Çetinsaya, **Ottoman Administration of Iraq (1890-1908)**, London & New York, SOAS/Routledge Studies on the Middle East, Routledge, 2006, s. 87-98. Aşiretler de devlette şikâyetçi olabiliyorlardı. Rakka Kazası aşiretleri kendilerine sınır olan Zor, Urfa ve Suruç'ta önceleri yerleşik olmayan aşiretlerden aşiret vergisi alındığı fakat yerleşik hayata geçtikten sonra aşiret vergisinin kaldırılıp yerleşiklerden alınan aşar, ağnam ve arazi vergisiyle mükellef tutuldukları hâlde, Rakka Kazası'nda hala hem aşiret vergisinin hem de diğer devlet gelirlerinin toplanılmaya çalışıldığı ancak fakir yöre halkının artık "*çoluk çocuklarından başka satmadık bir şey bırakmadığı*" ndan şikâyet ediyorlardı. **BOA, DH.TMIK.M** 149-51, 4.Ca.1321 (29.07.1903).

[619] **BOA, DH.MKT** 1485/10, 29.Ca.1305 (12.02.1888).

[620] **BOA, Y.PRK.UM,** 53/76, 07.Z.1318 (28.03.1901).

[621] **BOA, DH.MKT** 1934/29, 20.Ş.1309 (20.03.1892).

dedikodular yayılmıştı.[622] Tabii ki yolsuzluklar sadece mülkî amirlere has değildir; küçük memurlar da bu sektörün önemli aktörleridir. Aydın Vilayeti'nin Saruhan Sancağı'nda 500.000 liraya yakın bakayanın bir kısmı zamanında tahsil edildiği hâlde mal sandığına yatırılmayıp memurlar tarafından kendi aralarında paylaşılmıştı.[623]

Kanunlara riayet etmeme ve yolsuzluklar yapma maalesef memurların ortak özelliklerindendi. Abdülhamid II döneminin tanıklarından ünlü arkeolog Ramsay, Türk memurların kanunları uygulamak ya da anlamak gibi bir kaygılarının olmadığından, zaten mevcut sistemin de buna izin vermediğinden ve rüşvetle usulsüz bahşiş[624] uygulamalarının kural haline geldiğinden bahseder. Osmanlı valilerinin İngiliz valilerine nazaran düşük maaş aldıklarını belirten Ramsay, maaşların da genelde bakayada kaldığına vurgu yapmıştır.[625] Sidney Whitman da, devletin her biriminde kol gezen yolsuzluklardan ve büyük paralar karşılığında satılan valilik görevlerine tayin edilen niteliksiz valilerden bahsetmektedir. [626]

On dokuzuncu asrın sonlarında, Musul Vilayeti'ne bağlı Erbil Kazası'nda kaymakam vekilliği yapan Abdullah Ağa'nın, kazanın koyun ve aşar gelirini vekil ağa ile akrabaları ve dostları arasında paylaştığı tespit edilmişti. Ancak bütün bunlara rağmen aynı kişi sonradan saniye rütbesiyle taltif edilmişti. Zaten taltifler rütbeyi alacak kişilerin merkeze gönderdikleri rüşvetlerle verilmekteydi.[627] Gerçekten de kimi zaman görevin büyüklüğüyle suç doğru orantılı, ceza ise ters orantılı olabiliyordu. Örneğin, 1861 yılında Bursa Sancak Meclisi üyesi Tahir Ağa yaptığı bütün yolsuzluk ve usulsüzlüklere ve sürgün cezasına rağmen sonradan kurulan meclislerde tekrar görev almış, böylece servetini daha da genişletmiş ve serveti

---

[622] **BOA, Y.PRK.ASK** 244/33, 28.M.1325 (13.03.1907).
[623] **BOA, BEO.AYN.d** 1513, 29 Eylül 1299 (11.10.1883), s. 142.
[624] Valilerle müteahhitler arasında normalleşen bahşiş örneği olarak köprü yapımında yaşanan spesifik bir yolsuzluk örneği için ayrıca bkz; Edwin Pears**, Forty Years in Constantinople**, Herbert Jenkins Limited Arundel Place Haymarket London S. W., Third Edition, 1916, s. 7-8.
[625] William Mitchell Ramsay, **Impressions of Turkey: During Twelve Years' Wanderings.,** London, Hodder and Stoughton, 1897, s. 164-165.
[626] Whitman, **a.g.e.,** s. 163.
[627] Ebubekir Hâzim Tepeyran, **Hatıralar**, 2. Bsk., Yay. Haz. Faruk Ilıkan, İstanbul, Pera Turizm ve Ticaret A.Ş., 1998, s. 470, s. 413-416. Musul Vilayeti'nde idarî ve malî görevlilerin yaptıkları yolsuzluklar ve buna karın merkezî idarenin bu yapılanlara göz yummak bir tarafa, suçluları taltif etmesine dair örnekler için bkz; **a.e.,** s. 471-474.

genişledikçe de daha büyük görevlere getirilmişti. Öyle ki bu azmi onu paşalık ünvanı alıp Hüdavendigar Eyaleti'nde mutasarrıflığa dahi yükselmişti.[628] Ayrıca Tevfik Biren, bazı köklü eşkıya çetelerinin bulunduğu yerlerde, mahkeme ve idare meclisi azalığı yapan çete reislerinin varlığından haberdar olduğunu belirterek, benzer durumu Selanik'te de gördüğünü yazmıştır.[629]

Rosa Luxemburg, 1896'da kaleme aldığı makalesinde valilerin merkeze elden geldiğince büyük miktarlı para gönderdiği[630] sürece, sorumlu olduğu vilayeti dilediğince soyup soğana çevirebilme özgürlüğünden bahseder. Yazara göre, Osmanlı'daki mültezimlerin elinde olan mevcut vergi sisteminin yanında Fransa'nın devrim öncesi yönetimindeki (ancien regime) genel askerî tahsildarlar iyilik meleği gibidirler. Luxemburg, böyle bir yönetim şeklinin Avrupa'nınkinden temelde farklı olduğunu belirterek "*bizim merkezî hükûmet halkı yolup bu parayla memurlarını beslerken, burada tersine memurlar kendi güçleriyle halkı yolarlar ve bu parayla merkezî hükûmeti beslerler*" biçimindeki yorumda bulunmuştur. Yazar, Osmanlı memurlarını "*varlıkları halkın profesyonelce soyulmasına bağımlı olan, ayrı ve kalabalık bir toplumsal sınıf*" olarak tanımlamıştır.[631]

Yukarıda bahsedilen birçok yolsuzluk ve etkinsizlik sonucu büyüyen bakaya sorunu üzerine en vurucu örneklerden biri 1908 yılında, Ulum-ı İktisadiye Mecmuası'nın ilk yayınında Maliye eski nazırlarından Cavid ile Rıza Tevfik ve Ahmet Şuayb'ın mecmuanın giriş yazısında kaleme aldıkları satırlardır. Yazarlara göre, Osmanlı maliyesi "*damından temeline kadar çürüktür*". "*Vergilerimizin*

[628] Emre Satıcı, "Meclis Üyeliğinden Paşa'lığa Tahir Ağa (Tanzimat sonrası Yerel Yönetimde Eşrafın Rolüne İlişkin Bursa'dan Bir Örnek)", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, XXV/40, 2006, s. 239-240.

[629] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 147, s. 200.

[630] Bir Osmanlı aydınının verdiği spesifik bir örnekten bahsedersek; Erzurum Valisi 1900'lerin başında 350.000 liralık vilayet gelirinin 90.000 lirasını merkeze gönderiyordu. Bu beceresinden dolayı da merkez tarafından birçok nişan ve rütbeye layık görülmüştü. Ancak perde arkasında taşrada para gerektiren birçok cari, yatırım ve transfer harcaması bulunuyordu. Mehmet Nusret, **Tarihçe-i Erzurum**, İstanbul, Ali Şükrü Matbaası, 1328, s. 57-58.

[631] Rosa Luxemburg, "Osmanlı İmparatorluğunda Ulusal Mücadeleler ve Sosyal Demokrasi", Çev. Erol Özbek, Lothar Rathmann, **Berlin-Bağdat, Alman Emperyalizminin Türkiye'ye Girişi**, 2. Bsk., Haz. Ragıp Zorakolu, İstanbul, Belge Yay., 1982, s. 193-194.

birçoğu olup tahlil edecek olsak içinde dört–beş asrın köhne bakayasını görürüz ve hükmederiz ki bunları yenilemek lazım"dır.[632]

Said Paşa devletin bütçe açığını, üç sebebe dayandırmaktaydı; bunlar, bütçe dışında harcama yapmak, tahakkuk eden geliri yıl içerisinde tahsil edememek ve gelecek yıla devr olan geliri (bakaya) ikinci yıl ya da daha sonraki yıllarda dahi tahsil edememekti.[633] Bu dönemde merkezî idare tarafından tahsilâtta yaşanan gecikmelere sebep olarak başlıca dört unsur tespit edilmişti. İlk sebep olarak vergi tezkirelerinin hazine tarafından henüz birçok yere gönderilmemiş olması sayılıyordu. İkinci sebep taşrada maaşlarını alamayan memurların görevlerini yerine getirmekte takındıkları gayretsiz tavırlardı. Üçüncüsü tahsil-i emval nizamnamesinin ilanından sonra muhtarların tahsilât işini eskisi gibi[634] "üzerlerine mal etmemekle beraber" yeni tahsil-i emval nizamnamesinin tatbikatıyla yeni tahsildarların istihdamının gelecek Eylül ayının başından itibaren mümkün olması, dördüncü sebep ise Kosova, Musul ve Van gibi özel durumu olan vilayetlerde tahsilât sırasında askerî kuvvetlerin yardımına ihtiyaç duyulması idi. Birçok yerde olduğu gibi, Manastır'da yeterli sayıda olmayan tahsildarlar askerî kuvvetlerden yardım görmedikçe vergileri toplayamıyordu.[635]

1864 yılındaki Vilayet Nizamnamesi'nin yayınlanmasına birkaç yıl kala bakaya sorunu çözmek üzere bir bakaya talimatnamesi[636] hazırlanmış ve taşraya bakaya memurları gönderilmiştir. Talimatnameye göre, taşraya gönderilen memurlar

---

[632] Mehmed Cavid, Rıza Tevfik ve Ahmet Şuayb, "Mukaddema ve Program", **Ulum-ı İktisadiye Mecmuası**, C: 1, No/S: 1, s. 7-8.

[633] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 142.

[634] Aslında muhtarlar birçok yerde özellikle zimmet suçu, çifte vergileme, devlet gelirlerini izinsiz biçimde harcama ve halktan haksız yere tahsil masrafı tahsil etme gibi illegal faaliyetlerine dönem boyunca devam etmişlerdir. Bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, 4.N.1288 (17.11.1871), s. 248. Kastamonu örneği için bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 80/17, 22.B.1304 (16.04.1887); Konya örneği için bkz; **BOA, DH.MKT** 1778/20, 20 TE 1306 (01.11.1890). Bursa örneği için bkz; **Bursa Gazetesi**, No: 127, 21 Haziran 1309 (03.07.1893), s. 5; Ankara örneği için bkz; **DH.MKT** 2575/94, 06.L.1319 (16.01.1902). Muhtarların 1864 yılı öncesindeki benzer yolsuz ve usulsüz davranışları için bkz; Mehmet Güneş, "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)", İstanbul, Marmara Üniversitesii Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi**, 2009, s. 49-55.

[635] **BOA, DH.TMIK.M** 128/42, 20.R.1320 (20.07.1902).

[636] "Ber Mantuk-i Kuyud Hazine-i Celile-i Maliyenin Sinîn-i Sabıka-i Malûme Emvalinden Bil Cümle Eyalet ve Elviyede El-haletü Hazihi Görünmekte Olan Bakayanın Sur-i Tahkikat ve Tahsilatı Emrinde Memur Buyurulacak Zevatın Kürsi-i Eyalet ve Elviyeye Vusullerinde İcra Edecekleri Malûmatı Mübeyyin Talimattır" bkz; **BOA, ML.d** 1715, 17.Ca.1275 (23.12.1858).

malî kayıtları tetkik ettikten ve müfredat defterini hazırladıktan her bir mahallenin nüfus bilgilerini temin ettikten sonra bakayanın tahsili için o yöreyi iyi tanıyan kişilerden oluşan bir komisyon oluşturacaktı. Bu komisyonun başkanı olan memur; mültezimlerin, kaza müdürlerinin ve kocabaşı gibi görevlilerin zimmetinde olan bakaya dâhil olmak üzere ahali üzerindeki aşar, rüsum-i zecriye, bedel-i askerî ve virgü gibi bakayaları tahsil etmekle sorumlu olacaktı. Bakaya memurunun vazifesini nasıl yaptığını teftiş etmek için de İstanbul'dan ayrı bir memur gönderilecekti. Bakaya memurları doğrudan doğruya Maliye Nezareti ile iletişim kurma yetkisine sahipti. Bu memurlara sadece bakaya tahsilâtından olmak üzere % 3 resm-i tahsiliye ödenecekti.[637]

Vergilerin tahsilinde yaşanan başka bir sorun da mültezimlerin kanuna aykırı biçimde çifte vergilemeye[638] başvurmalarıydı. Çifte vergileme sorununa 1879 malî yılı genel bütçe hazırlıklarında bulunan yabancı uzmanlar da değinmişlerdir. Bu uzmanlara göre, bazen vilayet memurlarının bir kararıyla vergi bakayalarının tahsilâtından vazgeçilmekte bazen de iki üç defa cebren tahsil edilmek yoluna gidilmekteydi.[639] Abdurrahman Şeref, malî idarede yaşanan etkinsizlik ve denetim yoksunluğunun çifte vergileme sorununu ortaya çıkardığını yazmıştı.[640] Said Paşa da, vergilerin zamanında tahsil edilememesinin bir sebebinin de çifte vergileme olduğunu kabul ediyordu.[641]

Vilayetlerde tahsilât açısından güzel örnekler de yok değildi. 1863 yılında Selanik ve Rumeli'de tahsilât işlerinin kurallarına göre yapılması tahakkuk ve tahsilâtın aksatılmaması ve biriken bakayaların da tahsil edilmesi merkezî idare

---

[637] **BOA, ML.d** 1715, 17.Ca.1275 (23.12.1858).

[638] "Bir vergi konusundan aynı dönemde, aynı mahiyette birden fazla vergi alınması" durumunda *çifte vergileme* ortaya çıkmaktadır. Bkz; Aksoy, **a.g.e.**, s. 233-234. Morawitz, tarlalardan hem emlak ve arazi vergisi hem de aşar vergisi alınmasının bir nevi mükerrer vergi uygulaması olduğunu yazar. Bkz; Morawitz, **Türkiye Maliyesi,** s. 63. Ancak mükerrer vergi (çifte vergileme) olayı aynı matrah üzerinden aynı dönem içerisinde ve aynı nitelikli ikinci defa bir vergi alındığı zaman ortaya çıkmaktadır. Osmanlı'da emlak ve arazi vergisinin konusu servet, aşar vergisinin konusu ise tarımsal üretimdir. Farklı niteliklere sahip olan bu vergilerin matrahı ve tahsil dönemleri de birbirinden farklıdır.

[639] **BOA, İ.MMS** 66/3101, 20 Mayıs 1879.

[640] Abdurrahman Şeref, **Tarih konuşmaları,** s. 36. Erzurum, Kastamonu ve diğer yerlerdeki çifte vergileme örnekleri için bkz; bkz; **BOA, A.MKTMHM** 235/34, 13.Ra.1278 (18.09.1861); **BOA, HR.TO** 203/7, 28.8.1868; **BOA, BEO.AYN.d** 1591, 4 Mayıs 1303 (16.05.1887), s. 392.

[641] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 158-159.

tarafından takdirle karşılanmıştı.[642] Midhat Paşa Suriye valiliği (1878-80) sırasında mülkiye ve maliye memurlarının karıştığı rüşvet ve dolandırıcılık faaliyetlerine önemli darbeler vurmuştu. Midhat Paşa, aşar gelirinin tahsilinde bölgenin aşar iltizamını tekellerine alan mültezimlerinin etkinliğini kırarak ve açık artırmayı kamuya açarak 1879 yılında aşar gelirinde 6.000.000 kuruşluk artış sağlamayı başarabilmişti.[643] Bu örnekler, aslında vergi tahsilâtının halkın tepkisi yanında idarenin etkin çalışmasına da bağlı olduğunu göstermektedir. Zira doğası itibariyle vergi, mükellefler nezdinde zaten nahoş bir olgudur. Dolayısıyla verginin tahsilât işi -normal şartlar altında- çoğu zaman vergi idaresinin becerisine bağlıdır.[644]

Taşrada vergi tahsilâtını artıran başka bir neden de yabancı kaynaklı kurumlardır. Örneğin, Hüdavendigar Vilayeti'nde Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne bırakılmış olan rüsum-ı sitte gelirlerinin ve tütün aşarının 1308 (1892-93) malî yılı tahsilâtında artış yaşanmıştı.[645] Çünkü Düyûnu Umumiye İdaresi sayesinde aşar vaktinde ihale olunuyor, hesaplar vaktinde kapanıyordu. Köylüler de çoğunlukla mahsullerini iyi fiyata satıyorlardı. Ayrıca bu dönemde yapılan demir yolları üretim fazlasının diğer bölgelere aktarımını kolaylaştırarak verimliliği artırıyordu.[646] Halep konsolosu Henry Dudley, aşar idaresinin yerel idarecilerini elinden alınıp Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne verilmesi gerektiğini yazıyordu. Çünkü aşarın bu idarenin yönetimine verildiği vilayetlerde yerel idarecilerin aksine başarı sağlanıyordu.[647]

---

[642] **BOA, A.MKT.MHM** 269/77, 28.M.1280 (15.07.1863). Aynı doğrultuda Hüdavendigar'daki tahsilât başarıları içn bkz; **Bursa Gazetesi**, No: 114, 8 Mart 1309 (20.03.1893), s. 3-4; **Bursa Gazetesi**, No: 126, 7 Haziran 1309 (19.06.1893), s. 3; **Bursa Gazetesi**, No: 131, 19 Temmuz 1309 (31.07.1893), s. 1. Kastamonu örneği için bkz; **Kastamonu Gazetesi**, No: 789, 27 Mayıs 1889, s. 1. İzmir örneği için bkz; **İzmir-1313 Gazetesi**, No: 111-9, 20 Temmuz 1314 (01.08.1898), s. 3.

[643] Najib E. Saliba, "The Achievements of Midhat Pasha as Governor of the Province of Syria, 1878-1880", **International Journal of Middle East Studies**, Vol: 9, No: 3, October 1978, s. 310, s. 307-323.

[644] Meclis-i Vükela da, 1877'de hazırladıkları mazbatalarında emlak ve temettü vergilerinin bir türlü istenildiği miktarda tahsil edilememesini ve büyük miktarda bakaya birikmesini mükelleflerin mevcut vergi oranlarına tepkilerine değil; devlet gelirlerine dair kanun ve nizamların yetersizliğine bağlamışlardı. **BOA, İ.MMS** 57/2606, 17.C.1294 (29.06.1877); Abdurrahman Vefik de aynı görüştedir. Abdurrahman Vefik, **a.g.e.,** s. 432.

[645] **Bursa Gazetesi**, No: 115, 15 Mart 1309 (27.03.1893), s. 3.

[646] Donald C. Blaisdell, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi**, Çev.Ali İhsan Dalgıç, İstanbul, Doğu-Batı Yay., 1979, s. 14.

[647] Charles Issawi, **The Fertile Crescent**, **1800-1914, A Documentary Economic History**, Oxford, Oxford University Press, 1988, s. 449.

1905 yılı başında, geçmiş yıllardan biriken bakayanın tetkik ve tahsili için ayrıntılı bir talimat hazırlanmış ve bu talimata göre taşrada en büyük mülkî amirlerin başkanlığında Tetkik-i Bakaya Komisyonları kurulmuştu.[648] Bu komisyonların işlevini layıkıyla yerine getirebilmeleri şüphelidir. Zira kaza mal kalemleri görevlerini layıkıyla yerine getirmiyor ve bakaya hesaplarını düzenli biçimde tutmayıp deftere kaydetmiyorlardı. Ayrıca bu komisyonlara yardımcı olacak muhtarlar kaza merkezlerine gelmemekte ve yine üyelerden olan mal müdürü muavinleri komisyonda çalışmak bir tarafa kendi işlerini dahi yetiştiremiyorlardı.[649] Bakayaların tespit edilememesi ve malî kayıtların düzenli biçimde tutulamaması öteden beri yaşanan önemli bir sorundu. Taşrada kayıtlar doğru tutulmadığı için bakayanın gerçek miktarı defterdeki kayıttan çok farklı olabilirdi.[650] Aydın'da bakaya ve cari tahsilâtları birbirine karıştıran tahsildarlar yüzünden "*her gün vuku bulan tahsilâtın miktarı kendilerinin bile anlayamayacakları bir hâle gelmiş ve bu hâl nihayet bir çar-ı yek saatte (15 dakikada) görülmesi mümkün olan tahsildârân hesabâtının aylarca sürmesin*"e sebep olmuştu. Müfettişler dört ay uğraştıkları hâlde sadece bir iki tahsildarın hesabını bitirebilmişlerdi.[651] Bazen de vergi toplama tekniği vergi tespitinde sorun olabiliyordu. 1880 yılında tüm vilayetlerdeki ağnam miktarı belirlenmekle birlikte öteden beri farklı malî uygulamalarla istisnai özelliklerini sürdüren Trablusgarb'da "*ta'dad (sayım) usulü icra olunmayıp rüsum-ı mezkûr (ağnam rüsumu) virgü hükmünde tahsil* " edile geldiğinden vilayetteki ağnam miktarı tespit edilememişti.[652]

Bakaya sorununun diğer bir sebebi, tahsildar maaşlarının son derece yetersiz olması yüzünden tahsildarların görevlerini gerektiği gibi yerine getirmemeleriydi. Ayrıca, düşük aylık ve aidattan dolayı[653] ehil kimseler de tahsildarlık görevine rağbet

[648] "Bakayanın Tetkik ve Tahsili Hakkında Ta'limat", **BOA, İ.KAN** 4/1323S-2, 2.S.1323.
[649] **BOA, TFR.I.SL** 143/14202, H. 25.03.1324 (19.05.1906).
[650] Konya örneği için bkz; **BOA, Y.MTV** 195/76, 16.C.1317 (22.10.1899). Selanik örneği içn bkz; **BOA, MF.MKT** 136/9, 17.B.1309 (16.02.1892).
[651] **BOA, DH.MKT** 2611/8, 10.B.1324 (30.08.1906).
[652] **BOA, İ.MMS** 65/3070, 03.S.1297 (16.01.1880).
[653] Esasında düşük maaştan şikâyetçi olanlar sadece tahsildarlar değildi. 1902 yılı sonuna doğru Edirne defterdarı hem Maliye Nezareti'ne hem de Sadrazama yazdığı mektubunda, iş yükü çok olan maliye memurlarının çok düşük olan maaşlarına zam yapılmasını talep ediyordu. **BOA, TFR.I.ED** 2/169, 13.11.1320 (11.02.1903).

etmiyorlardı.[654] 1902 yılında Aydın vilayet idaresi tahsildarların ancak üçte birinin tedarik edilebildiğinden, tahsildarlık için talep olmadığından ve talip olanların da kefil gösterememelerinden yakınılıyordu. Bu sebeple tahsilât işi yine mülkî memurlara ve jandarmaya kalmıştı. Ancak maaş alamayan jandarmalar da istifa etmeye başladıklarından tahsilât iş yine sekteye uğruyordu.[655]

Said Paşa, taşrada devlet gelirlerinin bakayaya kalması konusunda ilginç bir tespitte bulunmuştur. Paşa'ya göre, gelirlerin zamanında tahsil edilip harcamaların da zamanında yapılması sarraflar ve onlarla yakın ilişki[656] içerisinde bulunan memurların işine gelmiyordu. Zira devletin zamanında topladığı gelirleriyle harcamalarını yapması durumunda, devletten alacaklı olanlar sarraflara ve sarraflarla ortak hareket eden memurlara başvurmayacaklardı. Dolayısıyla bazı memurlar taşrada gelirlerin zamanında tahsil edilmesine özellikle engel oluyorlardı. Sadi Paşa 1902 yılındaki harcamaların belirli oranlar dâhilinde yapılması kararını savunuyordu. Çünkü bu yolla, taşrada ita amiri olan memurların yasaya aykırı biçimde istedikleri kişilere istedikleri miktarda harcama yapmaları engellenebilirdi.[657] Biriken bakaya miktarının önemli bir sorun olduğu Selanik'te de vergilerin tahsil edilememesinin bir sebebi, saray mensubu olan veya merkezi idarenin himayesi altında olan kimselerin yıllarca vergi ödememeleriydi.[658]

Vergi/bakaya sorunu dönem sonuna kadar devam etmiştir. Nitekim vergi sistemindeki adaletsizlik ve aksaklıklar Abdülhamid II rejimindeki çatırdamanın ve halkın farklı siyasî oluşumlara yönelmesinin sebeplerinden biri olacaktır. Dolayısıyla toplumun vergi konusundaki hoşnutsuzluğunu II. Meşrutiyet devrimini hazırlayan sosyoekonomik koşullardan biri olarak okumak yanlış olmayacaktır.[659]

---

[654] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 2, md. 4; s. 48-57, md. 74; s. 74, md. 105.
[655] **BOA, DH.TMIK-S** 40/33, 17.Ş.1320 (19.11.1902).
[656] Kazım Tepeyran da Musul valiliği (1899-1901) sırasında yaptığı teftiş gezilerinde bazı komutanlarla defterdarlar, mal müdürleri ve muhasebecilerin müteahhitler ve mültezimlerle birer ortak gibi hareket ettiklerine tanık olmuştu. Bkz; Tepeyran, **a.g.e.**, s. 490-491.
[657] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 176-177, s. 179.
[658] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 238.
[659] Bu bakış açısıyla yapılan değerli bir okuma için bkz; Nadir Özbek, "İkinci Meşrutiyeti Hazırlayan Koşullar Rumeli'de Vergi Tahsilâtı ve Jandarma", **Toplumsal Tarih**, S: 183, Mart 2009, s. 46-47. Kısmen taraflı olsa da aynı bakış açısıyla Meşrutiyet döneminin başında kaleme alınmış bir makale

Bütün bu açıklamalardan sonra şunu özellikle vurgulamalıyız ki, Osmanlı merkezî idaresi dönem boyunca gerek tarh ve tahsil aşamasında gerekse tahsil edilen vergi türü açısından vergiyi kişiselleştirememiştir.[660] Verginin tarhı açısından; dönem boyunca emlak–akar ve temettü gibi vergilerin tarh işlemi aşamasında tevzii usulü kullanılmış; mükelleflere direkt olarak ulaşılamayıp kolektif biçimde vergi dağıtımı yapılmıştır. Tahsil açısından ise; Tanzimat'ın ilk yıllarında başlanılan muhassıllık uygulamasıyla devlet ve mükellef arasındaki aracılar (esas anlamda mültezimler) devre dışı bırakılıp tahsilâtın direkt devlet görevlisi (muhassıl) tarafından yapılması kararlaştırılmıştır. Ancak bu uygulama çok kısa süreli ve başarısız olmuştur. Dönem sonuna kadar aşar bahsinde yer verdiğimiz gibi, bazı yıllarda teşebbüs edilen aşar tahsilinde emaneten idare yöntemi de iltizam yönteminin önünü alamamıştır. Vergi yapısı içerisinde vergi türünün kişiselleştirilememesi (kişi üzerinden vergi alınamaması) konusu ise yukarıda bahsettiğimiz vergi tarh ve tahsilinin kişi bazında yapılamamasıyla doğrudan ilişkilidir. Zira mevcut malî teşkilatını taşrada bir türlü oturtamayan devlet; eksik kadrosu, teknik yetersizliği, aşar ve ağnam mültezimlerinin ve taşra memurlarının yaptıkları yolsuzluklar ve kadastro işleminin tamamlanamaması vs. sebeplerle ne vergisini düzenli biçimde tarh ve tahsil edebilmiş ne de mevcut vergi yapısını ziraat üzerinden alınan vergilerden (aşar, ağnam vs.), gelir ve servet üzerinden alınan vergilere (temettü ve emlak-akar vergileri vs.) doğru kaydırabilmiştir. Bu sebeple, 19. asır boyunca ve 20. asır başlarında Osmanlı Devleti'ni finanse edenler yoğunlukla ziraatçılar olmuşlar, büyük servet sahipleri, tüccarlar ve tarım dışı diğer kesimler –düşük miktarda gelir ve servet vergisi ödeyerek ya da hiç ödemeyerek- devlete karşı malî mükellefiyetlerini gerektiği gibi yerine getirmemişlerdir. Osmanlı Devleti'ni "kapitülasyonlarla

için bkz; "Bütçe Hakkının Tarihi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 1, No: 3-15 (S: 15), 1909, s. 402-404.

[660] Özbek bir çalışmasında, bizim kullandığımız "verginin kişiselleştiril/eme/mesi" kavramını "verginin şahsileşmesi" olarak ele almış ve konuyu sadece tarh ve tahsil açısından değerlendirmiştir. Örneğin emlak–akar ve temettü gibi vergilerin tahsili aşamasında dönem boyunca tevzii usulün kullanılmasını; mükelleflere direkt olarak ulaşılamayıp kolektif biçimde vergi dağıtımı yapılmasını verginin şahsileşememesinin önemli bir görüntüsü olarak sunmuştur. Bkz; Özbek, "Anadolu Islahatı", s. 62-63. Biz konunun vilayet gelirleri kısmında bahsettiğimiz Şahsî Vergi ile karışmaması amacıyla "kişisel…" kelimesini kullanmayı tercih ettik. Kaya ve Terzibaşoğlu da çalışmalarında verginin "kişiselleştirilmesi" ifadesini kullanmışlardır. Bkz; Kaya ve Terzibaşoğlu, **a.g.e.,** s. 14. Osmanlı'da verginin kişiselleşememesi konusunu sosyolojik devlet teorileri yanında, modernist ve özcü yaklaşımlar temelinde ele alan kısa fakat önemli bir tartışma için bkz; **a.e.**

bağlı"[661] hâle getirip kendilerini korumaya alan yabancı sanayici ve tüccarları da konu alan patent nizamnamesi dönem boyunca Avrupalıların baskısı sebebiyle bir türlü yayımlanamamıştır. Sonuçta toplum ve ekonomi yapısını değiştiremeyen; tarım toplumundan sanayi toplumuna bir türlü geçemeyen Osmanlı Devleti'nin vergi gelirlerinin büyük bir kısmı yine tarım üretiminden elde edilecektir.

Karaman ve Pamuk yaptıkları çalışmada, Osmanlı Devleti'nin 19. asırda giriştiği idarî, askerî ve ekonomik reformlarla birlikte malî ve siyasî merkezileşmeyi sağlayarak, toplam vergi gelirleri içerisindeki payını; mültezimler (âyanlar), merkezdeki bürokratlar ve sarraflardan oluşan aracıların aleyhine artırdığını öne sürmüşlerdir.[662]

Bununla birlikte, 19. asırda Osmanlı'nın gelirlerindeki artışı devletin güttüğü merkezî politikalara ve bunun sonucunda en önemli aracılar olan mültezimlerin (ayanın) kırılan gücüne bağlamak, hem malî veriler hem de dönem sonuna kadar devletin mültezimlere mecbur kalması gerçeği dikkate alındığında tartışılır bir iddiadır. Karaman ve Pamuk'un 19. asır için kullandıkları malî veriler bir önceki dönem verileriyle bileşen türü ve niteliği açısından karşılaştırmayı zorlaştıran farklılıklara sahiptir. Ayrıca II. Meşrutiyet dönemindeki malî verilerin tutarlı ve güvenilir olmaması da ayrı bir sorundur. Dolayısıyla dönem sonuna doğru merkezî gelirlerde -önceki yüzyıllara göre- meydana gelen ani sıçrayışlar ihtiyatla[663] karşılanmalıdır. Ayrıca çalışmanın bu bölümünde yukarıda göstermeye çalıştığımız üzere, merkezî idare dönem sonuna kadar mültezimlerin usulsüz ve yolsuz

---

[661] Engelhardt, **a.g.e.,** s. 102.

[662] Kıvanç Karaman ve Şevket Pamuk**,** "Avrupa Devletleriyle Bir Karşılaştırma: Osmanlı Bütçeleri ve Mali Yapının Evrimi", **Toplumsal Tarih,** S: 191, Kasım 2009, s. 32-33.

[663] 1908 ve 1909 yıllarından sonra hem gelir hem de giderlerde önemli sıçramalar yaşanması, II. Meşrutiyet yönetiminin oluşturduğu bu veri setlerinin doğruluğu konusunda ihtiyatlı olunmasını gerektirmektedir. Donald Quataert de aynı kaygıyla, II. Meşrutiyet dönemi verilerinin tutarlılığı yok edeceğini vurgulamış; "*benzer etkinlik seviyeleri altında ve tek bir idare, yani Abdülhamid idaresi tarafından*…" toplanmış olan aşar istatistiklerini daha kabul edilebilir bulmuştur. Bkz; Donald Quataert, **Anadolu'da Osmanlı Reformu ve Tarım (1876-1908),** Çev: N. Özok Gündoğan ve A. Zana Gündoğan, İşbankası Kültür Yay., No: 1403, 1. Bsk., İstanbul, Mart 2008, s. 280-281. Nitekim Quataert'ın Abdülhamid II dönemi için vurguladığı *daha kabul edilebilirlik* durumu 1887-1902 yılları arasında yayınlanan kesin hesaplarda da net biçimde görülmektedir. Bu dönemin verileri kendi içerisinde tutarlı ve hem gelir hem de giderler açısından mutedil seviyelerde seyretmekte ani sıçrayışlar görülmemektedir. Oysa gelir ve giderlerdeki ani artışlar tam da bu dönemden sonra görülmektedir. Bkz; Güran, **Mali İstatistikler**, s. 111-176.

davranışlarına karşı bir çözüm bulamamış ve sürekli biçimde iltizam sistemine (mültezimlere) karşı mesafeli bakışını sürdürmüştür. Diğer taraftan devletin en önemli gelir kaynağı olan aşar vergisi ve diğer birçok vergi çoğunlukla iltizam yöntemiyle tahsil edilmiştir. Üstelik malî bir analizde tek başına gelirleri dikkate almak da yeterli değildir. 19. asrın ortalarından itibaren organizasyon değişikliğine giren ve birçok reformlara girişen devletin, gider bütçesi de o nispette büyüyecektir. Nitekim dönem sonuna kadar Osmanlı idaresi bütçeyi gelirler lehine dengeye getirememiştir.

19. asırda yaşanan gelir artışları ekonomik açıdan, özellikle tarım üretimindeki artışa ve dış ticaret hacmindeki genişlemeye; malî açıdan da malî bürokrasinin etkinliğindeki artışa ve ayni yükümlülüklerin Tanzimat'la birlikte nakdî vergilere çevrilmesine dayandırılabilir.[664] Ayrıca diğer sebepler olarak, Tanzimat'tan sonra yapılan geniş çaplı kadastro çalışmaları da nispi anlamda gelir artışına bir katkı sağlamış olabilir. Devlet, kadastro sayımları yoluyla vergi potansiyelini artırmaya ve dolaysız vergilerin toplanmasına yönelik ayrı bir çaba harcamıştır. Ancak yukarıda gösterildiği gibi kadastro çalışmaları çoğu yerde bitirilememiş, bitirilen yerlerde de yapılan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin yanında taşrada tahsildarlık teşkilatı yerleştirilemediği için tahsilât düzeyleri hep düşük kalmış; bakayalar dönem sonuna kadar kamu maliyesinin en önemli sorunları arasında yer almıştır. Ayrıca 1909 yılından sonraki ani gelir artışlarının bir sebebi de bu yıldan itibaren bütçenin birlik ilkesi gereği ülkede tahsil edilen tüm gelirlerin, genel bütçede gösterilmesidir.

Dolayısıyla mültezimlerin varlığı aslında merkezî idarenin malî alanda profesyonel kadrolarıyla organize olamamasından kaynaklanmıştır. Diğer taraftan ülkede toplanılan gelirlerin ne kadarının mültezimlere ne kadarının da devlete kaldığını ayrıca hesaplamak gerekir. Genel bütçesinin toplam verileri üzerinden yola çıkarak devletin, mültezimlerin aleyhine kendi gelirlerini artırdığını öne sürmek oldukça zordur. Çünkü bu hesapla devlet gelirlerinin önemli bir kısmını tahsil eden mültezimlerin ne kadar gelir elde ettiği görülememektedir. Çalışmanın bu bölümünde de bahsedildiği üzere, çoğu zaman mültezimlerin tahsil ettiği vergiyle Hazine'ye

[664] Güran, **Mali İstatistikler**, s. 11.

giren miktar arasında büyük farklar olabilmektedir. Mültezimler düşük tahsilât gösterip, gelirin büyük bir kısmını zimmetlerine geçirebilmektedir. Bu durumu gerçekten ortaya koyabilmek için, devletin kasasıyla mültezimlerin kasasına giren gelirleri ayrıştırmak gerekmektedir.

3.4. Taşra Maliyesinde Para Uygulamalarından Kaynaklanan Sorunlar

Taşra maliyesini sıkıntıya sokan diğer bir önemli konu 'para'ydı. İç ve dış kurlar arasındaki farklar malî uygulamalarda yaşanan sorunların perde arkasını oluşturmaktaydı. Tanzimat sonrasında, Doğu'da Osmanlı madenî parası gitgide kullanımdan kalkıyor, yerini ise özellikle Rus parası alıyordu. Bu ortadan çekilme salt ithalat ve ihracat arasındaki farktan ileri gelmiyordu. 1836 yılından itibaren İstanbul ve Trabzon arasında kurulan düzenli vapur seferleriyle birlikte İstanbul'un İran ile ticareti önemli bir gelişme göstermişti. İran'a mal satan tüccarlar karşılığında aldıkları Rus gümüş Ruble'siyle (carbovant) geri dönüyorlardı. Dolayısıyla Ruble, Osmanlı topraklarında gerçek değerinin üstünde bir kurla, tüccarlara değişim sırasında kâr elde etme imkânı sağlıyordu.[665]

Kâğıt paranın Osmanlı maliyesine girişi taşra para piyasasında da birçok sorun ortaya çıkarmıştı. Vilayetlerde genellikle sağlam para olan gümüş sikkeler (beşlik) kullanılıyor, kâğıt paranın dolaşımda olmasına ise izin verilmiyordu. Bu sınırlamaya rağmen kâğıt para memurların maaş ödemelerinde ve ticarî işlemlerde kullanılmaktaydı. Bu uygulamalarda kâğıt paranın resmî oranı sikkelerle aynı değerde tutuluyordu. Ancak kâğıt paranın değeri önemli oranda azalınca sorunlar yaşanmaya başlamıştı. Şöyle ki, gümüş sikkeler % 8-10 civarında tağşiş edilirken kâğıt para daha büyük oranda devalüe edildiği için, kâğıt paranın değeri sikkenin değerinin yarısına inmişti. Kâğıt para mültezimler tarafından vergi ödemelerinde ve İstanbul ile taşra arasındaki ticarî transferlerde kullanılmaktaydı. Bu işlemler devalüe edilmemiş resmî değer üzerinden yapıldığı için devlet kur farkından önemli miktarda

[665] Eugène Morel, **a.g.e.,** s. 144.

zarar ediyordu.[666] Sahte kaimeler, devletin diğer bir sorunuydu. Hazineye gönderilen ve sahte olduğu anlaşılan paralar normalde damga vurularak sahiplerine iade edilmekteydi.[667]

1878 yılı aşarının altın üzerine müzayedesiyle peşin ödemelerde ve taksit dönemlerinde mültezimler mecidiye ve kaime verirlerse, farkıyla beraber kabul edilmesi kararlaştırılmıştı. Maliye Nezareti, bazı yerlerde kötü niyetli kişilerin mal sandıklarına kaime kabul edilmeyeceği söylentisini yaydıkları hâlde, temelde böyle bir uygulama olmamakla beraber eğer aşar ihalesi kaime ile yapılırsa kaime değer kaybettiği zaman hazinenin, değer kazandığı zaman da mültezimin zarar edeceği gerekçesiyle bu durum "*bir nevi kumar oynamak*" gibi olacağından ihalenin altınla yapılma gerekçesini ortaya koymuştu.[668] Nitekim 1878 yılı aşarının altın hesabıyla ihale edilip bedelinin altın veya -lira farkıyla- kaime olarak alınması kararlaştırılmıştı. Ancak sonradan aşar bedeli için taşra mal sandıklarınca bir 100'lük (tam ayar) altına bedel 300'lük kaime kabulü hakkında verilen kararın faydası görülmemiş ve bu uygulamadan vazgeçilmişti. Bu kararın ardından aşar bedelinin "şart-ı ihale vechile" mirî fiyatla aynen lira veya liraya bedel piyasa fiyatıyla kaime ve meskûkât alınması uygun görülmüştü. Ancak bu uygulamadan da olumlu bir sonuç alınması beklenmiyordu.[669] 1879 yılı başında aşar bakaya bedelinin beşte biri için bir liraya mukabil 400'lük kaime ve 100 kuruş metelikle mukabil -lira ile metelik beynindeki fark nispetiyle- kaime alınması kararlaştırılmıştı. Kısa bir süre sonra metelikle lira arasındaki fark hesabınca, 100 kuruş metelik mukabilinde İstanbul'da 325 taşrada ise 350 kuruşluk kaime alınması yoluna gidildi. Ancak birkaç gün içinde lira ile metelik arasındaki fark daha da çok açılınca Meclis-i Vükela her aybaşında piyasada metelik ve lira arasındaki kuruş farkının kendilerine

---

[666] Keiko Kiyotaki, "Ottoman State Finance: A Study of Fiscal Deficits and Internal Debt in 1859-63", **Working Paper**, No. 90//05, London, Department of Economic History London School of Economics, April 2005, s. 8-9.

[667] **BOA, ŞD.ML** 265/34, 05.C.1295 (06.06.1878). Trabzon Vilayeti'nden gelen yazıda vilayette de aynı işlemin yapılması önerilmiş ancak merkezden gelen cevapta damga yerine paraların tuğralı kısımlarının kesilerek sahiplerine geri verilmesi uygun görülmüştü. Bkz; **a.a.b.**

[668] **BOA, ŞD** 268/11, 04.Ş.1295 (03.08.1878).

[669] **BOA, BEO.AYN.d** 1133, 5 Mart 1295 (17.03.1879), s. 8. Alınan karara göre, 1294 (1878-79) malî yılı sonuna kadar olan bakayanın 100 kuruşuna mukabil 400'lük kaime ahzı yapılacaktı. **BOA, ŞD.DH** 294/51, 24.S.130 (04.01.1883).

bildirilmesini istemişti.[670] 1879 yılında Kastamonu Vilayeti'nde, bedeli kaime olarak alınmak üzere aşar malından ekmekçi esnafına zahire satılmaktaydı. Bu uygulama aşarın beşte biri için bir liraya karşılık 400'lük kaime alınarak ihale edilmesi şartına aykırı idi. Bu sebeple, merkezî idare kaime ile aşar satımı uygulamasının hemen terk edilerek bu yöntemle ne kadar zahire satılmış, ne kadar kaime alınmış ve bu kaimeler ne yapılmış ise hesaplarının çıkarılıp bildirilmesini istemişti.[671]

Foster 1879 yılında kaleme aldığı raporunda kaime konusuna açıklık getirmiştir. Rapora göre, bazı rüsuma bedel olarak mal sandıkları kaime kabul ettikleri ve Osmanlı Bankası da rayiç fiyat üzere günlük 4.000 lira ödediği sürece kaimenin fiyatı 400-450 kuruş arasında bir fiyatta tutulabilmekteydi. Foster'a göre, önceden yapıldığı gibi kaimeli vergilere karşılık 400 kuruş kaime 1 Osmanlı Lirası olarak kabul edilse idi, devlet maliyesi büyük bir sekteye uğramazdı. Çünkü bu durumda önceden olduğu gibi İstanbul'dan taşraya yüklü miktarda kaime gönderilmek zorunda kalınacak, İstanbul piyasasında daha az kaime kalacağı için de kaimenin fiyatında aşırı azalmalar yaşanmayacaktı. Ancak gelirin sadece beşte biri kadar kaime kabul edileceğine dair yayımlanan kararname, kaimenin tedavülü ve itibarını hükümsüz bir hâle sokmuştu. Üstelik devletin geliri zaruri ihtiyaçlarına yetmemesine rağmen yine gelirinin beşte biri, kaimenin ilgası için harcanıyordu. Kaimenin bu kadar düşük bir fiyata sahip olmasının sebebi de bu politika idi. Foster'a göre, şimdi kaime "*ölmüş hükmünde*" olduğundan tedavülden kaldırılmasından başka çare kalmamıştı.[672]

Diğer bir örnek de vergi tahsilâtı sırasında yaşanıyordu. Piyasada küçük değerli sikke olmaması mükelleflerden küsuratlı vergi alınamamasına; dolayısıyla küsuratın üstünün vergi tahsildarlarına kalmasına sebep oluyordu. Edirne'nin Gümülcine Sancağı'nda bu küsuratların toplamı yıllık 8.000-10.000 kuruşa yükseliyordu. Küsuratın mükelleflerden alınmaması yoluna gidilse, Hazine bu işlemden dolayı zarar görecekti. İdarenin aklına gelen yöntem 1882 yılı sonunda kadastro yenilemesi yapılacak olan mahallerde emlakların değerinin bahsi geçen

[670] **BOA, BEO.AYN.d** 1133, 10 Mart 1295 (22.03.1879), s. 26; 13 Mart 1295 (25.03.1879), s. 30.
[671] **BOA, BEO.VGG.d** 931, 6 Mayıs 1295 (18.05.1879), s. 65.
[672] **BOA, Y.PRK.ML** 1/68, 1 Nisan 1879.

vergi küsuratının derecesine göre belirlenmesiydi.[673] Burada dikkati çeken ilk husus, parasal bir sorun para piyasasında düzeltilemediği için, idarenin çözüm olarak malî alanda yapacağı bir düzenlemeyi para piyasasına göre ayarlamasıdır. İkinci husus ise, bahsi geçen küsurat fazlasının önemli bir miktara ulaşmasıdır. Çünkü sancakta yıllık olarak ortaya çıkan 8.000-10.000 kuruşluk fazla miktar, aslında vilayet bütçelerinde bazı gelir kalemlerinin ulaşabildiği bir rakam değildir. Bu da, para sistemindeki basit bir eksikliğin malî alana ne kadar zarar verdiğinin bir göstergesidir.

Paranın mali alanda ortaya çıkardığı diğer bir sorun manipülatif işlemlerdi. Örneğin, piyasanın ufaklık para ihtiyacının tam olarak tespit edilememesi sebebiyle İstanbul için darp edilen bakır paralar 1850'ler ve 1860'ların başında ihtikâr amacıyla tüccarlar tarafından taşraya kaçırılıyordu. Sonuçta, taşrada bakır para bolluğu yaşanırken halis sikkeler tedavülden toplanmıştı. Yani kötü para iyi parayı piyasadan kovmuştu (Gresham Yasası). İstanbul'dan bakır paraların çıkarılmasının sebebi taşralıların ellerindeki altın ve gümüş meskûkâtı toplayıp kazanç sağlamaktı. 1850'lerin sonunda merkezî idare sahilde bulunan mahallerin mal sandıklarında bulunan bakır sikkelerini İstanbul'a vapur yoluyla gönderilmesi uygulamasını başlatmıştı. Çünkü taşrada bollaşan bakır sikkeler hem alışverişi sekteye uğratıyor hem de halk vergilerini artık bakır parayla ödediği için Hazine bu durumdan zarar görüyordu. Bu sebeple merkezî idare tarafından taşradaki bakır para kullanımına sınırlamalar getirilmeye başlandı. Hükûmet 1861 yılında aldığı kararla iç kesimlerdeki vilayetlerde tahsilâtlarda mahallî masraflara yetecek düzeyde bakır sikke kabul edilmesine izin vermiş, bundan fazla bakır sikke kabulünün yapılmamasını istemişti. Merkeze irsalât yapılırken de halis sikke[674] gönderilecekti. 1866 yılı sonunda alınan bir kararla da taşrada mal sandıklarına yapılan vergi ödemelerinde % 5'e kadar bakır para kabul edileceği tebliğ edilmişti.[675]

1860'lı yılların sonunda taşrada beşlik ve metelik mukabilinde alınıp satılan altının fiyatında da yine artış yaşanmıştı. Bu dönemde Maliye Nezareti'nden taşra

[673] **BOA, ŞD.DH** 293/19, 22.Za.1299 (05.10.1882).
[674] **BOA, A.MKT.UM** 499/24. H. 1278 (1861-62).
[675] Şevket Kamil Akar, Hüseyin Al ve Kaya Bayraktar, **Osmanlı Finans Sisteminde Çağdaşlaşma: Para, Banka ve Borsa Alanında Gelişmeler (1840-1875)**, İstanbul, TÜBİTAK Proje No. 108K571, Ocak 2011 (Yayın Aşamasında)**,** s. 342-349.

mal sandıklarınca altının bir kuruş bile fazla fiyatla alınıp satılmaması gerektiği önemle vurgulanıyordu.[676]

Midhat Paşa da valiliği döneminde (1869-1872) Bağdat'taki para uygulamalarında istediği başarıyı elde edememişti. Bağdat para piyasasında farklı değerlerde birçok madenî para dolaşmaktaydı. Bunların en önemlilerinden biri İran madenî parasıydı. 1845 yılından sonra Bağdat'ta para basımı durdurulmuştu ve piyasadaki hiçbir madenî paranın değeri sabit bir orana sahip değildi.[677]

Para değerlerindeki oynaklık, vilayetlerdeki masrafların hacimlerini de etkilemekteydi. 1879 yılı başında kaime fiyatının tenzilinden dolayı maktu biçimde yapılan kırtasiye harcamalarında nominal anlamda artış görülmüştü. Bu görünüşte artışa engel olmak amacıyla kırtasiye masraflarının bakır akçe ile yapılması kararlaştırılmıştı.[678]

Parasal sorunlar, taşra memurlarının usulsüzlükleriyle birleşmesiyle de malî alana yansıyordu. 1883 yılında Diyarbekir Vilayeti defterdarı merkezî idareden istifasını istediği sırada kendisinin faaliyetleri gözden geçirilmiş; kaime olarak alması gereken maaşını metelik olarak aldığı, üstelik aynı dönemde Diyarbekir Valisi'nin maaşının da yine metelik olarak ödendiği tespit edilmişti.[679]

3.5. 1864 Yılından Sonra Hazırlanan Vilayet Bütçelerinin Gider Kalemleri

Bu başlık altında, kamu harcamalarının vilayet bazındaki yapısı, bileşimi ve gelir yetersizliğinden dolayı yaşanan sorunlar irdelenecektir. Devletin taşrada yaptığı giderler, "dar anlamda kamu harcamaları" yani devlet bütçesinde yer alan ve "devletin para hâlinde yaptığı harcamaların toplamı" biçiminde ele alınacaktır. Dar anlamda kamu harcamaları devletin ve diğer kamu kuruluşlarının ihtiyaç duydukları gelir miktarının (gelir bütçesinin) tespitinde önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla

[676] **BOA, BEO.AYN.d** 937, 05.Ra.1284 (07.07.1867), s. 66.
[677] Issawi, **Fertile Crescent**, s. 117.
[678] **BOA, ŞD.ML** 273/61, 05.Ra.1296 (19.03.1879).
[679] **BOA, ŞD** 295/28, 28.R.1300 (08.03.1883).

bütçede ve bütçe ile ilgili hesaplarda harcama kalemi olarak yer almayan giderler kamu harcaması tanımlamasına girmeyecektir. Açarsak; "geniş anlamda kamu harcamaları" tanımına giren belediye giderleri, vergi muafiyet ve istisnaları, devlet aktifinde meydana gelen azalmalar ve sair giderler[680] araştırma konumuz dışındadır.

Osmanlı'da kısmen malî özerlik tanınan belediyelerin kendilerine ait bütçeleri olduğu için, gelir ve giderleri devlet bütçesinde yer almamaktadır.[681] Dolayısıyla, yukarıdaki teorik sınırlandırmayla uyumlu biçimde bu kurumların gelir ve giderleri araştırma konumuz dışında kalacaktır. Çalışmanın önceki bölümlerinde bahsedildiği üzere 1913 yılına kadar Osmanlı Devleti'nde vilayet idarelerinin malî ve idarî özerkliğe sahip olmamaları vilayet gelirleri gibi giderlerinin de devletin genel gider bütçesinin bir parçası olduğu anlamına gelmektedir. Yani vilayetlerde yapılan her harcama aynı zamanda devlet bütçesinin de harcama kalemidir.

1855 tarihli Bütçe Nizamnamesi'nde[682] devletin daimi masraflarının masârifât-ı mahsûsa (özel masraflar) ve masârifât-ı umûmiye (genel masraflar) biçiminde temel olarak iki kısımdan oluştuğu belirtilmiştir. Özel masraflar; merkezî daireler ve nezaretlere ait olup önceden kararlaştırılmış (mukarrer) ve belirlenmiş olan (muayyen) merkez ve taşra masraflarıdır. Genel masraflar ise, direkt olarak Maliye Nezareti tarafından yapılan iç ve dış borç, tımar ve mukataat ödemeleri, kavaim-i nakdiye faizi, ihtiyat (zuhurat) tertibi vb. masraflardır (md. 2). 1874 Bütçe Nizamnamesi'nde ise kamu harcamaları yine iki kısma ayrılmakla birlikte farklı bir tasnif yapılmıştır. Buna göre, birinci kısım harcamalar azaltılmaması ve geciktirilmemesi gereken belirli *(mevkute ve mukannene) harcamalar*, ikinci kısım harcamalar ise, azaltılması ve artırılması mümkün olan *tertibolunmuş/tayin edilmiş harcamalardır* (masarif-i mürettebe). Buna göre, 1874 Bütçe Nizamnamesi'nde genel masraflar kapsamına giren kalemler olarak; iç ve dış borç tahsisatı, zeamet, tımar, mukataa ve evkaf-ı kura bedelleri sayılmıştır. Özel masraflar kapsamındaki kalemler de; Hazine-i Hassa, Evkaf-ı Hümayun Hazinesi, Umur-ı Şeriye, Dâhiliye,

[680] Bu konu da ayrıntı için bkz; Aksoy, **a.g.e.**, s. 90-92.
[681] **BOA, DH.MKT** 948/44, 15.S.1323 (21.04.1905).
[682] **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 70-73.

Nizamiye, Maarif, Maliye, Hariciye, Bahriye, Tophane, Ticaret ve Nafia nezaretlerinin tahsisatlarından oluşmaktadır (md. 3).

Osmanlı Devleti'nde taşra idaresi oluşturulurken aynı zamanda taşra maliyesine yönelik önemli malî düzenlemeler de yapılmıştır. Taşrada yapılan masrafların merkeze bildiriminde uyulacak kıstasları belirleyen en önemli yasal düzenleme; vilayet idarelerinin, yaptıkları masrafları artık belli bir formatta hazırlanan vilayet bütçelerinde göstermeleri zorunluluğudur. Bu konu hakkında Osmanlı arşiv kayıtlarından ulaştığımız en erken tarihli belge 1865 yılı için hazırlanmış olan sancakların masraf cetveli numunesidir.[683] Mevcut literatürde ise vilayet masraflarının belli bir format çerçevesinde gösterimi için hazırlanan talimat ve tarifnamenin[684] ikinci Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlandığı yıl olan 1871 tarihli olduğu bilinmektedir. Ulaştığımız masraf cetvel numunesi taşrada yapılan masrafların gösterim şekli için yapılan hazırlık çalışmalarının aslında ilk vilayet nizamnamesinden bir yıl sonraya (1865) rastladığını; yani taşradaki idarî yapılanma çalışmalarıyla eşzamanlı biçimde taşra maliyesine yönelik hazırlık çalışmalarının da yapıldığını göstermektedir. Dolayısıyla 1871 yılında hazırlanan talimat ve tarifnamenin alt yapısı aslında ilk vilayet nizamnamesinin hazırlandığı dönemde oluşturulmaya başlanmıştır.

Taşranın masraflarını gösterme biçimine dair bütün bu tarihî saptamaları birkaç yıl daha geriye götüren bazı arşiv kayıtları ilgi çekicidir. Zira Erzurum Vilayeti'nin sancak bazında hazırlanan masraf defterinde mahallinde yapılan masraflar sonradan hazırlanan talimatlarda gösterildiği gibi daireler bazında; dâhiliye, maliye, ticaret, nizamiye, maarif ve evkaf biçiminde hazırlanmıştır.[685] İzmir Sancağı'nın 1863 yılında yapılan masraflarını gösteren pusulada, maaş ödemeleri ve masraf konularının başında masraf hangi daireyle ilgili ise o dairenin (dâhiliye, maliye ve maarif) ismi yer almaktadır. Her iki örnekte de Dâhiliye ve Maliye

[683] **BOA, ML.d** 353, 15.10.1281 (13.03.1865).
[684] "Vilayetin Masârifât-ı Umûmiyesi Hakkında Talimattır" ve "Seksen yedi Senesi İçin Her Vilayetin Masarif-i Umumiyesini Şamil Olarak Bu Kere Vilayetlere İrsal Kılınan Muvazene defterinin Tarifnamesidir", **İ.DH** 631/43891, 11.S.1288 (2.05.1871); **Düstur**, T: I, C: 2, 05.S.1288 (26.04.1871), s. 74-82.
[685] **BOA, ML.MSF.d** 16510, R. 1278 (1862-63).

dairelerinin masraf içerikleri temelde aynı konulardan oluşmaktadır.[686] Bu hesap kayıtları, tespit ettiğimiz 1865 tarihli masraf numunesinden önce de, vilayetlerdeki daireler bazında hazırlanmış masraf cetvellerinin mevcut olduğunu göstermektedir. O hâlde 1865 yılından önce bu konuya dair bir düzenleme yapılmaya başlandığı kabul edilebilir.

Vilayet Nizamnamesi'nden (1864) sonra hazırlanan fakat yayınlanma tarihini tam olarak tespit edemediğimiz "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusa"da ise, vilayette yapılan masraflar üç kısma ayrılmıştır. Bunlar, Maliye Hazinesi'nin türü ve miktarı üzerine verdiği emirle yapılan belirli (muayyen) masraflar; Hazine'nin emri altında olmakla birlikte miktarı belli olmayan (gayri muayyen) masraflar ve son olarak iradesi olmadıkça yani sarfına mezuniyet verilmedikçe yapılamayan masraflardır.[687]

Osmanlı malî idaresi, yukarıda bahsedilen harcamaları yaparken beş aşamalı bir süreç izlemekteydi. Giderin yapılabilmesi (tediye olunması) için gerekli olan bu aşamalar; *tahsisat, taahhüd, tahakkuk, ita emri* ve son olarak *tediye* işlemleriydi. II. Meşrutiyet'ten önce tediye işlemi tahakkuk aşaması beklenmeden direkt olarak tahsisat üzerine yapılmakta idi. Bu dönemde ise tediye işlemi tahakkuk üzerine yapılmaya başlanmıştır.[688] İbrahim Fazıl, kamu harcamalarının yapılma aşamalarını biraz farklı biçimde; 1- Taahhüd 2- Havalat 3- Tahakkuk 4- İta Emri 5- Tediye biçiminde sıralamıştır. İlk 4 işlemi yapan memurla 5. işlemi yapan memur başkadır. Maliye Nazırı da, Hazine Nazırı sıfatıyla ita amiridir. İlk derecede ita amirleri nazırlardır. İkinci derecede ita amirleri ise nezaretlerin taşradaki büyük memurlarıdır. Mesela Dâhiliye Nezareti'nin ikinci derece ita amirleri vali ve mutasarrıflar, Nafia Nezareti'nin ita amirleri ise nafia müdürü veya livadaki başmühendistir. Merkezdeki tediye memuru Vezne-i Umumi'dir. Taşrada ise defterdarlar ve muhasebeciler hem ita amiri hem de tediye memurlarıdır. Başmemurlar aldıkları havaleler üzerine bir

[686] **BOA, ML.MSF.d** 16897, R. 1279 (1863-64). Kastamonu'nun 1864 yılı için aynı şekilde hazırlanmış masraf defteri için bkz; **ML.MSF.d** 17228, R. 1280 (1864-65).
[687] **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 4-21, md. 54 (Tarihsiz).
[688] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 60-65. Günümüzde ise kamu maliyesi teroisine göre giderlerin yapılmasında takip edilen bu süreç, dört aşamadan oluşmaktadır; bunlar giderin taahhüdü (yüklenme), giderin tahakkuku, giderin ödeme emrine (ita emrine) bağlanması ve giderin ödenmesidir. Bkz.; Aksoy, **a.g.e.**, s. 408-410.

masraf taahhüt ederler. Sonra tahakkuk ettirerek ita emrini verirler ve bizzat kendileri tediye ederler. Ancak taşradaki bu uygulama, kontrol açısından sakıncalıdır. Çünkü defterdar hem muhasebeci (tediyeci), hem de ita amiridir. İbrahim Fazıl'a göre aslında valilerin ya da mutasarrıfların ita amiri olması, defterdarın ise tediyeci olması gerekmektedir.[689]

Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan Avrupa devletlerinde ise, ödeme işlemi üç adımda yapılmaktaydı. İlk aşamada, masraf ya da maaş bütçede hangi kısma aitse o kısmın içerisinde yer alan ilgili daire tarafından tetkik ve tasdik işlemi yapılırdı. İkinci aşamada, masrafların hesabını tutmakla mükellef olan maliye memurları tarafından ilgili hesaba "zimmet" kaydı yapılırdı. Son aşama ise paranın sandıktan tediye edilmesi işleminden ibaretti. Oysa Osmanlı malî sisteminde yapılan ödemeler bu aşamalardan geçmemekteydi. Örneğin, adliye memurlarından bir ceza reisinin maaş işlemleri şu aşamalardan geçmekteydi; öncelikle ceza reisi masraf senedini bizzat kendisi düzenler ve muhasebeye verirdi. Bu senet muhasebece tetkik edilir ve "*sarf muamelesi*" yapılırdı. Ardından muhasebedeki en büyük amire sunulur ve onun "*verile*" işaretiyle muhasebece kaydı yapılırdı. Son aşamada memur sandığa gidip maaşını alırdı. Yani Osmanlı Devleti'nde tediye işleminde etkin olan ya da ödeme işleminin yapılmasını sağlayan birim, muhasebe ve mal memurlarıydı. Oysa Avrupa'da tediye işlemlerinin yapılmasında ilgili dairenin başındaki kişi (örneğin Adalet Bakanı) veya onun vekil tayin ettiği (örneğin savcı) kişi etkindi. Osmanlı Devleti'nde uygulanan bu usulün yanlışlığından dem vuran Faik Nüzhet'e göre, Osmanlı Devleti'nde de Avrupa'da yapıldığı gibi, ödeme işlemlerinin öncelikle ilgili daire memurları tarafından tetkik edilmesi ve ödeme öncesi masraf senedinin de alacaklı kişi tarafından değil Avrupa'da olduğu gibi her daire ve sancakta bulunan "*tasdik-i istihkak*"[690] memurları (ita amirleri) tarafından düzenlenip alacaklıya teslim edilmesi gerekirdi. Burada Nüzhet, tediyelerin yapılmasında benimsenecek usul olarak Avrupa'daki gibi taşrada her dairenin kendi ödemelerinden sorumlu tutulduğu

[689] İbrahim Fazıl, **a.g.e.**, s. 242-245.
[690] Faik Nüzhet, "tasdik-i istihkak memuru" tabirini Fransızca Ordonnateur kelimesine karşılık olarak kullanmıştır. Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **a.g.e.,** s. 375.

usulü tavsiye etmektedir. Nüzhet, Osmanlı'da defterdarlara verilen ita amiri görevini, onu çok fazla meşgul eden gereksiz bir kırtasiye işlemi olarak nitelemiştir. [691]

Burada değinmemiz gereken önemli bir teorik ayrım da kamu harcamalarının görünüşte ve gerçekte artış sebepleridir. Buna göre, kamu harcamalarındaki görünüşte artışlar; para ekonomisinin yaygınlaşması, bütçe usulünün değişmesi, enflasyon (satın alma gücünün azalması), nüfus ve devlet sınırlarındaki değişmelerden kaynaklanmaktadır. Gerçekte artışlar ise genel anlamda; nüfus, teknoloji (yeni teknik buluşlar), ekonomik kriz, savaş, siyasî nedenler ve son olarak devlet anlayışındaki değişikliklerden kaynaklanmaktadır.[692]

Çalışmanın bu kısmında vilayet bütçelerindeki *mahallî masraflar*, merkezî kurumların taşradaki şubelerinin masrafları için gönderilen *havaleler* ve *fevkalade masraf* kalemleri, Osmanlı arşiv kayıtlarına dayanılarak ayrıntılı biçimde incelenecektir.

3.5.1. Mahallî Masraflar

Yukarıda bahsi geçen 1865 yılı için hazırlanan *masraf cetveli numunesinde* mahallî masraflar ayrıntılı biçimde; *dâhiliye, maliye, şeriye ve maarif* olmak üzere dört ana kaleme ayrılmış ve her bir dairenin masrafları fasıllara ayrılarak sıralanmıştır. Tablo 1'den görüldüğü üzere Dâhiliye Dairesi'nin masrafları 3. fasıldan itibaren başlamıştır. Bunun sebebi arşiv belgesinin ilk sayfasına ulaşılamamasıdır.[693] Taşrada yapılan mahallî masrafların büyük bir kısmını Dâhiliye

---

[691] Faik Nüzhet, "Bizde Tediyat", **a.g.e.,** s. 370-372.

[692] Ayrıntı için bkz; Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi,** Ankara, 8. Baskı, İmaj Yay., 2003, s. 208-213; Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 9. Baskı, Gazi Kitabevi, 2003, 75-81; Osman Pehlivan, **Kamu Maliyesi**, Trabzon, Eser Ofset, 1998, s. 88-94.

[693] Bununla birlikte ilk iki faslı diğer arşiv kayıtlarından görebilmekteyiz; Midilli Sancağı idaresi 1865 yılı için bahsi geçen masraf numunesine uygun biçimde "Masarif-i Umumiyesinin Muvazene Cetveli"ni hazırlamıştır. Bu cetvelde Dâhiliye masraflarında, 1. Fasıl olarak Eyalet Valisi Maaşı, 2. Fasıl olarak da Kaza Müdürleri Maaşları gösterilmiştir. Midilli'nin masraf cetveli numunenin formatına göre hazırlanmışsa da bazı fasıl ve maddeler içerik ve sıralama açısından kısmen numuneden farklı biçimde gösterilmiştir. En önemli farklılık, Midilli'nin cetvelinde Şeriye Masraflarının yer almamasıdır. Bkz; **BOA, ML.MSF.d** 17808, R.1281 (1865-66). Sivas Vilayeti'ne bağlı Aziziye Sancağı'nın yine 1865 yılı için hazırlanmış masraf bütçesi de numuneye göre hazırlanmış; Dâhiliye masraflarında, 1. Fasıl olarak kaymakam maaşı, 2. Fasıl olarak da kaza müdürleri maaşları gösterilmiştir. Bu masraf bütçesinde fasıl isimleri ve numaraları numuneden farklılık göstermektedir. **ML.MSF.d** 17821, 11.Ra.1283 (24.07.1866).

Dairesi üstlenmektedir. Nitekim dâhiliye masrafları on sekiz fasıla ayrılmıştır. Arşiv belgesine göre, *şer'iye ve maarif* dairelerinin masrafları ise sadece bir fasıl içerisinde gösterilmiştir. Bu dairelerin masrafları *dâhiliye ve maliye* dairelerinin masrafları gibi ayrıntılı olarak sıralanmamıştır. Şeriye Dairesi'nin masrafları, numune cetvelinde "*Şer'iyye Muhassesatı*" biçiminde gösterilmiştir. Masraf numune cetveli arşiv kaydında kişi isimleri ve alt kalemler gösterilmek suretiyle örnek masraf miktarları dahi yazılarak hazırlanmıştır. Ancak yer tasarrufu ve anlaşılabilirlik kaygısıyla numune cetveli yalnızca ana kalemler (fasıllar) dikkate alınarak tarafımızca özet biçimde tablolaştırılmıştır. Ayrıca anlaşılabilirlik kaygısıyla bazı ifadeler günümüz Türkçesiyle tabloya aktarılmıştır.

Tablo 1: Sancakların Masrafları için Hazırlanan 1865 Tarihli Numune Cetveli

DÂHİLİYE MASRAFLARI	MALİYE MASRAFLARI	ŞERİYYE MUHASSESATII	MAARİF MASRAFLARI	DİĞER MASRAFLAR	HAVALELER
3. Fasıl: İdare ve Deavi Meclislerinin Aza ve Kâtip Maaşları	**1. Fasıl:** Mal ve Tahrirat Müdürleri ile Ketebe Maaşları	**1. Fasıl:** Harc-ı Vesaiki Mal Sandığına Teslim Eden Kaza Naiblerine Verilen	**1. Fasıl:** Rüştiye Mektepleri Kapıcı ve Öğretmen Maaş ve Masarifi	**Masarif-i Mukarrereden Hariç Bazı Masarife Verilen**	**Maliye Nezareti Tahriratıyla Havale Olunan**
4. Fasıl: Zabtiye Memurları Maaş, Tayinat vs. Masrafları	**2. Fasıl:** Sandık Eminleri, Tahsildarlar ve Odacıların Maaşları		Maarif Maktua-i Senevîsi	1- Kur'a-i Şeriyye Memurlarının Maaş, Harcırah ve Yevmiyeleri	1- Nizamiye Hazinesi'yle İkinci ve Dördüncü Orduların Havaleleri
5. Fasıl: Telgraf Memurları Maaşları ve Müteferrik Masraflar	**3. Fasıl:** Muhtacin ve Mütekaidin Maaşları ve Muhacir Masrafları			2- Havalesi Olmayan Mühimmat ve Askerî Elbise Nakliyesi	2- Tophane-i Amire Muhassesatıyla Kal'a-i Şahane Askeri Havalesi
6. Fasıl: Karantina Memurları Maaş ve Masarifi ile Karantinahane Kirası	**4. Fasıl:** Esham Faizi, Cami Çalışanları Maaş ve Vezaif ile Zeytin Yağı, Balmumu Masrafı, Mukataat ve Tımarat Bedelatı			3- Ashabına Redd Olunacak Yave ve Beytülmal Hâsılatı	3- Ağnam Mubayaası Havalesi
7. Fasıl: Saatçi Maaşları	**5. Fasıl:** Kirahaneler İanesi				4- Sadeyağ (revgan-ı sade) Behası Havalesi
8. Fasıl: Suyolcu Maaşları	**6. Fasıl:** Masarif-i Kırtasiye Maktuası				
9. Fasıl: Konak Kiraları (heyet-i hükûmet ve meclis konakları ile kaza müdürleri konakları kiraları)	**7. Fasıl:** Aşar Bedelinden Guruşta Bir Para Hesabıyla Muhtarlara Verilen Tahsil Ücreti				
10. Fasıl: Tercüman Maaşları	**8. Fasıl:** Muhacirin Tabibi Maaşı				
11. Fasıl: Kışla Bekçisi Maaşı	**9. Fasıl:** Kazalardan Livaya Gelen Akçenin Nakliye Ücreti				
12. Fasıl: Nisa Hapishanesi İcarı	**10. Fasıl:** İstanbul'dan gelen Evrak-ı Sahiha vs.nin Nakliye Ücreti				
13. Fasıl: İdare, Temyiz-i Hukuk, Cinayet ve Merkez Daireleriyle, Mahkeme, Mal ve Tahrirat Odaları Mefruşat Masarifi	**11. Fasıl:** Ebniye-i Miriye Tamirat Masarifi				
14. Fasıl: Daire-i Mezkure ile Kazaların Masarif-i Müteferrikası	**12. Fasıl:** İskân Edilecek Muhacirlerin Hane İnşaatı ve Sair Masarif				
15. Fasıl: Mücriminin Ekmek, Kömür, Zeytinyağı, Hasır vs. Masarifiyle Hapishane Tamiratı					
16. Fasıl: Fukara ve Bikesin Techiz-Tekfin Masarifi					
17. Fasıl: İstanbul'a Gönderilen Suçluların/Şahısların Refakatindeki Zabtiyelerin Masrafı ve Harcırahları					
18 . Fasıl: Bazı Fevkalade Konular İçin Tayin Olunacak Memurların Harcırahlarıyla Bargir Ücretleri					

Kaynak: **BOA, ML.d** 353, R. 1281/M. 1865-66.

Mahallî masraflar kendi içerisinde cari, yatırım ve transfer harcamalar biçiminde ekonomik sınıflandırmaya tâbi tutulabilir. Buna göre Dâhiliye masrafları[694] içerisinde cari harcamalara örnek olarak; en üst memurdan en alt memura kadar yapılan maaş ve tayinat harcamaları, karantinahane, konak ve hapishane kira giderleri, dairelerin mefruşat (mobilya vs.) giderleri ile memurların ve zabitlerin harcırah giderleri gibi kalemler sayılabilir. Yatırım harcamalarına örnek olarak; hapishane binalarının tamirat giderleri, transfer harcamalarına örnek olarak da; fakirlerin cenaze (techiz ve tekfin) masrafları gösterilebilir. Maarif masrafları içerisinde cari harcamalara örnek olarak; yine maaşlar, esham faizi ödemeleri, kırtasiye ve revgan-ı zeyt (zeytinyağı) masraflarını gösterebiliriz. Yatırım harcamalarına örnek olarak; ebniye-i miriye tamirat masraflarını ve iskân edilecek muhacirlerin hane inşaatı masraflarını; transfer harcamaları olarak da mütekaidin (emekli) maaşları ve muhtaç kişilere ödenen muhtacin maaşlarını[695] sayabiliriz. Burada dikkati çeken husus, masraf numunesinde yer alan şeriye ve maarif daireleri masraflarının genel anlamda cari harcamalardan ibaret olmasıdır.

Masraf numunesinde mahallî masraflardan ayrıca sancaklarda yapılacak olan diğer masraf kalemleri de sayılmıştır. Bunlar "*masarif-i mukarrereden hariç bazı masarife verilen*" başlığıyla gösterilen masraf kalemleridir. Bu masraflar önceden kararlaştırılmamış (gayri mukarrer) fakat ortaya çıktığında ödeme yapılmış olan şeriye memurlarının cari harcamaları, sahipleri ortaya çıktığında geri ödenen yave ve beytülmal gelirleri ve havalesi gönderilmediği hâlde yapılan askerî masraflardır.[696]

Numunede son olarak, Nizamiye Hazinesi ve Tophane-i Amire gibi merkezî kurumların Maliye Nezareti'nden gönderilen havalenameler yoluyla taşrada

---

[694] "*Vilayetlerin umumi sarfiyatı Dâhiliye Nezareti muvazenesine dâhil olmakla her vilayete mahsus muvazeneye dâhil bulunan masarif vali mes'uliyeti tahtında sarf a mezun ve onun haricine çıkması memnu olduğuna…*" **BOA, ŞD.TNZ** 283/1, 11.Ş.1297 (19.07.1880).

[695] Osmanlı'da genel anlamıyla muhtacin kavramı, sürekli biçimde yoksulluğu yaşayan ve geçimini sağlayamayıp yaşam boyu desteğe ihtiyacı olan insanlar için kullanılmaktadır. Özbek, **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik,** s. 30-31. Ayrıca bkz; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 142.

[696] Vilayet bütçelerinde gösterilen diğer masraflara bir örnek de Bursa'daki Harir fabrikasının inşa ve tadilat masraflarıdır. **BOA, MAD** 11925, R. 1263 (1847-48).

yapacakları giderleri de gösterilmiştir. Ağnam satın alımı ve sadeyağ (revgan-ı sade) için gönderilen havaleler de diğer masraf kalemleridir.

Burada önemli bir husus, 1865 tarihli bu numunede gösterilen gayri mukarrer masraflar ve havalelerin fasıl ve madde numaralandırmasının yapılmamış olmasıdır. Bu durum taşrada yapılan bu tür masrafların bütçe haricinde yer almasına ve bu tür masrafların kontrol edilememesine sebep olacaktır. 1871 yılından itibaren hazırlanan vilayet masraf muvazenelerinde ise, gayri mukarrer masraflara fasıl ve madde numarası verilmiş; bu masraflar da genel bütçe içerisine alınmıştır. Ancak havalelere vilayet bütçesi içerisinde fasıl ve madde numarası verilmemiştir. Çünkü bu tür masraflar zaten ilgili merkezî kurum bütçelerinin[697] taşra masrafı kısmında fasıl ve maddeler itibariyle yer alacaktır.

Ancak merkezî idarenin bir itirafı olarak şunu vurgulamalıyız ki, bütçenin fasıl ve madde üzerine tatbiki için taşra mal sandıklarında tutulması gereken bütçe defterleri 1910 yılına gelinmesine rağmen "*mal memurlarının henüz alışmadığı bir iş"* olarak önlerinde durmaktaydı.[698]

Bu bölümün başında bahsedilen 1871 tarihli vilayet masraf muvazenesi talimat ve tarifnamesiyle[699] vilayetlerde yapılacak olan masrafların artık daha standardize bir biçimde düzenlenip merkeze gönderilmesi amaçlanmıştır. Bu uygulamanın altında yatan sebep taşrada yapılan masrafların genel bütçe fasıl ve maddelerine uygun biçimde kontrol altında tutulması ve bütçe dışı harcama yapılmasına engel olunması arzusuydu.

Bahsi geçen 1871 tarihli talimatla, vilayet idarelerinin yapacakları mahallî masraflar altı kısma ayrılmıştı. Bu masrafların her biri merkezî kurumların vilayetteki uzantıları ya da şubeleri olan sırasıyla Dâhiliye, Maliye, Şer'iye, Maarif, Ticaret ve Nafia dairelerinin yaptıkları harcamalardı. Görüldüğü üzere bunlar, her

---

[697] Örnek olarak Nizamiye Hazinesi'nin 1306/1890-91 malî yılı masraf bütçesine bakılabilir; **BOA, Y.PRK.ASK** 60/31, 30.B.1307 (22.03.1890).

[698] **Taşra Mal Sandıklarında Tutulacak Esas Defterinin Suret-i Kaydına Dair Tarifname**, Dersaadet, Matbaa-i Osmaniye, 1326, s. mukaddime.

[699] **BOA, İ.DH** 631/43891, 11.S.1288 (02.05.1871).

biri merkezde nazırlık düzeyinde kurumlaşmış birimlerdir. Yani vilayetlerdeki bu daireler nezaretlerin taşradaki uzantılarını ya da taşra teşkilatını oluşturmaktadır. Her bir dairenin yaptığı harcamaların alt kalemleri de, bahsi geçen yasal düzenlemelerle fasıl ve madde biçiminde belirlenmiştir.

Vilayetlerdeki dairelerin masraf alanları yukarıda görüldüğü üzere önceden belirtilmiştir. Aynı konuda fakat farklı sınıflara yapılacak olan ödemelerde dahi, ödeme yapacak vilayet daireleri birbirinden farklı olacaktır. Örneğin, eşkıya takibinde başarı gösteren zabıtalara verilecek mükâfatlar nizamiye bütçesinden; yine eşkıya takibinde yardımı olan ahaliye verilecek mükâfatlar ise vilayetteki dâhiliye tahsisatından verilmekteydi.[700] Vilayetlerde ikâmete mecbur edilenlere yevmiye ve maaşlarının bir kısmı dâhiliye bir kısmı da maliye tahsisatlarından ödeniyordu.[701]

Nizamiye, Bahriye, Tophane Dairelerine ve Hazine-i Hassa'ya ait olan masraflar vilayetlerce Maliye Hazinesi'nden verilen havalenameler yoluyla yapılmaktaydı. Evkaf Hazinesi, vilayetlerdeki masraflarını kendine ait gelirleri yoluyla yapacaktı. Dolayısıyla vilayetlerin kendi masrafları (mahallî masraflar) bahsedilen altı kısma ayrılmıştı. Bu altı kısım mahallî masrafın her biri, fasıl ve maddelere ayrılarak Hazine tarafından hazırlanan vilayet muvazene defterlerinde gösterilmiş ve bu defterler Masârifât Muhasebesi'nden vilayetlere gönderilmiştir. Vilayet muhasebecileri bu defterleri sancaklara, sancak muhasebecileri de kazalara göndereceklerdir. Talimata göre, her birim hazırlanan bu defterlere masraf miktarlarını kaydedecek ve nihaî hâlini alan muvazene defteri (vilayet bütçesi) vilayetlerden Maliye Nezareti'ne gönderilecekti. Bu bütçelere dâhil olan masraflar dışında harcama yapılamayacaktı. Talimata göre vilayetlerin masrafları temelde iki ana gruba ayrılmıştı. Bunlardan ilki maaşlar, bedelat ve vezaifti. Bunlar Hazine tarafından tayin edilmiş mahdud (sınırlı ya da belirli) masraflardır. İkinci kısım ise gayri mahdud (sınırlandırılmamış ya da önceden belirlenmemiş) masraflardır. Gayri mahdud masraflar kendi içerisinde üç türe ayrılmaktaydı; reddolunan tereke ve yave esmânı olan ilk türün hâsılatı gelir olarak kaydedilmedikçe, bütçelerde karşılığı olsa

[700] **BOA, DH.MKT** 2853/87, 4.L.1327 (19.10.1909).
[701] **BOA, DH.MKT** 2834/50, 18.Ca.1327 (07.06.1909).

bile bir akçe dahi sarf edilemeyecekti. Bütçelerde karşılığı bulunmadığı durumda ise yave ve tereke sahibi ortaya çıktığında bu gelirler sahiplerine reddolunarak (geri verilerek) bu miktar bütçeye masraf biçiminde kaydedilecekti. İkinci tür gayri mahdud masraflar "askerî zabtiye tayinat ve elbisesi, mahbusin nan (ekmek) tayinatı, akçe ve varaka-i sahiha nakliye ve bendiyesi, techiz ve tekfîn-i fukara (fakirlerin cenaze ve defin masrafları), mücriminin yol masrafı ve hapishanelerdeki hastaların ilaç masrafı gibi kalemlerdi. Fiyat değişimlerinden dolayı fazlaca yapılmak zorunda kalınabilecek olan bahsi geçen gayri mahdud masraflara vilayet bütçesinde gösterilen miktarlar kâfi gelmediği takdirde, gereken miktarın vaktiyle Hazine'ye bildirilmesi şartıyla sarfına izin verilmişti. Üçüncü tür gayri mahdud masraflar ise, inşaat, tamirat, mefruşat, icarat, odun ve kömür masrafı, asker-i zabtiyenin elbise ve revgan-ı zeyt (aydınlatma) masrafları ve müteferrik masrafları, kalebendler yevmiyesi, matbuat masrafı, kisve behası, mühimmat-ı kırtasiye, memur harcırahları, muhacirin masrafı, hapishaneler müteferrik masrafı, rüştiye mektepleri masarif-i maktuası, karantina masrafları, kirahaneler ianesi, hudut telgrafiye ve tesviye-i tarik masrafı gibi kalemlerdir.[702] Bu masrafların miktarları da bütçelerde gösterilen miktarları aşacak olursa Hazine'den izin alınması gerekiyordu. Gayri mahdud masraflar için ayrılan miktarlar bir sancakta harcanmaz ve diğer sancakta bu tür masraflara tahsisat gerekirse tahsisatın harcanmadığı sancaktan buraya nakil yapılabilecekti. Ancak ana altı kısım mahallî masrafların tahsisatından Hazine'den izin alınmadığı müddetçe kendi içerisinde, fasıl ve maddeleri arasında aktarım yapılamayacaktı.

Muvazene defterlerinin nasıl hazırlanacağına dair kaleme alınan tarifnamede defterlere hazine ve mahallî kayıtları için ikişer sütun açılacağı belirtilmişti. Hazine kaydı aslında yine vilayetlerle yapılan muhabere sonucu belirlenen tahsisat miktarları ya da tahakkuk miktarlarıydı. Gayri mahdud masrafların miktarı liva merkezleri tarafından tahdid edilip kazalara bildirilecekti. Hazine'ye gönderilmekte olan aylık icmaller de bahsi geçen bütçelere göre hazırlanacaktı. Aylık icmallerde gösterilen mahdud (önceden tayin edilmiş) masrafların senetleri 1871 yılından önce vilayetlerde saklanıp merkeze gönderilmediği hâlde, bu tarihten itibaren hazırlanan aylık

[702] Edirne Vilayeti'nin 1876 yılı Aralık ayı için sancak bazında düzenlenmiş olan aylık masraf defterinde, gayri mahdud masraflar için ayrı bir cetvel düzenlenmiştir. Bkz **BOA, ML.MSF.d** 18367, 13 Mart 1293 (25.03.1877).

cetvellerde bu masrafların ayrıntılı defterleri ve senetleri de masraf bütçelerine eklenerek merkeze gönderilecekti.[703] 1882 yılında alınan bir kararla, geçmiş yıllara ait birçok gelir ve gider bakayaları olması sebebiyle bunların hesaplarının yapılması neredeyse imkânsızdı. Bu sebeple vilayet bütçelerinde geçmiş yıllar ifadesinin cari yıldan önceki üç yıl olarak sınırlandırılması kararlaştırıldı. Bu üç yıldan geriye kalanlar için de "*sinîn-i atika*" ifadesi kullanılacaktı.[704]

Yukarıda bahsi geçen talimat ve tarifnamede maaşat, masârifât ve vezaif ile gayri mahdud masrafların ayrıntılı alt kalemleri ve bu masrafların hangi daireler tarafından yapıldığı belirtilmemiştir.[705] Mahallî masraf kalemlerini açıklayan bahsi geçen tarifname ve talimattaki bilgileri tamamlamak ve karşılaştırma yapmak amacıyla, arşiv kayıtlarından ulaşabildiğimiz mahallî masraf cetvelleri derlenerek Tablo 2'deki mahallî masraf kalemleri oluşturulmuştur.[706] Arşiv kayıtlarında tüm fasıl ve madde numaraları kendi içerisinde dahi farklı tarihlerde başka adlarla verildiğinden ve tüm fasıl ve maddelere ulaşılamadığından dairelerin masraf içerikleri maaşlar ve masraflar olmak üzere, iki ana kalemin temel alt başlıkları şeklinde özetlenmeye çalışılmıştır.

---

[703] Aylık mahallî masraf cetveline örnek olarak bkz; **BOA, ML.MSF.d** 18367, 13 Mart 1293 (25.03.1877). Vilayetlerde her ay düzenlenen ve Maliye Hazinesi'ne gönderilen aylık icmallerin 1871 yılından itibaren her vilayetin bir yıllık masraflarını gösteren muvazenelerde olduğu gibi; cari yıl masrafları yanında geçmiş yıllara ait ödemelerin de ayrı ayrı gösterilmesi gerektiği vilayetlere bildirilmişti. Ancak peyder pey vilayetlerden gelen aylık icmallerde bu kurala uyulmadığı; geçmiş yıllara ait masraf bilgilerinin icmallerinin altında ayrı ayrı değil de toptan gösterildiği ve bu durumda yapılan ödemelerin hangi yıllara ait olduğunun tespit edilemediği belirtiliyordu. **BOA, MAD** 9431, 10 Ağustos 1287 (22.08.1871), s. 7. Sonradan bu uyarılar sonuç vermiş; matbu şekilde hazırlanan aylık cetvellerde, geçmiş yıllara ait masraflar ayrı ayrı gösterilmişti. Örnek olarak, 1885-86 malî yılı vilayet aylık masraf cetvelleri için bkz; **ML.MSF.d** 18488.

[704] **BOA, ŞD.DH** 292/28, 8.Ş.1299 (25.06.1882).

[705] **BOA, İ.DH** 631/43891, 11.S.1288 (02.05.1871).

[706] **BOA, MAD** 8839, R. 1287-89 (1871-74); **MAD** 9471, 7.Ş.1288 (22.10.1871); **MAD** 9435, 20.Z.1287 (13.03.1871); **Y.EE** 25/103, H. 1286 (1869-70), **MAD** 9448, 21.M.1289 (31.03.1872); **MAD** 13354, R. 1299 (1883-84); **ML.d** 1147, 20.TS.1295 (02.12.1879), **ML.MSF.d** 18437, R. 1306 (1890-91); **ML.MSF.d** 18429, R. 1308 (1893-94); **DH.MH** 127/57, 04.M.1303 (13.10.1885); **ML.d** 1184, 24 Haziran 1302 (06.07.1886); **Y.EE** 131/22, 11.L.1313 (26.03.1896); **Y.PRK.ML** 28/18, 28.M.1325 (13.03.1907). Ayrıca İzmir ibtidai mektebinin 1314 malî yılı bütçesi için bkz; **İzmir 1313 Gazetesi**, No:143-41, 8 Mart 1315 (20.03.1899), s. 2. Çeşitli vilayetlerin 1303-04 malî yılı tahmini daire bütçeleri için bkz; **MAD** 14355, R. 1303 (1887-88). Suriye Vilayeti memurin-i maliyesinin 1302-03 (1886-87) malî yılı masârifât-ı umûmiye bütçesi için bkz; **ML.d** 1184, 24 Haziran 1302. Selanik Vilayeti Maliye Dairesi'nin 1323 (1907-08) malî yılı tahmini masrafları için bkz; **BOA, TFR.I.SL** 172/17182, H. 1325 (1907-08).

Tablo 2: 1871 Tarihli Talimat ve Tarifnameye Göre Hazırlanan Mahallî Masraf Bütçelerinin Bileşimleri

DÂHİLİYE DAİRESİ	MALİYE DAİRESİ	ŞERİYE DAİRESİ	MAARİF DAİRESİ	TİCARET DAİRESİ	NAFİA DAİRESİ
1. MAAŞLAR	**1. MAAŞAT-I ZATİYE**	**1. MAAŞLAR**	**1.MAARİF HEYET-İ İDARESİ MAAŞ VE MASRAFLARI**	**1. MAAŞLAR**	**MASRAFLAR**
Vali ve Mutasarrıf ile Diğer Mülkî Memurların Maaşları	Emekli, Yetim ve Bekâr Maaşları	Merkez Naibi	Maarif Müdürü	Ticaret Memurları	Tesviye-i Tarik Masrafı ve Mühendis Harcırah vs.
2. MASRAFLAR	Çıraklık, Muhtacin ve Mazulin	Kaza Naibleri	Muhasebe Memuru	Ziraat Memurları	Hudud Telgrafive Masrafı
Ebniye-i Miriye İnşaat ve Tamiratı	Tekkelerin Yemeklik Parası	Merkez Müftüsü	Maarif Kâtibi	Karantina Memurları	Keşifler ve İmalat İçin Tahsis Olunan
Konak ve Karakolhaneler İcarları, Kalebendler Yevmiyesi	Cami ve Diğer Hayrat Çalışanlarının Vezaif Bedelleri ve Masraflar	Kaza Müftüleri	Sandık Emini	Müdür	Yol, Köprü, telgraf vs. Tamirat Masrafı
Memur Harcırah ve Bargir Ücretleri	Yurtluk ve Ocaklık	Müderris	Hademe	Diğer Görevliler	Telgraf Tamiratı Masrafları
Zuhurat	**2. MAAŞLAR**	Odacı vd. Görevliler	Çeşitli Masraf ve Yakacak Masrafı	**2- MASRAFLAR**	Posta Masrafı
Odun Kömür ve Ramazan-ı Şerifde Yakılan Mum Bedeli	Maliye Amir ve Memurları Maaşları	Divan-ı Temyiz ve Meclisler Azaları	**2-YATILI İDADİ MEKTEBİ MAAŞ VE MASRAFLARI**	Karantinahane Masrafları	
Resmî Günlerde Atılan Top Masrafı	**3. MASRAFLAR**	Teftiş Memurları	Maaşlar	Diğer Masraflar	
Müfredatı Müteferrik Olan Masarif-i Cüz'iyye	Kırtasiye	**2. MASRAFLAR**	Masraflar		
Hapishaneler ve Zabtiye Masrafı	Esham Faiz Ödemeleri ile Mukataa, Tımar ve Zeamet Bedelleri	Mahkeme Kirası	Mükâfat Dağıtımı		
Suçlular ve Diğer Şahısların Sevk Memurları Harcırah ve Yevmiyeleri	Yave ve Tereke Esmanı	Kırtasiye Masrafı	Aydınlatma		
Askerî Zabtiye ve Bikes Mahbusin İlaç ve Elbise Masrafları	Akçe Nakliye ve Bendiyesi		Yiyecek		
Seyyar Müfreze Fırkası Tahsisatları	Fakirlerin Defin Masrafları		Elbise		
Kırtasiye Masrafı	Tezakir ve Evrak-ı Sahiha Nakliyesi		Yakacak		
Mefruşat Masrafları	Memurların Yol Ücretleri		Çeşitli Masraf		
Mülkî Amirlerin Devriye Masrafları	Tahrir Memurlarının Masrafları		Ecza-yı Tıbbiye Behası		
Hastane Masrafları	Komisyon Kâtiplerinin Menzil Ücretleri		**3-DAR'ÜL MUALLİMİN VE RÜŞTİYE MEKTEPLERİ MAAŞ VE MASRAFLAR**		
Diğer Masraflar	Han ve Mahzen Kiraları		Maaşlar		
	Odun ve Kömür Masrafı		Çeşitli Masraf		
	Aşar Memurları Maaş ve Masrafları				
	Ağnam Sayım Masrafı				

Tablo 1 ve Tablo 2'deki mahallî masraf cetvellerini bileşim açısından karşılaştırdığımızda dikkati çeken ilk husus, 1871 talimatında ve bu talimata göre hazırlanan masraf bütçelerinde vilayetlerin mahallî (daire) masraflarının sayısı -ticaret ve nafia dairelerinin masrafları da eklenerek- altıya çıkarılmasıdır. Bu iki dairenin masraflarının, mahallî masraflar arasında ayrı biçimde gösterilmesiyle önceden diğer daireler içerisinde yer alan masraflar artık ilgili olduğu dairenin masraf kalemleri arasına girmiştir. Örneğin, 1865 yılında hazırlanmaya başlanan masraf bütçelerinde Karantinahane masrafları Dâhiliye Dairesi'ne aitken (bkz; Tablo 1), 1871 yılından sonra bu masraf artık Ticaret Dairesi'nin masrafları arasına girmiştir (bkz; Tablo 2). Yine telgraf masrafları önceden Dâhiliye Dairesi'nin masrafları arasında yer alırken 1871 yılından itibaren Nafia Dairesi'nin masrafları içerisinde gösterilmeye başlanmıştır (bkz; Tablo 2).

İkinci önemli husus, 1871 tarihli talimata göre hazırlanan masraf bütçelerinde merkezî kurum havalelerinin gösterilmemesidir. Oysa yukarıda bahsedildiği üzere, 1865 yılında hazırlanan numunede, sancakların mahallî masraflarına ayrıntılı biçimde yer verilirken, aynı zamanda merkezî kurumların havaleleri yoluyla yapılan masraflar da yer almaktaydı. Dolayısıyla 1865 yılı numunesinde sancakların tüm masraflarının konu edildiği görülmektedir. Oysa 1871 yılı talimatı vilayetlerin – dolayısıyla sancakların- yalnızca mahallî masrafları için hazırlanmıştır. Diğer taraftan, 1871 yılından sonra mahallî masraflar kendi içerisinde daha ayrıntılı biçimde gösterilmeye başlanmıştır. Bu durum özellikle *Şer'iyye* ve *Maarif* daireleri için daha belirgindir. Ayrıca vilayetlerdeki mahallî masrafların büyük bir kısmının -masrafların sayısı ve niteliği açısından- özellikle *Dâhiliye* ve *Maliye* daireleri tarafından yüklendiği her iki tablodan da görülmektedir.

1871 talimatında bazı masraf kalemlerinin gösterim yerleri de değiştirilmiştir. Örneğin, ebniye-i miriye masrafları 1865 yılı masraf numunesine göre *maliye* dairesine aitken; 1871'den itibaren Dâhiliye Dairesi'nin alt kalemleri arasında gösterilmiştir. Yine fakir ve kimsesizlerin defin masrafları 1865 numunesine göre Dâhiliye Dairesi'nin bir alt kalemiyken, 1871 talimatına göre Maliye Dairesi'nin masrafları arasında yer almıştır. Zaman içerisinde bir dairenin masraf kalemlerinin

gösterim biçiminde de değişiklik yapılmıştır. Şöyle ki, Maliye Dairesi'nin masraflarından olan muhtaç kişilere ödenen maaşlar ile emekli maaşları 1865 numunesine göre aynı fasıl içerisinde ve birlikte yer alırken (Tablo 1), 1871 yılından sonra bu masraflar yine aynı dairenin masrafları arasında fakat *maaşat-ı zatiye* başlığı altında ayrı kalemler biçiminde gösterilmiştir (bkz; Tablo 2).

Ayrıca 1865 numunesinde gayri mukarrer masraflar daire masrafları haricinde ayrı bir bölüm olarak gösterilirken, 1871 talimatına göre miktarı önceden belirlenemeyen bu masraflar konularına göre ilgili dairenin alt kalemleri biçiminde gösterilmişlerdir. Örneğin, sahipleri ortaya çıktığında geri verilecek olan *yave ve tereke esmanı*, 1865 numunesinde ayrı bir kısım olan "*Masarif-i Mukarrereden Hariç Bazı Masarife Verilen*" başlığı altında yer alırken (bkz; Tablo 1), 1871 talimatına göre hazırlanan masraf bütçelerinde Maliye Dairesi masrafları arasında yer almıştır (bkz; Tablo 2).

1887 yılından itibaren yayınlanan Hazine kesin hesapları içerisinde vilayetlerin mahallî masrafları Şer'iyye, Dâhiliye, Adliye, Maarif, Nafia ve Maliye biçiminde gösterilmiştir. Dikkat edileceği üzere, yine altı kısımdan oluşan mahallî masraflar içerisinde artık Ticaret Dairesi'nin masrafları yer almamaktadır. Kesin hesaplarda ayrı bir mahallî masraf kalemi olarak, "adliye masrafları" gösterilmiştir.[707] Adliye Dairesi'nin masrafları; adliye müfettişleri ve mahkeme-i fevkalade maaşları ile istinaf, bidâyet ve ticaret odacılarının maaş ödemeleri ile kırtasiye, mahrukat, mefruşat, masarif-i müteferrika, memurin-i harcırah, mahallî vukuata giden memurların harcırahı, mahkemeye davet olunan şahit masrafı, kira ödemeleri ve adliye dairesi inşaatı gibi masraflardan oluşmaktadır.[708] Ayrıca 1907 yılından itibaren taşra inşaat ve tamirat muhassasatı artık Maliye Nezareti'nin bütçesine; dolayısıyla vilayetlerde de Maliye Dairesi'nin tahsisatına nakledilmiştir.[709]

[707] Bir örnek olarak bkz; **BOA, ML.d** 1174 (Aydın Vilayeti'nin 1888-89 malî yılı kesin hesapları).
[708] **BOA, Y.PRK.ML** 28/18, 28.M.1325 (13.03.1907).
[709] **BOA, DH.TMIK-S**, 72/53, 09.S.1326 (13.03.1908); **DH.MKT** 1247/54, 13.Ra.1326 (15.05.1908).

3.5.2. Havaleler

Merkezî kurumların vilayetlerde yapacakları harcamalar için merkezden vilayetlere havaleler gönderilmekteydi.[710] Bu havaleler vilayette masraf yapacak olan kurumun Maliye Nezareti'ne müracaatı ve nezaretin de ilgili masraf için vilayete havalename göndermesiyle gerçekleşiyordu. Havalenameler -çalışmanın birinci bölümünde değinildiği gibi- taşraya gönderilmeden önce Divan-ı Muhasebat'ın vizesinden geçmek zorundaydı.[711]

II. Meşrutiyet döneminde Divan-ı Muhasebat'ın taşra için yaptığı vize işlemi ve sonrasındaki prosedür şu şekilde işlemekteydi; Divan-ı Muhasebat taşra havalelerini 3 gün içerisinde vize ettikten sonra, Maliye Nezareti'ne bağlı Muamelatı Nakdiye Müdürlüğü'ne gönderirdi. Orada işlemi yapılan havalenamenin bir nüshası ödenmek için taşraya gönderilmek üzere ilgili nezarete ve diğer nüshası da tahsisatın fasıl ve maddeye göre uygun biçimde düzenlenip düzenlenmediğini kontrol etmek üzere Muhasebe-i Umumiye Müdürlüğü'ne gönderilirdi. Taşraya gönderilen bu havaleler ilgili nezaretlerin taşra bütçesi kısmında yer alırdı.[712] Vilayetlere ulaşan havaleler, Vilayet Tahsisat ve Havalat Kâtibi tarafından –ilgili dairenin o vilayetteki en büyük memurunun emri ve muvafakatıyla- gereken yerlere tevzi edilirdi.[713]

Vilayet kesin hesaplarında taşradaki masrafları için tahsisat havaleleri gönderilen merkezî kurumlar; Hazine-i Hassa-i Şahane, Nizamiye, Bahriye, Tophane, Jandarma, Zabtiye, Posta ve Telgraf ile Sıhhiye idareleridir.[714]

---

[710] **BOA, İ.DH** 631/43891, 11.S.1288 (02.05.1871). Dönem sonuna doğru düzenlenen havalenameler, biri koçan diğer ikisi ise asıl olmak üzere üç parçadan oluşuyordu. Havalenamenin üstündeki "*umumi numara*" nezaret veya genel müdürlükten nereye gönderilmiş olursa olsun bir yıl içerisinde yazılan havalenamelerin sıra numaralarını göstermekteydi. "*Hususi numara*" ise, yılbaşından itibaren o daireden bir vilayete kaç adet havale gönderildiğini belirten vilayet mahsus numara idi. Bkz; **Devair Muhasebelerinde Bütçeye Aid Tutulacak Kuyud-ı Hesabiyeye Dair Tarifname**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325/1909, s. 3.

[711] Dâhiliye Nezareti'nin merkez ve taşra şubelerinde yapılacak giderler için düzenlenen ita emirleri üzerine Divan-Muhasebat tarafından yapılan tetkikler ve verilen vizeler için bkz; **BOA, DH.MH** 1139/55 R. 1328 (1912-13).

[712] İbrahim Fazıl, **a.g.e.,** s. 267.

[713] bkz; **Devair Muhasebelerinde Bütçeye Aid Tutulacak Kuyud**; Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 316.

[714] **BOA, ML.d** 1174, R. 1304 (1888-89). Bu merkezî kurumların taşrada ne tür masraf konularına havale gönderdikleri Aydın Vilayeti'nin 1871 yılı havale kayıtlarından görülebilir. Örneğin Hazine-i Hassa, Aydın'daki bez fabrikasına pamuk alınması, telgraf memurlarının maaşları ve hudud

Merkezî kurumun taşrada yapacağı masraflar için hazırlanan havalenameler malî yıl başlamadan önce Hazine tarafından vilayet defterdarlıklarına gönderilmek zorunda idi. Havaleler bittiği anda özel bir emirle tekrar havale gönderiliyordu.[715] Her mahallin ihtiyacına göre sarf edilmek üzere gönderilen havalename miktarları içeriğine göre ait olduğu dairenin toplam tahsisatından tenzil edilmekteydi. Gerek bu havalenamelerden ve gerek tahsisatlar arasındaki nakillerden doğan işlemleri kaydetme ve dairelerin masraf taahhütlerini bir araya getirme görevi -çalışmanın birinci bölümünde bahsettiğimiz- Muhasebe-i Umumiye Genel Müdürlüğü'ne bağlı olan Muvazene Kalemi tarafından yerine getirilirdi.[716]

Taşraya gönderilen havalenameler temelde tahsisat havalenamesi[717] ve nakd havalenamesi olmak üzere iki türlüdür. Yukarıda bahsedilen havalenameler tahsisat havalenamesidir. Nakd havalenamesi ise, dairelerin merkez tahsisatı içerisinde yer almakla birlikte taşra tahsisatına havale ve zam yapılmaksızın yine taşrada ödenmesi gereken miktarlarda kullanılırdı. Dairelerin bazı masrafları merkezî tahsisat kapsamında olmasına rağmen, tahsisat konusu olan merkezî görevliler taşrada bulunabilir. Örneğin, müfettişler merkez elemanı olmaları ve maaşlarını dairenin merkez tahsisatlarından almalarına rağmen teftiş turnesine çıktıklarında maaşlarını bulundukları vilayet mal sandığından alırlardı. Ancak müfettişlerin turne esnasında birden çok vilayette görev yapacaklarından -bunların ay sonlarında nerede bulunacakları önceden bilinemeyeceğinden- belli bir vilayete önceden hazırlanmış bir havalename göndermek mümkün olmayacaktır. Bu tür masraflar için ilgili daireden mahallî mal sandığı üzerine Hazine'nin onaylayacağı bir tediye emri

masraflarının ödenmesi, Hazine hesabına sarrafların alacakları (müstakrazat), mektep ve medrese inşası ve sair konular için vilayete havaleler göndermiştir. **BOA, MAD** 13301, R. 1287 (1871-72).

[715] **Düstur**, T: 1, C: 5, s. 1050-1054. Ancak 1909 yılında "*bu usule her nasılsa riayet edilmeyerek*", taşrada sarfı lazım gelen miktar tahrirat veya telgrafla mahallerine tebliğ edilmişti. Bu sebeple aynı yıl prosedürün nasıl işleyeceğine dair tarifname hazırlanmıştı. Bkz; **Devair Muhasebelerinde Bütçeye Aid Tutulacak Kuyud**, 1909.

[716] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 74.

[717] Çeşitli nezaretler ve dairelerin 1878-79 yılında taşraya ilgili masrafları için gönderdikleri havale miktarlarının, her bir vilayet ve sancak için muhassasat ve tediyat miktarlarıyla, bu havalelerin hangi gelir kalemlerinden karşılandığını gösteren matbu biçimdeki *tahsisat ya da muhassasat* defterlerine örnek olarak bkz; **MAD** 12567, 20.Ra.1295 (24.03.1878); **MAD** 12568, 13.R.1295 (17.03.1878). Benzer biçimde hazırlanmış; "*verilen havale*" miktarlarının konu ve tarihi ile aynı konuda "*mahallerince vukubulan tediyat*"ları senet tarihleri ve adetleriyle birlikte gösteren "*havalat ve tediyat defteri*"lerine örnek olarak bkz; **MAD** 11146, 9.Ra.1294 (24.03.1877); **MAD** 11139, 09.S.1291 (28.03.1874); **MAD** 11140, R. 1290 (1874-75); **ML.d** 1629, 03.R.1328 (14.04.1910).

gönderilirdi. Bu emri içeren evraka da "*nakd havalenamesi*" denilmekteydi. Bu işlem esasında, taşrada merkez hesabına bir masraf yapılmasından ibarettir. Müfettişe mal sandığından maaşı ödendikten sonra maaş senedi "*nakd makamında*" Hazine'ye ulaştırılırdı. Hazine de taşradan irsal edilen bu senedi ilgili daireye gönderirdi. Ayrıca kaza mal sandıklarında bütçeye ait tahsisat kaydı tutulmayıp, hepsi livada tutulacağı için kazada yapılan masraflar aslında liva adına yapılmış oluyordu. Dolayısıyla kazalarda yapılacak ödemeler için livalardan kazalara verilen mezuniyetler anlamında; kazalara nakd havalenamesi tanzim ve irsal olunurdu. Kazalarda yapılan bu masrafın senetleri ertesi ayın birinci haftasında *nakd makamında* livaya irsal edilirdi.[718] 1910 yılında taşraya gönderilen müfettişlere Maliye Nezareti'nden mühürlü olarak verilen maaş cüzdanlarının nakd havalenamesi gibi kabul edilmesi kararlaştırılmıştı. Çünkü maaşlarının ödemesi için normalde bu cüzdanların taşradan merkeze gönderilerek Muamelat-ı Nakdiye Şubesi Müdürlüğü ve Muhasebe-i Umumiye Genel Müdürlüğü tarafından tasdik edilmesi gerekiyordu. Bu işlemler maaş alımını geciktireceğinden cüzdanların direkt nakd havalesi gibi işlem görmeleri uygun bulunmuştu.[719]

Vilayet üzerine çekilen ve ödenmeyen havaleler aynı zamanda büyükelçilerin uğraşmak zorunda oldukları bir sorundu. Çünkü havalelerin bedelini tahsil edemeyen alacaklılar, büyükelçilere şikâyette bunuyorlardı. Örneğin Edwin Pears 1880'den sonra İngiliz büyükelçiliği yapan Goschen'i bu sebeple ziyaret etmişti. Pears'ın müşterisinin alacağı için büyükelçilik ve konsolosluğu devreye sokan Goschen, havaleyi paraya çevirmede başarılı olamamıştı. Sonuçta havalesini tahsil edebilen yine Pears'ın müşterisi olabilmişti. Pears'a göre, ihtimal ki bunu da -genelde olduğu gibi- vali ve diğer görevlilere paradan büyük bir pay vermekle başarabilmişti.[720]

Merkezî idarenin sürekli olarak vilayetleri bunalttığı konuların başında gelen havale uygulaması, yabancı basının da gündemine girmiştir. 1879 yılında kaleme

[718] **Devair Muhasebelerinde Bütçeye Aid Tutulacak Kuyud**, s. 7; **Taşra Mal Sandıklarınca Büdceye Aid Tutulacak Kuyud-ı Hesabiyeye Dair Tarifname**, Dersaadet, Matbaa-i Osmaniye, 1328, s. 8-9, s. 15, s. 19.

[719] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **a.g.e.**,, Yıl: 2, C: 3, No: 13-25 (S: 22), 21 Mart 1326 (03.04.1910), s. 1340-1341; **Taşra Mal Sandıklarınca Büdceye Aid Tutulacak Kuyud**, s. 18.

[720] Pears, **a.g.e.**, s. 82-83.

alınan bir makalede, Osmanlı hükûmetinden vilayetlere gönderilen ödeme emirleri (havaleler) yüzünden, vilayetlerde havaleleri karşılamak zorunda olan idarecilerin aslında en küçük idarî masrafları bile yapamadığı vurgulanmıştır. Makaleye göre, kasaları boş olan vilayetlerde yerel gelişme de sağlanamıyordu.[721]

Gönderilen havaleler üzerine merkez ile taşra arasındaki rutinleşmiş diyaloga bir örnek olarak Edirne Vilayeti'ne gönderilen havale konusunu gösterebiliriz. Edirne'nin ağnam resminden ödenmek üzere Maliye Nezareti tarafından birtakım havaleler verilmesi üzerine, Edirne Vali Vekili ve 2. Ordu-ı Humayun müşiri Arif Paşa, Yıldız Sarayı Baş Kitabet Dairesi'ne sert bir dille şifre göndermişti. Arif Paşa, Ordu idaresince çekilen müşkülattan dolayı, bu gibi havalelerin kesinlikle tesviye olunmamasını defterdara resmen bildirdiğini belirterek, bu konuda Maliye Nezareti'ne malûmat verilmiş olduğunu hatırlatıyor ve bu havalelerin vilayet üzerinden kaldırılması için Maliye Nezareti'ne emir verilmesini istiyordu. Çünkü yeterince tahsil edilemeyen ağnam vergisi ve diğer vergiler mevcut masraflara dahi yetmiyordu.[722]

1884 yılı başında alınan bir kararla bu yıldan itibaren yalnız mahallî masraflardan ve askerlerin maaş, tayinat ve sair tahsisatlarından başka Maliye Hazinesi'nden kendi havalelerine mahsuben askerî ve mülkî dairelerden şahıs ve nam üzerine hiçbir masraf için havale gönderilmeyeceği duyuruldu. Buna göre, vilayetlerin gelirlerinden gerçekleşen aylık tahsilâtlardan askeriye ve mülkiye havalelerinin tahakkuk miktarlarına göre ödeme yapılacak, arta kalan kısım ise tamamıyla Hazine'ye gönderilecekti. Vilayetlerin bu tebliği yerine getirip getirmedikleri, zaman zaman taşraya müfettişler gönderilerek yevmiye defterleri üzerinden denetlenecekti. Ancak bu kararı uygulamak en başından bir zorluk içeriyordu. Çünkü bu karardan önce vilayetlerin gelirlerinden ödenmek üzere çeşitli borçlar için taşraya 435.544 lira havale gönderilmişti. Hazine önceden gönderilen ve ödenmesi gereken bu havalelerin nasıl karşılanacağını düşünmeye başlamış,

[721] "The Condition of Turkey", **The Manchester Guardian**, Aug. 15, 1879, s. 7.

[722] **BOA, Y.PRK.UM** 49/110, 15.Za.1317 (17.03.1900). Bununla birlikte 1903 yılı başında, Said Paşa'nın Arif Paşa'dan Edirne Vilayeti'ndeki asker sayısı bilgisini istemesi üzerine, vilayetteki asker maaşlarının asker sayısını aştığı anlaşılmıştı. **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 121-122.

vilayetlerden kendilerine ne kadar havale gönderildiğine dair bilgi istemişti. Bu karardan kısa bir süre önce vilayetlere gönderilen diğer bir havale konuları da Rusya'ya ödenen harp tazminatı[723] taksitleriyle, Aydın ve Hüdavendigar vilayetlerinin gelirlerinden ödenmek üzere havaleleri gönderilen Adile, Seniha ve Mediha sultanların maaşlarıydı.[724]

Sonuçta istenen amaca ulaşılamamış kararın alındığı 1884 yılının ilk aylarında yeni yönteme karşı şikâyetler baş göstermişti. Çünkü bu yöntemle taşradan merkeze para gönderimi artmak bir tarafa daha da azalmıştı. Çünkü bu sürede de kurallara riayet edilmeyip tahsilâtlar vilayetteki masraflara harcanmış ve Hazine'den vilayetlere istisnai olarak bazı alanlarda havale gönderilmeye devam edilmişti.[725] Merkezî idare, II. Meşrutiyet döneminde önünü alamadığı şahıs üzerine havale gönderiminin takibini bile yapamıyordu.[726]

Sonradan aynı uygulamaya tekrar başvurulmuş; 1904 yılında hazırlanan talimatnamede şahıs üzerine havale gönderilmesi yasaklanmıştı (md. 7).[727] Said Paşa'ya göre, kişi üzerine verilen havalelerin kaldırılması yerinde bir karardı. Zira bazı üst düzey devlet memurları maaşlarını normal yollarla alamadıkları için, merkezî dairelere havaleler yaptırmakta idiler. Bunu başaramazlarsa maaş senetlerini kırdırmaktaydılar.[728]

---

[723] Harp tazminatı ödemeleri vilayetlerin gelirleri karşılık gösterilmekteydi. 1882'de Rusya ve Osmanlı arasında yapılan bir anlaşmayla Adana, Kastamonu, Konya ve Sivas vilayetleri aşar vergisi geliriyle Halep Vilayeti'nin ağnam resmi geliri karşılık gösterilmişti. Bkz; Morawitz, **Türkiye Maliyesi,** s. 90. Blaisdell, borcun Halep, Konya, Kastamonu ve Sivas vilayetlerinin aşar ve ağnam vergilerinden ödeneceğini yazmıştır. Bkz; Blaisdell, **a.g.e.,** s. 87. 1899'da yeni bir anlaşma yapılarak, 1882'de belirlenen vilayetlerle birlikte Bursa ve İzmir vilayetleri gelirlerinin serbest bulunan kısmının da Osmanlı Bankası tarafından Rusya Hükûmeti hesabına tahsiline başlandı. Ayrıntı için bkz; Morawitz, **Türkiye Maliyesi**, s. 90-91.

[724] **BOA, A.AMD.MV** 40/59, 16.C.1301 (13.04.1884). Ayrıca bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 1535, 13 Mart 1300 (25.03.1884), s. 166.

[725] **BOA, Y.A.RES** 24/20, 28.Ş.1301 (28.06.1884); Akar, "II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", s. 65. Düstur'da bu uygulamanın "*bir defaya mahsus"* yapılacağı belirtilmiştir. Bkz; **Düstur**, T: 1, C: 6, 24.Za.1305 (02.08.1888), s. 122-224.

[726] **BOA, BEO** 1940/145485, 24.B.1320 (20.10.1902).

[727] **BOA, Y.MRZ.d** 12597, 26 Eylül 1320 (09.10.1904).

[728] Zekeriya Kurşun, "Küçük Mehmed Said Paşa (Siyasi Hayatı, İcraatı ve Fikirleri) 1838-1914", **Yayınlanmamış Doktora Tezi,** Marmara Üniversitesi SBE Yakınçağ Tarihi ABD, İstanbul, 1991, s. 93.

Vilayet kesin hesaplarında *havaleler* ana başlığı altında ayrıca *müstakrazat* (borçlar) ve müteferrik havaleler yer almaktadır.[729] Müstakrazat, merkezî maliyenin borçlarına vd. konulara karşılık olarak Maliye Nezareti'nin havale yoluyla vilayet gelirlerinden talep ettiği meblağlardır. Burada yapılan, merkezde gerçekleştirilecek bir masraf için taşra mal sandıklarına gönderilen havale işlemidir. Vilayet idareleri borca karşılık gösterilen gelirlerini tahsil ederek havale yoluyla istenen bu meblağları belirtilen yerlere göndermek zorundaydılar. Ancak tahsil aşamasında yaşanan sıkıntılar istenen meblağların kimi zaman geç gönderilmesine ya da hiç gönderilememesine sebep oluyordu.[730]

Müstakrazat uygulamasına örnek olarak; 1910 yılı borçlanmasının yıllık faiz ve anamal ödemeleri için Konya, Kastamonu, Sivas, Adana, Ankara ve Halep vilayetlerinin gelirlerine havale edilen meblağlar, vilayetlerin merkez mal sandıklarınca Osmanlı Bankası şubelerine ödenmiş ve Banka'dan Hazine'ye gönderilmiştir.[731]

Vilayetlerin en önemli masraflarından birisi havaleler yoluyla gerçekleştirilen askerî masraflardı. Vilayet gelirleri askerî masraflara[732] yetmediği takdirde bu masraflar diğer vilayetlere havale olunuyordu.[733] Cari ve yatırım masrafları için mal sandıklarından havalesiz ödeme yapmak yasak olduğundan askerî masrafları karşılamak taşra için önemli sorunlardan biriydi. Bu sebeple, ordunun vilayetlerce sarfı gereken masrafları için altışar aylık havaleler düzenlenip topluca vilayetlere gönderilmesi kararlaştırılmıştı. İkinci altı aylık havalenameler ise Ağustos ayı

---

[729] Bkz; **BOA, ML.d** 1174, R. 1304 (1888-89).

[730] Ayrıntı için bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, H. 18.R.1283 (18.08.1866), s. 17; **MAD** 11217, 07.M.1289 (17.03.1872).

[731] "Mal Sandıklarıyla Bank-ı Osmanî Şubeleri Beyninde Küşad Edilecek Hesab-ı Cariler Hakkında Tarifname". Diğer örnekler için bkz; **BOA, ML.MKT.d** 451, 15 Mart 1324 (28.03.1908), s. 727; **MAD** 11158, 19.S.1293 (16.03.1876); **A.MKT.MHM** 232/21, 17.S.1278 (24.08.1861); **Y.PRK.UM**, 28/53, 08.R.1311 (19.10.1893).

[732] Askerî masraflar aynı dönemde Avrupa devletleri için de önemli bir harcama alanıdır. 1860-1880 arasında İngiltere bütçesinin % 70'i askerî masraflara ve ulusal borçlara harcanmıştır. Jan Palmowski, "Liberalism and Local Government in the Late Nineteenth Century: Germany and England", **The Historical Journal**, Vol. 45, No. 2, Jun. 2002, s. 384.

[733] **BOA, Y.PRK.UM**, 28/53, 08.R.1311 (19.10.1893). Vilayet gelirleri genelde önemli miktarını askerî masrafların oluşturduğu bu havaleleri karşılamaya yetmiyordu. Örnek olarak bkz; **BOA, BEO.AYN.d** 937, 5.Ş.1283 (13.12.1866), s. 44; **BOA, Y.PRK.ML** 21/71, 17.R.1319 (03.08.1901); **BOA, Y.PRK.ASK** 206/82, 30.B.1321 (25.09.1903).

içerisinde gönderilecekti.[734] Merkezden gönderilen havalelerin ödenememesi yanında vilayet idarelerinin kronik sorunlarından biri de, maaş ödemelerinin aksaması ya da hiç yapılamamasıydı.[735] 1892 yılında Bağdat'ta maaşları ödenemeyen tahsildarlar "*adeta eşkıya hâlini*" almışlardı.[736]

Havaleler başlığının *sinîn-i atika düyûnu* biçiminde gösterilen en son kalemi; geçmiş yıllara ait olup da ancak cari yılda yapılabilen ödemelerdir. Vilayetler ayrıca, önceki yıllardan kalıp da ödeme yapamadıkları harcama kalemleri için düyûn defterleri hazırlamaktaydılar. Bu defterler, her bir sancağın her bir kazasında o yılın Şubat ayı sonuna kadar yapılan ödemeleri, Şubat ayı sonuna kadar senedi tanzim edilip de ödemesi yapılamayan masrafları ve senedi tanzim edilmeyen ama tahakkuk eden masraf miktarlarını göstermekteydi.[737]

1910 yılı itibariyle havalenameler artık eskisi gibi Hazine tarafından imla edilmeyip ilgili dairesi tarafından imla ve tanzim edilmekte ve Hazine tarafından bütçe kaydıyla tatbik edilip tasdik edildikten sonra yine ilgili dairesi tarafından defterdarlıklara gönderilmekteydi.[738] 1913 yılından itibaren vilayet idareleri tüzel kişilik kazandıklarından dolayı hususi bütçelerinden yapacakları harcamalar için artık merkezden havale beklemek zorunda değillerdi. Oysa henüz idarî hukuk açısından konumlarını kestiremeyen vilayet malî idareleri, tediye işlemi için telgraf yoluyla havale beklentilerini merkeze iletiyorlardı. Merkezden verilen cevapta, artık bütçeleri tasdik edilen vilayetlerin havale beklemeksizin "*hizmet-i hususiye masarif*"lerini yapabilecekleri belirtiliyordu.[739]

---

[734] **BOA, A.AMD.MV**, 40/18, 17.Ca.1301 (15.03.1884). Vilayetlerin 1870 yılındaki idarî, malî askerî vd. harcamaları için ilgili nezaret ve dairelerinden gönderilen ilk altı aylık havaleleri (tahsisatları) gösteren örnek bir defter için bkz; **BOA, MAD** 11700, 12.Z.1286 (15.03.1870).

[735] **BOA, Y.PRK.TKM** 48/18, 19.N.1322 (27.11.1904).

[736] **BOA, DH.MKT** 1756/100, 16.M.1308 (01.09.1890). Diğer örnekler için bkz; **BOA, A.d** 1031, 13 KS 1320 (26.01.1905), s. 194, s. 203.

[737] **BOA, TFR.I.UM** 16/1597, (Selanik, Kosova ve Manastır vilayetlerinin 1321/1905-06 malî yıllarının düyûn defteri); **TFR.I.MN** 97/9663, (Manastır Vilayeti'nin 1321/1905-06 malî yılı düyûn defteri).

[738] **Taşra Mal Sandıklarınca Büdceye Aid Tutulacak Kuyud-ı Hesabiyeye Dair Tarifname**, s. 4.

[739] **BOA, DH.UMVM** 2/17, 22.Z.1331 (22.11.1913).

3.5.3. Fevkalade Masraflar

1887 yılından itibaren yayınlanan Hazine kesin hesapları içerisinde yer alan vilayet kesin hesaplarında, fevkalade masraflar da gösterilmiştir. Bunlar, vilayet idaresinin şahıslara olan borçları (*Eşhas Zimemi*), olağan masraflar dışındaki zorunlu masraflar (*Masarif-i Mübreme*), vilayetten merkeze nakit ya da poliçe yoluyla gönderilen meblağlar (*irsalât*), devlet memurlarının maaşlarından kesilip merkeze gönderilen meblağlar (*maaş tevfikatından irsalât*), vilayetlere terk edilen eğitim ve bayındırlık hisselerinin tahsil edilmesi sırasında ortaya çıkan masraflar ve İstanbul'a gönderilen paylar (*maarif hisse-i ianesi ve menafi hisse-i ianesi*), sahiplerine geri ödenen meblağlar (*reddiyat*), vilayetin Osmanlı Bankası'ndaki hesabının gider kısmı (*hesab-ı cari*) ve *sarfı emrolunan mebaliğ'*dir.

1887 yılından itibaren hazırlanan ve vilayetlerin hesaplarını da içeren genel bütçe kesin hesaplarından önce hazırlanmış olan bazı vilayet kesin hesaplarında ve bütçelerinde de fevkalade masraflar yer almaktaydı. Örneğin, Edirne'nin 1882-83 malî yılı kesin hesaplarında fevkalade masraf olarak; Masârifât-ı Mübreme (Zorunlu Masraflar), ta'vizât (ödünç verilen miktarlar) ve irsalât (Hazine'ye gönderilen miktarlar) yer almaktadır.[740] Bu fevkalade masraflar esasta vilayet bütçelerinin kalemleri değildir. Nitekim 1888 genel kesin hesap defterinde bahsi geçen harcamalar için vilayet muvazeneleri haricinde yapılan tediyat ifadesi kullanılmıştır.[741] Dolayısıyla bu çalışmada (4. bölüm), olağan vilayet bütçelerinin kalemleri olmayan fevkalade gelir ve giderlere -muhasebe tekniği ve reel durum tespiti kaygısıyla- sayısal olarak vilayet bütçelerinde yer verilmemiştir (bkz; EK 1, Not).

Fevkalade masrafların başlıcalarından bahsetmek gerekirse; eşhas zimemi masrafları; havalesi ya da tertibi sınırlandırılmış ya da kapanmış olduğu hâlde maaş ve kırtasiye gibi çeşitli cari masraflara fazlaca ya da mükerreren verilmiş olan masraflarla, yoklaması yapılmadan muhtaçlara ödenen miktarlardır. Ayrıca idare meclisi tarafından tasdik edilmeden ödenen miktarlar, Hazine'ye gönderilen noksan

[740] **BOA, MAD** 13187, 17 Ağustos 1301 (29.08.1885).
[741] **BOA, ML.d** 1174, R. 1304 (1888-89).

irsalâtlar ve senedinin işlemi noksan yapılan giderler ve iskele, köprü gibi inşaat giderleri de eşhas zimemi kaleminde masraf olarak kaydedilmektedir.[742]

Emaneten inşa olunacak yol ve köprülere ait acil masraflar ile genellikle inşaat mahallerinde ödenmesi gereken amele ücretleri vb. masraflar ayrıntılı evrakları sonradan ibraz ve teslim olunmak üzere mutemede teslim ediliyordu. Mutemede senetle yapılan bu teslim eşhas zimemi hesabına masraf kaydedilirdi. İnşaat sonrasında mutemet tarafından evrakları teslim edildikçe teslim tarihindeki günde –ödenmeyerek artan amele ücretleri vs. masraflar varsa- eşhas zimemi hesabına irad ve yapılan bayındırlık masrafları için de Nafia Dairesi'nin hesabına masraf kaydı yapılmaktaydı.[743] Bu hesabın diğer bir kullanım şekline örnek verecek olursak; 1910 tarihli *esas defteri* tarifnamesine göre sandık emininin hesabı çıkarıldığında kasa açık verirse, açık miktar eşhas zimemi hesabının alacağına yazılırdı.[744]

Reddiyat hesabı, henüz bulunamamış/tespit edilememiş varislere ait olup emaneten beytülmala alınan tereke esmanıyla yave hayvan bedeli ve önceden tahsil olunup sonradan sahiplerine reddi (geri verilmesi) gereken miktarları içermektedir.[745] Bu fevkalade hesabın işleyişi oldukça basitti. Örneğin kendisinden fazla vergi tahsil edilen mükellefe ödediği fazla kısım geri verilerek, bu miktar masraf biçiminde *reddiyat* hesabına kaydedilmekteydi.[746]

Masârif-i Mübreme; mal sandıklarından yapılacak masrafların günü gününe kaydolmasına dair 25 Şubat 1888 tarihli talimatta belirtildiği üzere, vilayetlerde bütçede tahsisatı olmadığı hâlde, daireler tarafından yapılması gereken zorunlu ve acil masrafları göstermektedir. Bu masraflar yapıldığı gün ilgili dairesinin hesabına kaydedilip bu miktarın daire tahsisatından tenzil edilmesi ve masraf kaydedilmesi gerekiyordu (md. 2 ve 3). Yine aynı talimata göre, bir mahalde firari veya hasta bir askerin sevki gibi acil ve zorunlu harcama durumunda havalesiz masraf yapma

[742] **BOA, ML.d** 1422, 04.06.1321 (28.08.1903); **ML.d** 1286, H. 20.08.1318 (13.12.1900).
[743] **1325 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, s. 6, md. 18.
[744] **Taşra Mal Sandıklarında Tutulacak Esas Defterinin Suret-i Kaydına Dair Tarifname**, s. 9.
[745] Bkz; **BOA, İ.MMS** 66/3101, 25.R.1297 (06.04.1880).
[746] **BOA, TFR.I.KV** 158/15790, 07.Ra.1325 (20.04.1907).

zorunluluğu doğarsa, mahallin en büyük mülkî amirinin emri ve idare meclisinin tasdikiyle bin kuruşa kadarlık masraf yapılabilecek ve masraf cetvelinde tediyat-ı mübreme kısmına kaydedilecekti. Bu masraf, Hazine'ye gönderildiğinde ilgili dairenin tahsisatından mahsup edilecekti (md. 10).[747]

İrsalât kaleminden bahsedersek; çalışmanın ikinci bölümünün malî tevzin bahsinde açıklandığı üzere, vilayetlerde toplanılan gelirler mahallî masraflara ve merkezî kurumların havale ettiği masraflara harcanarak merkeze, arta kalan kısmın *irsalalatı* yapılırdı. Bu miktarların gönderildiği maliye birimi dönem sonunda merkezdeki Vezne-i Umumiye'dir. Doğal olarak, vilayet mal sandığı açık verdiğinde Vezne-i Umumiye'den de vilayete para gönderilmekteydi. Osmanlı Bankası şubesi olan yerlerde paralar bu şubeler yoluyla gönderilir, şube olmayan yerlerde ise vilayetlere "grup halinde nakd" irsal edilirdi. Merkezden taşraya irsalât yapılacağı zaman; bir heyet huzurunda üç kıta zabıt evrakı tanzim edilirdi. Bunlardan ilki, paranın gönderildiği yere irsal edilir, ikincisi evrak-ı müsbitesine eklenir, üçüncüsü baş veznedar tarafından saklanırdı. Taşradan merkeze irsalât yapılacağı zaman da, Muamelat-ı Nakdiye Müdürü'nün taşra maliye memuruna verdiği emir sonrasında aynı prosedür izlenirdi.[748] Doğal olarak, üçüncü zabıt evrakını saklayacak kişi, bu kez sandık emini olmalıdır.

Yirminci asrın başlarında, taşrada teftişler sonucu ortaya çıkan para nakli konusundaki ilginç bir uygulama Maliye Nezareti'nin dikkatini çekmişti. Şöyle ki, banka şubesi olmayan ve postası da emanet kabul etmeyen yerlerde, bazı kişiler uzak yerlerde olan kimselere göndermek istedikleri meblağı ikâmet ettikleri yerin mahallî mal sandığına teslim ediyor ve paranın teslim edileceği kişinin bulunduğu mahallî mal sandığınca da *irsalât* kaydı yaptırmak suretiyle ödeniyor ve böylece para, kaydi bir biçimde gönderilmiş oluyordu. Bu işlemler sonucunda parayı gönderen kişinin

[747] **Düstur**, T: 1, C: 5, s. 1050-1054; **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 3, 25 Şubat 1888, s. 93-103. Aslında taşradaki malî işlemlerin günlük kayıtları Osmanlı arşiv kayıtlarında görülebilmektedir. "*Vâridât-ı Yevmiye Defteri*" vilayetlerde her gün tahsil edilen gelirleri günü gününe göstermektedir. Ancak yukarıda bahsettiğimiz talimatla bu işlem daha formel bir hâle getirilmiştir. Örnek bir vâridât (gelir) yevmiye defteri için bkz; **BOA, MAD** 10708, 14.Z.1286 (17.03.1870); "Masraf yevmiye defteri" için bkz; **MAD** 10526, R. 1282 (1866-67). "Umur-ı Maliyeye Dair Nizamname-i Mahsusa"da; gelir ve giderlerin günlük olarak tutulduğu bu defterler "*ruznamçe defterleri*" olarak anılmıştır. Bkz; **Düstur**, T: 1, C: 2, s. 4-21, md. 19, md. 22, md. 27 (Tarihsiz).

[748] Mihran Efendi, **a.g.e.,** s. 99-100, s. 104-105.

bulunduğu mal sandığı, yapılan teslim sonucu gelir elde etmiş gibi oluyor; para gönderilen kişinin bulunduğu yerdeki mal sandığı ise gider yapmış gibi görünüyordu. Burada aslında Hazine'nin -ödenmeyen işlem maliyetinden (transaction cost) başka- bir malî kaybı ya da kazancı yoktu. Çünkü bir mal sandığının gelir kaydı diğer bir mal sandığının irsalât (gider) kaydı sonucu mahsup edilmiş oluyordu. Ancak Maliye Nezareti, mal memurlarının bu gibi işlerle meşgul olmamaları ve başka yönde emir gelmeden bu tarz işlemleri yapmamaları konusunda uyarıda bulunmuştu.[749]

Taşra gelirlerinden İstanbula'a gönderilen miktarların bir kısmı merkezî idarelerde çalışanların maaşları için ayrılıyordu. Merkezî idare düzenli olarak yapılmak zorunda olan bu cari harcamalara özellikle dikkat ediyordu. 1882 yılında Kastamonu Vilayeti'ne gönderilen yazıda merkezî maaşlar için ayrılan ve gönderilecek olan meblağların diğer havaleler karıştırılmayarak ayrıca ve öncelikli olarak irsal edilmesi isteniyordu.[750] Taşra ve merkezî idare arasındaki organik ilişki malî açıdan da iki idareyi de birbirine bağımlı kılıyordu. Merkeze daha fazla para gönderilmesi gerekliliği doğal olarak vilayet maliyesini yıpratacaktı. Örneğin, Konya vilayet idaresi; vilayet ağnam gelirinin tümünün Hazine'ye gönderilmesi ve aşar gelirinin harp tazminatına karşılık tutulması yanında, bakaya gelirinin de tamamen Hazine'ye gönderilmesi istenildiği için malî açıdan büyük sıkıntı çekiyordu.[751]

1902 yılı başından itibaren tahsil edilen gelirlerin nasıl sarf edileceği konusunda Meclis-i Vükela tarafından önemli kararlar alınmıştı. Buna göre, cari yıl içerisinde geçmiş yıllardan kalan bakayaların tahsilâtı önceden olduğu gibi geçmiş yılların masraflarına harcanacaktı. Bununla birlikte cari yıl tahsilâtının bir kısmı da gelecek yıla kalacağından; geçmiş yıllar bakaya tahsilâtının % 50'si yine geçmiş yılların bakaya masraflarına ve aynı zamanda askerî personelin maaşlarına harcanacaktı. Geriye kalan diğer % 50'lik kısım ise cari masraflara ayrılacaktı. Nüfus, orman, maadin ve tapu hâsılatlarıyla, askerî teçhizat ve maarif sandığı gelirleri, mahkeme hâsılatı ve tekaüd sandıklarına ait kesintiler bu kararın istisnalarını oluşturuyordu. Çünkü bu gelirler ilgili dairlerine aitti ve direkt olarak

[749] **1327 Tarihli Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası**, 27 Nisan 1327 (10.05.1911), s. 26-27.
[750] **BOA, BEO.VGG.d** 931, 12.KS.1297 (24.01.1882), s. 94.
[751] **BOA, DH.TMIK-S** 24/92, 23.Z.1316 (04.05.1899).

merkeze gönderilmek zorundaydı.[752] Bu kararla birlikte taşrada acil ve zorunlu masraflara belli kotalar dâhilinde izin verilmekteydi. Şöyle ki, vilayet merkez sancaklarında onar bin, bağlı sancaklarda beşer bin ve müstakil sancaklarda ise yine onar bin kuruşluk acil ve zorunlu masraflar merkezden izin alınmadan –sonradan merkezi bilgilendirmek ve tahsisattan mahsup edilmek üzere- yapılabilecekti.[753] 1902 yılında malî durumun gittikçe kötüleşmesi ve taşrada ödemelerin usulsüzce yapılması harcamaların belli oranlar dâhilinde yapılması kararını gündeme getirmişti. Buna göre, mülkî masraflara % 60, askerî tahsisatın muayyenat kısmı dışındaki masraf konularına yine % 60 ve askerî muayyenat kısmına ise % 65 oranında ödeme yapılması kararlaştırıldı. Merkeziyet usulünün Said Paşa tarafından doruğa çıkarıldığı bu dönemde alınan, harcama oranı ve harcama izni kararları sonrasında her taraftan şikâyetler yağmaya başlamıştı. En büyük şikâyet ise Konya ve Aydın valilerinden gelmişti. Ancak Said Paşa, vilayetlerde biriken bakayanın tahsiline yeterince özen gösterilmediğini ve devlet gelirinin taşradakiler tarafından kuralsız ve usulsüz biçimde harcandığını öne sürerek itirazlara karşı çıkıyordu.[754] Said Paşa'nın şikâyetlerinden dolayı yakındığı dönemin Aydın Valisi Kamil Paşa ise belirlenen bu oranlar ve merkeziyet usulüyle taşradaki gelir ve giderlerin kontrol altına alındığını kabul ediyordu. Ancak, bu uygulamanın merkezin malî darlığını hafifletecek yerde bu darlığın vilayetlere kadar genişlemesine sebep olduğu kanısındaydı.[755] Aynı dönemde (9 Mayıs 1901-12 Mart 1902) Selanik Valiliği yapan ve aynı dertten muzdarip olan Tevfik Biren de, Said Paşa'nın bir sorun ortaya çıktığında sorumluluğu başkalarının üzerine atmaktan ve Sadaret makamında oyalanmaktan başka bir şey yapmadığını öne sürmekteydi.[756]

1903 yılı için de aynı karar tekrarlanmıştı. Ancak uygulamada durum farklıydı; merkezin talebine taşrada pek de kulak asıldığı söylenemezdi. Çünkü bir kısım memurlar bu kararı uygulamaktan imtina ediyor, bir kısmı tebliği anlamadığı için zaten uygulayamıyordu. Bazı yerlerde ise kaymakamlar maaşlarını gerçek

[752] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 9, 25 Şubat 1317 (10.03.1902), s. 93-95.
[753] Bkz; **a.a.b.**
[754] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 175-178.
[755] **Kamil Paşa'nın Ayan Reisi Said Paşa'ya Cevabları**, Def'ayı Saniye, Konstantiniye, Matbaa-i Ebuzziya, 1328, s. 45.
[756] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 215.

miktarından fazla almak için mal memurlarını sürekli olarak tazyik edip çalışamaz durumda bırakıyordu.[757] 1906 yılı için yine benzer bir karar alınmıştır. Buna göre, taşrada bakaya tahsilâtının % 60'ı direkt olarak askerî erzak müteahhitlerinin geçmiş yıllardan kalan alacaklarına verilecekti. Ancak geçmiş yıllara ait bakayaların tahsil edilememesi ve dolayısıyla bu yıllara ait borçların hep ertesi yılın (cari yılın) gelirlerinden karşılanması sebebiyle, 1906 yılında da müteahhitlerin geçmiş yıllardan kalan alacaklarının bu yılın geliriyle ödenmesini zorunlu kılıyordu. Dolayısıyla, cari yılın ödenemeyen müteahhit alacakları da otomatikman gelecek yıla sarkıyordu.[758] Her ne kadar arzu edilen sonuca ulaşılamasa da bu uygulama, merkezî idarenin hem giderlerin hem de merkeze yapılan irsalâtların belli bir standardizasyon çerçevesinde yapılması amacı açısından önemlidir.

Vilayet bütçelerinin gelir kalemlerini açıklarken değindiğimiz hesap karışıklığı ve yolsuzluk gibi sorunlar doğal olarak vilayet giderleri yapılırken de yaşanıyordu. Kosova Vilayeti'nde askerî masraflar, oraya gönderilen memur tarafından tespit edilmeye çalışılmış, ancak farklı tarihlerde düzenlenen belgelerin hiçbirinin birbirini tutmadığı ve aralarında da fahiş farklar olduğu görülmüştü. Dolayısıyla, Seraskeri'nin merkezde tutulan havale kayıtlarına müracaat edilecekti.[759] Konya Vilayeti'nde şose yolların yapımı ve onarımı için düzenlenen eksiltmede suistimal yapıldığı için eksiltme feshedilmiş ve yenisinin yapılması kararlaştırılmıştı.[760] Başka bir örnekte, Kastamonu Vilayeti'nde maarif hisse-i ianesinin eğitim masraflarına harcanmaması ahalinin şikâyet konusuydu.[761] Düzce Kazası (Bolu) mal sandığını teftiş eden maliye müfettişi, sandık emininin kendi başına yaptığı harcamalar yanında, memur maaşlarını ödediğini iddia ettiği senetsiz harcamalarını da tespit etmişti. Bu tür harcamalar sebebiyle mal sandığı açık

[757] **BOA, DH.MKT** 848/53, 19.S.1322 (05.05.1904). Ayrıca, 1903 yılında alınan bir kararla, 1901-02 malî yılı sonuna kadar birikmiş giderlerin bir sonraki emre kadar dondurulması, bakaya tahsilâtının tamamen yapılarak 1902 yılı tahsilâtından da % 50'sinin o yıla ait birikmiş giderlere harcanması ve geriye kalanının da Hazine'ye gönderilmesi isteniyordu. **BOA, BEO** 2119/158906, 23.R.1321 (19.07.1903).

[758] "Sinîn-i Sabıkaya Ait Düyûn-ı Emiriyyenin Suret-i Tesviyesi Hakkında İrade-i Seniyye", **Düstur**, T: 1, C: 8, 26.M.1324 (22.03.1906), s. 461-462.

[759] **BOA, Y.MTV** 238/90, 14.L.1320 (14.01.1903).

[760] **Bursa Gazetesi**, No: 133, 2 Ağustos 1309 (14.08.1893), s. 5.

[761] **BOA, DH.MKT** 1467/37, 16.Ra.1305 (02.12.1887).

veriyordu.[762] Halep Vilayeti'nde de merkezden direktif gelmemesine rağmen ağnam gelirleri jandarma masraflarına harcanmıştı. Maliye Komisyon-ı Âlisi, harcanan bu gelirin tekrar yerine konulmasını istiyordu.[763]

İdarenin içine düştüğü etkinsizlik-yolsuzluk girdabını anlatması bakımından 1890'ların başında Edirne'de yaşanan bir olay da önemlidir. Ebubekir Tepeyran vali vekilliği döneminde Kırklareli-Tırnavacık arasındaki yolun yapımında yolsuzluk yapıldığı bilgisini alınca Nafia Nezareti'nden müfettiş gönderilmesini talep etmiş, gelen müfettiş ise yolun kurallara uygun biçimde yapıldığı ve teknik olarak bir sorun olmadığını bildirmişti. Tepeyran, yolun bozukluğu ortadayken müfettişin neden böyle bir rapor yazdığını araştırdığında, müfettişin aslında önceki yıl bu yolun yapımını üstlenenlerden biri olduğu ve "*rüşvetle elde ettiği paraların tesiriyle müfettişliğe*" terfi ettiği ortaya çıkmıştı. Merkezî idare ise, bu konuda bilgilendirildiği hâlde hiçbir müdahalede bulunmamıştı. İronik olan ise Tepeyran'ın yirmi yıl sonra vali olarak atandığı Beyrut'ta aynı müfettişi başmühendis olarak görmesiydi.[764]

3.6. 1913 Yılından İtibaren İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) Bütçelerinin Gider Kalemleri

1913 yılından itibaren tüzel kişiliğe sahip olan vilayet özel idarelerinin hazırladıkları adi bütçelerin gider kalemleri; memur maaş ve masrafları, tahsil masrafları, yol- köprü masrafları, eğitim masrafları, vilayete ait emlak ve akarın tamir masrafı, hayır ve sağlık kurumlarının masrafları, vadesi gelmiş olan borç taksitleri, matbaa ve gazete masrafları, vilayet idaresinin cari masrafları ile vilayetin hususi vazifelerine dâhil veya kanunlar ile vilayete bırakılmış hizmetlerin daimi masrafları gibi kalemlerden oluşmaktadır.[765]

---

[762] **Kastamonu Gazetesi**, No: 811, 11.TS.1889. Taşrada mülkî ve malî memurlarla amirlerin yaptıkları diğer harcama yolsuzlukları için bkz; **BOA, A.MKT.ŞD** 86/82, 29.Z.1305 (06.09.1888); **ML.MKT.d** 456, 10 Temmuz 1324 (23.07.1908); **Y.MRZ.d** 12669, 25.TE.1320 (07.11.1904).

[763] **BOA, ML.MKT.d** 451, 3 Mayıs 1324 (16.05.1908), s. 711.

[764] Tepeyran, **a.g.e.,** s. X, s. 186-189. Kudüs'te gerçekleşen benzer bir olay için bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 181.

[765] "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kânûn-ı Muvakkatı", **Düstur**, T: 2, C: 5, s. 186-216, 13 Mart 1329 (26.03.1913). 1913 sonrası vilayet giderlerine örnek olarak bkz; **Hüdavendigar, 1329 Senesi Meclis-i Umum-i İctimaının Zabıtname ve Mukarreratı,** Bursa, Hüdavendigar Matbaası,

Vilayet idareleri 1913 yılında kendilerine verilen yeni konumlarıyla, günümüze kadar geçen sürede -belediyelerin tersi biçimde- hem gelir hem de gider açısından -reel olarak- giderek küçülmüşler; yatırımcı-harcamacı kimliklerinden uzaklaşmışlardır. Yukarıda bahsedilen gider kalemlerinden de anlaşılacağı üzere; 1913'teki yasa ile vilayet idarelerine görev alanları olarak temel anlamda; ekonomik (tarım, ticaret, sanayi ve hizmet) nitelikli görevler yanında ulaşım, eğitim ve sağlık gibi görevler yüklenmiştir. Ancak Cumhuriyetin ilanıyla bu ekonomik ve sosyal hizmetlerin uzman bakanlıkların sorumluluğuna kaydırılması, hizmet sektörü bağlamında tanınan izin-ruhsat verme yetkisinin de belediyelere verilmesiyle il özel idarelerinin yetki ve görev alanı gittikçe daralmıştır. Sonuçta bu hizmetlerin yerine getirilmesinde fiili olarak ancak "yardımcı kuruluş" statüsüne düşürülmüşlerdir. Dolayısıyla il özel idarelerine kalan esas görev alanı olarak bayındırlık ve eğitim hizmetleri kalmıştır. Bununla birlikte, bayındırlık ve eğitim hizmetlerinin diğer alanlara göre nispi ağırlığına rağmen; 1950 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün kurulması, il özel idaresinin bayındırlık alanındaki etkinliğini de azaltmıştır. Yine günümüzde eğitim alanında Milli Eğitim Bakanlığı'nın etkinliği sebebiyle, il özel idarelerinin bu konudaki görevleri okul-derslik yapımıyla sınırlıdır.[766] Aslında Cumhuriyetin ilk yıllarından beri mahallî idarelerin çeşitli hizmetlerinin merkezî idare tarafından yapılması, Osmanlı'dan devralınan mevcut mahallî idare yapısının zayıflığından kaynaklanmaktadır. Mahallî idareler yeterli kaynak ve personele sahip olmadıkları için bu yola başvurulmuştur.[767] 1913 yılından önce tüzel kişilik hakkı tanınmayan ve kendine ait bütçesi olmayan bir mülkî idare sisteminin, savaşların yaşandığı ve Osmanlı'nın çöküşünün hızlandığı bir dönemde yeterli kaynak ve etkinliğe sahip olması da zaten beklenmeyen bir durumdur. Dolayısıyla baştan itibaren rasyonel bir politika güdülmediği için, bu zayıf yapının Cumhuriyet Türkiye'sine aktarılması da kaçınılmaz olmuştur.

1330/1914, bkz. Bütçe eki. Özerk Mısır Eyaleti ve Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan diğer ülkelerdeki vilayetlerin gider kalemleriyle karşılaştırma yapmak için bkz; **EK** 10-16.

[766] Birgül Güler, "İl Özel İdare Harcamaları: 1925 - 1990", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 4 S: 3, Mayıs 1995, s. 11, s. 14-16.

[767] Kamil Mutluer ve Erdoğan Öner, **Teoride ve Uygulamada Mahallî İdareler Maliyesi,** İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 248.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

VİLAYET BÜTÇELERİNİN ANALİZİ

4.1. Vilayet Gelir-Gider Verilerinin Tespit ve Değerlendirme Sorunları

Osmanlı vilayetleri için malî içerikli panel verilere ulaşmak oldukça güçtür. Günümüz Türkiye'sinde de birçok ekonomik ve malî konuyla ilgili zaman serileri oluşturulabilmekle birlikte hala panel verilerin oluşturulması ve yayınlanmasında sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu sebeple vilayetlerin ekonomik ve malî verileri günümüzde de eksiktir ve zaman serileri oluşturabilecek kadar çeşitli değildir. Dolayısıyla Osmanlı vilayet bütçeleri için arşiv kayıtlarından bu verilerin tespit edilmesi ve bir araya getirilmesinin zorluğu[1] doğal karşılanmalıdır. Osmanlı merkezî idaresiyle taşra idareleri arasındaki iletişim eksikliği, vilayetlerde her zaman bütçe düzenlenememesi ve arşivlerde de birçok malî kaydın henüz tasnif edilmemiş olması bu zorluğu doğuran en önemli sebeplerdir. Bu sebeplerden dolayı, 1864-1913 dönemi için araştırma alanımız içerisinde yer alan dokuz vilayetin tüm bütçelerine ulaşma imkânı bulunamamıştır. Bunun yanında Osmanlı arşivlerinde dolaylı ya da dolaysız yoldan vilayetlerin malî kayıtlarını içerebilecek birçok fon taranarak belli trendler oluşturulabilmiştir. Gelir-gider verilerinin elde edilmesinde Osmanlı arşivlerinin yanında, II. Meşrutiyet döneminde hazırlanmış istatistik yayınlardan, Osmanlı Bankası kütüphanesinden, İngiliz arşivlerinden, çeşitli matbu eserlerden, İngiliz parlamentosu yayınlarından, Selanik Vilayeti için ayrıca Fransız arşiv kayıtlarından ve nihayet vilayet salnamelerinden yararlanılmıştır. Vilayet salnameleri gelirler açısından nispeten güvenilir veriler sunmakla birlikte giderler açısından eksik bilgiler vermektedir. Çünkü salnamelerde gösterilen vilayet giderleri genellikle mahallî masraflardan oluşmakta; havale masrafları ile irsalât bilgilerini

[1] Gerçekte 19. asırda Avrupa ülkelerindeki taşra idarelerinin mali verilerine ulaşmak da kolay değildir. Goschen yerel vergileme üzerine Avrupa devletlerini karşılaştırdığı raporunda bu olumsuz duruma değinmiştir. Bkz; George J. Goschen, **Reports and Speeches on Local Taxation**, London, McMillan and Co., 1872, s. 2-3 vd.

içermemektedir. Bu sebeple salnamelere[2], özellikle vilayetlerin tahmini gelir bütçeleri için başvurulmuştur.

Vilayet salnamelerinin Hicri veya Rumi tarihli yayınlanmış olmalarına ve malî verilerin de Rumi tarihli olarak gösterilmesine dikkat edilmediği için yapılan bazı çalışmalarda yanlış yorumlarda bulunulmaktadır. Justin McCarthy Hüdavendigar Vilayeti salnamelerinde yer alan vilayet bütçelerinin, salnamenin kapağında yazan tarihten genellikle iki-üç yıl önceki bilgileri verdiğini ileri sürmüştür.[3] Oysa bu bilgiler önceki yıllara ait değil; salnamedeki Hicri tarihin karşılığı olan Rumi tarihle verilen malî bilgilerdir. Vilayet salnamelerinde malî konulardan bahsedilirken ve veriler sunulurken -merkezî idarenin yaptığı gibi- Rumi tarihler kullanılmıştır. Örneğin, Hüdavendigar Vilayeti'nin H. 1325 (1907) yılı salnamesi içerisinde yer alan R. 1323 (1907) tahmini gelir ve gider verileri aslında iki yıl öncesine ait veriler değil, yine 1907 yılına ait tahmini verileri içermektedir. Zira görüldüğü üzere 1325 Hicri yılı 1323 Rumi yılına denk gelmektedir.[4] Salnamelerdeki malî verilerin Rumi tarihli olduğuna dair diğer bir kanıt olarak yine aynı salnameden bir örnek gösterebiliriz. Hüdavendigar Vilayeti'nin 1325 salnamesinde "*maarif hisse-i ianesi* ve *zebhiye resm-i munzamı"nın* sırasıyla 1300 ve 1319 yıllarında ihdas edildiği belirtilmektedir.[5] Verilen bu tarihleri arşiv kayıtlarından ve diğer kaynaklardan teyit edebiliriz; gerçekten maarif hisse-i ianesi Rumi 1300 (1884) yılında alınmaya başlanmıştır.[6] R. 7 Nisan 1319 (20 Nisan 1903) tarihli iradeyle de Anadolu'nun diğer vilayetlerinde de zebhiye resmi munzamı tahsiline başlanmıştır.[7] Bu sonuçlar salnamelerdeki malî bilgilerin Rumi tarihle verildiğini doğrulamaktadır.

---

[2] Örnek olarak bknz; **1326 Salname-i Vilayet-i Aydın**, Def'a 25, H. 1326, s. 759; **1322 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, Def'a 31, H. 1322, s. 328; **1312 Salname-i Vilayet-i Erzurum**, Def'a 12, H. 1312, s. 265.

[3] Justin McCarthy, **Muslims and Minorities: The Population of Ottoman Anatolia and the End of The Empire**, New York, State University of New York, 1983, s. 44, dipnot 4.

[4] Bkz, **1325 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, Def'a 34, H. 1325, s. 342.

[5] **1325 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, s. 341.

[6] **BOA, Y.A.Res** 27/24, (1300-01/1884-85 malî yılı genel bütçesi).

[7] **İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909**, Çev.: Fehmi Tümer, Ankara, TC Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koor. Kur. Baş. Yay., 2000, s. 321; Abdurrahman Vefik (Sayın), **Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 1999/352, 1999, s. 587-588.

Diğer vilayet salnamelerinde de durum aynıdır; malî veriler Rumi tarihle ve genellikle tahmin şeklinde verilmiştir. Kısaca, salnamelerdeki vilayet bütçeleri –genellikle- salnamenin yayınlandığı aynı yılın tahmini verilerini içermektedir.[8] Bazı salnamelerde ise geçmiş yılların malî verisi yer alabilmektedir. Örneğin 1874 tarihli Kastamonu Vilayeti salnamesinde 1873-74 malî yılına ait gelirler gösterilmiştir.[9] Selanik Vilayeti'nin 1893 yılına ait salnamesinde 1892-93 malî yılına ait gelir ve giderlerin tahakkuk[10] değerleri verilmiştir. Bu salnamede verilerin Rumi tarihle gösterildiği açık biçimde yazılmıştır.[11] Bazı salnamelerde ise gelir ve giderlerin hangi tarihe ait olduğu açık biçimde yazılmamıştır.[12]

Yukarıda bahsedilen genel sorunlar haricinde, dikkat edilmesi gereken diğer bir husus ise bazı vilayet salnamelerinin üzerinde bulunan basım tarihinin Rumi takvimle gösterilmiş olabileceğidir. Dolayısıyla bu salnamelerdeki gelir-gider tahminleri salnamenin basım tarihiyle aynıdır ve genelde tahmini değerleri içermektedir. Rumi tarihli salnamelere birkaç örnek verecek olursak; Hüdavendigar Vilayeti'nin R. 1306 (1890) ve R. 1307 (1891) malî yılları için basılan salnameler aynı yılda tahsil edilecek gelirlerin ve yapılacak giderlerin tahminlerini içermektedir.[13] Bununla birlikte vilayet salnamelerini kullanan bazı çalışmalarda, yukarıda bahsedilen tahmini verilerin gerçekleşmiş değerleri gösterdiği ve ayrıca bütçelerin de gelir fazlası verdiği sanılarak vilayetin malî durumunun iyi olduğu

[8] **1292 Edirne Vilayeti Salnamesi**, Def'a 6, H. 1292, s. 122; **1303 Sene-i Hicriyesine Mahsus Salname-i Vilayet-i Hüdavendigar**, Def'a 13, s. 98-99.

[9] **1291 Kastamonu Vilayeti Salnamesi**, Def'a 6, H. 1291, s. 166-167.

[10] Krşlştrnz; **BOA, ML.d** 1206 (1308-09 malî yılı kesin hesapları).

[11] **1311 Selanik Vilayeti Salnamesi**, Def'a 12, H. 1311, s. 523. Selanik Vilayeti'nin H. 1312/R.1310 (1894) yılına ait salnamesinde de vilayet gelirlerinin R. 1309 (1893-94) malî yılına ait hem tahakkuk hem de tahsilât değerleri verilmiştir. **1312 Selanik Vilayeti Salnamesi**, De'a 13, H. 1312, s. 518-528.

[12] **1303 Selanik Vilayeti Salnamesi**, Def'a 9, H. 1303, s. 504.

[13] Bkz; **1306 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, Def'a 17, 1306 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir, s. 220; **1307 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, Def'a 18, 1307 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir, s. 234. Edirne Vilayeti'nin de 1313-14, 1314-15 ve 1316-17 malî yıllarında hazırlanan salnameleri Rumi tarihlidir. Bkz; **1313 Salname-i Vilayet-i Edirne**, Def'a 23, R. 1313; **1314 Salname-i Vilayet-i Edirne**, Def'a 24, R. 1314; **1316 Salname-i Vilayet-i Edirne**, Def'a 26, R. 1316. Aydın Vilayeti'nin 1303 (1887) ve 1304 (1888) tarihli salnameleri de Rumi tarihlidir. Bkz; **1303 Aydın Vilayeti Salnamesi**, Def'a 9, R. 1303; **1304 Aydın Vilayeti Salnamesi**, Def'a 10, R. 1304. Yine Konya Vilayeti'nin Def'a 29 numarasıyla yayınlanan salnamesi Rumi 1322 tarihlidir. **1322 Konya Vilayeti Salnamesi,** Def'a 29, R. 1322.

yorumları yapılmaktadır.[14] Oysa salnamelerde görülen mahallî masraflar vilayette yapılan harcamaların sadece bir kısmını göstermektedir. Merkezî kurumlar tarafından çeşitli masraf konuları için harcanmak üzere vilayete gönderilen havale miktarları ise genelde salnamelerde yer almamaktadır. Bazı vilayet salnamelerinde yer alan vilayet bütçelerinde askerî havaleler gösterildiği, çoğunda ise hiç gösterilmediği dikkate alınarak; havalelerin gösterilmediği yıllarda bu masrafların başka kaynaklardan karşılandığı sanılmaktadır.[15] Oysa vilayetlerin esas anlamda yüklü harcamalarını oluşturan ve vilayet gelirlerinden karşılanan havaleler her yıl yapılan düzenli harcamalardır. Fakat genellikle salnamelerde ve salnameleri kaynak olarak kullanan İngiliz arşivi belgelerinde bu veriler ya eksik biçimde gösterilmekte ya da hiç gösterilmemektedir. Dolayısıyla vilayet bütçelerinin sanıldığı gibi sürekli olarak büyük miktarlı gelir fazlaları verdiği vaki değildir.[16]

İngiliz arşiv belgelerindeki Osmanlı vilayet bütçelerinin kaynak olarak kullanılmasını riskli hâle getiren diğer bir husus, verilerin başka tarihlere ait olma ihtimalidir. Örneğin, Aydın Vilayeti'ndeki İngiliz konsolosunun 1309 (1893-94) malî yılı için verdiği vilayet gelirleri aslında 1303 (1887-88) malî yılı için hazırlanan vilayet salnamesindeki verilerle aynıdır. Yani defterdar, bütçe verisini teslim ederken aslında altı yıl öncesine (1887) ait toplam gelir miktarını, konsolosa 1893 yılının geliriymiş gibi göstermiştir.[17]

Osmanlı döneminde vilayet bütçelerini temin edip hükûmetlerine rapor eden İngiliz konsolosları verilerin temini konusunda şikâyetçidir. Çünkü malî veriler

---

[14] Bu tarz bir hatalı yorum için bkz; Selda Kılıç, "Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri", **A.Ü.Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Araştırmaları Dergisi**, S: 31, C: 20, Ankara, 2000, s. 197-202.

[15] Böyle bir yorum için bkz; Davut Hut, **"**Musul Vilayeti'nin İdari, İktisadi ve Sosyal Yapısı (1864-1909)", İstanbul, M.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, Yakınçağ Tarihi Bilim Dalı, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 2006, s. 87-88.

[16] Örnek olarak bkz; **1311 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, Def'a 20, H. 1311, s. 304-305 (1309/1893-94 malî yılı gelir-gider); **FO** 195/1838 (1311 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi verilerine dayanmaktadır). Her iki kaynağı bütçe kalemleri itibariyle krşltrnz; **BOA, ML.d** 1240, R. 1309 (1893-94). Askerî havalelerin gösterildiği vilayet salnameleri de mevcuttur. Bir örnek olarak bkz; **1316 Bağdat Vilayeti Salnamesi**, Def'a 14, H. 1316, s. 285.

[17] **FO** 195/1850, 25 June 1893. Krşlştrnz; **1303 Aydın Vilayeti Salnamesi**, Def'a 9, R. 1303 (1887-88), s. 168-169.

defterdarlardan "*zorlukla"* ve "*gecikmeli"* olarak alınabilmektedir.[18] Konsoloslar bazen defterdarlardan eksik bilgi aldıklarını belirtmişlerdir. Aydın Vilayeti'ndeki İngiliz konsolosuna göre, vilayetteki yetkililer vilayetin 1898 yılı giderleri hakkında bilgi vermeyi reddetmişler; gerekçe olarak da İstanbul'dan aldıkları emirleri uyguladıklarını öne sürmüşlerdi.[19] Bununla birlikte, kimi zaman konsoloslar kendilerine sunulan bütçelerde gösterilmeyen mahallî masraf dışındaki merkezî kurumların taşra birimlerinin yaptıkları bazı masrafları (havale miktarlarını) kendi imkânlarıyla tespit edip hazırladıkları bütçe tablolarına eklemişlerdir.[20]

Konsolosların temel görevi ülkelerinin ekonomik, ticarî ve siyasî çıkarlarını korumaktır. Dolayısıyla konsolosların ilgi alanlarını temelde ticaret, adalet ve siyaset konuları oluşturmaktadır.[21] Bu sebeple konsolos raporları -ulaşabildiğimiz bazı raporlar[22] dışında- genelde vilayet maliyesi hakkında dolaylı bilgiler içermektedir. Belli bir formatı olmayan ve süreklilik arz eden bu raporlar; ithalat, ihracat, üretim, nüfus, eğitim, ulaştırma, madencilik, sanayi, ziraat, fiyatlar ve ücretler gibi sosyoekonomik ve ticarî bilgiler içermektedir.[23] Bazı raporlarda yer verilen malî bilgiler de diğer konular arasına serpiştirilmiş özet bilgiler içermektedir. Ayrıca yukarıda değindiğimiz; İngiliz arşivlerindeki konsolosların gönderdikleri vilayet bütçeleri gibi ayrıca hazırladıkları bu raporlar da çoğunlukla vilayet salnamelerindeki

[18] **FO** 195/2030, 6 June 1898; **FO** 195/2065, 30 Oct.1899.
[19] **FO** 195/2065, 30 Oct.1899.
[20] **FO** 195/2030, 6 June 1898; **FO** 195/2065, 30 Oct.1899.
[21] Uygur Kocabaşoğlu, **Majestelerinin Konsolosları, İngiliz Belgeleriyle Osmanlı İmparatorluğu'ndaki İngiliz Konsolosları (1580-1900)**, İstanbul, 1. Bası, İletişim Yay., 2004, s. 179-181, s. 197-212. Konsolos raporlarının daha çok ticarî konuları içerdiği; bu raporlar için oluşturulmuş geniş hacimli indekslerden de takip edilebilir. Bkz; **Index to Consular Reports, Index to Reports of His Majesty's Diplomatic and Consular Representatives Abroad on Trade and Subjects of General Interest (with Appendix)**, 1904, London, Printed for His Majesty's Stationery Office, Darling & Son Ltd., 1905.
[22] Kayseri Sancağı'nın malî durumu hakkında konsolos yardımcısının hazırladığı ayrıntılı rapor için bkz; Ferdinand Bennet, "General Report by Lieutenant Bennet on the Sandjak of Kaisarieh", **Turkey, No: 6, Further Correspondence Respecting the Condition of the Populations in Asia Minor and Syria,** Presented to both Houses of Parliament by Command of Her Majesty**,** Oct. 1880, s. 268-277.
[23] "Report for the Year 1906 on the Trade and Commerce of the Vilayet of Aleppo**", Diplomatic and Consular Reports, Turkey**, Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty, No: 3838 Annual Series, June, 1907; Ergun Türkcan, "İngiliz Konsolosluk Raporlarına göre: Ondokuzuncu Yüzyılın İkinci Yarısında Bursa", **Tarih ve Toplum**, C: 4, S: 24, Aralık 1985, s. 386.

gelir-gider verilerini içermektedir.[24] Dolayısıyla İngiliz arşivlerindeki verilerle İngiliz konsolos raporları bu çalışma için ikincil kaynak niteliği taşımaktadır. Verilerin daha sağlıklı ve kesin sonuçları yine Osmanlı arşivi kayıtlarında bulunmaktadır.

Osmanlı vilayetlerinin bütçeleriyle doğrudan ya da dolaylı biçimde ilişkili olarak kaleme alınmış sınırlı sayıdaki çalışmalarda verilerin nitelikleri dikkate alınmadığı ve veriler kaynak karşılaştırması yapılarak derlenmediği için birçok hatalı ve eksik sonuca varılmıştır. Bu duruma son bir örnek Issawi'nin çalışmasıdır. Yazarın bazı Ortadoğu vilayetleriyle birlikte Halep ve Bağdat vilayetleri için verdiği gelir miktarlarının[25] *tahmin, tahakkuk ve tahsil* ayrımı yapılmamış; farklı nitelikli bu veriler aynı sütunda gösterilerek birbirleri arasında karşılaştırma yapılmıştır. Bu verilerin bir kısmına kaynak olarak gösterilen İngiliz arşivi belgeleri de yukarıda bahsedildiği gibi genellikle vilayet salnamelerinin tahmini vergi miktarlarını içermektedir. Örneğin, Issawi'nin İngiliz arşiv kaynağına dayanarak, Bağdat Vilayeti'nin 1907-08 malî yılındaki toplam geliri ile aşar geliri için verdiği değerler[26] aslında Bağdat Vilayeti'nin H. 1325 (1907) yılı salnamesindeki tahmini değerlerin aynısıdır.[27]

Yaygın kanının aksine salnamelerdeki verilerin güvenilirliği konusunda bir sorun olmamakla birlikte bu verileri diğer kaynaklarla karşılaştırmanın yanında salname verilerini kendi aralarında da karşılaştırarak kullanmak gerekmektedir. Çünkü yukarıdaki örneğikte verildiği gibi, bazı yılların verisi sonraki yıllarda yayınlanan salnamede aynen kullanılmış olabilir. Yani verinin kendisi doğru olmakla birlikte yılı yanlış verilmiş olabilir. Örneğin, Hüdavendigar Vilayeti'nin H. 1314 (1896) salnamesinde 1312 (1896-97) malî yılı için verilen vilayet gelir-gider tahminleri, kalemler ve toplam miktarlar itibariyle 1897 yılı salnamesinde de aynen

[24] Bkz; William Gifford Palgrave, **Report on the Provinces of Trebizond, Sivas, Kastemouni and Part of Angora**, Foreign and Commonweath Office Collection, Paublished by: The University of Manchester, The John Rylands University Library, January, 1868, 1-73; Musa Şaşmaz, "İngiliz Konsolosu Stewart'ın Konya Vilayeti'ne Dair Genel Raporu (1879)", **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S: 12, s. 57-97.

[25] Charles Issawi, **The Fertile Crescent**, **1800-1914, A Documentary Economic History**, New York, Oxford Univ. Press, 1988, s. 435, s. 450.

[26] Issawi, **a.e.**, s. 450.

[27] **1325 Bağdat Vilayetine Mahsus Salnamedir**, Def'a 21, H. 1325, s. 343.

tekrarlanmıştır. Kısaca vilayet idaresi, ertesi yıl hazırladığı salnamede aslında önceki yıla ait olan veriyi cari yıl verisiymiş gibi göstermiştir.[28]

Bu çalışmada vilayetlerin 1862-1876 yılları arasındaki gelir gerçekleşmelerine ve 1887-1902 yılları arasındaki gelir-gider gerçekleşmelerine kesintisiz biçimde yer verilebilmiştir. Vilayetlerin gelir bütçeleri gider bütçelerine oranla daha ulaşılabilir bir konumdadır. Bunun temel sebebi Osmanlı genel bütçeleri hazırlanırken gelir bütçesinin vilayet bazında; gider bütçesinin ise daireler ya da nezaretler bazında oluşturulmasıdır.[29] Dolayısıyla bu durum vilayetlerin gider kalemlerine ulaşmamızı zorlaştırmaktadır. Vilayetlerin gider verilerine ulaşmanın nispeten zor olmasının diğer sebepleri olarak; Osmanlı malî idaresinin gelir öncelikli çalışması, özellikle gelirleri tahsil etmeyi amaçlaması ve bu kayıtları daha düzenli bir biçimde tutmaya çalışması gösterilebilir.

Vilayet bütçelerini incelerken amacımız öncelikle vilayetlerin düzenli gelirleriyle giderlerini nasıl finanse ettiğini tespit etmektir. Fevkalade hesapların büyük bir kısmının hem gelir hem de gider nitelikli olup bütçe miktarlarını yapay biçimde şişirmesi ve aynı zamanda vilayet bütçelerinde her yıl için bu hesapların bulunmayışı gibi sebeplerle vilayetlerin gelir ve gider analizlerinde fevkalade miktarlar dikkate alınmamıştır. Nitekim Selanik vilayet muhasebeciliği de vilayetin 1902 yılı tahakkuk ve tahsil miktarlarını gösterirken bu çalışmada benimsediğimiz yöntem gibi sadece adi gelir ve giderleri dikkate almıştır.[30]

Vilayet bütçeleri arasında karşılaştırma yapılabilmesi için bütçelerin benzer bileşimlere sahip olması gerekmektedir. Ancak bu durumda hem kalemlerin miktarları hem de toplam gelir-gider miktarları açısından bütçeleri inceleme ve

---

[28] **1314 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, Def'a 23, H.1314, Vilayet Matbaası, s. 424-425; **1315 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi**, Def'a 24, H. 1315, Vilayet Matbaası, s. 312-313.

[29] Birçok arşiv kaydı arasından örnek olarak bkz; "1304 Senesi Muvazene-i Umumiyesi", **Düstur**, T: 1, C: 5, 09 B 1305 (28.03.1888), s. 1078; **BOA, MAD** 11182, R. 1287 (M. 1871-72) ve R. 1288 (M. 1872-73), s. 111-112 (1872-73 Genel Bütçesi); **BOA, MAD** 11190, R. 1291 (M. 1875-76).

[30] **1322 Selanik Vilayeti Salnamesi**, Def'a 18, H. 1322, s. 489. Küçük farklılıklarla adi gelirin aynı verisini içeren tahakkuk ve tahsil verisini karşılaştırınız; **BOA, ML.d** 1372, R. 1318 (M. 1902-03). Vilayetlerin fevkalade gelir ve giderleri özellikle 1887-1902 yılları arasında yayınlanan devlet kesin hesaplarında gösterilmiştir. Bkz; **BOA, ML.d** 1174, R. 1304 (M. 1888-89); **BOA, ML.d** 1372, R. 1318 (M.1902-03).

karşılaştırma imkânı doğacaktır. Vilayet bütçelerinin aynı veya benzer bileşimlere sahip olması çalışmanın üçüncü bölümünde bahsettiğimiz üzere özellikle vilayet nizamnamelerinden sonra yapılan düzenlemeler ve talimatnamelerle mümkün olmuştur. Ulaşabildiğimiz arşiv kayıtlarına göre, vilayet bütçelerinin standart bir şekilde ana gelir kalemlerini içererek ve küçük miktarlı kalemlerin ana başlıklar altında toplanarak daha anlaşılabilir ve karşılaştırılabilir bir şekilde hazırlanmaya başlanması, gelir kalemleri için 1862 ve gider kalemleri içinse 1865 yılına rastlamaktadır.

Ayrıca vilayet bütçelerindeki olağan harcama kalemleri yalnızca altı mahallî masraf dairesi (dâhiliye, maliye, şer'iye, adliye, maarif ve nafia) ve Hazine-i Hassa ile Nizamiye gibi merkezî kurumların havalelerinden oluştuğu için yapılan bütün masrafların alt kalemler itibariyle ayrıntısını görmek olanaklı değildir.[31] Her bir dairenin ayrıntılı masrafları kendi masraf defterlerinde yer almaktadır. Bu defterlerde de yapılan masrafların hangi vilayetlerin gelirlerinden karşılandığı perakende biçimde gösterilmektedir.[32] Dolayısıyla dairelerin masraf cetvellerinde bir vilayette o yıl içerisinde ilgili daire için yapılan tüm masrafları görmek ve bu verilerden bir seri oluşturmak düzensiz ve eksik arşiv kayıtlarından dolayı teknik olarak çok zordur.

Vilayetlerin toplam gelir ve gider rakamlarını karşılaştırırken dikkat etmemiz gereken bazı önemli hususlar vardır. İlk olarak, aşağıdaki açıklamalardan görüleceği üzere dönem boyunca vilayetlerin gelirleri ve giderleri hemen hemen aynı yönde ilerlemiş ve bütçe açıkları da o kadar büyük meblağlara ulaşmamıştır. Ancak bu çalışmanın önceki bölümlerinde bahsedildiği gibi resmî yazışmalarda vilayetler sürekli olarak malî sıkıntı içerisinde olduklarını belirtmişler ve merkezden ya da çevre vilayetlerden ayni veya nakdî yardım isteğinde bulunmuşlardır. Arşiv kayıtlarındaki vilayet kesin hesaplarının neredeyse gelir-gider dengesi sağlanmış hali[33] ile bu yazışmalar ilk bakışta birbiriyle çelişir görünmektedir. Ancak ortada bir çelişki söz konusu değildir. Vilayetlerin mal durumlarının vilayet bütçelerinde

[31] Bkz; **BOA, ML.d** 1372, R. 1318 (M.1902-03).
[32] **BOA, MAD 10970**, R. 1279 (1863-64), s. 44 (Hazine-i Hassa'ya bağlı olan İzmit Fabrikası için yapağı satın alımı); **HH.d** 13, 13.C.1270 (13.03.1854) (Hazine-i Hassa'ya bağlı Bursa Harir Fabrikası'nın masraf defteri).
[33] Bkz; **BOA, ML.d** 1372, R. 1318 (M.1902-03).

göründüğü kadar iyi olmadığını gösteren bazı idarî ve malî konulara dikkat etmek gerekmektedir. Öncelikle taşra maliyesi merkez maliyesinin bir parçası olduğu için taşrada toplanılan gelirlerin merkezî hazineye ait olması hasebiyle, toplanılan gelirler mahallî masraf konularına harcandıktan sonra arta kalan kısım İstanbul'a gönderilmektedir. Bu rakamlar vilayet bütçelerinde fevkalade giderler arasında yer alan *irsalât başlığı* altında gösterilmektedir.

Ayrıca devlet tarafından yapılan borç anlaşmaları gereği, vilayetlerde tahsil edilen gelirler tahsis edildikleri borçlara karşılık olarak merkeze gönderilmektedir. Bu işlemler vilayet kesin hesaplarında *müstakrazat* adıyla gösterilmiştir.[34] Çalışmanın üçüncü bölümünde bahsettiğimiz gibi bazı dolaylı vergiler 1879 yılından itibaren Rüsum-ı Sitte ve 1882 yılından itibaren de Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne terk edilmiştir. Bunların yanında bazı dolaysız vergilerin de ya Düyûn-ı Umumiye İdaresi'nce tahsil edilmesi ya da vilayet idareleri tarafından tahsil edilip borçlara karşılık olarak adı geçen idareye gönderilmesi vilayet maliyesini zayıflatacaktır.[35] Bunun yanında, II. Meşrutiyet döneminde, Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne bırakılan aşar, ağnam ve sair gelir kalemlerinden bu idarece tahsil edilen meblağ mal sandıklarıyla mahsup işlemi yapıldığından; bu gelir kalemleri vilayetlerce "*sabık tahsilât*" adıyla gelir cetvellerine eklenmekteydi.[36]

Bunun yanında, vilayetlerde tahsil edilip mal sandıklarına yatırılan, dolayısıyla vilayet bütçelerinde gösterilen bazı gelirler ilgili merkezî kurumlara aittir ve bu kurumların veznelerine gönderilmek zorundadır. Kendi dairelerine gönderilen

---

[34] **BOA, ML.d** 1207, R. 1305 (M. 1889-90). Acil nitelikli askerî masraflara harcanmak üzere alınacak olan 60.000 liralık borcun yarısı Aydın yarısı da Ankara Vilayeti'nin 1881 yılı ağnam resmi tahsilâtından ödenecekti. **BOA, Y.A.RES** 9/84, 13.Ra.1298 (13.02.1881). 1890 yılında Aydın, Hüdavendigar, Ankara ve İzmit'in öşür gelirleri Ankara demir yolu teminatına ve diğer borçlara karşılık olarak gösterilmişti. **BOA, Y.A.HUS** 236/94, 27.Za.1307 (14.08.1890).

[35] Örneğin Aydın Vilayeti'nin tüm aşar geliri 1913 yılında Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne bırakılmıştı. **BOA, MV** 179/72, 9.N.1331 (12.08.1913). Edirne Vilayeti 1905 yılında toplam gelirlerinin % 8'ine denk gelen Selanik demir yolu hattının karşılığı olarak Gümülcine ve Dedeağaç'ın aşar hâsılatlarını Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne göndermişti. **BOA, BEO** 2531/189786, 14.M.1323 (21.03.1905). Ayrıca bkz; **TFR.I.ED** 2/120, H. 14.10.1320 (14.01.1903). 1899 yılında vilayetlerin aşar hâsılatları fazla görünse de aslında bu miktarın bir kısmı Düyûn-ı Umumiye'ye ait olduğu için "*sene nihayet bulmadıkça istifade*" edilemiyordu. **BOA, Y.A.RES** 103/23, 13.Ca.1317 (18.09.1899). Bu konuda Selanik örneği için ayrıca bkz; Fatma Rezan Hürmen, **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, C: 1, 1. Bsk., İstanbul, Pınar Yay., Mart 2006, s. 194-196.

[36] "Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 18 Nisan 1326 (01.05.1910), s. 1383-1384.

bu tip gelirlere örnek olarak; orman ve maadin hâsılatı, Dâhiliye Nezareti'ne ait olan nüfus hâsılatı ve Defter-i Hakani'ye ait olan emlak ve tapu harçlarını sayabiliriz. Ayrıca, bayındırlık masrafları için ayrılan % 5'lik kesintilerin Ziraat Bankası'na yatırılması da vilayetler için bir gelir kaybıdır.[37]

Bununla birlikte, bazen bu gelirlerin ilgili kuruma gönderilmeden doğrudan vilayet maliyesinin bir parçası olmasına da izin verilmişti. Örneğin, 1902 yılında Selanik ve Manastır'ın -aşar ve ağnam gelirlerinin büyük bir kısmının devlet borçlarına karşılık gösterilmesi sebebiyle- tapu ve orman gelirleri mahallî masraflarını karşılamak üzere bu vilayet idarelerine terk edilmişti.[38] Yine 1903-04 malî yılının ilk altı ayında Selanik Vilayeti'nde toplanılan tapu geliri ve bunun yanında orman ve maadin hâsılatı "*vilayet hesabına cibayet (tahsil)"* edilmiştir.[39] Aynı yıl hayvanat-ı ehliye vergisi yanında nafia yüzde beşleri ile tapu ve orman hâsılatı Edirne Vilayeti'ne terk edilmişti. Bu gelirlerden tapu ve orman hâsılatlarının -mahallî masraflara harcandıktan sonra arta kalan kısmı- ise merkeze gönderilecekti.[40] Bu arada tapu işlemlerinden doğan fazla gelirler Midhat Paşa'nın talebi üzerine birkaç yıl merkeze gönderilmeyerek Bağdat Vilayeti'nin bayındırlık faaliyetlerine tahsis edilmişti.[41] Dolayısıyla hem mal sandığına yatırıldığı ve Osmanlı maliyecileri tarafından vilayet bütçelerinde gösterildiği için hem de hangi yıllarda merkeze gönderilmeyip vilayet idaresine terk edildiğini tam olarak tespit edemediğimiz için bu gelir kalemleri de çalışmamızda vilayet gelirleri içerisinde sayılmıştır. Vilayetlerden merkeze gönderilen bu daire gelirlerinden sonra çoğu zaman mahallî masrafları karşılayacak para bulunamıyor ve sürekli biçimde –ikinci ve üçüncü bölümlerde örneklerini verdiğimiz gibi- merkezden yardım talep ediliyordu.

---

[37] Örnek olarak bkz; **BOA, TFR.I.ED** 1/28, H. 22.09.1320 (23.12.1902). Edirne defterdarı, vilayetin 1902-03 malî yılı bütçesi için hazırladığı bu cetvelde; yukarıda bahsi geçen daire gelirleriyle Düyûn-ı Umumiye İdaresi'ne gönderilen aşar gelirlerini ve % 5 kesintisini "*masraf gösterilmesi lazım gelen*" ifadesiyle bütçenin gider kısmında göstermiştir. Bkz; **a.a.b.**

[38] **BOA, BEO** 2020/151498, 16.Z.1320 (16.03.1903).

[39] **BOA, TFRF.I.SL** 19/1878, H. 01.07.1321 (23.09.1903).

[40] **BOA, BEO** 2195/164605, 23.B.1321 (15.10.1903).

[41] **BOA, İ .MMS** 37/1531, 14.S.1286 (26.05.1869).

Vilayet bütçelerini toplam rakamlar üzerinden okumada araştırmacıları yanılgıya sevk eden diğer bir önemli sebep ise, vilayet bütçelerinin aslında cari yıl içerisinde yaşanan malî sorunları gösterememesidir. Yıl içerisinde vilayetlerde nasıl ve ne miktarda malî sıkıntı yaşandığını görmek için en azından aylık gelir-gider gerçekleşmelerine[42] ihtiyacımız vardır. Kısaca malî sorunların başladığı ve devam ettiği aylara ait veriler, vilayet bütçesinin malî yapısı ve performansı hakkında daha ayrıntılı bilgiler sunacaktır. Bu tip sorunlu dönemlerde Hazine'nin *yer ve zaman bakımından* yaptığı bazı finansal uygulamalara çalışmanın ikinci bölümünde değinilmiştir.

Osmanlı vilayetlerinin en önemli vergi kaynağı olan ziraî ürünler zaten doğası gereği hemen hâsılat vermeyeceği için giderler otomatik olarak gelirlerin önüne geçmiş olacaktır. Örneğin, öşür gibi vergilerin yarısı ilk altı aydan sonra tahsil edilebilirken, yıl başlangıcından itibaren harcama yapılmaya devam edildiği için malî yıl bitimine kadar vilayet bütçesinin fiili olarak açık vermesi doğaldır. Çalışmanın üçüncü bölümünde bahsedilen bakaya sorunları da vilayetlerin gelirlerini geç tarihlerde tahsil edebildiği ya da hiç tahsil edemediğinin diğer bir kanıtıdır.[43]

Dolayısıyla vilayetlerin toplam gelir-gider değerleri üzerinden bakıp aslında vilayetlerin malî durumunun iyi olduğuna dair bir yanılgıya düşmemek[44] için hem bütçeyi hem de zamanı bölümlere ayırıp ayrıntılı bir analiz yapmak gerekmektedir. Osmanlı arşiv kayıtları aylık gelir-gider verileri açısından sınırlı ve perakende nitelikli nicel veriler sunduğu için vilayetlerin yıl içerisindeki malî sıkıntıları; bu çalışmanın özellikle üçüncü bölümünde nitel verilerden, yani merkezle vilayet idareleri arasındaki uzun soluklu yazışmalardan yola çıkılarak ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Diğer bir ayrıntı da vilayetlerin fevkalade gelirleri arasında yer alan yardımlardır. Vilayetlerin toplam gelirleri ayrıntılı incelendiğinde aslında bunun bir

[42] **BOA, TFRF.I.SL** 19/1878, 01.07.1321 (23.09.1903) (Selanik Vilayeti'nin 1903 yılı altı aylık gelir-giderleri); **MAD** 13187, R. 1298 (1882-83) (Edirne Vilayeti'nin 1882 yılı aylık gelir-giderleri).
[43] **BOA, İ.MMS** 27/1191, R. 1280 (1864-65).
[44] Böyle bir değerlendirme için bkz; Rahmi Deniz Özbay, "Ondokuzuncu Yüzyılın İkinci Yarısında Osmanlı Maliyesi", İstanbul, Marmara Üniversitesi, SBE, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 1992, s. 114-115.

kısmının Hazine'den ve Rüsumat İdaresi'nden, bir kısmının da diğer vilayetlerden yapılan yardımlar olduğu görülecektir. Dolayısıyla vilayet bütçelerinin neredeyse dengede olduğunu gösteren rakamlar aslında gelir kısmında bulunan bu yardımlar sayesinde ve ayrıca vilayetlerin Osmanlı Bankası'ndaki hesab-ı carilerinden yaptıkları borçlanmalardan kaynaklanıyor olabilir. Yukarıda bahsedildiği gibi gider başlıkları arasında irsalât ve müstakrazat kalemlerinin büyüklüğü de vilayet gelirlerinin önemli bir kısmının merkez tarafından emildiğini gösterecektir.[45]

Vilayet bütçeleri değerlendirilirken dikkat edilmesi gereken diğer bir teknik husus -çalışmanın ikinci bölümünde tartıştığımız- merkezle taşra arasındaki gelir paylaşımı (malî tevzin) konusudur. Bu doğrultuda, taşrada verginin nerede toplandığı değil; merkezle taşra arasında nasıl paylaşıldığı önemlidir. Örneğin temettü vergisi (1910 yılına kadar), aşar ve ağnam gibi vergiler İstanbul'da alınmayıp taşrada toplanan vergilerdir. Ancak bu vergiler gerçekte merkezî hazineye aittir ve yukarıda bahsedildiği gibi mahallî masraflardan arta kalan kısmı İstanbul'a gönderilmek zorundadır. Kısaca, gelirlerin vilayetlerde tahsil edilmesi vilayet idarelerine ait olduğu anlamına gelmemektedir. Bu durum, çalışmanın birinci bölümünde bahsettiğimiz vilayetlerin tüzel kişiliklerinin dolayısıyla kendilerine ait özel bütçelerinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Gümrük vergileri ise hem taşrada hem de İstanbul'da tahsil edilmektedir. Ancak bu durum gümrük gelirlerinin taşra ve merkez arasında paylaşıldığı anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla maliye teorisindeki malî tevzin kavramı çerçevesinde konuya baktığımızda, burada önemli olan gelir kaynaklarının nerede toplandığı değil hangi idarenin sorumluluğu altında olduğudur. Nitekim gümrük vergileri Osmanlı maliyesinde merkezî bir kurum olan Rüsumat (Gümrük) Emaneti'nin sorumluluğu altındadır. Dolayısıyla bu gelir kaynağı direkt olarak merkezî idareye aittir; bazı çalışmalarda yanılgıya düşüldüğü gibi[46] merkezle taşra arasında paylaşılan bir gelir değildir. Yine posta gelirleri merkezî bir kurum olan Posta ve Telgraf İdaresi'nin kendi görevlileri tarafından taşrada

[45] Bkz; **BOA, ML.d** 1207, 1889-90. Krşltrnz; **BOA, MAD** 13327, 1875-76.
[46] Keiko Kiyotaki, "Ottoman State Finance: A Study of Fiscal Deficits and Internal Debt in 1859-63", **Department of Economic History London School of Economics, Working Paper** No: 90//05, April 2005, s. 16, s. 29.

toplanılır. Bu gelirler mal sandıklarına değil bahsi geçen idarenin kendi sandıklarına yatırıldığı için gümrük gelirleri gibi vilayet bütçelerinde yer almamaktadır.

Son olarak yapılması gereken açıklama bazı mahallî masrafların vilayet hesaplarındaki gösterim biçimiyle ilgilidir. Vilayetlerin kesin hesapları arasında ana kalemler itibariyle gösterilen mahallî masraflardan sonra ayrıca emekli memurlarla muhtaçlara ödenen maaşat-ı zatiye, aşarın tahakkuk ve tahsilâtı aşamalarında ortaya çıkan masraflar, esham-ı mütenevvia masrafları ile Orman-Maadin ve Vergi Emaneti idarelerinin masrafları gösterilmiştir.[47] Bu bölümde, vilayetlerin gider bütçelerinin rakamsal (grafik) görünümü verilirken bu kalemlerden orman-maadin masrafları dışındakiler malî nitelikleri gereği vilayetlerdeki maliye dairesinin masrafları içerisine alınmıştır. Bu tercihin esas gerekçesi de maaşat-ı zatiye, aşar idaresi masrafları ve esham masraflarının vilayetler için hazırlanan gider formlarında zaten maliye dairesi içerisinde gösterilmesidir. Üçüncü bölümde bahsedildiği üzere maaşat-ı zatiye masrafları da nitelik itibariyle hem 1865 hem de 1871 talimatları gereği maliye dairesi masrafları içerisinde yer almıştır. Ayrıca çalışmanın birinci bölümünde açıklandığı üzere Vergi Emaneti'nin hem görev niteliği bakımından maliyeyle ilgili olması hem de 1888 yılından itibaren adının Maa Tahrir Vergi İdaresi biçiminde değiştirilerek direkt Maliye Nezareti'ne bağlanması sebebiyle bu idarenin masrafları maliye dairesinin içerisinde ele alınmıştır. Ayrıca Vilayat-ı Selase Maliye Komisyonu da bizim benimsediğimiz yöntemle aynı doğrultuda; Selanik Vilayeti'nin 1905 yılı bütçesinde[48] ayrı başlıklarla gösterilen; esham-ı mütenevvia, maaşat-ı zatiye, emekli asker maaş ödemeleri, tahsildarlar aidatı ve teftiş heyeti masraflarını, maliye dairesiyle ilgili olduğu için bu dairenin toplam masraflarına eklenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde vilayetlerde yaşanılan yolsuzluklar, ortaya çıkan etkinsizlikler ve bakaya sorunları gibi nitel verilerle sunulan malî manzarayı daha açık ve somut biçimde ortaya koymak amacıyla 1863-1913 yılları arasında aynı yıllara ait farklı arşiv kayıtlarından karşılaştırmalı biçimde seçilen gelir-gider verileri

[47] Örnek bir kesin hesap defteri için bkz; Bkz; **BOA, ML.d** 1207, 1889-90.
[48] **AE (Affaires Etrangeres-Fransa Dışişleri Bakanlığı Arşivi-)**, Dosya No: 412, 1897-1914.

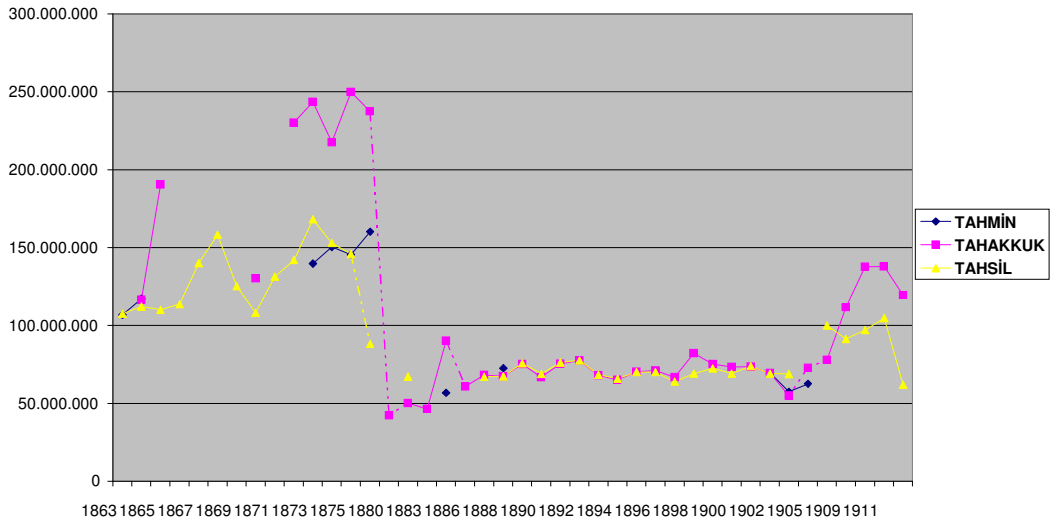
özet biçimde grafikler yardımıyla analiz edilecektir. Öncelikle vilayetlerin genel malî durum ve performanslarını görmek için vilayetlerin toplam gelir ve giderlerinin tahmin, tahakkuk ve gerçekleşme miktarları sunulacaktır. Vilayetlerden merkeze gönderilen *irsalâtlar,* gelir ve giderlerle olan ilişkisinden dolayı ayrı bir kalem olarak analizde kullanılacaktır. Ardından vilayet bütçelerinin temel gelir kalemleri olan virgü, bedel-i askerî, ağnam ve aşar vergilerindeki değişimler incelenecek, aşar vergisinin hangi yöntemle tahsil edildiği her bir vilayet için gösterilecektir. Virgü de emlak-akar ve temettü vergisinden oluşan temel bileşenlerine ayrılarak incelenecektir. Vilayetlerdeki toplam harcamaların temel bileşenleri olan mahallî masraflar ve askerî havalelerin dönem içerisindeki değişimleri ayrıca gösterilecektir. Mahallî masraflar ise idarî sınıflandırmaya tâbi tutularak alt kalemlerin dönem boyunca gösterdikleri trendler analiz edilecektir. Üçüncü bölümde bahsedilen diğer gelir ve giderler, vilayet bütçelerinde önemli bir ağırlığa sahip olmadıkları için ayrı kalemler biçiminde analiz edilmemiştir. Grafik analizinde son olarak vilayetlerde kişi başına ödenen vergi miktarlarıyla kişi başına yapılan kamu harcamalarındaki değişmeler tartışılacaktır. Çalışma döneminin 1864-1913 yılları arası olarak belirlenmesine rağmen ulaşabildiğimiz bazı veriler -1863 yılından 1864 yılına malî anlamda nasıl geçildiğini görmek amacıyla- 1863 yılından başlatılmıştır.

4.2. Vilayet Bütçelerinin Grafik Analizleri

4.2.1. Edirne Vilayeti

Edirne, merkeze yakın ve büyük vilayetlerden biridir. Vilayet, bu konumundan dolayı Osmanlı taşra maliyesinde önemli bir yer işgal etmektedir. Çünkü aşağıda görüleceği gibi Edirne Vilayeti'nin büyüklüğü ve önemli miktardaki ordu mensubunun burada bulunması hem vilayet idaresini hem de merkezî idareyi malî açıdan zora sokacaktır.

Grafik 1: Edirne Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler
-Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-



Not: Yapılan grafik analizlerinin kaynakçası yer tasarrufu amacıyla Ekler kısmına alınmış, her bir vilayet için tarih itibariyle veriler ve kaynakları gösterilmiştir. Kişi başına ödenen vergi ve kişi başına yapılan kamu harcaması verilerini hesaplamada kullanılan vilayet nüfus verileri ve bu verilerin kaynakları ise EK 17'de yer almaktadır.

Grafik 1'den görüldüğü üzere 1882-83 malî yılına kadarki dönemde toplam tahakkuk miktarı tahsilât miktarının oldukça üstünde seyretmiştir. Oysa 1882-1902 yılları arasında tahakkukla tahsilât miktarları başa baş gitmektedir. Bu durum teknik bir sebebe dayanmaktadır. 1863-1876 döneminde tahakkuk miktarları cari yıl ve bütün geçmiş yıllara ait bakaya miktarlarını da içermektedir. Bu sebeple 1863-76 döneminde tahsilât ve tahakkuk miktarları arasındaki makas gittikçe açılmıştır. 1880-81 malî yılından sonra tahakkuk miktarlarındaki büyük miktarlı düşüşün sebebi ise 1880-81 ve 1882-83 malî yılları ile 1887-1902 yılları arasındaki tahakkuk verilerinin sadece cari yılın ve bir önceki yılın tahakkuk miktarlarını içermesidir. 1887-1902 yılları arası için yapılan yorum, tüm vilayetlerin grafik analizlerinde geçerlidir. Yine diğer vilayetlerin hepsinde geçerli olacak bir husus, 1884-85 malî yılındaki gelir tahakkuk verisidir. Bu yılın tahakkuk verisi kendi dönemi içerisindeki diğer yıllara göre daha büyük miktara sahiptir. Bunun sebebi 1884-85 malî yılı tahakkuklarının

geçmiş yıllardan kalan bakayaları da içermesidir.[49] Analizi yapılacak tüm vilayetler için geçerli olan diğer bir veri 1908-09 malî yılındaki gelir tahakkukudur. Bu yıldaki tahakkuk miktarları da sadece cari yıl tahakkukunu içerdiği için düşük miktarlıdır.[50]

Grafik 1'den görüleceği üzere 1876-1880, 1880-82, 1884-1887 ve 1903-1908 yılları arasında tahakkuk miktarlarındaki değişim kesikli çizgilerle gösterilmiştir. Bu kesikli çizgiler, ilgili yıllar arasında boşluk olduğu; en az bir yılın verisinin tespit edilemediği anlamına gelmektedir. Verisi bulunamayan yıllarda da mutlaka artış veya azalışlar olacağı için bu yol tercih edilmiştir. Kesikli gösterim kabaca veri miktarlarındaki eğilimi göstermektedir. Diğer vilayetlerin grafik analizlerinde de aynı yöntemle; en az bir yıllık veri bulunamadığı takdirde kesikli çizgiler kullanılacaktır.

Grafik 1'de görülen diğer bir önemli husus, 1887-1902 yılları arasında yayınlanan kesin hesaplardaki tahakkuk ve tahsilât değerlerinin mutedil bir seyir izleyerek ani artış ve azalışlar göstermemesidir. Oysa 1908 malî yılından itibaren tahsilât ve tahakkuk miktarındaki ani sıçrayışlar dikkat çekmektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde değindiğimiz üzere 1908-09 malî yılından itibaren hazırlanan veriler İttihat–Terakki hükûmetinin ihtiyatla kullanılması gereken istatistik yayınlarından derlenmiştir.

Grafik 1'deki tahmini verilere baktığımızda dikkati çeken husus; Edirne'de 1876-77 malî yılında tahsilât miktarı büyük oranda azalırken vilayet idaresinin yıl başlangıcında bu azalışı öngöremeyerek tahsilâtın neredeyse iki katı[51] bir gelir tahmininde bulunmuş olmasıdır. 1876-77 malî yılından sonra tahsilât miktarının azalmaya devam etmesindeki diğer bir sebep de idarî kaynaklı olabilir. Zira 1877 yılında Edirne Vilayeti'nde üç kez vali değişikliği[52] yaşanmıştır.

---

[49] Tüm vilayetler için bkz; **Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir,** Dersaadet, 1883-84.

[50] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 29, s. 38 vd.

[51] 1876 yılı gelir tahmini 160.231.507 kuruş iken, aynı yılın tahsilât miktarı 88.282.100 kuruş olarak gerçekleşmiştir. Bkz; Ek 1-Tablo 1.

[52] Abdulhamit Kırmızı, **Abdülhamid'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi (1895-1908)**, İstanbul, Klasik Yayınları, 2007, s. 67.

Önceki dönemde 1887-1902 yılları arasına nazaran tahsilât miktarının yüksek olduğu gözlenmektedir. Ancak 1873-1876 döneminde Edirne Vilayeti'nde tahsilâtta % 47'lik büyük miktarlı bir düşüş gerçekleşmiştir. 1876 malî yılından sonra vilayetteki miktarı eski düzeyine bir daha ulaşamamıştır. Gelirlerdeki bu azalma sadece Edirne Vilayeti'ne özgü değildir ve bu vilayeti de etkileyen makro sebeplere dayanmaktadır. 1873-1876 dönemi hem dünya hem de Osmanlı malî ve iktisadî tarihi için en buhranlı dönemlerden biridir. 1873 yılında dünya çapında yaşanan kıtlık ve büyük çaplı ekonomik kriz Osmanlı'yı da etkilemiş, etkisi sonraki yıllarda da devam etmiştir. Devleti'nde 1875 yılında birçok vilayette mahsul alınamamış[53], hükûmet açlığı önlemek için bazı yerlerde halka yiyecek dağıtmak zorunda kalmıştır. Seller önceki yıllara göre daha şiddetli olmuş bazı yerlerde ise hastalıklar baş göstermiştir. Aşar ve diğer gelirler bu olumsuzluklar sebebiyle zorlukla tahsil edilebilmiştir.[54] Bu tarihlerde Osmanlı Devleti borçlarını ödeyemeyecek duruma gelmiş ve moratoryum ilan etmek zorunda kalmıştır.

Bu dönemde ayrıca 1875 ilkbaharı ile 1876 sonbaharı arasında baş gösteren Hersek İsyanı, Sırbistan-Karadağ savaşları ve Bulgar Ayaklanması ile 1877-78 yıllarında yaşanan Osmanlı-Rus Savaşı[55] da Edirne Vilayeti'nin maliyesini olumsuz yönde etkilemişti. Bu dönemde Rumeli vilayetlerindeki isyanlardan dolayı Hazine neredeyse boşalmıştı. Ayrıca büyük çaplı askerî operasyonların maliyeti bütçe açığını daha da artırmıştı. Savaş ortamı nedeniyle yedek askerlerin çağrılması diğer vilayetlerde olduğu gibi Edirne Vilayeti'nde de tarımsal üretimi beklenenin altına düşürecekti. Dolayısıyla hem isyanlar hem de tarımsal kesimin askerî alana

---

[53] 1873-76 döneminde merkezî maliyenin durumu da taşraya bağlı olarak gittikçe kötüleşecektir. 1873-74-75 ve 76 yıllarında devletin yaptığı tüm tahsilâtlar sırasıyla 1.935.676.900, 1.928.257.800, 1.878.137.700 ve 1.585.671.400 kuruş olarak gerçekleşmiştir. Yani bu dönemde devletin gelirleri fiili olarak % 18 azalmıştır. Bkz; "Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984, s. 171. Ancak bu ortamda devletin malî ortamı pek de iyi okuduğunu söyleyemeyiz. Zira 1873-76 döneminde yapılan gelir tahminleri 1874 yılından itibaren azalsa da hep iki milyar kuruşun üstündedir. Bkz; Tevfik Güran, **Osmanlı Mali İstatistikleri: Bütçeler (1841-1918)**, Ankara, Tarihi İstatistikler Dizisi, C: 7, DİE, Eylül 2003, s. 8, s. 83-96

[54] Donald Quataert, **Anadolu'da Osmanlı Reformu ve Tarım (1876-1908),** İstanbul, Çev: N. Özok Gündoğan ve A. Zana Gündoğan, İş Bankası Kültür Yay., No: 1403, 1. Baskı, Mart 2008, s. 280; Donald C. Blaisdell, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi**, Çev.: Ali İhsan Dalgıç, Doğu-Batı Yay., İstanbul Matbaası, 1979, s. 75.

[55] Blaisdell, **a.g.e.,** s. 73.

kaydırılması aşar gelirini normal düzeyinin altına çekmişti.[56] (bkz; Grafik 1. Krşlştrnz; Grafik 4)

İncelediğimiz vilayetlerdeki idarî taksimat düzenlemelerinin de gelir ve giderlerde değişimlere sebep olacağı açıktır. Örneğin, Edirne Vilayeti'nin önemli sancaklarından Filibe ve İslimiye'nin 1878 yılında kurulan Doğu Rumeli Vilayeti'ne bağlanmaları[57] Edirne için önemli bir gelir kaybıdır. Öte yandan 1865 yılında Tırnova'nın Edirne'ye bağlanması[58] ise kaybedilen büyük sancaklardan dolayı azalan geliri karşılayamasa da kısmi bir gelir artışı yaşanacağı anlamına gelecektir. Yine Bulgar Prensliği'ne bağlı olan Rupçoz ve Kırcali nahiyelerinin 1885 yılında Edirne Vilayeti'ne bağlanması[59] da küçük de olsa bir gelir artışı sağlayacaktır.

1889-90 malî yılında Edirne Vilayeti'nin toplam olağan gelirleri 75.842.780 kuruş iken 1890-91 malî yılında 69.019.981 kuruşa düşmüştür (bkz; Ek 1). 1890 yılında Edirne'de bütün yaz devam eden kuraklık sebebiyle Filibe ve Tatar Pazarcık yöresinde pirinç hâsılatından verim alınamamıştır ve çeltiklerin yarısından fazlası da susuz kalmıştır. Üretici önceki yıl da zarar etmiştir.[60] 1895 yılında ülke çapında yaşanan malî bunalıma Ermeni isyanı da eklenmiştir. Ermeni eylemleri 1897 yılına kadar sürmüştür.[61] Bu kargaşa döneminden Edirne Vilayeti de nasibini almıştır. 1895-96 malî yılında 70.079.141 kuruş olan toplam tahsilât 1897-98 malî yılında 63.907.455 kuruşa düşmüştür (bkz; Grafik 1; Ek 1). 1897-98 malî yılında yaşanan tahsilât azlığının diğer bir önemli sebebi Edirne'de yaşanan kuraklıktır. Bu yılda vilayet hububat sıkıntısı çekmiştir.[62]

---

[56] Christopher Clay, **Gold for the Sultan: Western Bankers and Ottoman Finance, 1856-1881: A Contribution to Ottoman and to International Financial History**, New York City, I.B. Tauris Publishers, 2000, s. 339.

[57] Tahir Sezen, **Osmanlı Yer Adları (Alfabetik Sırayla)**, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Yayın No: 21, 2006, s. 186, 2. 261.

[58] Sezen, **a.g.e.,** s 502.

[59] Engin Deniz Akarlı, "Osmanlı Devleti Avrupa Nüfusunun 1864-1876 Dini ve Coğrafi Bileşimi", **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi**, C: XII, S: 67-68, Nisan-Mayıs 1973, s. 52.

[60] **Ceride Gazetesi**, No: 9, 30.08.1306 (04.04.1889), s. 68 (Ceride, Edirne'de yayınlanmaktadır).

[61] Donald Quataert, **Osmanlı Devletinde Avrupa İktisadi Yayılımı ve Direniş (1881-1908)**, Ankara, Yurt Yayınları, 14, Çev: Sabri Tekay, Şubat 1987, s. 36.

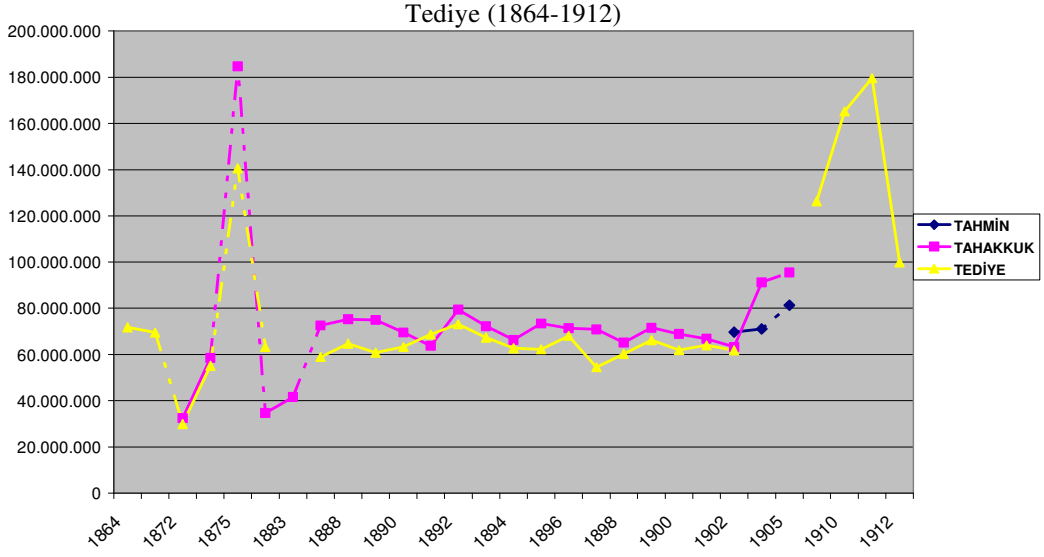
[62] **BOA, DH.MKT** 2137/65, 7.B.1316 (21.11.1898).

1901-02 malî yılında toplam tahsilât 73.834.341 kuruş iken 1902-03 malî yılında 69.149.519 kuruşa düşmüştür 1902-03 malî yılındaki bu azalışı takiben vilayet idaresi de 1903-04 malî yılı için gelir tahminini 55.000.000 kuruş olarak belirlemiştir (bkz; Grafik 1). Elimizde Edirne Vilayeti'nin 1903-04 malî yılına ait gerçekleşmiş verileri yoktur. Ancak diğer arşiv kayıtlarından Edirne Vilayeti'nde 1903-04 malî yılının malî performans açısından kötü geçtiği anlaşılmaktadır. 1903-04 malî yılı Kasım ayı itibariyle vilayetin bütçe açığı 14.700.000 kuruşa yükselmiştir ve özellikle askerî masraflar karşılanamamaktadır.[63] Vilayetin 1903-04 malî yılı gelir tahminini 1902-03 malî yılına göre oldukça düşük tutması da gelecek yıl yaşanacak malî sıkıntının önceden görüldüğünü göstermektedir.

Dönem sonunda tahsilât miktarında yaşanan artışlar, 1912-13 malî yılında 1911-12 malî yılına nazaran yaklaşık % 45'lik bir azalışla son bulmuştur. Balkan savaşlarının yaşandığı bu yıl Edirne Vilayeti için oldukça kötü geçmiştir. Savaş yılında hem vilayette tahsilât yapılamaması hem de tahsilât yapılsa bile bunun kaydının tutulup merkeze ulaştırılamaması tahsilâttaki düşüş miktarını açıklayan unsurlardır. Oysa bu dönemde 1908-1912 yılları arasında Edirne'de masraflar büyüyerek artmaya devam edecektir (bkz; Grafik 2).

[63] **BOA, Y.PRK.UM** 67/61, 08.N.1321 (28.11.1903).

Grafik 2: Edirne Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahahkkuk-Tediye (1864-1912)



Grafik 2'de dikkat çeken ilk durum dönem başında toplam giderleri nispeten düşük olan vilayette, dönem sonunda ani artışlar gösteren askerî harcamalar (bkz; Grafik 7) sebebiyle, büyük miktarlı bütçe açıklarının ortaya çıkmasıdır (krşlştrnz; Grafik 1; Grafik 3). Hem dünya hem de Osmanlı için bunalımlı bir dönem olan 1873-1875 yılları arasında Edirne'de toplam tediyatın (ödemeler) miktarı % 155 oranında artmıştır. Bu artışın sebebi olarak yukarıda bahsettiğimiz Rumeli isyanlarının vilayet idaresine yüklediği askerî masrafları gösterebiliriz (krşlştrnz; Grafik 7). Tahakkuk miktarında 1875-76 malî yılından 1882-83 malî yılına gelindiğinde gözlenen ani düşüşün sebebi yine 1882-83 malî yılı giderlerinin geçmiş yılların bakayasını içermemesidir. 1887-1902 yılları arasında gelirler gibi durağan bir seyir izleyen tahakkuk ve tediye grafikleri 1909-10 malî yılından itibaren tırmanışa geçmiştir.

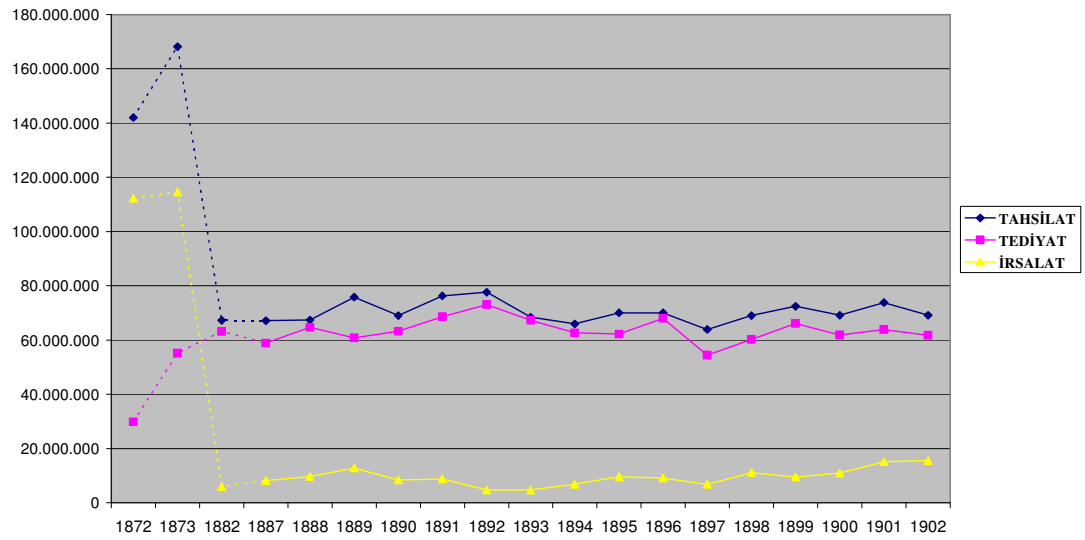
1903-1908 yılları için tahakkuk ve tediye değerlerine ulaşamamamıza rağmen 1902-03, 1903-04 ve 1905-06 malî yıllarında yükselen tahmini gider eğrisi, bu yıllarda da masrafların yüksek olacağına işaret etmektedir (bkz; Grafik 2). 1903-1908 yılları arasındaki verilerle ilgili bilgi eksikliğimizi diğer arşiv kayıtları kısmen de olsa kapatmaktadır. Arşiv kaydına göre 1903-04 malî yılı Ağustos ayı başlangıcına devreden bakaya 33.600.000 kuruşa ulaşmıştı ve yılsonuna kadar da tahsilât yapılamayacağı anlaşılıyordu. Oysa mevcut vilayet gelirleri ordunun muayyenat

masraflarını dahi karşılamaya yetmiyordu.[64] 1903-04 malî yılı içerisinde Edirne'de ödenemeyen erzak bedellerinin yanında kolluk kuvvetlerinin maaş ve tayinatları da diğer bir önemli problemdi. Jandarma ve polislerin maaş ve tayinatları zamanında ödenemediği için bu görevlilerden bazıları görevlerini terk etmişlerdi.[65] 1904-05 yıllarında Rum ve Bulgar çetelerinin faaliyetleri önemli ekonomik maliyetlere sebep oluyordu. Bu maliyetler, doğal olarak Selanik ve Edirne vilayetlerinin olduğu bölgeden merkeze de yansıyacaktı.[66] Aynı şekilde 1907-08 yıllarında Selanik Kosova ve Manastır vilayetlerinde Rum ve Bulgar çeteleri ve eşkıyalarla çatışılmış önemli masraflara katlanılmıştı.[67] 1907-08 malî yılında Edirne'nin masraflarından 67.700.000 kuruş karşılıksız kalmıştı. Bu sebeple Meclis-i Vükela en azından maaşların ödenmesi için 3.000.000 kuruşun vilayete gönderilmesine karar vermişti.[68]

1909-10 malî yılından itibaren vilayet giderleri gelirlerini büyük oranda aşmış (krşlştrnz; Grafik 1 ve Grafik 3) ancak 1912-13 malî yılında gelirlerde olduğu gibi giderlerde de düşüş yaşanmıştır. Gelirlerdeki düşüş kadar olmasa da 1911-12 malî yılına oranla yaşanan % 26'lık bu azalmanın bir kısmı -Grafik 1'deki gelir bahsinde değinildiği gibi- savaş ve kargaşa dönemi olduğu için vilayetten merkeze eksik bilgi gönderilmesinden kaynaklanmış olabilir (krşlştrnz; Grafik 1). Bu veriler kamu maliyesi teorisi kullanılarak okunduğunda, Edirne'de kamu harcamalarındaki artışların teknik, askerî zorunluluklardan ve özellikle savaş/çatışma ortamından kaynaklanan *gerçekte artışlar* olduğu görülmektedir.

[64] **BOA, Y.MTV** 250/79, 12.C.1321 (05.09.1903).
[65] **BOA, TFR.I.ED** 3/274, 12.S.1321 (10.05.1903). Aynı dönemde Selanik'teki benzer bir durum için bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 203-204.
[66] **BOA, Y.PRK.KOM** 13/84, 1322.Ş.12 (22.10.1904).
[67] **BOA, Y.PRK.KOM** 15/31, 1325.Ra.25 (08.05.1907).
[68] **BOA, MV** 116/56, 19.Ca.1325 (30.06.1907).

Grafik 3: Edirne Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1872-1902) –Kuruş-

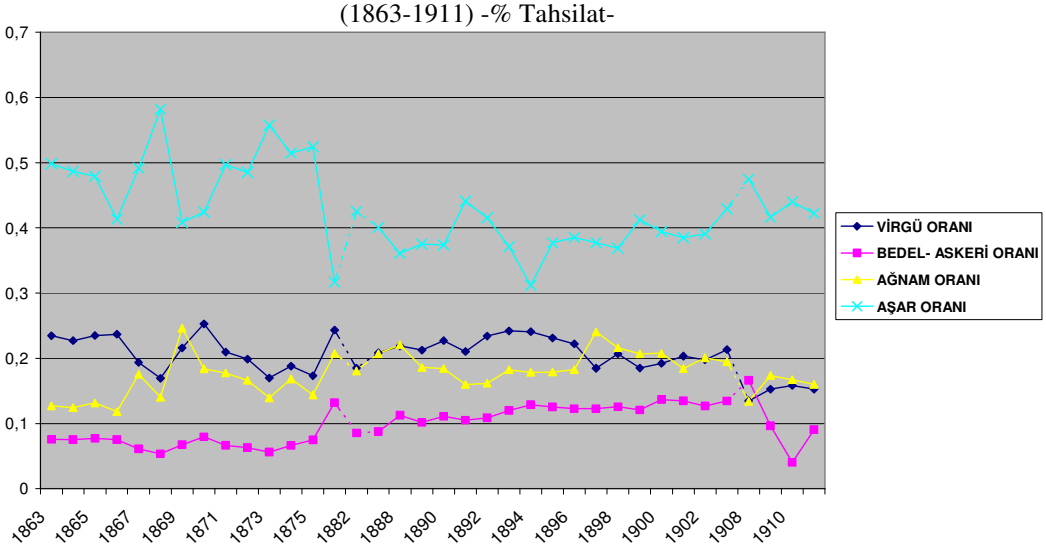


Grafik 3, 1872-1902 döneminde Edirne Vilayeti'nde tahsil edilen gelirlerin ne kadarının vilayet içerisinde harcandığını ne kadarının da merkeze gönderildiğini göstermektedir. Dönem başında irsalâttaki ani yükseliş ve düşüş dikkat çekicidir. İrsalât kalemi vilayet gelirleriyle doğru orantılı, masraflarıyla ters orantılı biçimde değişim göstermektedir. 1873-1875 yılları arasında irsalât miktarlarındaki % 98'lik ani düşüşün temel sebebi aynı yıl maliye ve nafia dairelerine gönderilen ve vilayette harcanan (sırasıyla 60.532.041 ve 3.213.964 kuruş) havale miktarlarıdır.[69] İrsalât miktarının düşmesinin diğer sebepleri de 1873-74 malî yılından sonra vilayet gelirlerindeki azalma (bkz; Grafik 1) ve artan askerî masraflardır (bkz; Grafik 7). Yani vilayet gelirleri ne kadar az; yapılması gereken masraflar da ne kadar çok ise merkeze gönderilecek para miktarı da o kadar az olacaktır. Merkezî maliyeyle taşra maliyesinin iç içe geçmişliği burada resmedilmiş gibidir. 1873-1876 döneminin hem malî ve ekonomik hem de siyasî anlamda bunalımlı bir dönem olduğu hatırlandığında, malî kötüleşmenin taşra ve merkez arasında karşılıklı olarak iki yönlü bir bozulmaya sebep olduğu; merkezî maliyenin altyapısını oluşturan taşra maliyesindeki ani bozulmaların direkt olarak merkeze yansıdığı görülmektedir. 1876-77 malî yılından sonra vilayette artan giderler ve azalan gelirler merkeze gönderilen

[69] **BOA, MAD** 13327, 16.S.1293 (13.03.1876).

paraların da azalmasına sebep olmuştur. Kısaca malî durumu kötüleşen vilayet, merkez maliyeyi besleyemez duruma gelmiştir. Aynı şekilde taşradan beslenen devletin bu dönemde malî durumu kötü olan ve yardım isteyen Edirne Vilayeti'ne de zorlaşmaktadır.[70] Edirne Vilayeti'nin toplam gelir ve giderlerinin bahsinden sonra vilayetin ana gelir ve gider kalemlerinin gerçekleşme değerleri kullanılarak trendler incelenebilir. Böylece toplam miktarların yönünü belirleyen ya da etkileyen gelir-gider kalemleri tespit edilebilecektir.

Grafik 4: Edirne Vilayeti Bütçelerinde Ana Gelir Kalemlerinin Ağırlıkları (1863-1911) -% Tahsilat-



Grafik 4, Edirne Vilayeti'nde tahsil edilen ana gelir kalemlerinin dönem boyunca toplam tahsilât içerisindeki oranlarını göstermektedir. Bu analizde, 1858 yılından itibaren başlayan tahriratlarla emlak-akar ve temettü biçiminde iki kısma ayrılan virgü gelirinin dönem sonuna kadar toplu hâldeki değişimini görmek amacıyla emlak-akar ve temettü vergileri tüm analiz dönemi için virgü adı altında birleştirilerek uzun dönemli trendin eğilimi görülmeye çalışılmıştır. Grafik 4'ten de

[70] Askerî masraflar için hazineden 140.000 lira gönderilmesini talep eden Edirne Valisi'ne hazinenin bu aralar iyi durumda olmadığı cevabı verilerek mahallî tahsilâtın artırılması tavsiye ediliyordu. **BOA, YPRK.UM** 77/99, 18.Za.1323 (14.01.1906).

görüldüğü üzere Edirne'de tahsil edilen emlak-akar ve temettü vergilerinin ayrı kalemler biçimindeki gösterimine 1882 yılından itibaren ulaşılabilmiştir.

Grafik 4'te Edirne Vilayeti'nde aşar tahsilâtının toplam tahsilât içerisinde en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Aşar tahsilâtındaki ilk büyük azalma, bu verginin tahsilâtında en yüksek orana ulaşılan 1868-69 malî yılından sonra yaşanmıştır. Özellikle 1863-1875 yılları arasında yaşanan büyük düşüşlere rağmen bu dönemde aşar tahsilâtının olağan gelirler içerisindeki ağırlığı % 40'ın altına düşmemiştir. Başka bir deyişle, Edirne'de dönem boyunca vergi yükü yine üreticinin sırtına yüklenmiştir. 1868-1869 yılları arasındaki ani düşüşte aşar vergisinin toplam gelirler içerisindeki payı % 58'den % 41'e düşmüştür. İkinci ani düşüş 1875-1876 yılları arasında yaşanmıştır. 1875-76 malî yılında aşar vergisinin toplam tahsilâtlar içerisindeki oranı % 52 iken bu oran 1876-77 malî yılında % 32'ye düşmüştür. Bu büyük azalma 1875-76 yılları arasındaki kuraklıklar, malî bunalımlar ve siyasî karmaşadan kaynaklanmaktadır. Aşar tahsilât verisine ulaşamadığımız 1906-07 malî yılında, Rumeli vilayetlerinde buğday hâsılatı genel olarak vasat derecede kalmış ve önceki yıla nazaran oldukça düşük bir artış yaşanmıştır.[71]

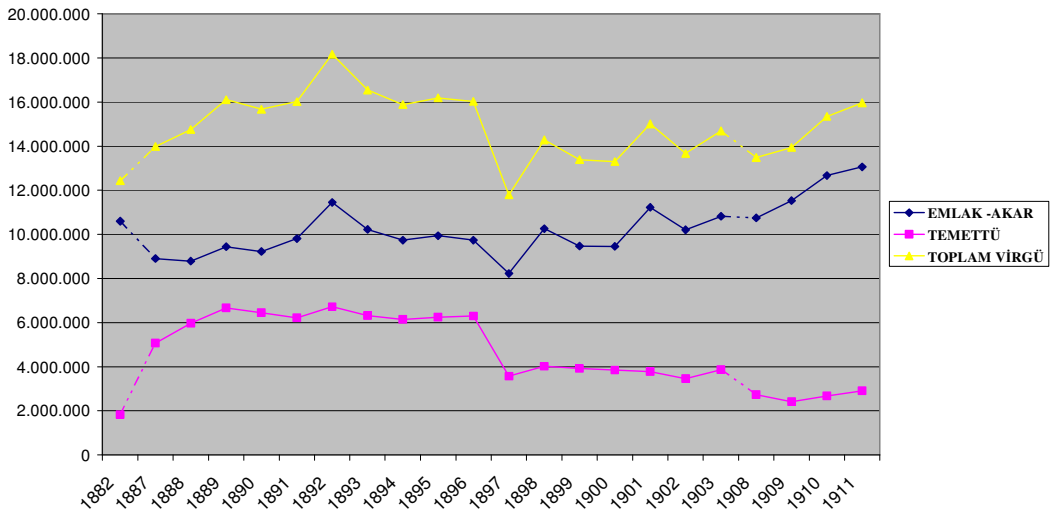
Grafik 4'ten görüldüğü üzere 1875-76 malî yılında aşar vergisinin payı azalırken diğer üç verginin paylarında artış yaşanmıştır. Gerçekte diğer üç vergi arasında miktar olarak da artış gösteren tek vergi bedel-i askerî olmuştur. Ağnam vergisi ve virgünün miktarları düşmesine rağmen en büyük paya sahip olan aşar vergisinin toplam gelirler içerisindeki ani azalması, tüm diğer vergilerin veri miktarlarında oransal artışa sebep olmuştur. Ancak 1911-12 malî yılında aşar tahsilâtında yaşanan artış aşarın toplam gelirler içerisindeki ağırlığının düşmesini engelleyememiştir.[72] Bu düşüşün sebebi, aynı yıl bedel-i askerinin tahsilâtında yaşanan yaklaşık altı milyon kuruşluk artıştır. Virgü ve ağnam resmi ise dönem boyunca % 25 oranını dahi aşamamıştır. Bedel-i askerinin tahsilât oranı ise yine tüm dönem için % 20'ye ulaşamamış, oldukça düşük oranlarda seyredip dönem sonunda % 10'un altına düşmüştür (bkz; Grafik 4).

[71] **Asr Gazetesi,** No: 1120, 2 TE 1322 (15 Ekim 1906), s. 2.
[72] **BOA, MAD** 13327, R. 1291 (1875-76).

Grafik 4'e göre aşar tahsilâtındaki diğer bir önemli düşüş 1891-1894 yılları arasında yaşanmıştır. Aşarın toplam gelirler içerisindeki payı 1891-92 malî yılında % 44 iken 1894-95 malî yılında bu oran % 31'e inmiştir. Bu azalmanın bir sebebi, 1890-91 malî yılından itibaren Edirne'de yaşanan kuraklığın[73] sonraki yıllarda da tarımsal üretime yansıması olmalıdır. Buradaki azalmanın yönünü belirleyen temel unsur Grafik 6'dan görüleceği üzere 1891-92 malî yılından itibaren iltizam yöntemiyle yapılan tahsilâttaki ani düşüşlerdir.

1863-1911 döneminde Edirne Vilayeti'nde üretimden alınan toplam vergi (aşar ve ağnam) ağırlığının kişiler üzerinden alınan toplam vergi (virgü ve askerlik bedeli) ağırlığının oldukça üstünde yer alması da dikkat çekicidir. Dönem sonunda devlet hala toprağa bağımlıdır ve vergi bir türlü kişiselleştirilememiştir.

Grafik 5: Edirne Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgünün Bileşenleri (1882-1911) (Emlak-Akar ve Temettü Vergisi) –Kuruş-

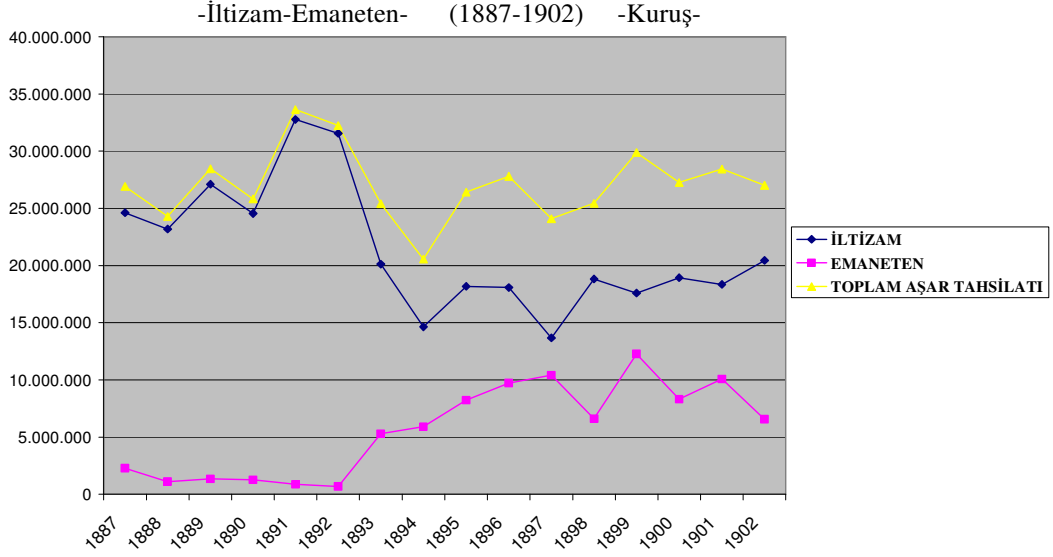


Grafik 5'te 1882-1911 yılları arasında emlak-akar vergileri ile temettü vergisi ve bu iki bileşenin toplamından oluşan virgü miktarları görülmektedir. En üstte yer alan virgü tahsilâtlarını bileşenlerine ayırıp incelediğimizde; dönem boyunca virgü

[73] **BOA, Y.PRK.UM** 20/105, 2.B.1308 (11.02.1891).

tahsilâtının miktarını ve yönünü büyük oranda emlak-akar vergisinin belirlediği görülmektedir. Emlak-akar vergisiyle temettü vergisi arasındaki makas son yıllarda giderek açılmış; temettü vergisinde önemli miktarda azalma yaşanmıştır. Temettü vergisindeki azalmanın sebepleri üçüncü bölümde tartışıldığı gibi tarh işlemlerinin dönem sonuna kadar bir türlü düzene oturtulup standardize biçimde tahsilât yapılamaması ve patent nizamnamesi yayınlanamadığı için potansiyel yerli ve yabancı mükelleflerin bu verginin kapsamına alınamamış olmasıdır. Temettü vergisinin dönem boyunca azalan görüntüsü Edirne Vilayeti özelinde Osmanlı malî idaresinin -diğer vilayetlerin grafik analizlerinde de görüleceği gibi- genel anlamda vergiyi kişiselleştiremediğinin somut bir görüntüsüdür.

Grafik 6: Edirne Vilayeti'nde Aşar Vergisi'nin Tahsil Yöntemleri
-İltizam-Emaneten- (1887-1902) -Kuruş-



Grafik 6, 1887-1902 yılları arasında Edirne'de aşar vergisinin hangi yöntemlerle tahsil edildiğini göstermektedir. Buna göre Edirne'de özellikle 1887-1892 yılları arasında aşar vergisinin tamamına yakını iltizam yöntemiyle tahsil edilmiş ve tahsilât miktarında artış yaşanmıştır. Zaten dönem boyunca aşar tahsilât miktarının yönünü belirleyen esas unsur iltizam yöntemiyle yapılan tahsilâtlardır. Grafikte dikkat çeken diğer bir durum, 1892-93 malî yılından sonra aşar tahsilâtında

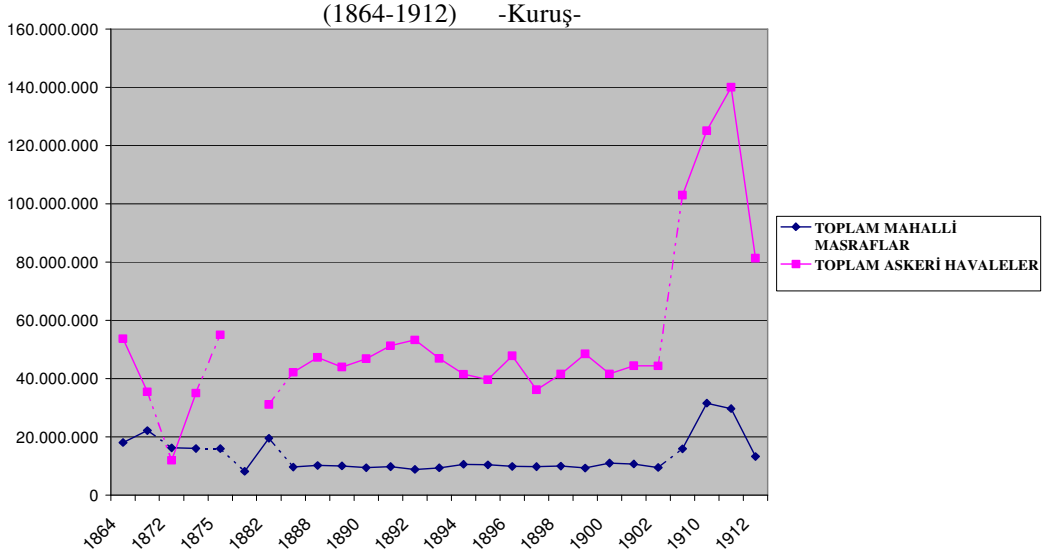
emanet yönteminin kullanılmasıyla birlikte toplam tahsilâtlarda yaşanan azalmalardır.

1887-1902 yılları arasında gerçekleşen en düşük tahsilât miktarı (20.553.203 kuruş) 1894-95 malî yılında yaşanmıştır. Bu düşüş 1891-1894 yılları arasında iltizamla idare edilen aşar tahsilâtındaki azalmanın bir devamıdır. Emaneten idare yöntemiyle yapılan tahsilâttaki cüz'i artış, iltizam tahsilâtındaki azalışı tazmin edememiştir. Nitekim taşrada yıldan yıla tahsilât miktarı azalan bir gelir kaynağının ihalesine katılacak mültezim sayısı da doğal olarak azalacaktır.[74] İltizam yöntemiyle yapılan tahsilâttaki azalmanın diğer bir sebebi üçüncü bölümde bahsettiğimiz gibi 1886 malî yılından sonra aşarın iltizamında mültezimlerden ziyade köylülerin tercih edilmesidir. Genel anlamda köylülerin iltizam sistemi içerisine dâhil edilmesi doğal olarak bu sistemin etkinliğini azaltmıştır. Dolayısıyla dönem sonuna doğru iltizama verilemeyen aşar vergisinin bir kısmı emanet yöntemiyle tahsil edilmek zorunda kalınmıştır.

Yine aynı dönemde en yüksek tahsilâtın 1891-92 malî yılında gerçekleşmesinin sebebi aşarın % 97'sinin mültezimler tarafından tahsil edilmesidir. Tabii ki bu sonuçları tüme yaymak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Sonuçta tercihin iltizam yöntemi olması, ağırlığın bu yönteme verilmesi sebebiyle toplam miktardaki büyük değişimleri de iltizam miktarları belirleyecektir. Ancak bunun tersi de geçerlidir. Örneğin, 1899-1900 ve 1901-02 malî yıllarında iltizam yöntemiyle yapılan aşar tahsilâtı azalmış, buna karşılık emaneten idare edilen aşar tahsilâtı da artarak toplam aşar gelirini artırmıştır. 1902-03 malî yılında ise iltizam tahsilâtı artmasına rağmen emaneten idare edilen aşarın azalması dolayısıyla toplam aşar hâsılatı azalmıştır. İltizam yöntemiyle yapılan tahsilât miktarı dönem sonuna doğru nispeten azaldığı için artık toplam tahsilâtın yönünü belirleyemez duruma gelmiştir.

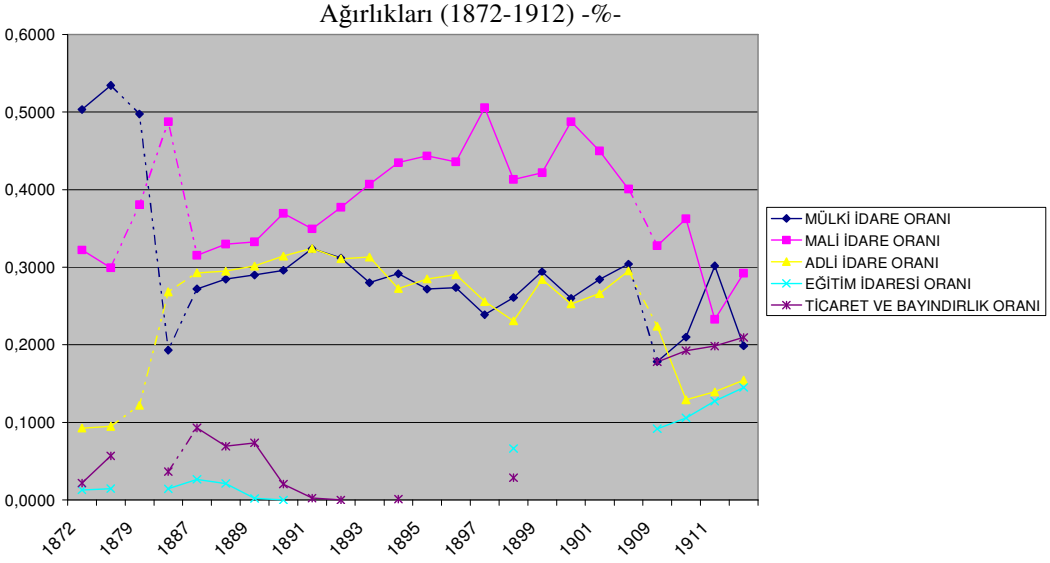
[74] **BOA, A.MKT.ŞD** 95/46, 26.Ş.1307 (17.04.1890); **DH.MKT** 269/12, 05.S.1312 (08.08.1894).

Grafik 7: Edirne Vilayet Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1864-1912) -Kuruş-



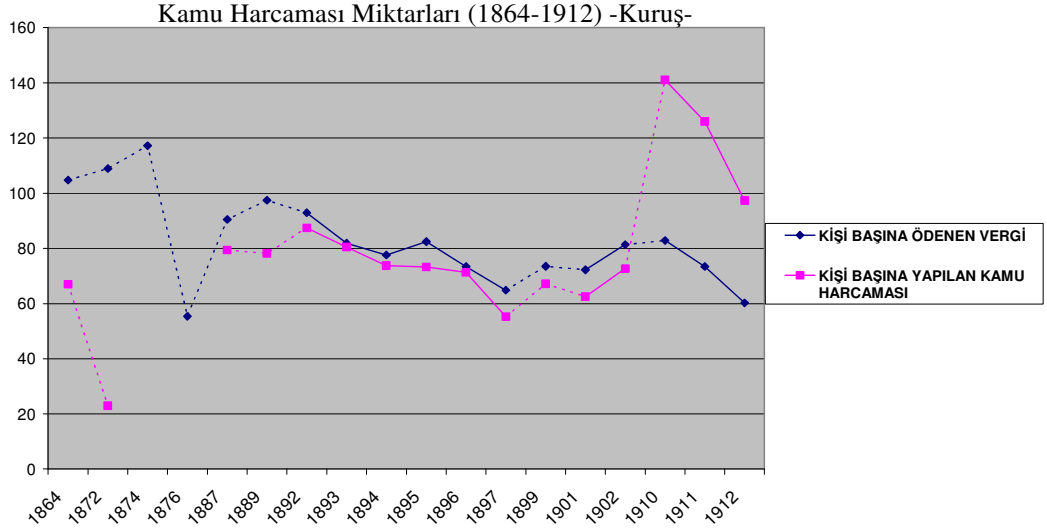
Grafik 7, Edirne Vilayeti'nde askerî havalelerin masraflar içerisinde en önemli yeri işgal ettiğini göstermektedir. Askerî havalelerin ortalama % 90'ını ise vilayetteki nizamiye ordusuna gönderilen havaleler oluşturmaktadır. 1875-76 malî yılındaki büyük miktarlı artış bu dönemde özellikle Rumeli'de yaşanan isyanlar dolayısıyla yapılan askerî masraflardan kaynaklanmıştır. Dönem sonuna doğru askerî masraflardaki ani sıçrama tek başına vilayetin toplam gelirlerini büyük oranda aşmıştır (krşlştrnz; Grafik 1). 1887-1902 yılları arasında durağan bir seyir izleyen mahallî masraflar da 1909-10 malî yılından itibaren sıçrayışa geçmiştir. 1912-13 malî yılında azalan havale miktarı yine kargaşa ortamında merkezle taşra arasındaki malî iletişimin zayıf olmasından dolayı veri gönderilememiş olması ihtimaline bağlanabilir. Dönem sonunda artış gösteren mahallî masrafların ayrıntısına Grafik 8'de yer verilmiştir.

Grafik 8: Edirne Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Gider Bütçesindeki Ağırlıkları (1872-1912) -%-



Grafik 8'de, 1872-1912 yılları arasındaki mahallî masraflar kamu maliyesi teorisindeki gibi harcamayı yapan birimlere göre *idarî sınıflandırmaya* tâbi tutulmuştur. Bu dönemde genel itibariyle en büyük ağırlığı vilayetteki malî idare masraflarının oluşturduğu görülmektedir. Merkezî idare, vilayetin malî durumunu düzeltemediği gibi en fazla harcamayı da yine maliye idaresi için yapmıştır. Malî idare masrafları 1882-83 malî yılından itibaren mahallî masraflar içerisinde en büyük paya sahip olmuştur. Bu yılda mahallî masrafların yaklaşık % 49'u malî idare masraflarına harcanmıştır. Bu kalemin ağırlığı 1897-98 malî yılında % 50'ye ulaşmıştır. Malî idare masrafları sadece 1911 yılında mülkî masrafların altında kalmıştır. 1870'li yılların başında mülkî idare masraflarının en büyük paya sahip olması 1871 Vilayet Nizamnamesi'yle birlikte yeni vilayet organizasyonun gerektirdiği mülkî masraflardan kaynaklanmaktadır. 1882-1909 yılları arasında adlî masrafların mülkî masraflarla neredeyse başa baş bir seyir izlemesi dikkat çekicidir. Mahallî masraflar içerisinde en küçük pay ise eğitim dairesine aittir. Dönem boyunca düşük miktarla seyreden ticaret ve bayındırlık masrafları dönem sonunda bütün masraflarda olduğu gibi giderler içerisindeki payını artırmıştır.

Grafik 9: Edirne Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1864-1912) -Kuruş-

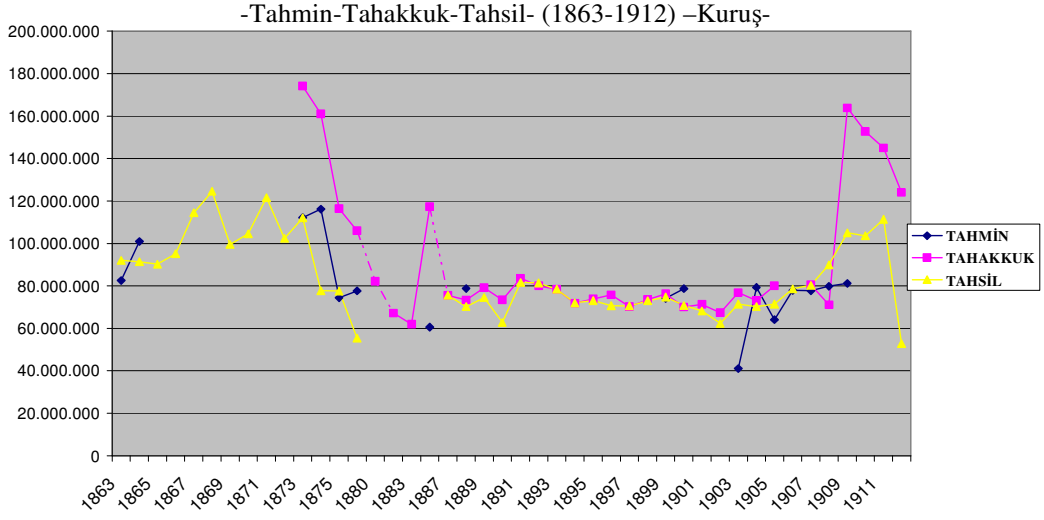


Grafik 9, 1864-1912 yılları arasında Edirne'deki toplam vergi ödemeleri ile toplam kamu harcamalarının vilayet nüfusuna oranlanmasıyla elde edilmiştir. Elde edilen kişi başına vergi ödemeleri ve kişi başına kamu harcamaları, merkez maliyesiyle taşra maliyesi arasındaki malî ilişkinin mikro boyutunu göstermesi açısından önemlidir. Grafik 9'a göre 1864-1902 yılları arasında -verisi olmayan yıllar da dikkate alınarak- Edirne'de kişi başına düşen vergi ödemeleri kişi başına düşen kamu harcamalarının üzerinde seyretmiştir. Yani bu dönemde devlet Edirne Vilayeti'ndeki mükellefler için yaptığı harcamanın daha fazlasını vergi olarak geri almıştır. 1910-1912 yılları arasında ise kişi başına düşen kamu harcaması miktarı azalış göstermesine rağmen kişi başına düşen vergi ödemelerinin oldukça üzerinde seyretmiştir. Ancak bu durum devletin kişi bazında aldığı vergilerden daha çok sosyal ve ekonomik kamu hizmeti sunduğu anlamına gelmemektedir. Zira kişi başına düşen kamu harcamalarındaki bu artışın en önemli sebebi askerî masraflardaki artışlardır (krşlştrnz; Grafik 7).

4.2.2. Selanik Vilayeti

Merkeze yakın ve büyük vilayetlerden biri olan Selanik Vilayeti'nde, dönem başında malî durum iyiyken, Edirne Vilayeti'nde olduğu gibi 19. asrın sonları ve 20. asrın başlarında özellikle artan askeri harcamalar ve biriken bakayalar sebebiyle malî performansta önemli miktarda azalma ve bozulmalar yaşanmıştır. Grafik 10'dan görüldüğü üzere, Selanik Vilayeti'nin -1880-84 yılları arası hariç- tüm tahsilât verilerine ulaşılmıştır. Selanik Vilayeti'nde Edirne Vilayeti'nde olduğu gibi dönem başında tahsilâtta önemli artışlar yaşanmıştır. Nitekim 1863-64 malî yılında Selanik ve Rumeli'de tahsilât işlerinin kurallarına göre yapılması, tahakkuk ve tahsilâtın aksatılmaması ve biriken bakayaların da tahsil edilmesi merkezî idare tarafından takdirle karşılanmıştır.[75]

Grafik 10: Selanik Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler
-Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) –Kuruş-



Ancak Selanik Vilayeti'nde tahsilâttta uzun süre bir daha eski haline gelmemek üzere büyük miktarlı bir düşüş yaşanması, yine Edirne Vilayeti'nde olduğu gibi 1873-74 malî yılı sonrasına rastlamaktadır. 1873-76 yılları arasında Selanik'te toplam tahsilât % 50 oranında düşmüştür. Bu bunalım döneminde Selanik

[75] **BOA, A.MKT.MHM** 269/77, 28.M.1280 (07.07.1863).

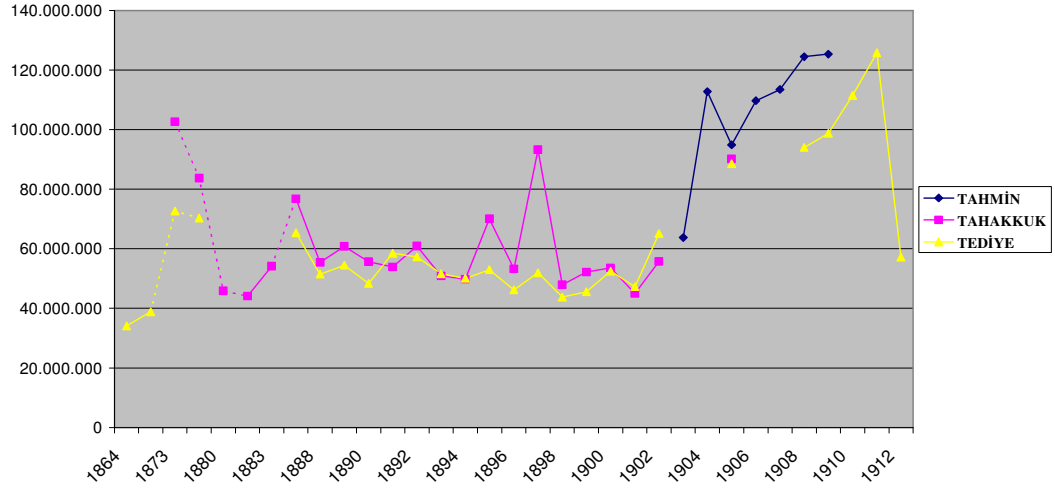
vilayet idaresi tahsilât tahminlerini 1874-75 malî yılından itibaren aşağı çekmiş, ancak 1876-77 malî yılında tahsilât miktarı, idarenin tahmininden de düşük gerçekleşmiştir (Grafik 10). Bu dönemde gelir azalışındaki diğer bir sebep Manastır Sancağı'nın 1874 yılında Selanik'ten alınarak vilayet yapılmasından kaynaklanmaktadır. 1874 yılında Selanik'ten ayrıldıktan sonra Manastır Vilayeti'nin aynı yıl geliri 36.945.500[76] kuruştur. Vilayet olduktan sonra kendisine bağlanan yeni sancaklardan[77] dolayı bu geliri elde etse de, Selanik malî açıdan önemli bir sancağını kaybetmiştir.

Tahsilât verisine ulaşamadığımız 1884 yılında tahsilât tahmini ile tahakkuk miktarı arasındaki uçurum dikkat çekicidir. Buradaki fark geçmiş yıllardan kalıp da tahsil edilemeyen birikmiş bakayalardan kaynaklanmaktadır. 117.302.598 kuruşluk tahakkukun 52.119.897 kuruşluk kısmı (% 44'ü) geçmiş yıllardan kalan bakaya tahakkukudur. Ancak vilayet idaresi rasyonel davranarak tahsil edemeyeceği bakayaları dikkate alıp (geçmiş yıllardan kalan bakayalardan sadece 5.691.263 kuruş tahsil edebileceğini öngörerek) tahsilât tahminini düşük tutmuştur.[78] Çünkü yukarıdaki bölümlerde bahsedildiği gibi taşrada bakaya tahsili, altından kalkılamayan en önemli malî sorunlardan biridir. Nitekim Grafik 10'dan görüldüğü üzere 1909-1912 yılları arasında tahakkuk ile tahsil arasındaki makasın daha çok açıldığı görülmektedir. Bunun sebebi dönem sonunda vilayette biriken geçmiş yıllara ait bakayalardır. Vilayetin bakaya sorununa sadece bir örnek verecek olursak; 1879-80 malî yılında virgüden tahsil edilmesi gereken bakaya miktarı 108.111.063 kuruş iken, virgü tahsilâtı ancak 35.687.659 kuruşta kalmıştır. Aynı yıl bedel-i askerî için de durum farklı değildir. Bakaya miktarı 51.653.159 kuruş iken bedel-i askerinin tahsilât miktarı sadece 15.005.689 kuruşa ulaşabilmiştir.[79]

[76] "Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", s. 185.
[77] Örneğin önemli sancaklardan Üsküp 1874-77 yılları arasında, Prizren ise 1874-88 yılları arasında Manastır Vilayeti'ne bağlıdır. Bkz; Sezen, **a.g.e.,** s. 425, s. 520.
[78] **Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir**, s. 273.
[79] **BOA, MAD** 13264, R. 1296 (1880-81).

1902 yılının Selanik Vilayeti için malî sorunlar, muharebeler ve kuraklıklarla geçmesi sebebiyle 1903[80] yılı vergi gelirleri (örneğin ağnam resmi) tahminleri aşağı çekilmek zorunda kalınıyordu.[81] Ancak düşük tahmine rağmen 1903-04 malî yılında tahsilâtta kısmi de olsa bir artış gerçekleştiği görülmektedir. Vilayet idaresinin bu artışı dikkate alarak 1904-05 malî yılı için yaptığı tahmin beklenenden daha az bir miktarda gerçekleşmiştir. 1906-1909 yılları arasında, tahsilâtın vilayet idaresinin yaptığı gelir tahminlerinin üzerinde gerçekleşmesi -bu duruma ihtiyatlı bir bakışla- dikkat çekicidir. 1912-13 malî yılında tahsilâttaki ani düşüş yine savaş ortamına bağlanabilir. Bu yıl sonlanmadan Selanik Vilayeti'nin Yunanlılar tarafından işgal edilip 1912 sonundan itibaren Osmanlı Devleti'nin elinden alındığını da hatırlatalım.

Grafik 11: Selanik Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler
-Tahmin-Tahakuk-Tediye- (1864-1912) -Kuruş-



Grafik 10 ile Grafik 11'i karşılaştırdığımızda Selanik Vilayeti'nde de Edirne Vilayeti'nde olduğu gibi dönem başında vilayet bütçeleri fazla verirken dönem

[80] 1903 yılı da Selanik için olaylı başlamıştı. 28-29 Nisan 1903'te Selanik'te ardı sıra yapılan sabotajlar ve patlamaların bardağı taşıran son damlası Osmanlı Bankası şubesinin havaya uçurulmasıydı. Şube 20 Haziran 1904'te tekrar açılmıştı. Bkz; Orhan Türker, "Selanik'te 28-19 Nisan 1903 Olayları", **Tarih ve Toplum**, C: 31, S: 182, Şubat 1999, s. 27-30. Bulgarların bu eylemi hakkında ayrıca bkz; Rıza Paşa, **Hülasa-i Hatırat,** Dersaâdet, Artin Asaduryan Matbaası, C: 2, 1325, s. 95-96.

[81] **BOA, DH.TMIK-S** 29-51, R. 18.01.1318 (31.03.1902); **TFR.I.SL** 5/462, 01.Z.1320 (01.03.1903).

sonunda bütçenin açık verdiği görülmektedir (ayrıca krşlştrnz; Grafik 12). Bunun temel sebebi, iki vilayette de dönem sonunda artan siyasî gerginlik ve askerî masraflardır. Doğal olarak, bu ortamda gelirler de tahsil edilemeyecek ve bütçe açığı daha da artacaktır. Elimizdeki verilere göre vilayet bütçesi ilk olarak 1902-03 malî yılında açık vermiş ve 1909-10 malî yılı hariç olmak üzere sonraki yıllarda da bütçe açıkları yaşanmıştır. 1864-65 malî yılında gelirin gideri karşılama oranı 2.7 iken, 1912-13 malî yılında bu oran 0.92'ye düşmüştür (bkz; Ek 2).[82] Edirne'de ise 1864-65 malî yılında gelirin gideri karşılama oranı 1.5 iken, 1912-13 malî yılında bu oran 0.62'ye düşmüştür (bkz; Ek 1).

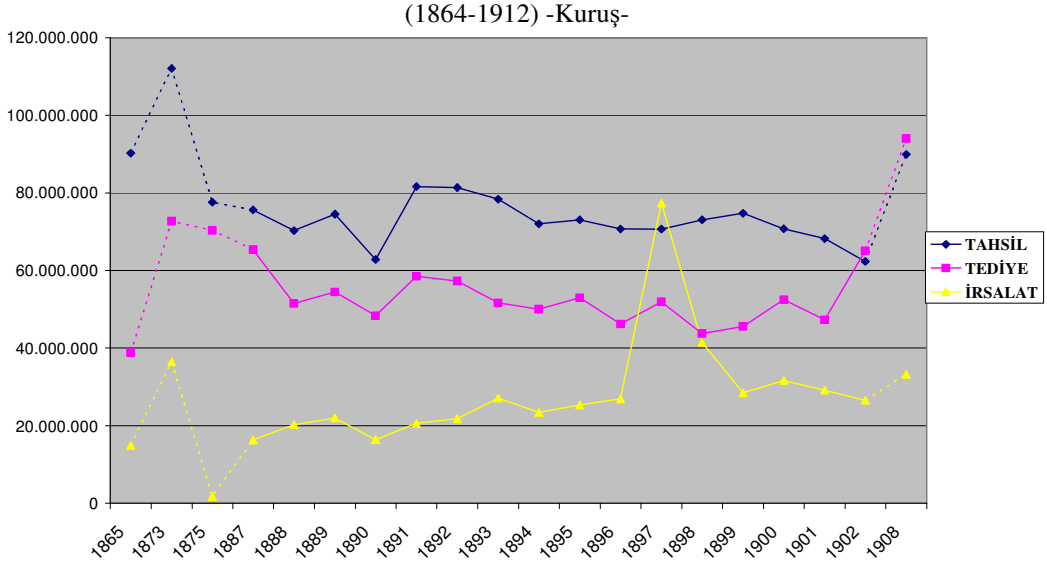
Selanik valisinin 1901 yılı sonunda Hazine'den askerî ve idarî masraflar için istediği yardımı değerlendiren dönemin Sadrazamı Said Paşa; eskiden Hazine'nin acil masrafları için Selanik'ten para talep ettiğini hatırlatarak, şimdi Selanik'in merkezden para istemesini maliyenin ne kadar kötü durumda olduğuna dair bir delil olarak göstermektedir.[83]

Grafik 11'de 1873-74, 1887-88, 1895-96 ve 1897-98 malî yıllarındaki yüksek tahakkuk miktarları dikkat çekmektedir. Verisine ulaşamadığımız 1886-87 malî yılında, malî durumun kötü olduğunu diğer arşiv kayıtlarından tespit etmekteyiz. Buna göre, 1886 yılında Selanik vilayet idaresi zorunlu masraflarını finanse etmek amacıyla Hazine'den veya diğer mahallerden 14.338.000 kuruş talep etmiştir.[84] Selanik Vilayeti'nin giderleri 1901-02 malî yılından itibaren artma eğilimi göstermektedir. Bu yılda tediye miktarı tahakkuku dahi aşmıştır. 1903-07 yılları arasında 1905-06 malî yılı hariç olmak üzere tespit edemediğimiz tahakkuk ve tediye miktarlarının yönünü ulaştığımız tahmini değerlerden kestirebiliriz. 1905-06 malî yılında tahmin-tahakkuk ve tediye değerlerinin birbirlerine yakınlığı ve 1907-1909 yılları arasında tahmini ve gerçekleşme değerlerinin aynı yönlü olması kestirim gücümüzü nispeten artırmaktadır. Dolayısıyla 1903-1907 yılları arasında ödemelerin (tediyelerin) artmış olduğunu kabul edebiliriz. Gerçekte bahsi geçen dönemin

[82] Ayrıca 1908 yılı başında Selanik'te yaşanan malî müzayaka konusu için bkz; **BOA, DH.TMIK-S** 29-51, 18 Mart 1318 (31.03.1902).
[83] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, Dersaadet, Sabah Matbaası, 1328, s. 103-105.
[84] **BOA, DH.MKT** 1369/33, 1.M.1304 (30.09.1886).

isyanların yaşandığı olumsuz siyasî, ekonomik ve malî ortamı düşünüldüğünde; 1903-1907 yılları arasında Selanik'teki askerî masrafların[85] artışıyla toplam harcamaların da büyük miktarlarda artacağı tahmin edilebilir (bkz; Grafik 16). Vilayet idaresinin de gider tahminlerini dönem sonuna doğru gittikçe artırması bu durumun bir yansımasıdır.

Grafik 12: Selanik Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1864-1912) -Kuruş-



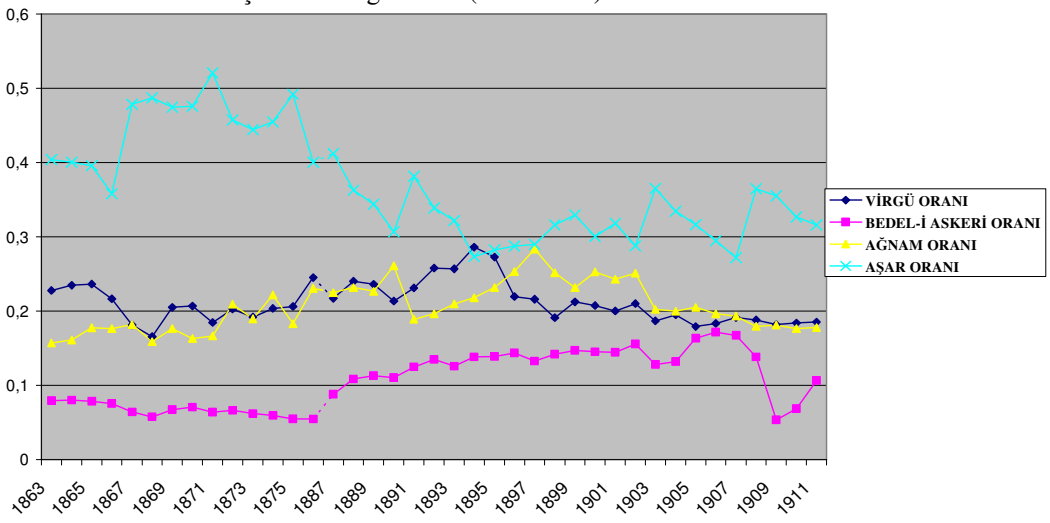
Grafik 12'de dikkat çeken en önemli gelişme 1897-98 malî yılında irsalâttaki ani yükseliştir (77.391.992 kuruş). 1897-98 malî yılında Selanik'in olağan bütçesi irsalâttaki bu önemli artışı açıklamaya yetmemektedir. Çünkü bu yılda vilayetin toplam olağan gelirleri sadece 70.641.423 kuruştur. Fevkalade bir gider olan irsalâttaki artışın buradaki karşılığı yine fevkalade gelirler arasında yer alan "*Kabzı Emrolunan Meblağlar"* kalemidir. 1897-98 malî yılı bütçesinde bu kalem 70.659.123 kuruştur. Merkezî idarenin emriyle vilayet bütçesinde sarfı emrolunana

[85] Selanik Vilayeti'nin ve diğer Rumeli vilayetlerinin içerisinde bulunduğu malî sıkıntıların yanında yabancı devletlerin Rumeli'deki jandarma ıslahatı çerçevesinde yeni jandarmalar istihdam edilmesi konusundaki baskıları da manidardır. **BOA, Y.PRK.TKM** 48/18, 19.N.1322 (27.11.1904). 1906 yılının ilk ayları itibariyle Selanik Vilayeti'nin de içerisinde bulunduğu Vilayat-ı Selase'deki askerî masraf ve diğer malî sorunlar için ayrıca bkz; **İSAM, HHP Evrakı** 13/815, 26 Mart 1322 (08.04.1906).

kadar tutulan bu meblağın 14.726.578 kuruşluk kısmı sarfedilmiş geriye kalan kısmı da diğer paralarla birlikte merkeze irsal edilmiştir.[86] Burada irsalâttaki artışın kaynağı fevkalade gelir olduğu için ayrıca olağan gelirlerde bir artış ya da giderlerde bir düşüş beklemenin malî açıdan bir anlamı yoktur. Aksine vilayetin olağan gelirlerinde çok düşük de olsa bir azalma (bkz: Grafik 10), giderlerde ise yine küçük çaplı bir artış yaşanmıştır (bkz; Grafik 11 ve 12). Bu yüklü miktarın merkeze gönderilmek üzere vilayet mal sandığında bir süre bekletildiği anlaşılmaktadır (bkz; 3. Bölüm *kabz-ı emrolunan meblağ* hesabı konusu). Ancak arşiv kayıtlarında bu miktarın hangi kurum ya da konuya ait olduğu tespit edilememiştir. Buna karşılık 1873-1875 yılları arasındaki ani irsalât düşüşü olağan gelir ve giderlerden kaynaklanmış; 1873-74 malî yılında yaşanan gelir artışı, aynı yıl düşük olan giderler sebebiyle merkeze aktarılırken, 1875'te irsalât kalemindeki büyük miktarlı düşüşün temel sebeplerinden biri aynı yıl vilayetteki maliye dairesine gönderilip harcanan 23.902.525[87] kuruşluk masraftır. Dolayısıyla geride merkeze gönderecek fazla bir meblağ kalmamıştır. 1875-76 malî yılında irsalâttaki azalmanın diğer bir sebebi de 1873-74 malî yılından sonra yaşanan kuraklıklardan dolayı ortaya çıkan ani gelir azalışlarıdır (bkz: Grafik 10 ve 11). Ayrıca dönem sonuna doğru tahsilâtta yaşanan azalmaların vilayetten merkeze para gönderimini (irsalât) sınırladığı görülmektedir (bkz; Grafik 10). Burada irsalâttaki düşüşlerin aynı zamanda vilayetin malî performansında da düşüş anlamına geldiğini vurgulayalım. Çünkü yukarıda bahsedildiği gibi olağan gelirleri dikkate aldığımızda bu durum gelirlerin azaldığı ya da giderlerin arttığı anlamına gelmektedir. Yani gelirleri artmayan vilayetin merkeze para göndermesi de zorlaşmaktadır. Grafikten görüldüğü üzere 1902-03 malî yılından sonra tahsilâtlar tediye miktarlarının altında seyretmeye başlamış; bütçe açıkları yaşanmıştır.

[86] Bkz; **BOA, ML.d** 1289, 1897.
[87] **BOA, MAD** 13327, 1875.

Grafik 13: Selanik Vilayeti'nde Tahsil Edilen Ana Gelir Kalemlerinin Bütçelerdeki Ağırlıkları (1863-1911) -%-

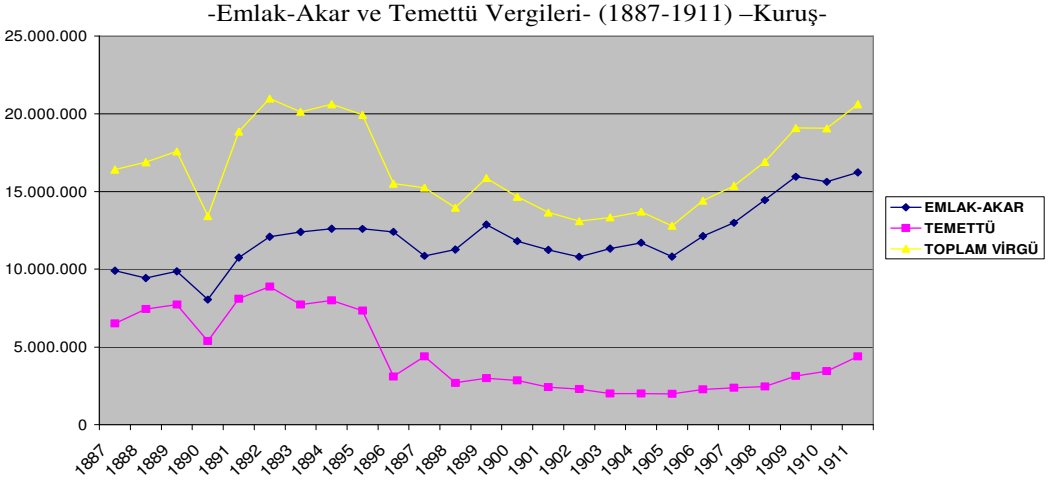


Grafik 13'te aşar vergisinin tahsilât içerisinde -1894-95 malî yılı hariç olmak üzere- dönem boyunca en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Sadece bu yılda virgü tahsilâtı aşar tahsilâtını aşmıştır. Bu tarihte aşarın toplam tahsilâta oranı % 27; virgünün ise % 28'dir (bkz; Grafik 13). 1887-88 malî yılında Selanik Vilayeti'nin de içerisinde bulunduğu Vilayat-ı Selase'de yaşanan kuraklık, üretimden alınan vergileri eritmiştir.[88]

Grafik 13'e göre aşar vergisi vilayet bütçesinin en önemli gelir bileşeni olma özelliğini dönem boyunca sürdürmüştür. 1871-72 malî yılında % 52'lik oranla en yüksek ağırlığa sahip olan aşar vergisi 1911-12 malî yılında olağan gelirler içerisinde % 30'luk bir orana sahiptir. 1911-12 malî yılında aşar ve virgü 1863-64 malî yılındaki ilk ağırlıklarını dahi yakalayamazken, ağnam ve bedel-i askerî vergileri az da olsa ilk ağırlıklarını aşmışlardır. Bu durum Edirne Vilayeti'nde de aynıdır. İki vilayet için aynı olan diğer bir sonuç; aşar, virgü ve ağnam gelirlerinin 1911-12 malî yılında az da olsa artmasının, ağırlıklarının düşmesine engel olamamasıdır.[89] Her iki vilayette de bu durumun istisnası bedel-i askerî vergisidir (krşlştrnz; Grafik 4). Selanik'te de üretim üzerinden alınan vergilerin ezici ağırlığı önemli bir olgudur.

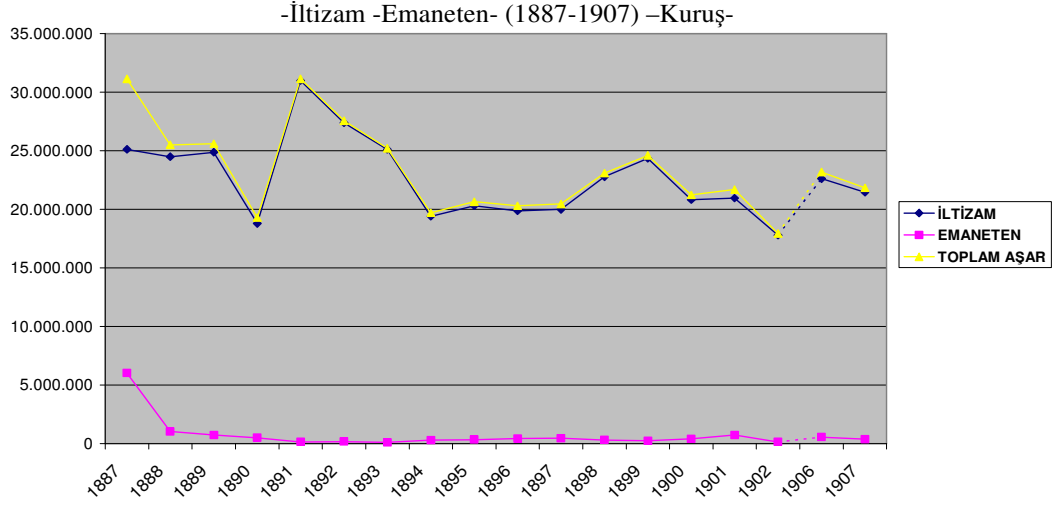
[88] **BOA, Y.PRK.KOM** 5/65, 23.Z.1304 (12.09.1887).
[89] **1327 Hazine Hesab-ı Umumisi.**

Grafik 14: Selanik Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri
-Emlak-Akar ve Temettü Vergileri- (1887-1911) –Kuruş-



Grafik 14'ten görüldüğü üzere 1887-1911 yılları arasında Selanik Vilayeti'nde Edirne Vilayeti'nde olduğu gibi virgü tahsilâtının yönünü dönem boyunca emlak-akar vergisi belirlemiştir. Dönem sonuna doğru emlak-akar ve temettü vergileri arasındaki makas da giderek açılmıştır (krşlştrnz; Grafik 5). Bununla beraber, özellikle 1900'lü yılların başında Selanik'teki bakaya miktarının büyük bir bölümü de emlak vergisinden oluşuyordu.[90]

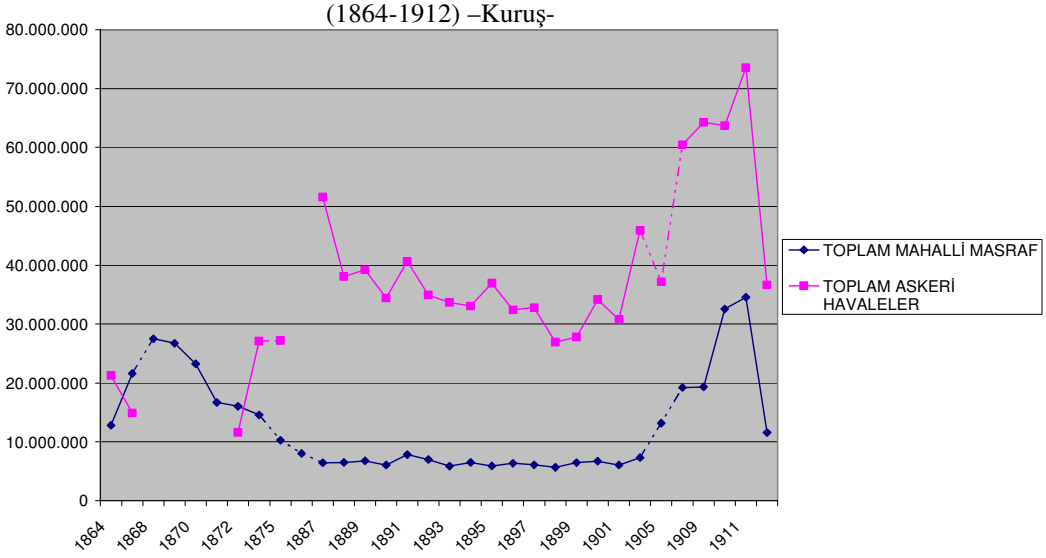
Grafik 15: Selanik Vilayeti'nde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri
-İltizam -Emaneten- (1887-1907) –Kuruş-



[90] Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 238.

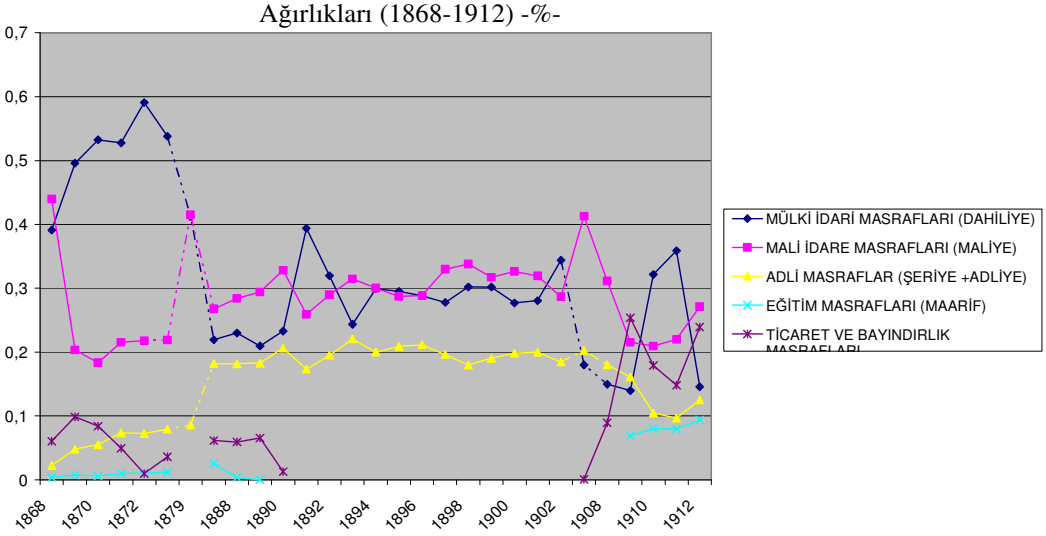
Selanik Vilayeti'nde 1887-1907 yılları arasında aşar tahsilât işinin neredeyse tamamı mültezimlere teslim edilmiştir. Selanik'te emaneten idare yönteminin Edirne'de olduğu gibi iltizama bir alternatif teşkil etmediği, idarenin iltizam yöntemini tercih ettiği ya da Selanik'te aşar ihalesi için Edirne Vilayeti'ne nazaran daha çok talipli çıktığı çıkarımlarında bulunabiliriz. Selanik Vilayeti'ndeki aşar tahsilâtı -1887-1902 yılları arası dikkate alındığında- dönem sonuna doğru Edirne Vilayeti aşar tahsilâtının altında seyretmiştir (krşlştrnz; Grafik 6).

Grafik 16: Selanik Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1864-1912) –Kuruş-



Grafik 16, Selanik'te araştırma dönemi dikkate alındığında, toplam harcamalar içerisinde en önemli ağırlığın askerî havalelere ait olduğunu göstermektedir. Askerî havalelerin ortalama % 91'i vilayetteki nizamiye (harbiye) ordusuna gitmektedir. Dönem sonuna doğru Selanik'te Edirne'deki kadar olmasa da askerî havalelerde önemli bir artış yaşanmıştır (krşlştrnz; Grafik 7). 1887-1902 yılları arasında durağan bir seyir izleyen mahallî masraflar Edirne'de olduğu gibi 1909-10 malî yılından itibaren artış trendi göstermektedir. Askerî havalelerin 1912-13 malî yılındaki büyük miktarlı düşüşünü ekonomik ve malî açıdan yorumlamak oldukça zordur. Yine bu yılda vilayetten merkeze eksik bilgi gönderilmiş olması muhtemeldir.

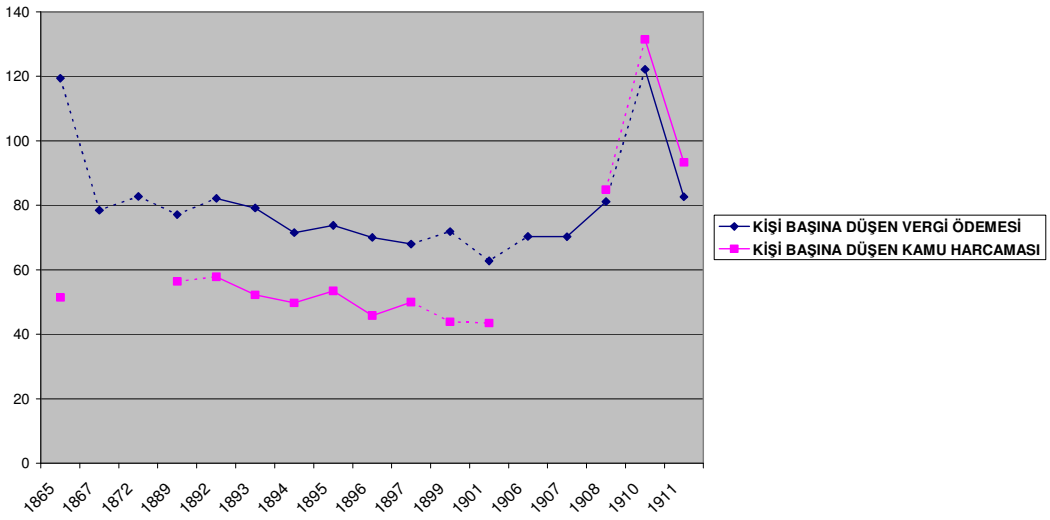
Grafik 17: Selanik Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1868-1912) -%-



Selanik Vilayeti'nde Edirne'de olduğu gibi özellikle ikinci vilayet nizamnamesiyle (1871) birlikte yenilenen vilayet organizasyonunun masraflarından dolayı mülkî masraflarda önemli bir artış yaşanmıştır (krşlştrnz; Grafik 8). 1872-73 malî yılında toplam mahallî masrafların % 59'unu mülkî masraflar oluşturmaktadır. Dönem boyunca mülkî ve malî masraflar arasındaki değiş tokuş ilişkisi dikkat çekicidir. Vilayetin bu iki ana masraf konusu toplam mahallî masraflar içerisinde en fazla yer kaplayan kalemler olduğu için birindeki büyük miktarlı artış diğerinde azalışla sonuçlanmıştır.

Mahallî masraflar içerisinde diğer bir önemli masraf konusu adlî masraflardır. Diğer masraflara göre istikrarlı bir seyir izleyen bu kalemin toplam mahallî masraflar içerisindeki payı dönem sonuna doğru nispeten azalmıştır. Selanik Vilayeti'nde de en düşük oranlı masraf konusu eğitim harcamalarıdır. Ticaret ve bayındırlık harcamalarında ise dönem sonuna doğru önemli bir artış yaşanmıştır (bkz; Grafik 17).

Grafik 18: Selanik Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1865-1911) -Kuruş-

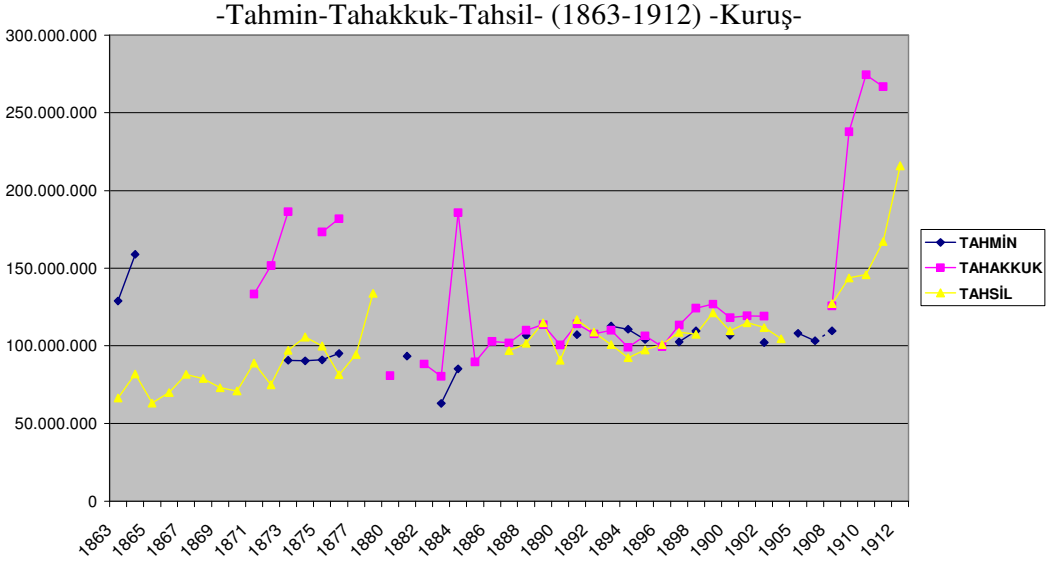


Grafik 18'e göre, devletin Selanik Vilayeti'nde dönem sonuna kadar kişi başına tahsil ettiği vergi miktarı, kişi başına yaptığı kamu harcamasından daha fazladır. Yani dönemin büyük bir kısmında Selanik Vilayeti vergi ödemeleriyle merkezi beslemiş, karşılığında büyük bir kısmı askerî harcamalardan oluşan düşük miktarlı kamu hizmeti görmüştür. Spesifik bir örnek verirsek; 1865-66 malî yılında kişi başına ödenen vergi 119 kuruş iken kişi başına kamu harcaması 51 kuruşta kalmıştır. Bu sonuç kişilerin ödedikleri verginin büyük bir kısmının vilayetten merkeze gönderildiği anlamına gelmektedir. 1908-09 malî yılından itibaren kişi başına yapılan kamu harcamasının vergi ödemelerini aşmasının temel sebebi de yine savaş ve isyan ortamından dolayı artan askerî masraflardır (krşlştrnz; Grafik 9).

4.2.3. Aydın Vilayeti

Aydın Vilayeti tarımsal vergileme konusunda pilot bölge olması sebebiyle diğer vilayetlerden farklılaşmaktadır. Bu farklılık vilayetin grafiklerine de yansımıştır.

Grafik 19: Aydın Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler
-Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-



Aydın Vilayeti'nin tahsilât grafiği dikkate alındığında dönem boyunca bazı yıllardaki azalmalara rağmen sınırlı da olsa tahsilât miktarlarında bir artış trendi gözlenmektedir. Tahsilât miktarı 1873 yılından sonra yaşanan kuraklıklardan etkilense de sonraki yıllarda kuraklık öncesi durumdan daha fazla gelir elde edilmeye başlanmıştır; 1876-1878 yılları arasında vilayet tahsilâtında % 64 artış olduğu görülmektedir. Bunun yanında 1884-85 malî yılına kadarki tahakkuk grafiğine ve özellikle dönem sonunda yaşanan tahakkuk artışına bakıldığında vilayette önemli bir bakaya birikmesi olduğu görülmektedir (bkz; Grafik 19).

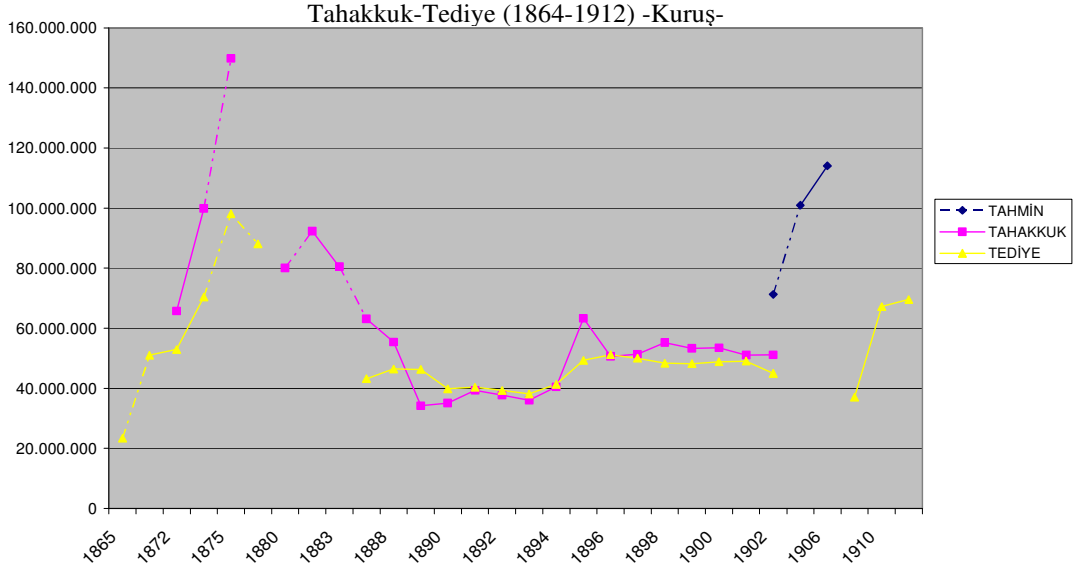
Aydın'daki bakaya sorununa spesifik bir örnek verecek olursak; Aydın Vilayeti'nin 1901-02 malî yılına ait bakayası 20.110.000 kuruştu. Aydın'da geçmiş yıllardan kalan bakaya ise 110.757.000 kuruşa ulaşmıştı. Dolayısıyla vilayette 1902-03 malî yılı içerisinde vilayette toplam 130.867.000 kuruşluk bakaya, tahsil edilmeyi bekliyordu.[91] Oysa 1902-03 malî yılında Aydın Vilayeti'nde geçmiş yıllar bakayasından tahsili yapılabilen miktar sadece 15.734 kuruştu.[92]

[91] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 157.
[92] **BOA, ML.d** 1372, R. 1318 (1902-03), s. 88.

1905-1908 yılları arasındaki tahakkuk ve tahsilât verisi elde edilemese de vilayetlerin tahmini gelirlerinden yola çıkarak; bu yıllar arasındaki tahminlerin düşüklüğünden, vilayette bakaya sorununun devam ettiği ve tahsilâtta nispi bir azalış yaşandığı varsayılabilir. Bu dönemde doğal sebeplerden de kısmen bir üretim ve dolayısıyla tahsilât azalışı yaşanmıştır. 1906 yılı itibariyle Aydın Vilayeti'ndeki bağlarda on yıldır *filoksera* hastalığı devam etmektedir ve bu süre içerisinde bağlar vergiden muaf tutulmuştur.[93] 1906 yılındaki malî bozulma, giderler ele alındığında daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Aynı yılın Mayıs ayında vilayetten merkeze gönderilen bir telgrafta "*vâridât-ı umumiye-yi vilayet düyûn-ı umumiyeye metruk (bırakılmış) aşar vâridâtı dâhil olduğu hâlde 95.637.000 guruş olup buna karşılık havalat-ı mübreme (zorunlu masraf havaleleri) ve masârifât-ı müteferrika (diğer masraflar) yekünü 110.225.000 guruşa baliğ olarak 14.587.000 açık*" ortaya çıktığı belirtiliyordu[94] (krşlştrnz; Grafik 20). Vilayet bütçelerinde zaman bakımından yaşanan bu gelir-gider dengesizliği çalışmanın ikinci bölümünde bahsettiğimiz zaman bakımından hazine işlemlerini doğurmaktadır. Yani gelirlerin giderler kadar hızlı bir şekilde gerçekleşememesi bütçe açığını ortaya çıkarmakta, Hazine tarafından bu açığın kısa vadeli işlemelerle kapatılması gerekmektedir. Diğer vilayetlerde de aynı sorun araştırma dönemi boyunca yaşanmıştır.

[93] **BOA, DH.MKT** 1082/25, 26.RA.1324 (20.05.1906). Bu konu için ayrıca bkz; **DH.MKT** 1526/68, 20.Za.1305 (29.07.1888); **DH.MKT** 2584/144, 27.L.1319 (06.02.1902).
[94] **BOA, BEO** 2795/209614, 8.S.1324 (03.04.1906).

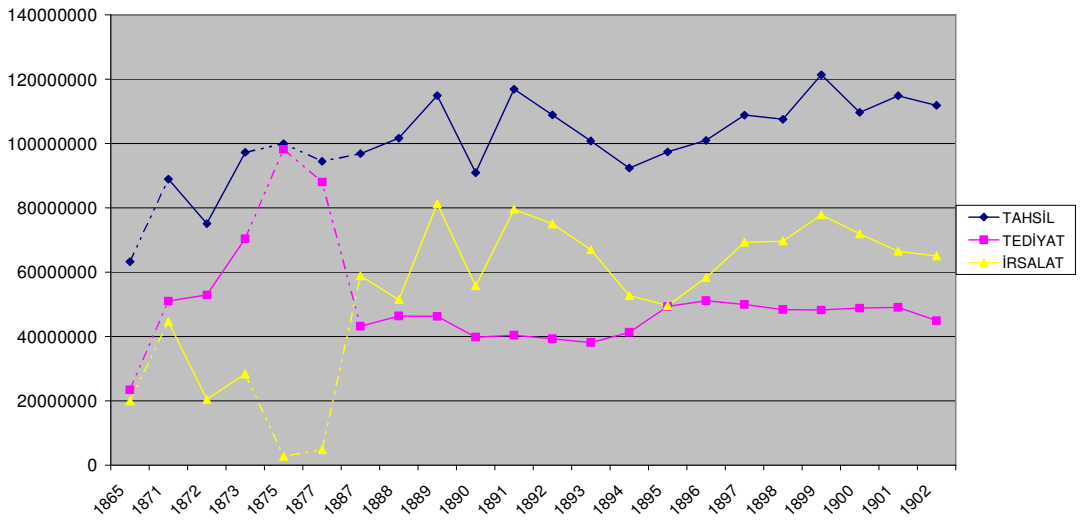
Grafik 20: Aydın Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahakkuk-Tediye (1864-1912) -Kuruş-



Grafik 20, Aydın Vilayeti'nde araştırma dönemi başından itibaren birikmiş gider bakayalarının önemli bir sorun olduğunu göstermektedir. Özellikle gelirlerin azaldığı 1874-76 yılları arasında (bkz; Grafik 19) giderlerin yapılamayıp 1875-76 malî yılında toplam gider tahakkukunun aynı yıl tahsilâtından % 50 daha fazla olduğu görülmektedir (bkz; Ek 3). 1887-1902 yılları arasındaki tahakkuk miktarları sadece cari yıl tahakkukunu göstermesine rağmen azımsanmayacak bir düzeydedir. Bakayaya kalan giderlerin birikmesinin bir sebebi çalışmanın üçüncü bölümünde bahsettiğimiz gibi cari yıl gelirlerinin geçmiş yılların giderlerine harcanmaması prensibidir. Özellikle Aydın Vilayeti gibi merkeze çok fazla para gönderen (irsal eden) (bkz; Grafik 21) bir vilayetin geçmiş yıllara ait bakaya masraflarını finanse etmesi zaten oldukça zordur.

1905-06 ve 1906-07 malî yıllarındaki gider tahminleri önceden biriken bakaya giderler dikkate alınarak yapılmış olmalıdır. Zira 1909-10 malî yılından itibaren giderler artmakla birlikte hacim olarak 1905-06 ve 1906-07 malî yıllarına ilişkin tahminlerden oldukça düşüktür.

Grafik 21: Aydın Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1865-1902) –Kuruş-



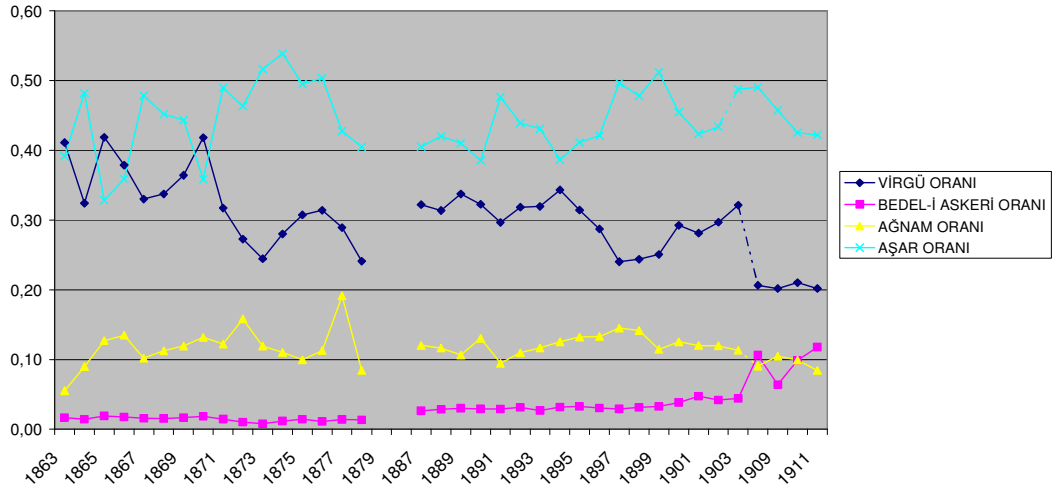
Dönem boyunca merkeze en çok irsalât yapmış bir vilayet olan Aydın, bu özelliğiyle diğer vilayetlerden ayrılmaktadır. Öyle ki 1887-88 malî yılından itibaren vilayetin irsalât miktarları gider miktarlarını aşmıştır (bkz; Grafik 21). Yani vilayette toplanan gelirlerin büyük bir kısmı yerinde harcanmayıp merkeze gönderilmiştir. İrsalât yalnızca 1875-77 yılları arasında en aza inmiştir. Bunun sebebi de toplanılan gelirlerin büyük bir kısmının merkezden gönderilen askerî havalelere harcanmış olmasıdır (bkz; Grafik 21, krşlştrnz; Grafik 25). Aydın Vilayeti'nde de diğer vilayetlerde olduğu gibi 1871 Vilayet Nizamnamesi'nin ilanından sonra harcamalarda önemli artışlar olduğu görülmektedir.

Tahsilât oranlarının diğer vilayetlere nazaran daha istikrarlı ve yüksek olması sebebiyle çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde bahsettiğimiz gibi bu vilayetin gelirleri çeşitli borç konularına[95] tahsis edilmiştir. 1865-1911 yılları arasında tespit

[95] Rusya'ya ödenen harp tazminatı için 1899 yılında Aydın Vilayeti'nin gelirleri de karşılık gösterilmiştir. Bkz; Charles Morawitz, **Türkiye Maliyesi**, Ankara, Derl.: Maliye Tetkik Kurulu, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., No: 1978/188, 1978, s. 90-91. 1894 yılında İzmir- Kasaba-Alaşehir demir yollarının yapımına karşılık Aydın, Denizli ve Saruhan bölgelerinin vergi toplama garantisi verilmişti. Bkz; Erol Ulubelen, **İngiliz Gizli Belgelerinde Türkiye, The British Documents on the Origin of the War 1896-1914**, His Majesty's Stationary Office, London, 1927, 1. Kısım 1896-1908, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 1967, s. 51-54. 1908'de Konya-Bağdat demir yolu hattı için Aydın Vilayeti'nin aşar geliri de karşılık gösterilmişti. Bkz; Rosa Luxemburg,

edebildiğimiz verilere göre Aydın Vilayeti bütçeleri hiçbir yılda açık vermemiştir. Ancak bu durum yukarıda da bahsettiğimiz gibi vilayetin tüm dönem boyunca malî durumunun iyi olduğu anlamına gelmemektedir. Bu bölümün başında değindiğimiz gibi kesin hesaplar sadece yılsonundaki malî durumu resmetmektedir. Ayrıca dikkat edilmesi gereken, yıl içerisinde yaşanan gelir-gider dengesizlikleri ve bakaya sorunu bu vilayette de özellikle dönem sonunda yoğun biçimde yaşanmıştır.

Grafik 22: Aydın Vilayeti'nde Tahsil Edilen Ana Gelir Kalemlerinin Bütçelerdeki Ağırlıkları (1863-1911) -%-



Üçüncü bölümde bahsettiğimiz üzere Aydın Vilayeti, Tuna Vilayeti'yle birlikte 1871 yılında pilot bölge seçilerek, buralarda aşarın tahsili emanet yöntemiyle yapılmaya başlanmıştı.[96] Nitekim bu yıldan itibaren Aydın'da aşar tahsilâtının virgü gelirini de aştığı görülmektedir. 1874-75 malî yılında toplam tahsilâtın % 54'ünü aşar vergisi oluşturmaktadır (bkz; Grafik 22). Emaneten idarenin faydalı olduğu bu vilayette aşardaki tahsilât artışı 1874-77 yılları arasında yaşanan kuraklıklar sebebiyle azalmıştır. Aşar tahsilâtında 1878-79 malî yılında bir artış[97] olsa da toplam gelirler içerisindeki payı azalmıştır. Bu durum virgü ve ağnam tahsilâtları için de

"Emperyalizmin Mısır ve Osmanlı İmparatorluğu'na Girişi", Çev.: Ragıp Zarakolu & Erol Özbek, Lothar Rathmann, **a.g.e.,** s. 186-187.

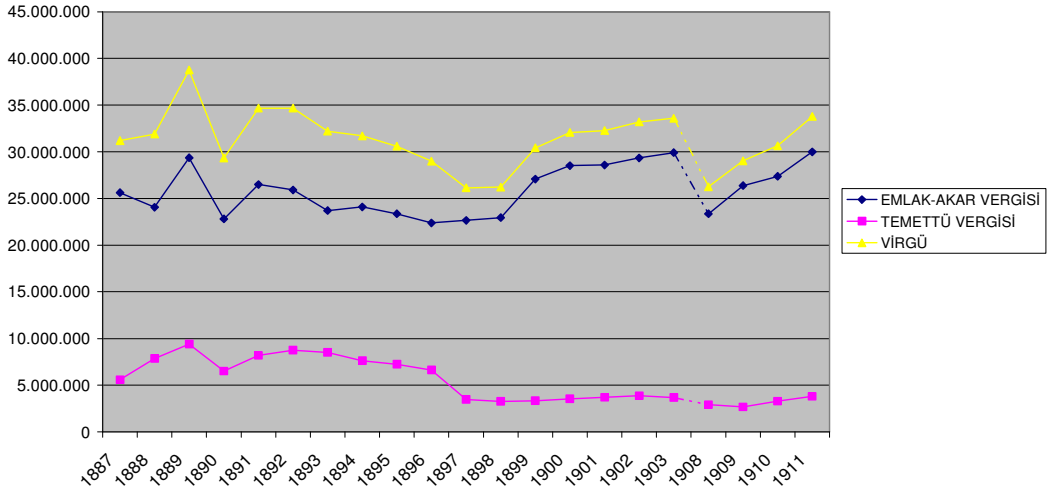
[96] **BOA, Y.EE** 26/15, 30.Za.1287 (20.02.1871).

[97] **BOA, MAD** 13234, R. 1294 (1878-79).

geçerlidir. İki verginin de tahsilât miktarı bir önceki yıla oranla artmasına rağmen 1878-79 malî yılında aşar gibi bu iki verginin toplam tahsilât içerisindeki ağırlıkları azalmıştır. Bunun temel sebebi vilayet bütçesi içerisindeki hâsılat-ı müteferrika tahsilât miktarının 1877-78 malî yılında 1.301.558[98] kuruş iken, ertesi yıl 26.587.840[99] kuruşa yükselmesidir. Kısaca hâsılat-ı müteferrikanın bütçe içerisindeki ağırlığını bir yılda yirmi kat artırması ve sonuçta toplam bütçe gelirinin de bundan etkilenmesiyle otomatik olarak diğer gelirlerin ağırlıklarında azalma yaşanmıştır.

Dönem sonuna doğru demir yolunun geçtiği yerlerde aşar tahsilâtının belirgin biçimde arttığı gözlenmiştir. Bu yerlerden öne çıkanlar, Aydın Vilayeti yanında Konya, Ankara, Hüdavendigar, Edirne, Selanik ve Manastır vilayetleriyle İzmit Sancağı'dır.[100] 1914 yılı itibariyle araştırma alanımız içerisinde olan vilayetlerden hala demir yolu geçmeyenler Bağdat, Erzurum ve Kastamonu'dur.[101]

Grafik 23: Aydın Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri
-Emlak-Akar ve Temettü Vergileri- (1887-1911) –Kuruş-

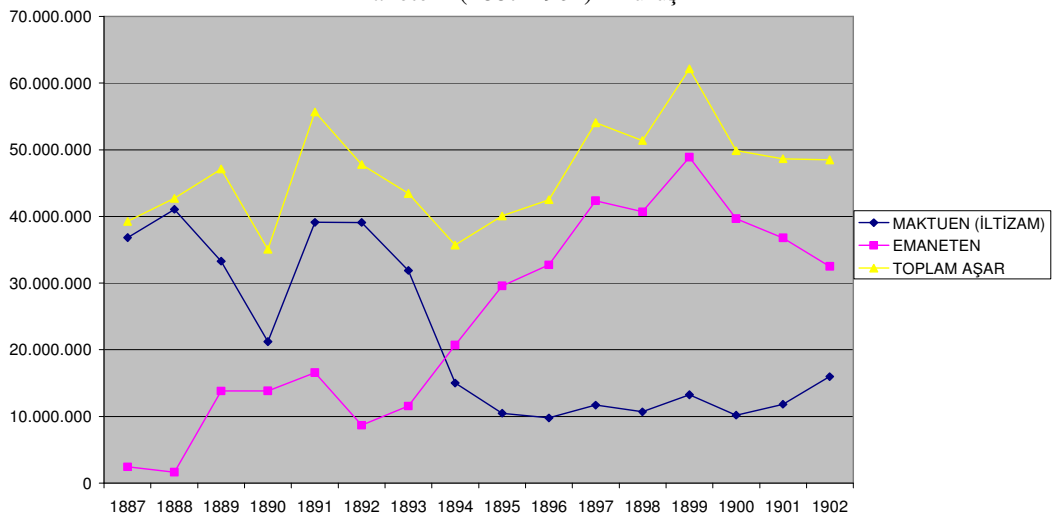


Grafik 23, Aydın Vilayeti'nde de diğer vilayetlerde olduğu gibi virgünün temel bileşeninin emlak ve akar vergisi olduğu görülmektedir. Dönem sonunda

[98] **BOA, MAD** 13220, R. 1293 (1877-78).
[99] **BOA, MAD** 13234, R. 1294 (1878-79).
[100] Bkz; "Devlet-i Aliye-i Osmaniye'nin 1322 Senesi Muvazene-i Umumiyyesi, "**Düstur**, T: 1, C: 8, 6 safer 1324 (1 Nisan 1906), s. 476-493.
[101] Donald Quataert, **The Ottoman Empire 1720-1922**, Second Edition, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2005, s. 123.

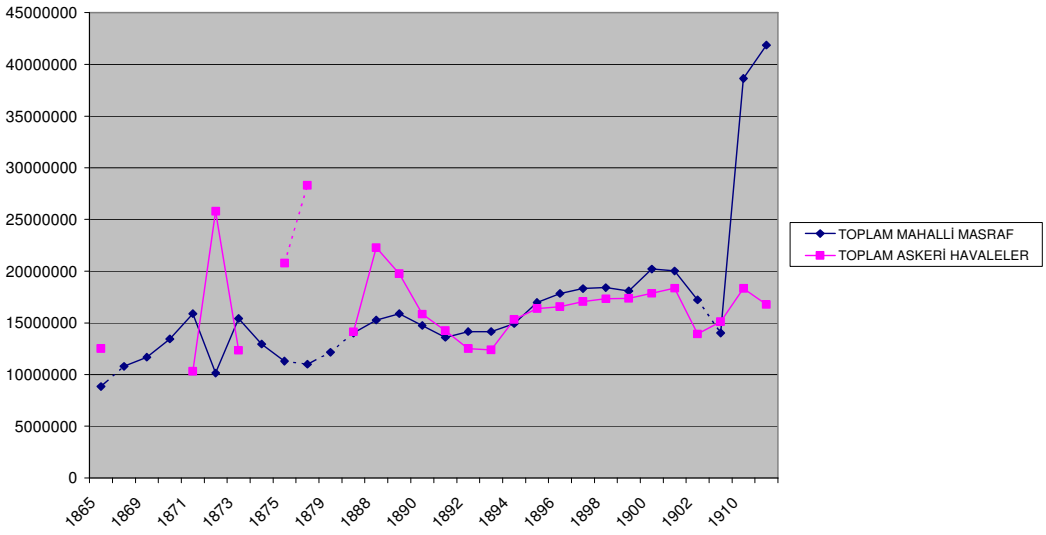
temettü vergisinin tarh ve tahsilâtında etkinliğin sağlanamaması bu verginin tahsilâtını olumsuz etkilemiş; malî idare, Aydın Vilayeti'nde de servet vergisine yüklenip vergiyi kişiselleştirememiş; gelir ya da kazancı etkin biçimde vergilendirememiştir.

Grafik 24: Aydın Vilayeti'nde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri -İltizam - Emaneten- (1887-1902) –Kuruş-



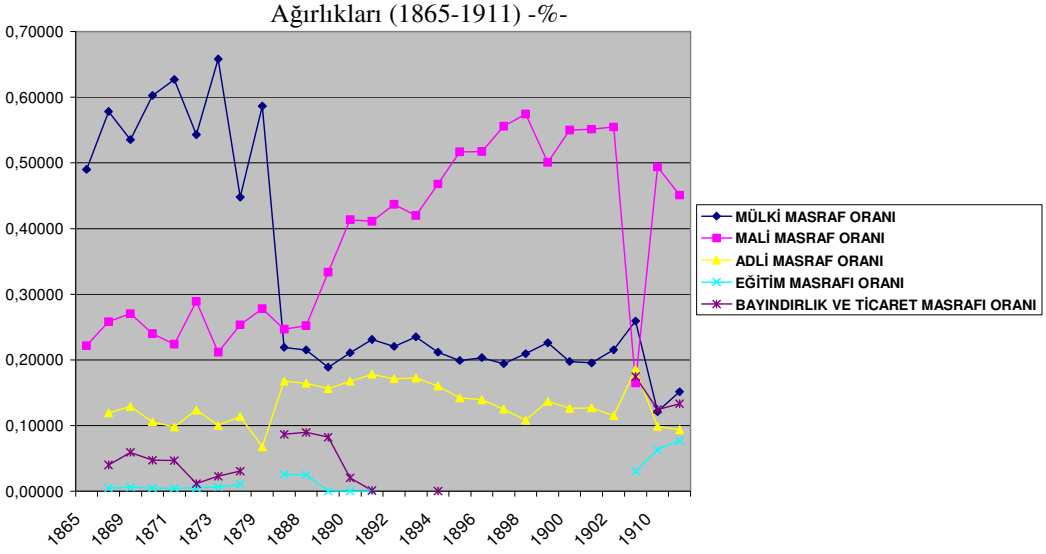
Aydın Vilayeti'nde aşar tahsilâtında benimsenen yöntem ve aşar tahsilât miktarı açısından diğer vilayetlerden açık bir biçimde ayrılmaktadır. Bu vilayette diğer vilayetlere oranla oldukça fazla tahsil edilen aşar vergisi, merkezî idare için de borçlarına karşılık olarak göstereceği önemli bir gelir kaynağıdır. Nitekim yukarıda bahsedildiği gibi merkezî idare bu vilayetteki aşar tahsiliyle özel olarak ilgilenmiş; işi şansa bırakmayarak dönem sonuna kadar aşar tahsilini (merkezden gönderilen özel memurlarla) büyük oranda kendi inisiyatifi altına almıştır (krşlştrnız; Grafik 15).

Grafik 25: Aydın Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1865-1912) -Kuruş-



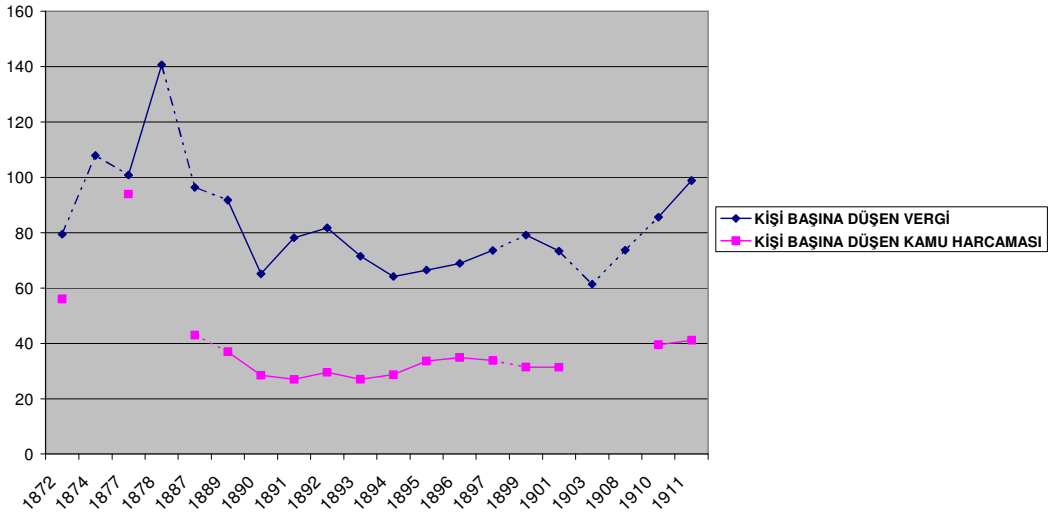
Grafik 25'de görülen önemli bir husus, vilayette yapılan askerî harcamaların bazı yıllarda mahallî masrafların altında seyretmesidir. 1909-10 malî yılından itibaren mahallî masrafların askerî havaleler aleyhine artışı da dikkat çekicidir (bkz; Grafik 25). Aydın Vilayeti'ndeki havale harcamaları özellikle Selanik ve Edirne Vilayeti'ne göre düşük düzeydedir. Bunun sebebi Aydın'da bu vilayetler kadar askerî masraflara katlanılmayarak artan gelirlerin merkeze gönderilmesidir (krşlştrnz; Grafik 21).

Grafik 26: Aydın Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1865-1911) -%-



Diğer vilayetlerde olduğu gibi Aydın'da da en önemli iki mahallî masraf kalemi mülkî ve malî idare masraflarıdır. Dönem başında yine diğer vilayetlerde olduğu gibi mülkî masraflar fazla iken 1887-88 malî yılından itibaren malî masraflar -1909-10 malî yılı hariç olmak üzere- en büyük mahallî masraf konumunu sürdürmüştür. Malî idare masraflarının bu kadar fazla olmasının sebepleri arasında Aydın'da aşarın idaresi için oluşturulan birim de sayılabilir.

Grafik 27: Aydın Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1872-1911) -Kuruş-

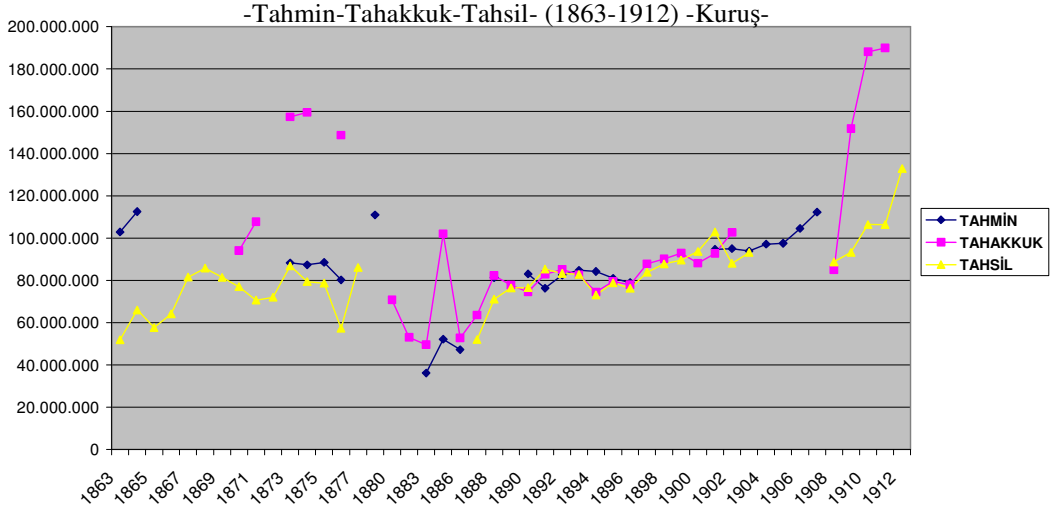


Grafik 27'deki veriler Grafik 21 ile uyumludur; yukarıda bahsedildiği üzere Aydın Vilayeti gelirlerinin büyük bir kısmını merkeze irsal etmektedir. Dolayısıyla çoğu zaman merkeze gönderilen miktar vilayet içerisinde harcanan miktardan oldukça yüksektir (bkz; Grafik 21). Grafik 27'de de görüldüğü gibi Aydın Vilayeti'nde kişi başına ödenen vergi kişi başına yapılan kamu harcamalarının birçok yılda iki katından fazladır. Bu durum merkezî maliyenin taşra maliyesinin önemli bir birimi olan Aydın Vilayeti'nden beslendiğini göstermektedir. Vilayette Selanik ve Edirne'de olduğu gibi askerî masrafların yoğun olmaması mevcut gelirlerin vilayete harcanması yerine merkeze aktarılmasına imkân tanımıştır. Burada merkez maliyenin ihtiyaçlarının vilayet ihtiyaçlarının önüne geçtiği görülmektedir. Oysa Grafik 26'dan görüldüğü üzere Aydın'da diğer vilayetlerde olduğu gibi eğitim ve bayındırlık harcamaları oldukça düşük seviyededir.

4.2.4. Hüdavendigar Vilayeti

Hüdavendigar Vilayeti de merkezî idarenin Aydın Vilayeti gibi malî anlamda bel bağladığı büyük vilayetlerden biridir. Bu vilayette de bazı yıllardaki azalmalar hariç olmak üzere tahsilât miktarlarında dönem boyunca artış gözlenmiştir. Ancak yüksek tahakkuk verilerinden Hüdavendigar Vilayeti'nde de bakaya sorununun dönem boyunca devam ettiği anlaşılmaktadır.

Grafik 28: Hüdavendigar Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler -Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-



Dönem sonunda tahakkukla tahsilât arasındaki makas gittikçe açılmıştır. Grafik 28'de dikkat çeken diğer bir durum, dönem başındaki gelir tahminleri hariç sonraki yıllarda vilayet idaresi tarafından tutarlı tahminler yapılmış olmasıdır. 1873, 1892 ve 1903 yıllarında yapılan gelir tahminleri gerçekleşen gelirlere (tahsilât) çok yakındır (bkz; Grafik 28).

Tahsilât ve tahakkuk verisine ulaşamadığımız yıllarda yapılan tahminlere dikkat edildiğinde; bu tahminler geçmiş yılların oluşturduğu trendi devam ettirir niteliktedir. Örneğin, 1879-80 malî yılı için yapılan gelir tahmini 1877-78 malî yılındaki artışın vilayet idaresi tarafından devam edeceği beklentisiyle yüksek tutulmuştur. 1904-05 malî yılından itibaren yapılan tahminler de vilayette gelir beklentisinin yüksek olduğunu göstermektedir.

Elimizdeki verilere göre, Hüdavendigar Vilayeti de Aydın Vilayeti gibi dönem boyunca hep bütçe fazlası vermiştir. Doğal olarak artan gelirler merkeze gönderilecektir (bkz; Grafik 30). Bazı yıllarda doğal sebeplerden dolayı artış ve azalışlar da olabilir. Örneğin, 1891 yılında Bursa'da önceki yıla nazaran hububat

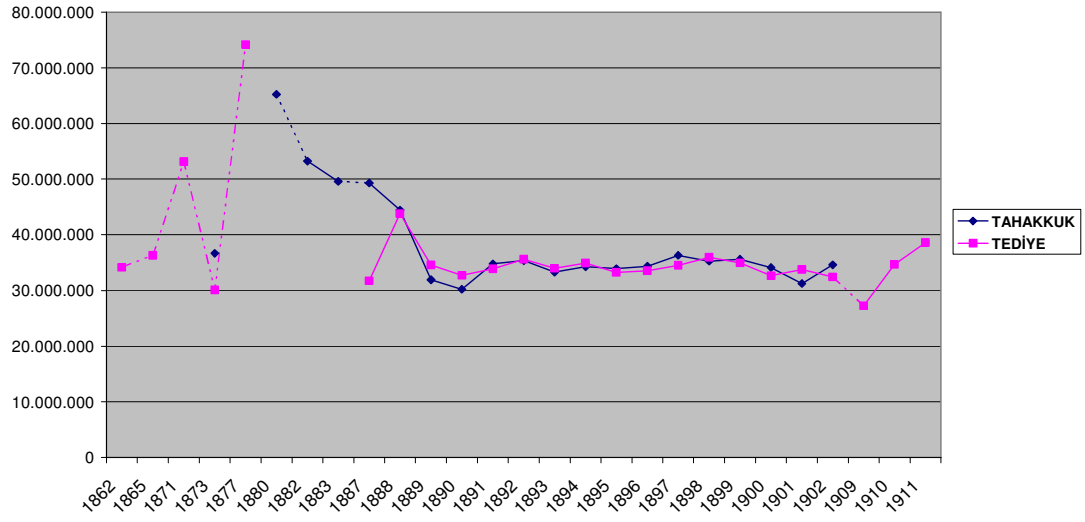
hâsılatında % 20'lik bir artış yaşanmıştır. Bunun yanında Kütahya Sancağı aynı yıl çekirge istilasına maruz kalmıştır.[102]

Bir vilayetteki gelir-gider miktarını sadece ekonomik, malî ve sair sebepler değil; o vilayetteki idarî yapı da etkilemektedir. Hüdavendigar Vilayeti de dönem boyunca hareketli bir idarî taksimat tecrübesi geçirmiştir. Bunların önemlilerinden bahsedersek; 1880 yılından sonra Karesi Sancağı vilayete çevrilmiştir.[103] 1881 yılında Biga Sancağı da Karesi Vilayeti'ne bağlanmıştır.[104] Karesi Vilayeti, 1888 yılında lağvedilerek tekrar Hüdavendigar'a bağlanmıştır.[105] Karesi, 1909 yılı itibariyle artık müstakil bir sancaktır.[106] Kocaeli ve Biga sancakları da 1888 yılında müstakil sancak yapılmıştır.[107]

Yukarıda verilen bu bilgileri gelir ve gider verileriyle eşleştirdiğimizde 1880'li yılların başında tahsilât miktarlarının neden düşük olduğu nispeten ortaya çıkmaktadır. Çünkü Karesi ve Biga gibi önemli iki sancak Hüdavendigar Vilayeti'nden ayrılmıştır. Nihayet 1888 yılında Karesi'nin tekrar Hüdavendigar'a bağlanmasının malî verilerdeki yansıması –diğer şartlar sabit kalmak şartıyla- tahsilâttaki artış olacaktır. Bu tarihte Kocaeli'nin müstakil sancak yapılması dolayısıyla oluşacak gelir azlığını Karesi Sancağı'nın nispeten tazmin ettiği görülmektedir (bkz; Grafik 28).

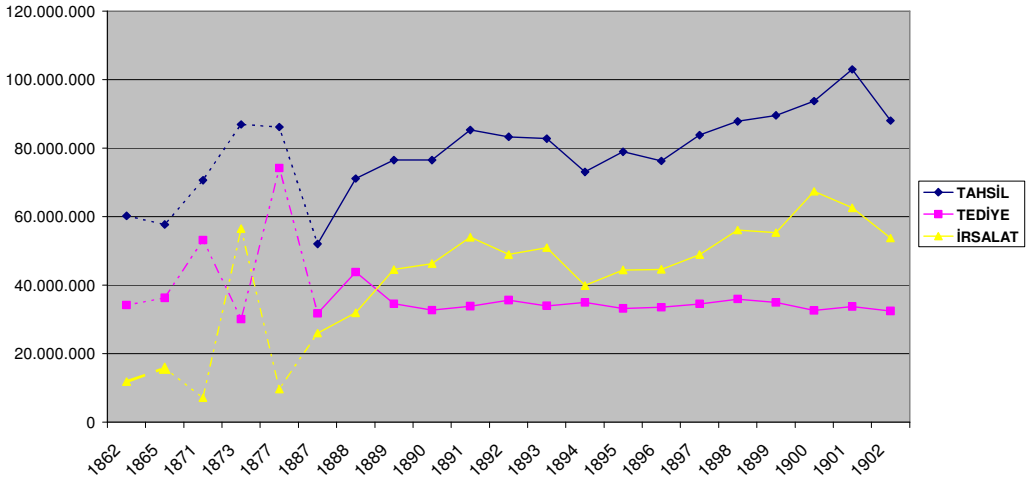
[102] **Bursa Gazetesi**, No: 26, 16 Mayıs 1307 (28.05.1891), s. 2
[103] Sezen, **a.g.e.,** s. 285.
[104] Ali Tevfik, **Memalik-i Osmaniye,** Mekteb-i Mülkiye-i Şahane Matbaası, 1297, s. 156-157.
[105] **BOA, DH.MKT** 1538/103, 26.Z.1305 (03.09.1888); **DH.MKT** 1536/32, 19.Z.1305 (27.08.1888).
[106] **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 20.
[107] **Düstur**, T: 1, C: 5, 22 Mart 1888, s. 1078-1091. Bu uygulamanın gelir-gider dengesini sağlamak için tasarrufta bulunmak amacıyla yapıldığı belirtilmiştir. **BOA, A.MKT.ŞD** 85/20, 29.B.1305 (11.04.1888).

Grafik 29: Hüdavendigar Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahahkkuk-Tediye (1862-1911)



Grafik 29, Hüdavendigar Vilayeti'nde dönem sonuna doğru –diğer şartlar yanında- yaşanan idarî taksimatların da etkisiyle giderlerde artma ve azalma olduğu görülmektedir. Örneğin, Karesi'nin tekrar vilayete bağlandığı 1888 yılında, tediye miktarında artış yaşanmış, 1909 yılında Karesi'nin vilayetten ayrılmasıyla giderlerde azalma meydana gelmiştir.

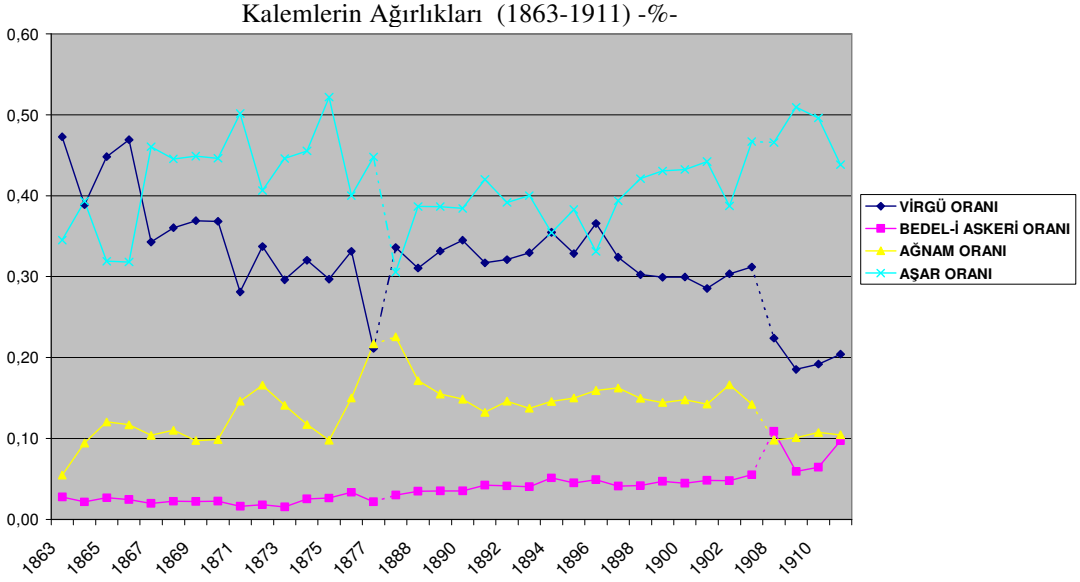
Grafik 30: Hüdavendigar Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1862-1902) -Kuruş-



Grafik 30'dan görüldüğü gibi Hüdavendigar Vilayeti de Aydın Vilayeti gibi merkeze en çok para irsal eden vilayetlerden biriydi. Dönem boyunca gelir arttıkça

irsalât miktarı da artmış, tediyeler ise neredeyse doğrusal bir trend oluşturmuştur. Dönem başlarında mahallî harcamaların ve havalelerin artmasıyla irsalâtta düşüş yaşanmıştır (krşlştrnz; Grafik 21).

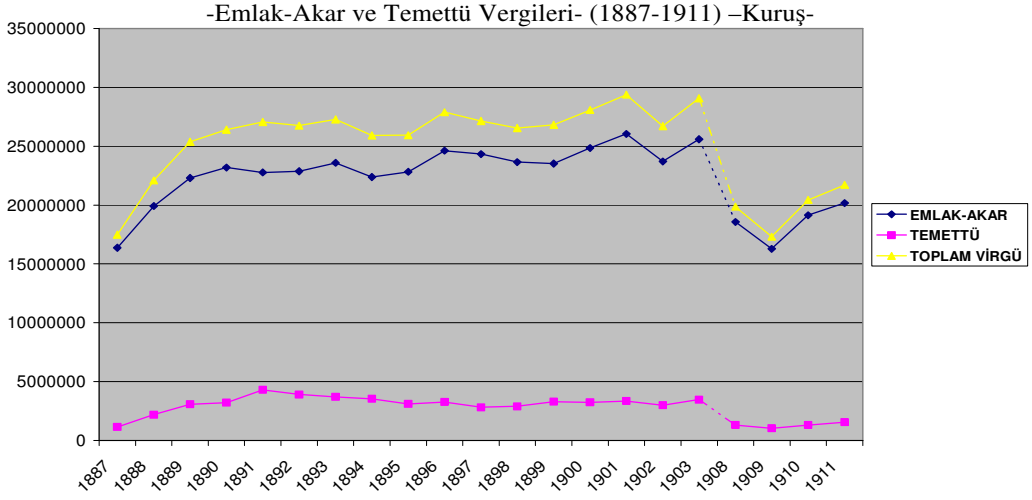
Grafik 31: Hüdavendigar Vilayeti Bütçelerinde Ana Gelir Kalemlerin Ağırlıkları (1863-1911) -%-



Grafik 31, Hüdavendigar Vilayeti'nde diğer vilayetlerde olduğu gibi en önemli gelir kaynağının aşar vergisi olduğunu göstermektedir. İlk dönem diğer vilayetlerde olduğu gibi kuraklık sebebiyle yaşanan azalışlar (1875-1877) sonrasında demir yolunun da yapılması ve aşarın naklinin kolaylaşması ve sair sebeplerle 1887-88 malî yılından sonra aşar tahsilâtında artış yaşanmıştır.[108] Dönem sonuna doğru diğer vergilerde yaşanan azalmalar dikkat çekicidir. Özellikle temettü vergisinin etkin bir şekilde tahsil edilememesi, toplam virgü gelirlerindeki azalmanın sebepleri arasındadır (krşlştrnz; Grafik 32).

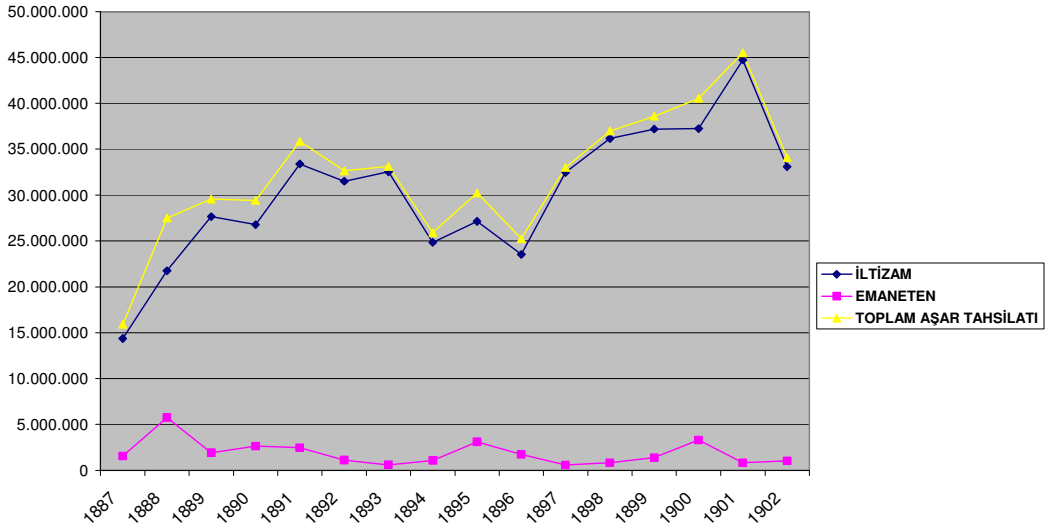
[108] **Bursa Gazetesi,** No: 119, 19 Nisan 1309 (01.05.1893).

Grafik 32: Hüdavendigar Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri
-Emlak-Akar ve Temettü Vergileri- (1887-1911) –Kuruş-



Hüdavendigar Vilayeti'nde de toplam virgünün yönünü belirleyen temel bileşen emlak-akar vergisidir. Dönem boyunca virgü tahsilâtının genel anlamda miktar olarak düşük olması, tarh ve tahsil işlemleri düzgün bir biçimde yapılamayan temettü vergisinden kaynaklanmaktadır. Virgü ancak emlak –akar vergisinin tahsilâtındaki artışla 20.000.000 kuruşu aşabilmiştir (bkz; Grafik 32).

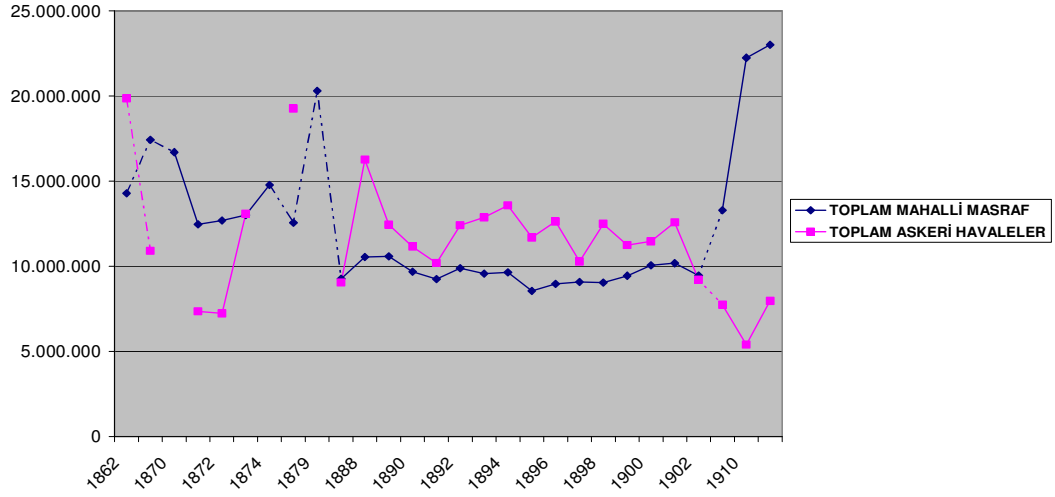
Grafik 33: Hüdavendigar Vilayeti'nde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri
-İltizam -Emaneten- (1887-1902) –Kuruş-



Hüdavendigar Vilayeti'ni Aydın Vilayeti'nden ayıran en önemli nokta aşar vergisinin burada yoğunlukla iltizam yöntemiyle tahsil edilmesidir. 1902-03 malî

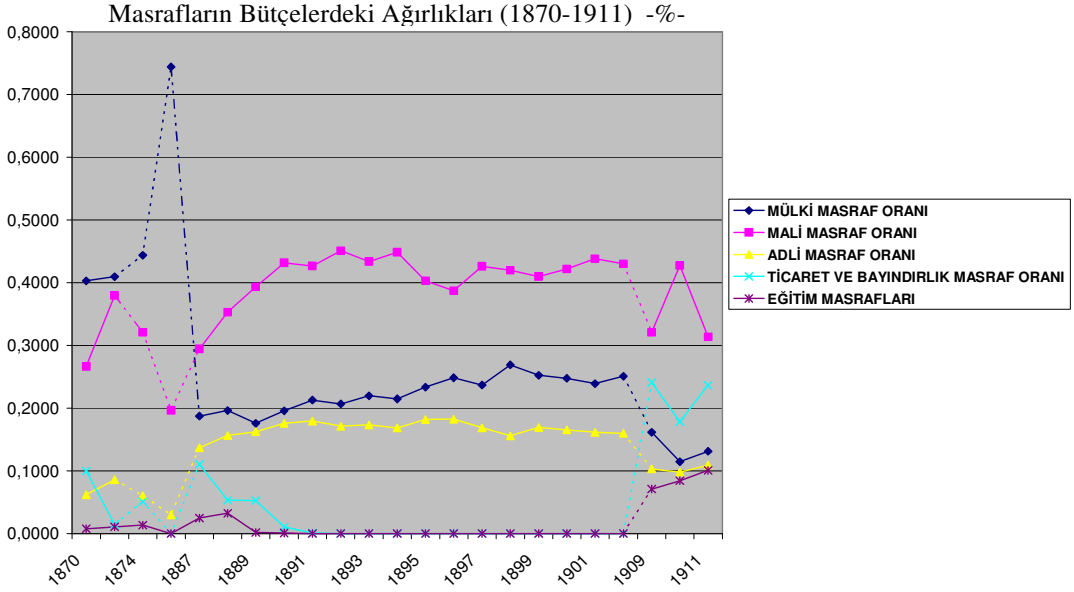
yılında emanet yöntemiyle yapılan tahsilâtın düşük düzeyde istikrarlı bir seyir izlemesi ve bunun yanında, iltizam tahsilâtının da önemli oranda azalmasıyla aşar vergisi hâsılatında önemli bir düşüş yaşanmıştır. Nüfus hacmi olarak Aydın Vilayeti'yle benzeşen Hüdavendigar'da toplam aşar hâsılatı tüm dönem için Aydın Vilayeti'nin altında kalmıştır. (krşlştrnz; Grafik 24).

Grafik 34: Hüdavendigar Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1862-1911) -Kuruş-



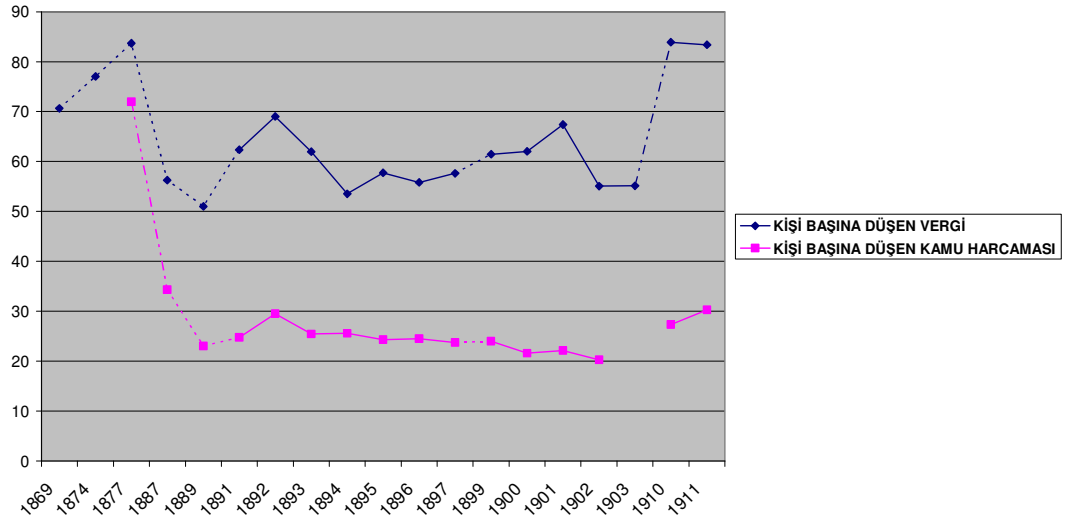
Hüdavendigar Vilayeti'nde yapılan toplam harcamaların iki ana bileşeninin trendini gösteren Grafik 34'e göre, 1887-1902 yılları arasında askerî havaleler mahallî masraflar üzerinde seyrederken 1902-03 malî yılından sonra aradaki farkın mahallî masraflar lehine oldukça büyük miktarda açılması -II. Meşrutiyet dönemi istatistiklerinin doğası sebebiyle- ihtiyatla karşılanacak bir gelişmedir.

Grafik 35: Hüdavendigar Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1870-1911) -%-



Grafik 35, Hüdavendigar Vilayeti'nde 1879-80 malî yılında mahallî masrafların artışındaki en önemli unsurun (% 74) mülkî masraflar olduğunu göstermektedir. Mülkî masraflardaki bu büyük artış doğal olarak diğer kalemlere daha az kaynak harcanacağından diğer bütün dairelerin toplam içerisindeki oranı düşmüştür. Grafik 35'den, sonraki dönemde toplam mahallî masraflardaki ani düşüşün sebebinin yine mülkî masraflardaki azalma olduğu görülmektedir (krşlştrnz; Grafik 34). 1887-88 malî yılından itibaren vilayetteki en önemli masraf kaleminin malî idare masrafları olduğu görülmektedir. Hüdavendigar Vilayeti'nde de diğer vilayetlerde olduğu gibi sosyal (eğitim) ve ekonomik harcamalar (ticaret-bayındırlık) sürekli olarak idarî masrafların gerisinde kalmıştır. Bununla birlikte, dönem sonunda vilayette artan bayındırlık ve ticaret harcamaları, grafikte dikkat çeken diğer bir gelişmedir (bkz; Grafik 35).

Grafik 36: Hüdavendigar Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1869-1911) -Kuruş-

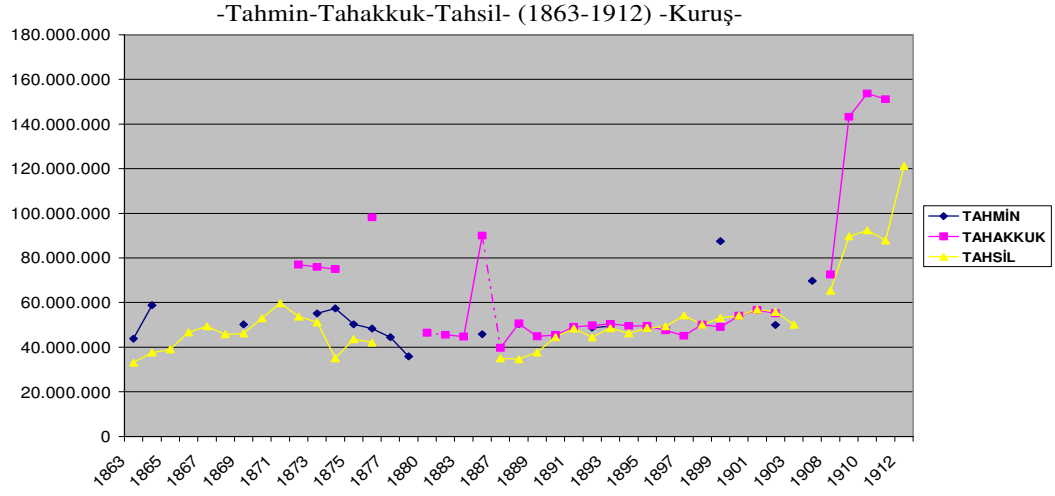


Grafik 36'da dönem sonuna kadar kişi başına ödenen verginin kişi başına kamu harcamasından açık bir farkla yüksek olduğu; merkez maliyenin gelir anlamında vilayetten beslenirken kişi başına daha düşük harcamalar yaptığı görülmektedir. Zaten harcamalar da sosyal ve ekonomik olmaktan ziyade genel anlamda idarî niteliklidir. 1879-80 malî yılında kişi başına düşen kamu harcamasındaki artışın temel sebebi Grafik 35'te gösterildiği gibi mülkî idarenin yaptığı masraflardır. Vilayet idaresi topladığı verginin büyük bir kısmını merkeze göndermiştir (krşlştrnz; Grafik 30).

4.2.5. Konya Vilayeti

Konya Vilayeti şimdiye kadar gelir ve giderleri incelenen büyük vilayetlere oranla daha düşük gelir ve giderlere sahiptir. 1908-1912 yılları arasındaki artış dışında dönem boyunca gelirlerde önemli bir artış yaşanmamıştır. Bakaya sorunu diğer tüm vilayetlerde olduğu gibi burada da vilayet maliyesini olumsuz yönde etkilemiştir (bkz; Grafik 37).

Grafik 37: Konya Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler
-Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-



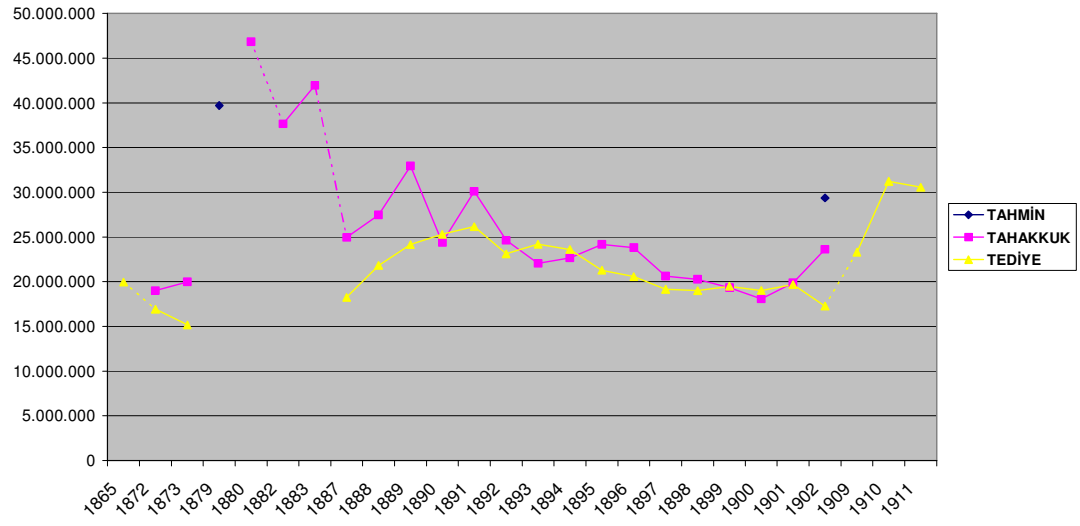
1910 malî yılında Konya'da biriken toplam bakayaların sadece % 9'u tahsil edilebilmiştir. 1911 malî yılına gelindiğinde aynı vilayette müsakkafat ve temettü vergilerinin sırasıyla sadece % 31'i ve % 13'ü tahsil edilebilmiştir.[109]

Konya Vilayeti, bulunduğu bölge itibariyle kuraklıklardan en çok etkilenen yerlerden biridir. 1871-74 yılları arasında yaşanan tahsilât düşüklüğünün (% 41) bir sebebi de kuraklıklardır (bkz; Grafik 37). Orta Anadolu'da 1873 yılı yaz mevsimi kuraklık içerisinde geçmiştir. Konya'da kıtlık sebebiyle yol vergisi iki yıllığına kaldırılmıştır.[110] 1874 yılındaki kuraklık sırasında Kastamonu, Ankara, Hüdavendigar yanında Konya Vilayeti'nde de tiftik keçisi üzerinden alınan altı kuruşluk vergi dört kuruşa tenzil edilmek zorunda kalınmıştır.[111] 1879 yılında Isparta (Hamid) ve Alanya'da yaşanan çekirge istilası ürünü mahvetmiştir.[112] 1879 malî yılı için elimizde tahsilât verisi olmamakla birlikte, vilayet idaresinin yaptığı gelir tahminleri bu yılda gelirlerin düşük miktarlı seyredeceği beklentisini göstermektedir. Konya'da sonraki yıllarda da aynı sorun yaşanmıştır. 1887 malî yılı Haziran ayı

[109] **1327 Hazine Hesab-ı Umumisi,** s. 127 vd.
[110] Sinan Kuneralp, "Orta Anadolu'da Kıtlık (1873-1875)", **Tarih ve Toplum**, C: 13, S: 76, Nisan 1990, s. 54-56. Ayrıca bkz; Mehmet Yavuz Erler, "Ankara ve Konya Vilayetlerinde Kuraklık ve Kıtlık (1845-1874)", Samsun, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, SBE, Tarih ABD, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Eylül 1997, s. 92-137. Bu konuda ayrıca bkz; **The Famine in Asia-Minor: Its History, Compiled from the Pages of the Levant Herald**, İstanbul, The ISIS Press, 1989, s. 1-41.
[111] Süleyman Sudi, **Defter-i Muktesid**, C: 2, Dersaadet, Tab-ı evvel, 1307, s. 137.
[112] Şaşmaz, **a.g.e.**, s. 74.

itibariyle kuraklık dolayısıyla Konya'ya bağlı; Teke, Burdur ve Hamid sancaklarında hâsılatın % 50 derecesinde noksan gerçekleşeceği tahmin edilmiştir. Konya ve Nigde'de yağmursuzluktan dolayı neredeyse tüm ürünler mahvolmuş, hâsılatın bu iki yerde de ekili dağ kısımlarında % 80 düşük gerçekleşeceği tahmin edilmiştir.[113] Grafik 37'de bu arşiv kaydını destekleyecek bir önceki yıl verisi (1886) olmamakla birlikte 1887-1888 yılları arasında toplam tahsilâtın oldukça düşük ve azalma yönünde seyrettiği görülmektedir (bkz; Grafik 37).

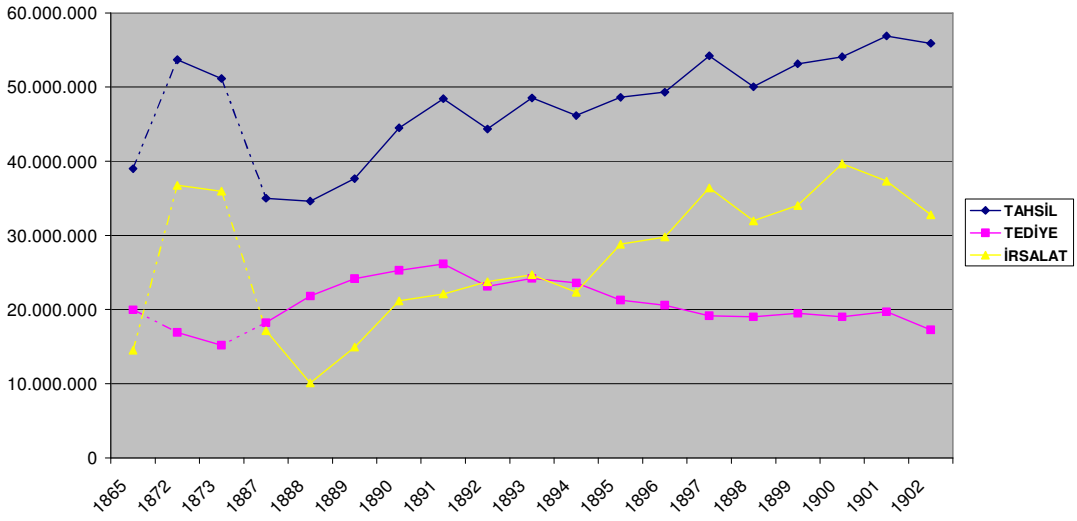
Grafik 38: Konya Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahahkkuk-Tediye (1865-1911)



Grafik 38'de dönem boyunca biriken tahakkukların bütçelerde önemli bir yer işgal ettiği görülmektedir. Hatta diğer vilayetlerde 1887-1902 yılları arasında cari tahakkukları içerdiği için genelde tediye miktarlarına çok yakın olan tahakkuk miktarları, Konya'da bu dönem için bazı yıllarda yüksek değerlere ulaşmıştır. 1889-90 malî yılında tahakkuk miktarı tediye miktarının % 36 oranında üstündedir (krşlştrnz; Grafik 20 ve 29).

[113] **BOA, DH.MKT** 1424/118, 28 Mayıs 1303 (09.06.1887). Aynı tarihte kuraklıktan dolayı yaşanan gelir sıkıntısının diğer bir görüntüsü Konya Belediyesi'ne ağnam resminden 15.000 lira borç verilmesidir. **DH.MKT** 1418/56, 15.Ş.1304 (09.05.1887).

Grafik 39: Konya Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1865-1902) -Kuruş-



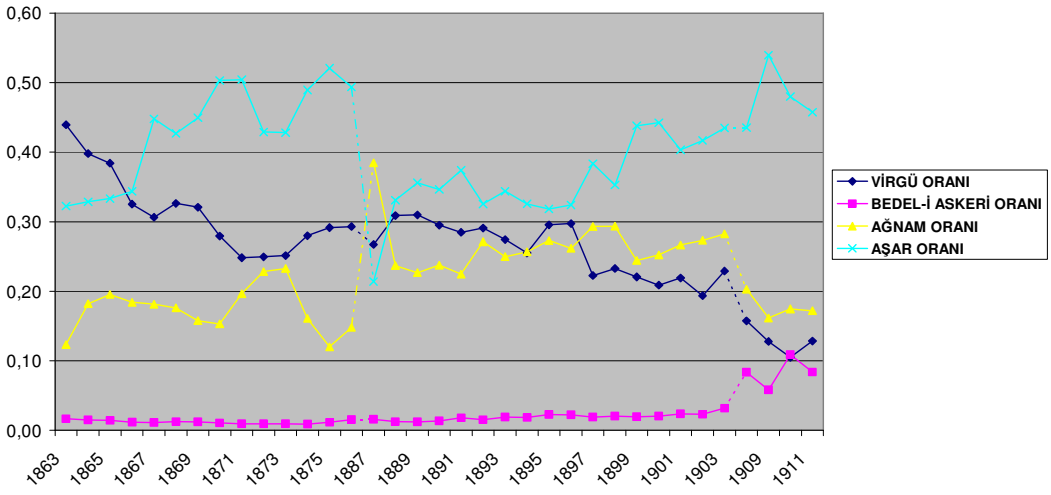
Konya'da diğer vilayetlerde olduğu gibi irsalât ile tediyeler arasında bir değiş tokuş vardır; vilayetin gelirleri arttıkça bu gelirler merkeze çekilmekte, vilayetteki giderler de azalmaktadır. Bununla birlikte 1895 malî yılından itibaren bu değiş tokuş ilişkisi neredeyse kaybolmuş; giderler istikrarlı bir görünüm sergilerken irsalât miktarları dönem sonuna kadar artış göstermiştir.

Konya Vilayeti, gelirleri çalışmanın üçüncü bölümünde bahsettiğimiz harp tazminatı ödemelerine ek olarak, çeşitli borç konularına tahsis edilen bir vilayettir. 1902 yılında Konya-Bağdat demir yolunun yapımını finanse etmek üzere Konya, Halep ve Urfa bölgelerinin vergileri Almanlara garanti olarak gösterilmiştir.[114] Konya–Bağdat demir yolunun finansmanı için alınan borca ağnam vergisi tahsis edilen vilayetlerden biri de Konya'dır. [115] 1910 malî yılında yapılan borçlanmanın anapara ve faiz ödemeleri için Konya Vilayeti'nin gelirleri için de havaleler gönderilmiştir.[116] Bu uygulamalar dönem sonuna kadar Konya Vilayeti gelirlerinin

[114] Ulubelen, **a.g.e.,** s. 51-54.
[115] Luxemburg, "Emperyalizmin Mısır ve Osmanlı İmparatorluğu'na Girişi", s. 186-187.
[116] "Mal Sandıklarıyla Bank-ı Osmanî Şubeleri Beyninde Küşad Edilecek Hesab-ı Cariler Hakkında Tarifname", **Maliye Nezareti**, Dersaadet, Matbaa-i Osmaniye, 1327 (İÜ.NEK No. 9649).

merkez tarafından emilmeye devam edildiğini göstermektedir (krşlştrnz; Grafik 43).

Grafik 40: Konya Vilayeti'nde Tahsil Edilen Ana Gelir Kalemlerinin Bütçelerdeki Ağırlıkları (1863-1911) -%-

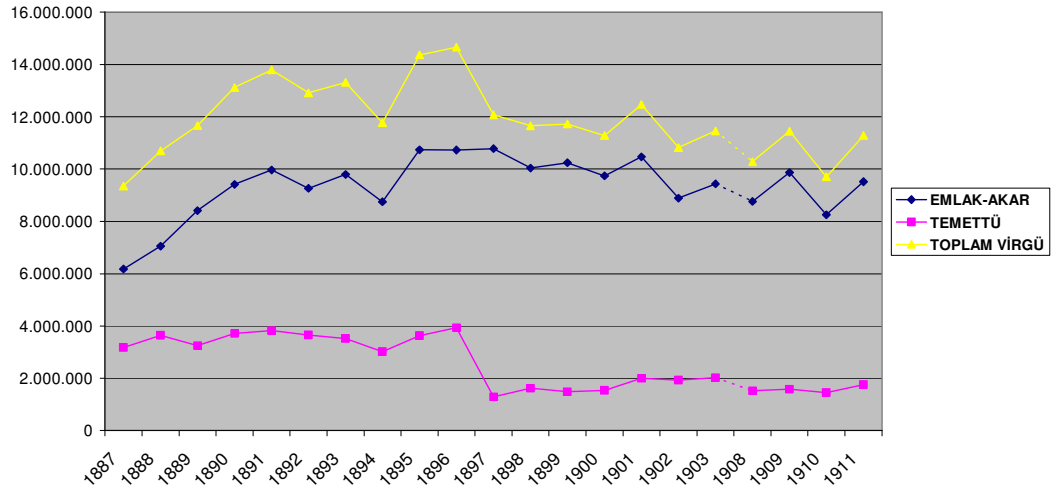


Aşar vergisinin özellikle 1888-89 malî yılından sonraki artış trendi merkezî idarenin borçlar konusunda Konya Vilayeti'ne neden başvurduğunu göstermektedir. Aşar vergisi tahsilâtındaki ilk esaslı azalışı 1874 yılındaki kuraklık dönemine rastgelmektedir. 1875-76 malî yılından sonra da aşar geliri önemli oranda azalmış, sonrasında ise artış trendini 1909 malî yılına kadar korumuştur. 1909 malî yılında vilayetteki toplam gelirlerin % 54'ünü aşar tahsilâtı oluşturmaktadır. Virgünün dönem boyunca azalan bir trend izleyen tahsilât grafiği ile bedel-i askerî tahsilât grafiğinin istikrarlı bir seyir izlemesi dikkat çekicidir. Dönem boyunca vilayet gelirlerini ayakta tutan verginin aşar olduğu görülmektedir (bkz; Grafik 40).

Konya'da özellikle 1894 yılından sonra aşar tahsilâtında yaşanan artışın önemli bir sebebi, vilayetten geçen demir yolu hattıdır. Bu tarihten sonra virgü tahsilâtında yaşanan azalmanın sebeplerinden biri ise demir yolu inşası süresince

zirratçıların temettü vergisinden muaf tutulmuş olmalarıdır (ayrıca bkz; Grafik 41).[117]

Grafik 41: Konya Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri
-Emlak-Akar ve Temettü Vergileri- (1887-1911) –Kuruş-

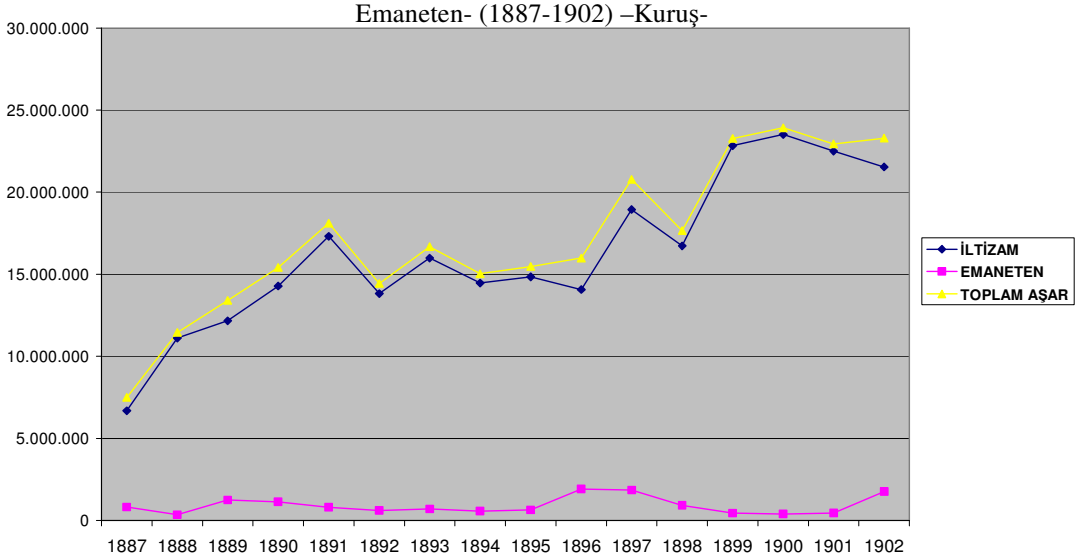


Grafik 41'de emlak-akar ve temettü vergilerindeki durağan görünüm vilayette servet ve kazanç vergilerinin tarh ve tahsilâtına yeterince önem verilmediğini göstermektedir. Zira Konya Valisi Avlonyalı Mehmet Ferit Paşa'nın 1899-1900 malî yılında vilayette yaptığı teftiş sonrasında kaleme aldığı rapora[118] göre aradan geçen uzun yıllara rağmen Konya'daki kadastro sayımının durumu pek iç açıcı değildi. Çünkü 1865-66 malî yılından itibaren virgünün emlak ve temettü olarak iki kısma ayrıldığı Konya'da, tahrir çalışmaları sırasında birçok yolsuzluklar yapılmıştı. Birçok emlakın değeri düşük yazılmakta ve aradan geçen yaklaşık otuz beş yılda emlak değerleri yükseldiği hâlde defterlerdeki eski değerleri dikkate alınmaktaydı. Bir kısmı da fahiş miktarla yazılmıştı.[119] Valinin bu raporuyla grafikteki bilgileri karşılaştırdığımızda 1911-12 malî yılına gelindiğinde Konya'da hala dikkate değer bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Emlak-akar ve temettü vergilerinin doğrusal

[117] Konya Valisi Tevfik Bey'in bu konuda çıkardığı vergi hesapları için bkz; Hürmen, **Tevfik Biren'in Hatıraları**, C: 1, s. 259-260.
[118] **BOA, Y.MTV** 195/76, 16.C.1317 (22.10.1899).
[119] **A.a.b.**

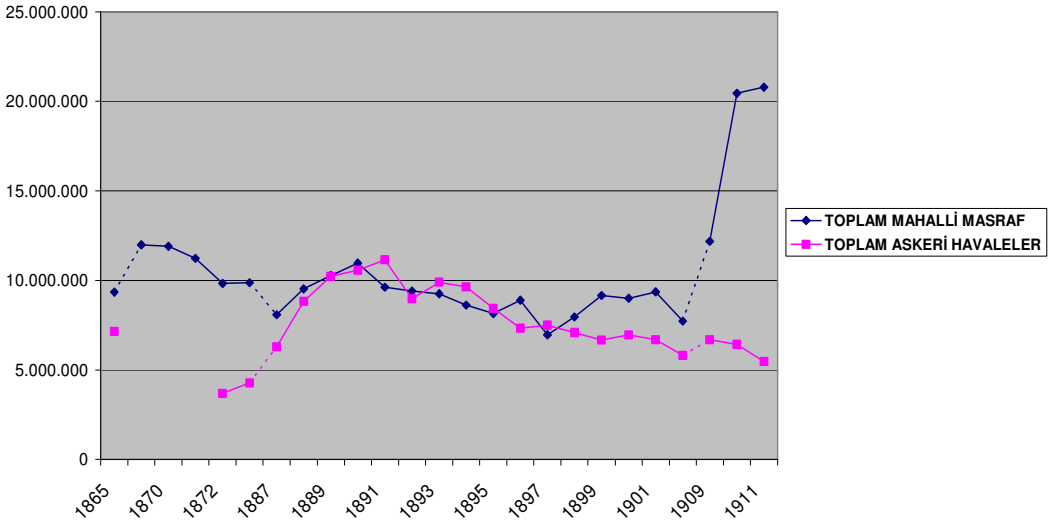
biçimdeki trendleri kadastro sayımlarının yapılamayıp hala eski verilerle tahsilât yapıldığını göstermektedir.

Grafik 42: Konya Vilayeti'nde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri -İltizam - Emaneten- (1887-1902) –Kuruş-



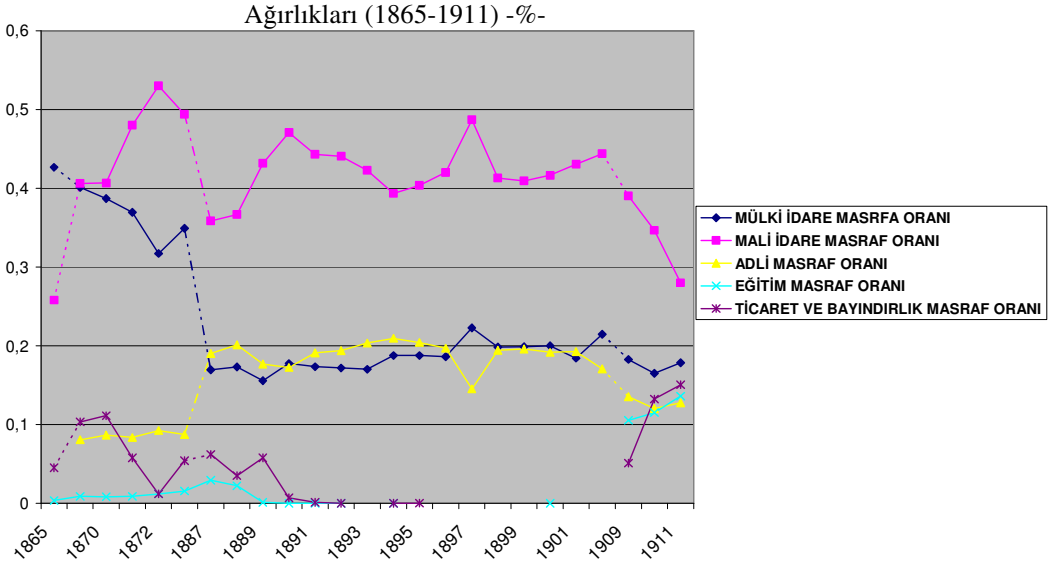
Grafik 42'de, 1887-1902 yılları arasında Konya Vilayeti'nde Selanik ve Hüdavendigar'da olduğu gibi aşarın neredeyse tamamının mültezimlere teslim edildiği görülmektedir. Emanet yönteminin diğer yıllara nazaran daha fazla tercih edildiği yıllar ise özellikle 1896-1898 yılları arası ve 1902 yılı olmuştur (krşlştrnz; Grafik 15 ve 33).

Grafik 43: Konya Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1865-1911) –Kuruş-



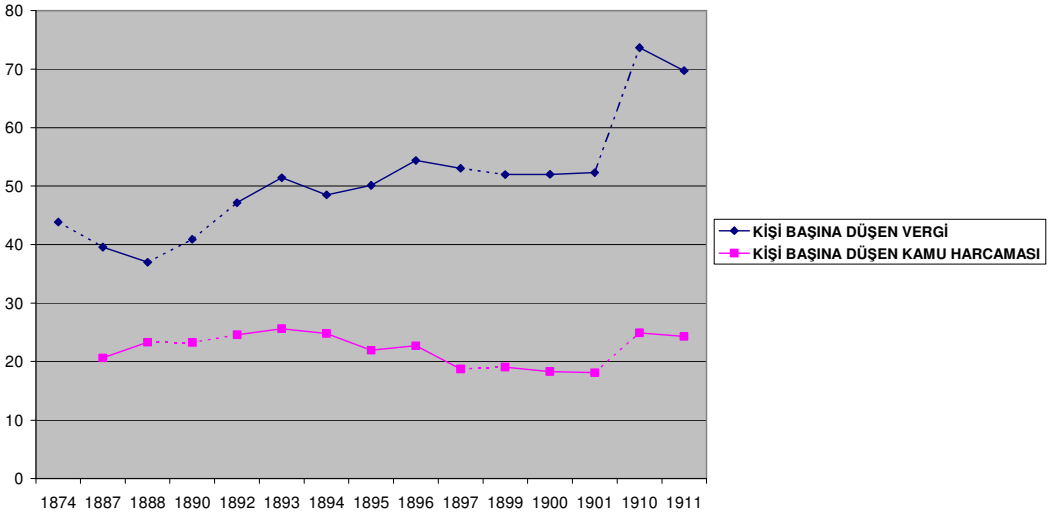
Grafik 43'te askerî havaleler dönem boyunca azalırken mahallî masraflar artmaya devam etmiştir. Askerî havalelerin azlığı aynı zamanda merkeze daha fazla para gönderildiği anlamına gelmektedir (krşlştrnz; Grafk 39). Mahallî masraflarda dönem sonunda yaşanan büyük miktarlı artış idarî masraflardaki artışlardan kaynaklanmıştır (krşlştrnz; Grafik 44).

Grafik 44: Konya Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1865-1911) -%-



Grafik 44, Konya Vilayeti'nde yapılan mahallî masrafların büyük bir bölümünün maliye dairesine harcanması yukarıda bahsettiğimiz vergi usulsüzlük ve yolsuzlukları dikkate alındığında manidardır. Mülkî masrafların vilayet teşkilatının kurulduğu yıllarda en fazla orana sahip olması da, diğer vilayetlerde olduğu gibi normal bir gelişmedir. Bununla birlikte mülkî masraflar sonraki yıllarda küçük artış ve azalışlarla doğrusal bir trend izlemiştir.

Grafik 45: Konya Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1874-1911)

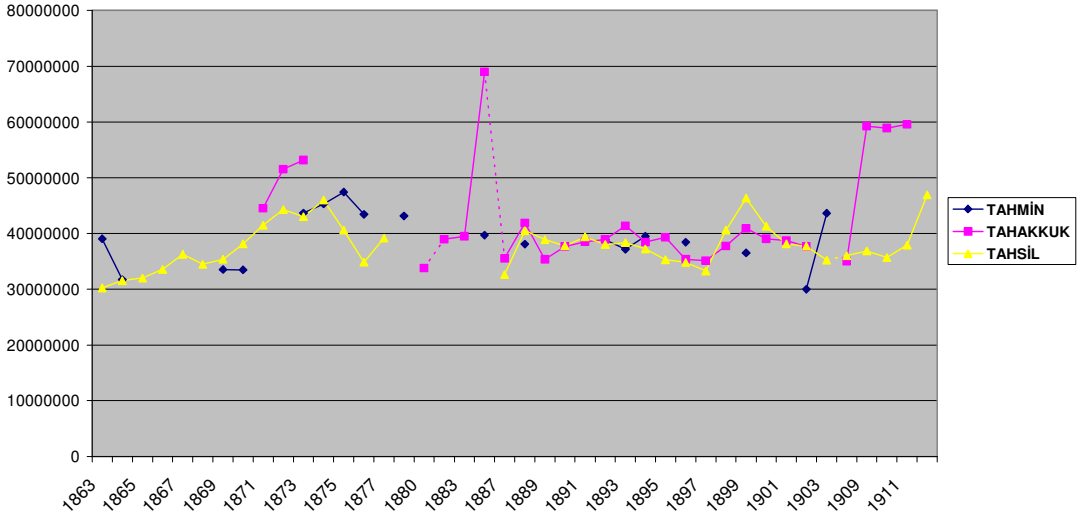


Grafik 45, buraya kadar Konya Vilayeti için yapılan gelir-gider analizlerinin mikro boyutta bir özeti gibidir. Dönem sonuna yaklaştıkça artan gelirler (bkz; Grafik 37) ve azalan giderler (bkz; Grafik 38), kişi bazında daha fazla vergi ödenmesiyle ve fakat daha az kamu hizmeti alınmasıyla sonuçlanacaktır. Vergi gelirlerinden geriye kalan miktar ise artık merkez maliyeye aittir (krşltrnz; Grafik 39). 1911-12 malî yılı itibariyle bir kişi aldığı hizmetten yaklaşık 3 kat daha fazla vergi ödemektedir (bkz; Grafik 45).

4.2.6. Kastamonu Vilayeti

Buradan itibaren ele alacağımız vilayetler öncekilere göre malî açıdan daha zayıf ve gelir-gider gerçekleşmeleri de öncekilere nazaran daha durağan vilayetlerdir. Grafik 46'dan da görüldüğü üzere Kastamonu Vilayeti'nin gelirleri düşüktür; 30.000.000-50.000.000 kuruş bandı içerisinde bir trend oluşturmaktadır ve dönem boyunca önemli artışlar yaşanmamıştır.

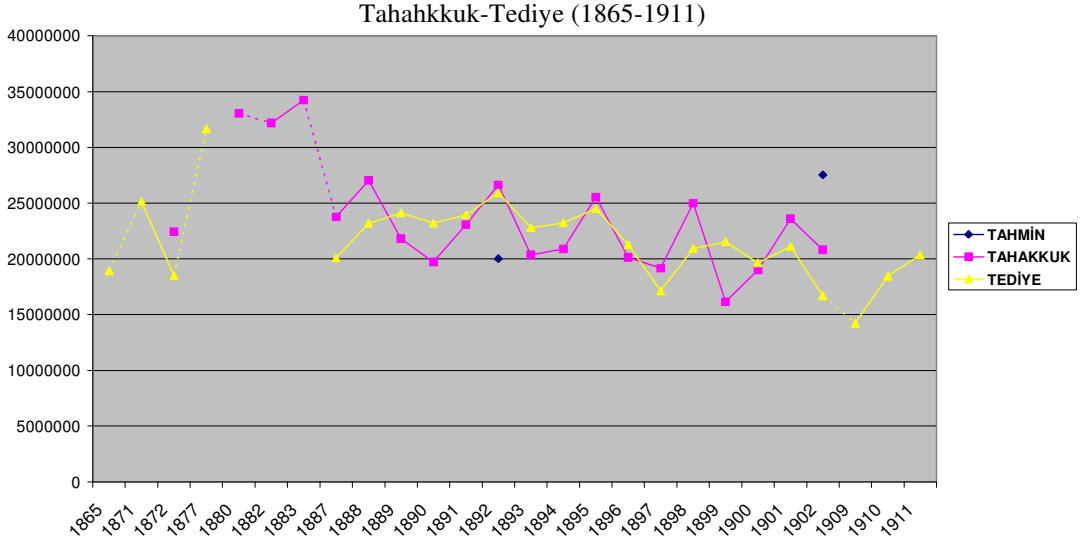
Grafik 46: Kastamonu Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler -Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-



Dönem içerisinde 1884-85 malî yılındaki tahakkuk miktarının yüksek olmasının sebebi Edirne bahsinde değindiğimiz gibi bu verinin geçmiş yıllardan kalan bakayaları da içermesidir. 1887-1902 yılları arasındaki veriler sadece cari yıl tahakkuk bilgisini içerdiği için düşük görünmesine rağmen gerçekte -1884-85 malî yılı örneğinde görüldüğü gibi- daha yüksek değerlerde olmalıdır. Dönem sonunda 1909-1912 yılları arasında tahakkuk miktarının tahsilâtın üstünde ve büyük miktarlı seyri de bunun kanıtıdır. Sonuçta Kastamonu Vilayeti de bakaya sorununun önemli oranda yaşandığı vilayetlerden biridir.

Grafik 46'daki ilk döneme dikkat edildiğinde 1874-76 yılları arasında tahsilâttaki azalmanın sebebi yine kuraklıktır. 1875-76 malî yılından itibaren Orta Anadolu'da kuraklığın azalmaya başlamasıyla bu vilayette de tahsilâtta iyileşme yaşanmıştır. 1887-88 malî yılında tahsilâtın önceki döneme göre oldukça düşük bir miktardan başlaması bu tarihte yaşanan kuraklık ve kıtlık sebebiyledir.[120] 1899-1900 malî yılındaki tahsilât artışı aşar hâsılatındaki artıştan kaynaklanmıştır (krlştrnz; Grafik 49).

Grafik 47: Kastamonu Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahahkkuk-Tediye (1865-1911)



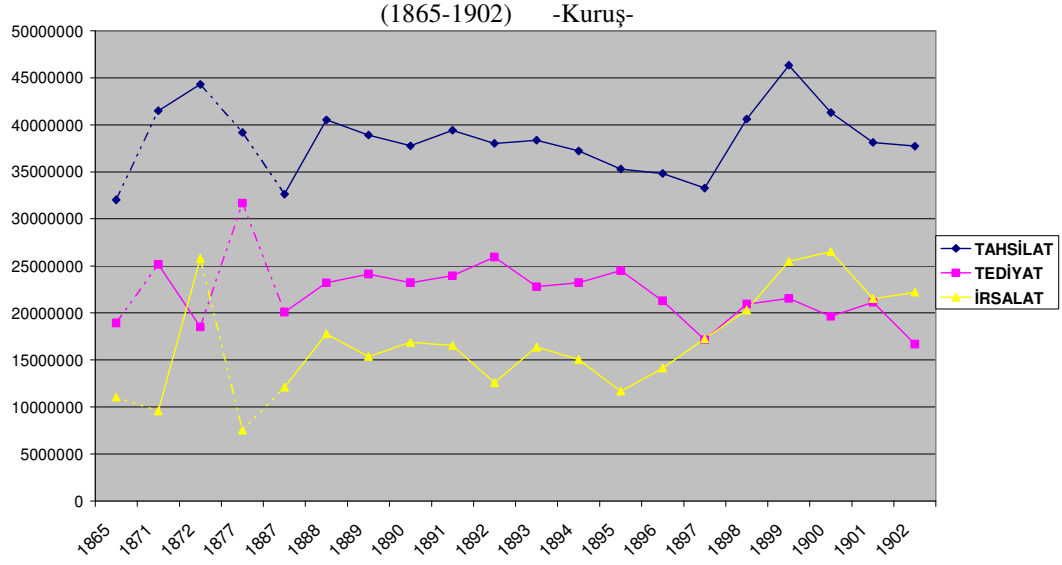
Vilayetin gelirleri doğrusal bir trend izlerken (bkz; Grafik 46) giderleri dönem sonuna doğru azalışa geçmiştir (bkz; Grafik 47). Bu durum dönem sonuna doğru tahsil edilen gelirlerin bir kısmının vilayette harcanmayıp merkeze gönderildiği anlamına gelmektedir. 1898-99, 1901-02 ve 1902-03 malî yıllarındaki cari tahakkuk miktarlarının tediye miktarlarının üzerinde seyretmesi de bunun bir göstergesidir (bkz; Grafik 48).

1865-1902 yılları arasında vilayette yapılan tahsilâttan masraf konuları için yapılan ödemelerin azalma sebebi (bkz; Grafik 47), Grafik 48'deki irsalât verisi ile gelir-gider arasındaki bağımlı ilişkiden okunabilir. Buna göre 1897-98 malî yılında

[120] Kuneralp, "Orta Anadolu'da Kıtlık (1873-1875)", s. 54-56; Ziya Demircioğlu, **Kastamonu Valileri (1881-1908),** Kastamonu**,** Doğrusöz Matbaası, Yay. Haz.: Aziz Demircioğlu, 1973, s. 21.

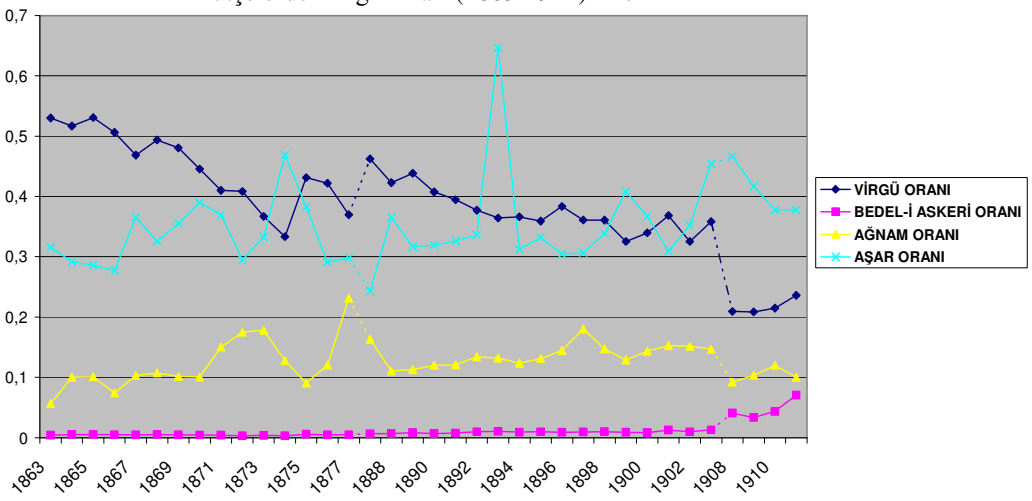
giderlerde yaşanan önemli miktardaki azalmanın sebepleri, hem gelirin bu yılda azalmış olması hem de merkeze gönderilen irsalât miktarındaki artıştır (bkz; Grafik 48).

Grafik 48: Kastamonu Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1865-1902) -Kuruş-



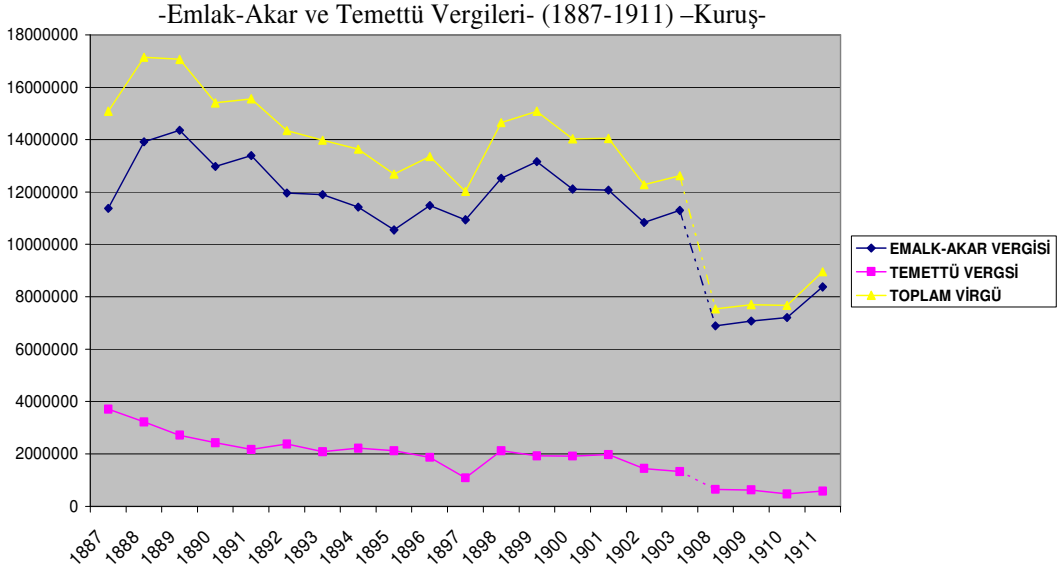
İrsalât miktarlarının vilayette yapılan harcamaları aştığı 1899-1900 ve 1900-01 malî yıllarında gelirlerin büyük bir kısmı merkeze yönlendirildiği için aynı yıl vilayetteki giderler için daha az kaynak kalmıştır. 1899-1900 malî yılında toplam tahsilâtın % 54'ü, 1900-01 malî yılında ise % 64'ü merkeze gönderilmiştir (bkz; Grafik 48).

Grafik 49: Kastamonu Vilayetinde Tahsil Edilen Ana Gelir Kalemlerinin Bütçelerdeki Ağırlıkları (1863-1911) -%-



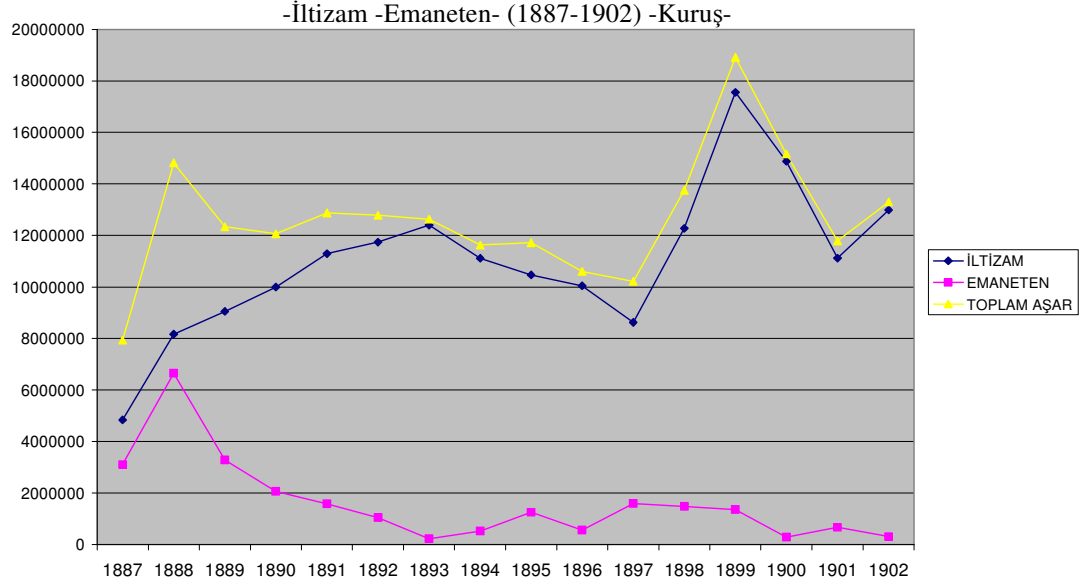
Tüm analiz dönemi dikkate alındığında şimdiye kadar konu edinilen vilayetlerin aksine Kastamonu'da aşar vergisinin toplam hâsılat içerisindeki ağırlığı sınırlıdır (bkz; Grafik 49). 1874-76 yılları arasında yaşanan kuraklıklar sebebiyle aşar gelirinde düşme yaşanmıştır. Bu dönemde ağnam tahsilâtındaki azalma ise 1873-75 yılları arasında gerçekleşmiştir (bkz; Grafik 49). Aşar vergisinin 1899-1900 malî yılında en üst seviyeye gelmesi iltizam yöntemiyle yapılan tahsilâttaki artıştır (krşlştrnz; Grafik 51). Virgü geliri ise dönem sonuna doğru azalışa geçse de tahsilât içerisindeki payının yüksekliği dikkate değerdir. Bu durum Kastamonu'da kadastro işlemleri ve tahsilâtın nispeten iyi yapıldığı anlamına gelmektedir. Dönem sonunda üretim üzerinden alınan vergilerin payı azalırken kişiler üzerinden alınan vergilerin payındaki nispi artış da dikkat çekicidir.

Grafik 50: Kastamonu Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri -Emlak-Akar ve Temettü Vergileri- (1887-1911) –Kuruş-



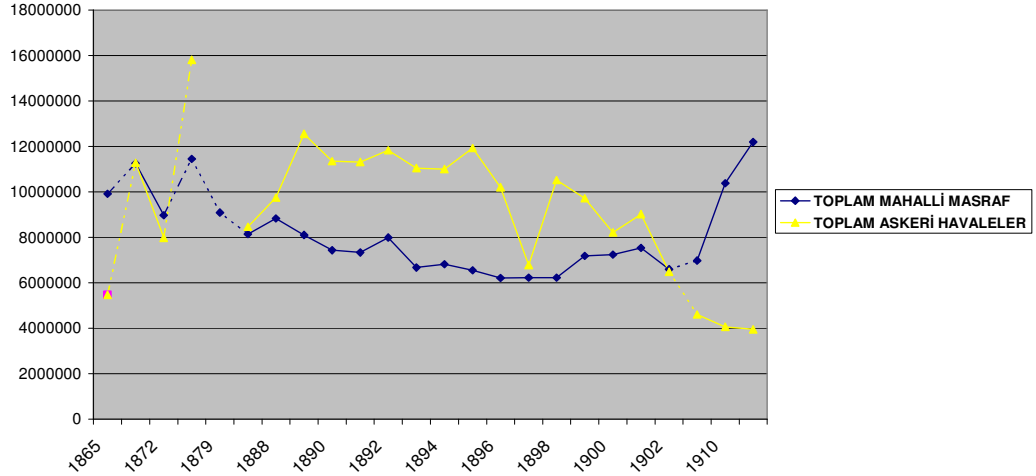
Grafik 50'de virgüdeki artışın temel sebebinin diğer vilayetlerde olduğu gibi yine emlak-akar vergisi olduğu görülmektedir. Temettü vergisi miktarı ise genel olarak düşük olmasının yanında dönem sonunda daha da azalmaya başlamıştır. Bu durum Kastamonu'da da kişisel kazançların/gelirlerin tespit ve tahsilinde etkinlik sağlanamadığını göstermektedir.

Grafik 51: Kastamonu Vilayetinde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri -İltizam -Emaneten- (1887-1902) -Kuruş-



Kastamonu'da da 1887-1902 yılları arasında aşarın büyük bir kısmı mültezimler tarafından tahsil edilmiştir. Dönem sonuna doğru aşarın tahsilâtında iltizam yöntemine daha fazla ağırlık verilmesiyle beraber tahsilâtta artışlar yaşanmıştır (bkz; Grafik 51).

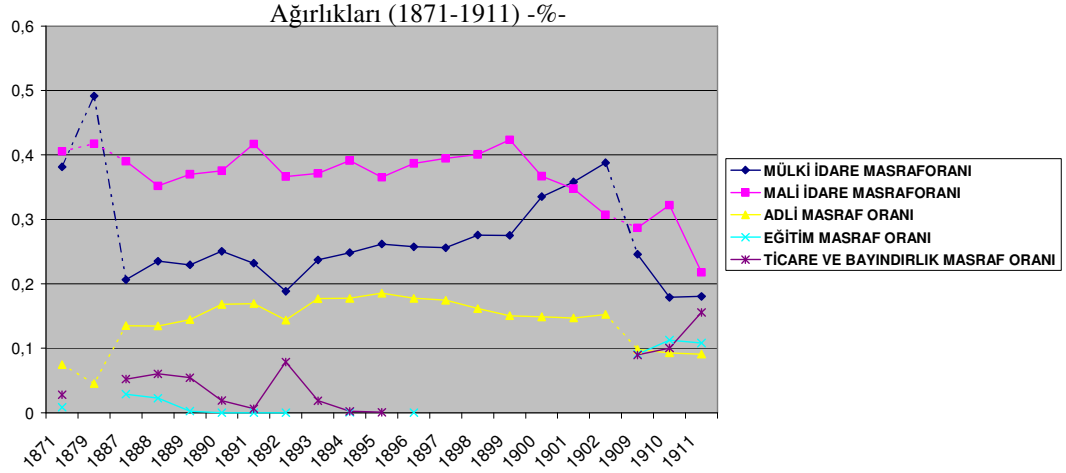
Grafik 52: Kastamonu Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1865-1911) –Kuruş-



Grafik 52, vilayetteki temel harcama bileşeninin askerî havaleler olduğunu göstermektedir. 1897-98 malî yılında merkezden vilayete ödenmek üzere gönderilen askerî havalelerin azalmasının iki sebebi; vilayet gelirlerindeki azalma (bkz; Grafik 46) ve vilayetin mahallî masraflardan arta kalan mevcut gelirlerin merkeze

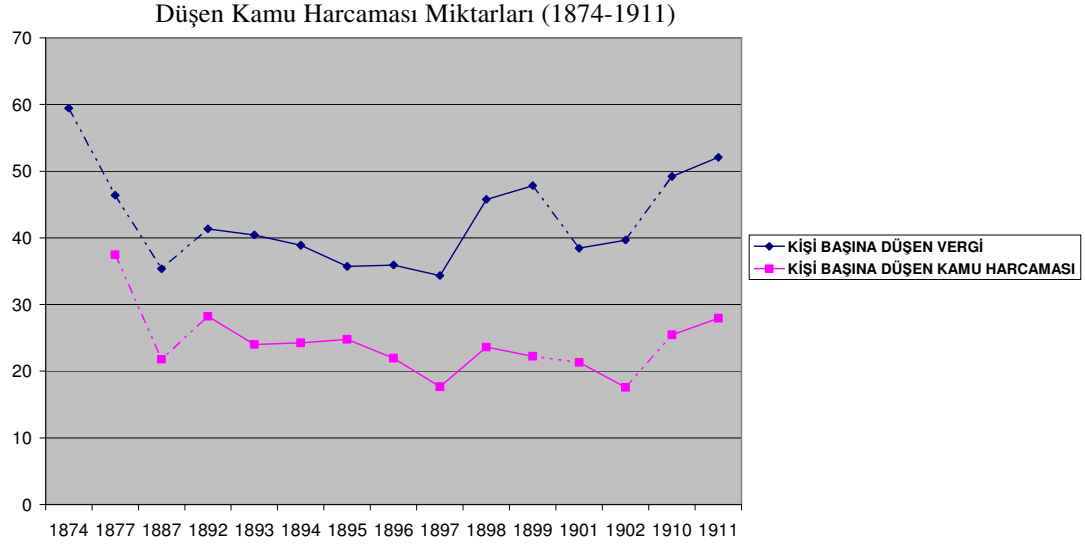
gönderilmiş olmasıdır (irsalât) (bkz; Grafik 48). Yani vilayetin artan gelirlerinin merkeze yönlendirilmesi sonucu, geride havale gönderecek gelir de kalmamıştır. Dönem sonunda mahallî masraflardaki artış -malî idare masraflarının 1911-12 malî yılındaki azalışı hariç- toplu hâlde tüm mahallî masraf konularında yaşanan artışlardan kaynaklanmıştır (krşlştrnz; Grafik 53).

Grafik 53: Kastamonu Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1871-1911) -%-



Kastamonu Vilayeti'nde yapılan mahallî masrafların idarî sınıflandırmasına bakıldığında; en önemli masraf konusunun malî idare olduğu görülmektedir. Dönem sonunda toplam mahallî masraflar içerisindeki ağırlığı belirgin bir biçimde artan kalem ise ticaret ve bayındırlık harcamaları olmuştur (Grafik 53).

Grafik 54: Kastamonu Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1874-1911)

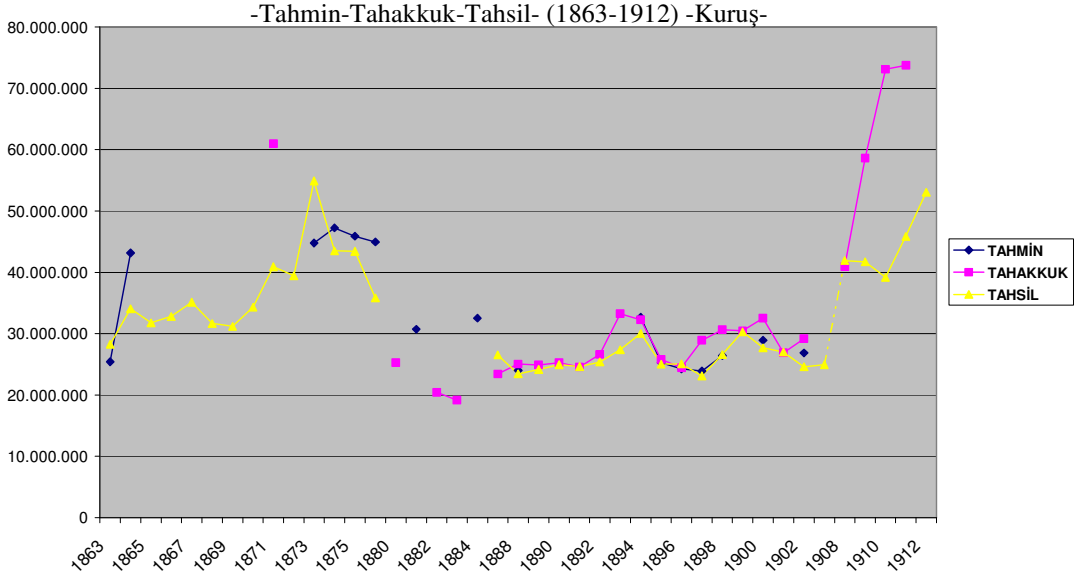


1874-1911 yılları arasındaki kişi başına düşen vergi ile kamu harcamaları arasındaki ilişki, diğer vilayetlerde de olduğu gibi vilayet gelirlerinin büyük bir kısmının merkez tarafından emildiğini göstermektedir. Dönem sonuna doğru iki grafik arasındaki makas daha da açılmıştır; 1874-75 malî yılında kişi başına kamu harcaması kişi başına ödenen verginin % 80'ine karşılık gelirken, dönem sonunda - 1911-12 malî yılında - bu oran % 53'e düşmüştür. Yani Kastamonu sakinlerinin her biri 1911-12 malî yılında devletten aldıkları hizmetin yaklaşık iki katı vergi ödemişlerdir (bkz; Grafik 54).

4.2.7. Erzurum Vilayeti

Doğu Anadolu bölgesinin merkezini oluşturan Erzurum Vilayeti'nin malî performansının dönem boyunca düşük olduğu görülmektedir. İlk dönemde tahsilâttaki artışlar 1873-74 malî yılından itibaren kuraklığın etkisiyle azalmaya başlamıştır. 1873-1876 yılları arasında toplam tahsilât yaklaşık % 35 azalmıştır. Tahsilât miktarları 1887-1903 yılları arasında oldukça düşük bir seyir izlemiştir. Aynı dönemde cari tahakkuk miktarlarının yüksekliği, tahsilâtların tahakkukları karşılama oranının düşük olduğunu göstermektedir (bkz; Grafik 55).

Grafik 55: Erzurum Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler
-Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-



Vilayetlerdeki gelir-gider değişmelerinin malî ekonomik vd. sebeplerinden önce idarî taksimat uygulamalarına bakmak gerekir. Örneğin, Erzurum'da 1870'li yılların sonlarından itibaren yaşanan büyük çaplı gelir azalmasının temel sebebi 1878 yılında yapılan idarî taksimat düzenlemeleridir. 1878 yılında Kars ve Çıldır sancakları Rusya'ya terk edilmiştir.[121] Aynı yıl Van Sancağı ve Hakkâri, Van Vilayeti'ne dönüştürülmüştür. Yine Erzurum'a bağlı olan Muş Sancağı 1878 yılında Van Vilayeti'ne bağlanmıştır.[122] Erzurum Vilayeti'nin alan olarak daralması doğal olarak gelir-gider hacminin de küçülmesine sebep olacaktır (bkz; Grafik 55; Grafik 56).

Tahakkuk miktarı 1887-1903 yılları arasında en yüksek seviyesine 1893-94 malî yılında ulaşmıştır. Aynı yıla ait bir arşiv kaydında, Erzurum'daki bakaya sorununun ne düzeyde olduğu gözler önüne serilmektedir. Vilayette yapılan teftiş sonucu tahsilât tamamıyla yerine getirilmediği; cari ve geçmiş yıllarla birlikte ağnam resminden 3.102.0007 kuruş; aşar vergisinden de 4.508.700 kuruş bakaya kaldığı tespit edilmişti. Ayrıca virgü, bedelat-ı askeriye ve diğer vergilerden de külliyetli

[121] Sezen, **a.g.e.,** s. 127, s. 287.
[122] **BOA, MAD** 1125, R. 1296 (M. 1880-81).

miktarda bakaya kalmıştı. Zaten virgü ve bedelat-ı askeriye tahsilâtlarının bir kısmı, ahalinin mevcut durumu dikkate alınarak iki yıllığına ertelenmişti. Geriye kalan ağnam ve aşar gelirlerinin tahsilâtı da mülkiye ve maliye memurlarının rehaveti sebebiyle gecikiyordu.[123] Anadolu Genel Müfettişi Şakir Paşa'nın hesaplarına göre, 1885-1895 yılları arasında toplam 21.642.135 kuruş bakaya birikmişti. Bu bakaya, Ermeni isyanlarından dolayı vergi mükelleflerinin göç etmesinden, vergiden muaf tutulan Hamidiye Alayları'nın üzerinde görülen vergilerden ve kuraklık-kıtlık gibi sebeplerden kaynaklanmaktaydı.[124]

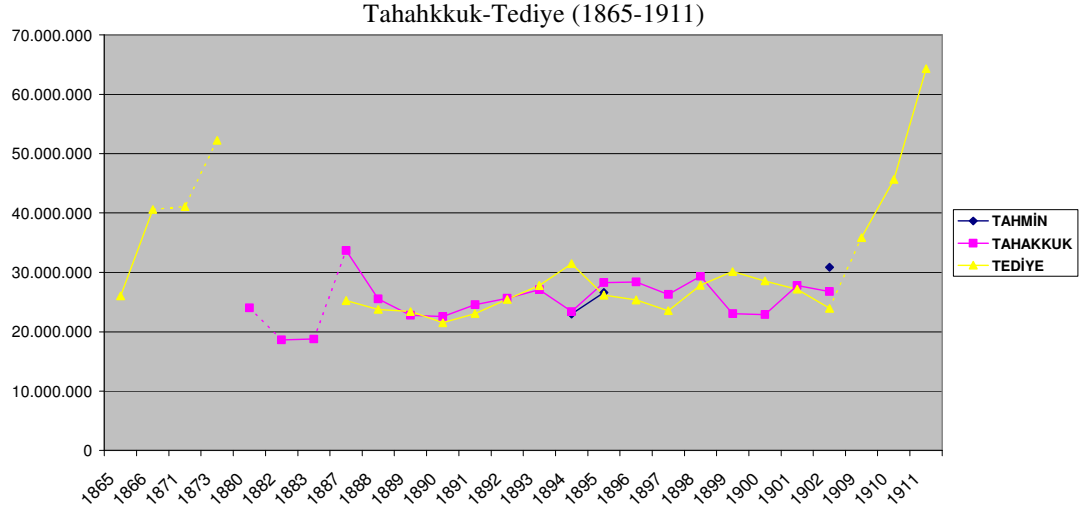
1893-94 malî yılında yaşanan tahsilât sıkıntısı yanında aynı zamanda zahire sıkıntısı da yaşanmış, çevre vilayetlerden Erzurum'a zahire aktarılmıştı.[125] Ayrıca dönem sonunda geçmiş yıllardan kalan bakaya miktarlarını da içeren tahakkuk değerleri Erzurum'da biriken bakaya gelirlerin önemli bir sorun olduğunu göstermektedir. Vilayetteki gelir azlığı da bunun göstergesidir (bkz; Grafik 55).

Çalışmanın üçüncü bölümünde bahsedildiği üzere Erzurum'da 20. asrın başları şahsî vergi ve hayvanat-ı ehliye vergilerine karşı isyanlarla geçmiştir. Verisine ulaşamadığımız 1904-1907 yılları arasında gelirlerde azalma olduğu varsayılabilir. Zira şahsî vergi ve hayvanat-ı ehliye vergisi 1907-08 malî yılında kaldırılmış ve vergi isyanı da bu tarihte durulmuştur.[126]

Ayrıca 1895-96, 1896-97, 1897-98 ve 1898-99 malî yıllarında vilayet idaresi tarafından yapılan tahsilât tahminlerinin gerçekleşen değerlere (tahsilâtlara) çok yakın olması dikkat çekicidir (Grafik 55).

[123] **BOA, DH.MKT** 34/44, 28.Ca.1311 (07.12.1893).
[124] Ali Karaca, **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993, s. 89. Yapılan hesaba göre, Ermeni isyanları vilayet vergi gelirlerini % 7 oranında azaltmıştı. Bkz; **a.y.**
[125] **BOA, BEO** 107/8009, 27.R.1310 (18.11.1892)
[126] **BOA, A.DVNS.NZAM.d** 12, 6 Mart 1323 (19.03.1907), s. 77-78.

Grafik 56: Erzurum Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahahkkuk-Tediye (1865-1911)



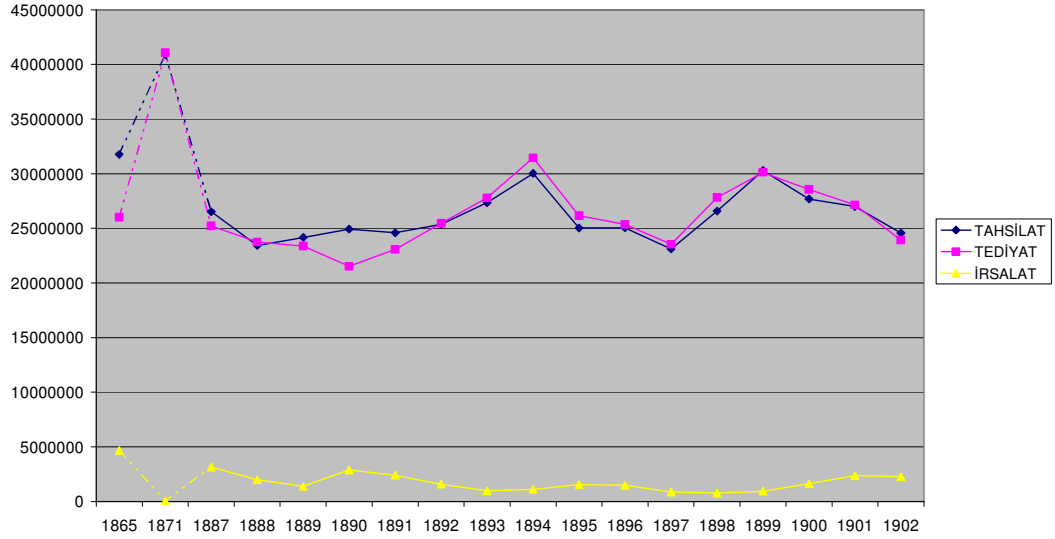
Erzurum Vilayeti'nin gelir azlığı giderlerine de yansımıştır. Dönem başında vilayet sisteminin yerleştiği yıllarda yapılan büyük masraflar dönem sonuna kadar mutedil bir seyir izlemiş, 1909-10 malî yılından itibaren giderlerde artış yaşanmıştır. Dönem içerisinde ve özellikle dönem sonunda bütçe açıkları yaşanmıştır (krşlştrnz; Grafik 55 ve Grafik 57).

Buraya kadar analizi yapılan vilayetlerde araştırma dönemimin en istikrarlı verilerini içeren 1887-1902 yılları arasında genellikle vilayet bütçelerinde açıklar görülmezken, Erzurum Vilayeti'nde bu dönemde bazı yıllarda ve 1866-67 ile 1871-72 malî yıllarında bütçe açıkları yaşanmıştır (bkz; Grafik 57).

Ayrıca 1895-96 malî yılında, 1894-95 ve 1902-03 malî yıllarına nazaran daha gerçekçi gider tahminleri yapıldığı görülmektedir (bkz; Grafik 56). Bu durum, 1895-96 malî yılı gider tahminin –fazlaca ödenek isteyen vilayet idaresince değil- Anadolu Genel Müfettişi Şakir Paşa tarafından yapılmış[127] olmasından kaynaklanabilir.

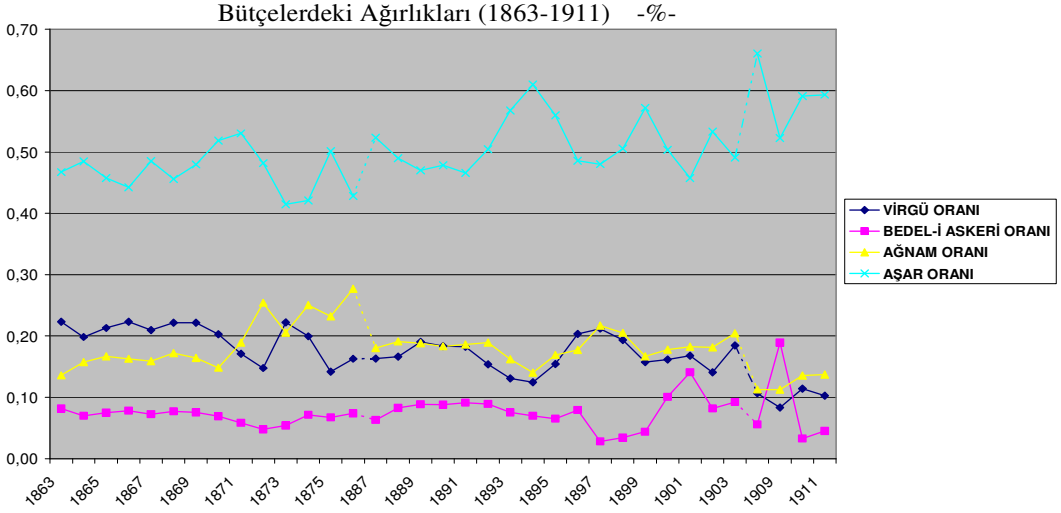
[127] Karaca, **a.g.e.,** s. 86-89.

Grafik 57: Erzurum Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1865-1902) -Kuruş-



Erzurum vilayet idaresi toplayabildiği gelirlerin neredeyse tamamını vilayette harcamıştır. Dolayısıyla geliri son derece kısıtlı olan Erzurum Vilayeti'nde yine diğer vilayetlerden farklı olarak oldukça düşük miktarlı irsalâtlar yapılmıştır. Erzurum'un irsalât eğrisi dönem boyunca neredeyse doğrusal bir trend izlemiştir (bkz; Grafik 57).

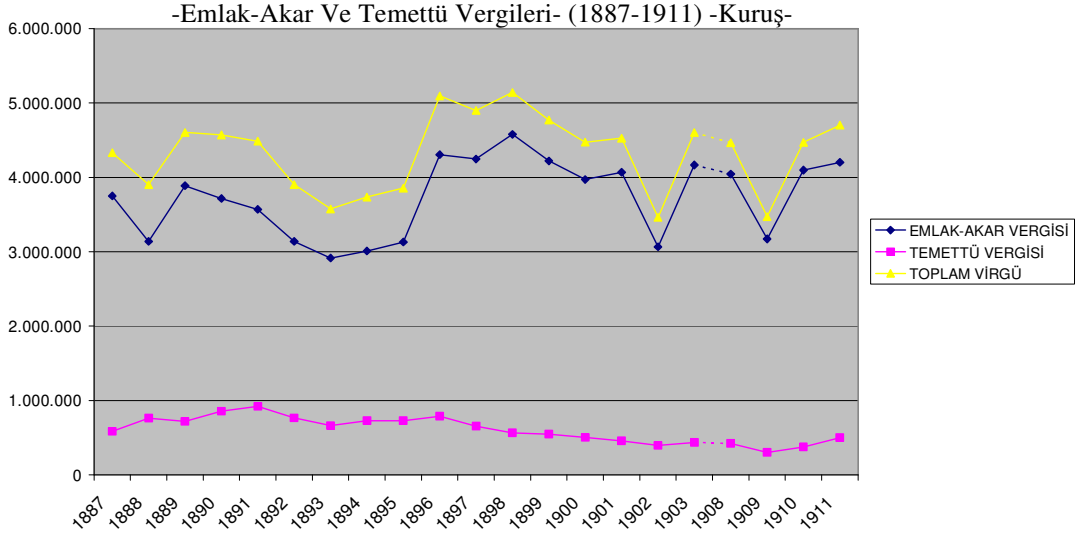
Grafik 58: Erzurum Vilayetinde Tahsil Edilen Ana Gelir Kalemlerinin Bütçelerdeki Ağırlıkları (1863-1911) -%-



Grafik 58, Erzurum Vilayeti'nin gelirlerinin neden bu kadar az olduğunu ortaya koymaktadır. Çünkü vilayetin ana gelir kalemi dönem boyunca aşar vergisi

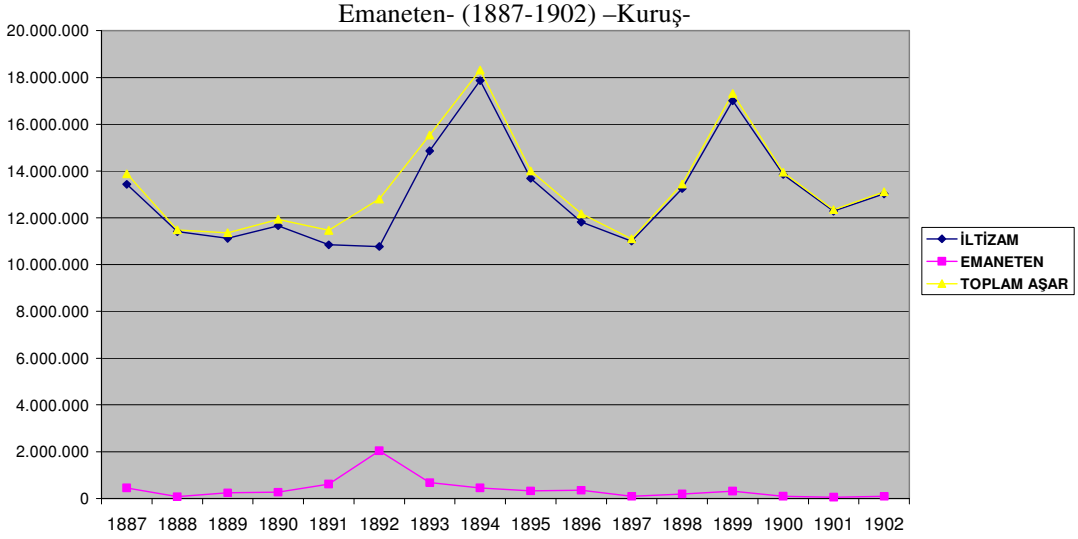
olmuştur. Diğer gelirler çok düşük miktarlı olduğu için toplam gelirin yönünü aşar tahsilâtı belirleyecektir. Nitekim dönem sonuna doğru toplam gelirlerdeki artışın sebebi aşar tahsilâtındaki yükselmedir. Diğer gelirlerin hepsi 1903-04 malî yılından sonra toplam gelirin % 20'sinin altında kalmıştır. 1908-09 malî yılında toplam tahsilâtın % 66'sını, aslında kendisi de düşük miktarlı olan (27.706.883 kuruş) aşar tahsilâtı oluşturmaktadır (krşlştrnz; Grafik 55).

Grafik 59: Erzurum Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri
-Emlak-Akar Ve Temettü Vergileri- (1887-1911) -Kuruş-



Erzurum Vilayeti'nde de diğer vilayetlerde olduğu gibi virgü hâsılatının büyük bir kısmı emlak-akar vergilerinden oluşmaktadır. Dönem boyunca 1.000.000 kuruşun altında seyreden temettü vergisi sonraki yıllarda daha da azalmıştır. Emlak-akar vergisindeki büyük iniş çıkışlar ve temettü vergisindeki azalışlar Erzurum'da malî idarenin etkinliğinin çok düşük olduğunu göstermektedir (bkz; Grafik 59).

Grafik 60: Erzurum Vilayeti'nde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri -İltizam - Emaneten- (1887-1902) –Kuruş-

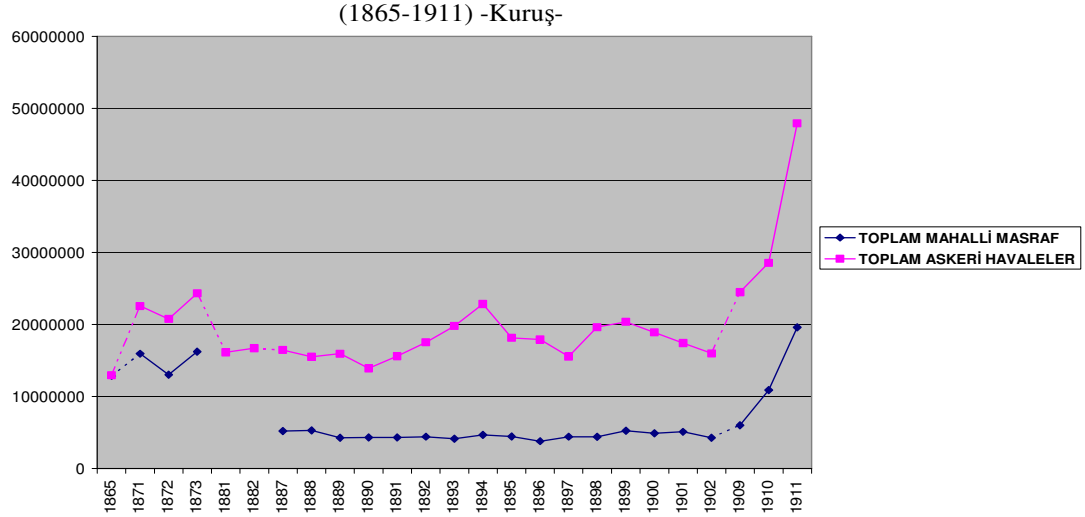


Grafik 60'tan görüldüğü üzere 1887-1902 yılları arasında aşar vergisinin neredeyse tamamı iltizam yöntemiyle tahsil edilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde bahsedildiği üzere aşar vergisi, 1886-87 malî yılından itibaren köy bazında öncelikle köylülere iltizama verilmekteydi.[128] Sonraki yıllarda da devam eden bu uygulamanın Erzurum Vilayeti'nde pek de başarılı olmadığı; aşar tahsilâtında önemli iniş ve çıkışlar yaşandığı görülmektedir. Zaten Erzurum'da ihalelere nüfuzlu ağaların katılması sebebiyle köylüler iltizam uygulamasında bir varlık gösterememişlerdir.[129] Ayrıca yine üçüncü bölümde bahsettiğimiz Erzurum'un özellikle Bayezid Sancağı'nda gerçekleşen bir uygulamayı hatırlatırsak; 1892-93 malî yılında ihale zamanının geçmeye yüz tutması sebebiyle aşiretlerin yanında Hamidiye süvari alaylarındaki askerlere de iltizam alma hakkı tanınmıştı.[130] Grafik 60'ta bu yöntemin faydalı olmadığı görülmektedir. Zira aynı yıl iltizam yöntemiyle yapılan tahsilât bir önceki yılın az da olsa altında kalmıştır. 1892-93 malî yılındaki aşar tahsilâtında yaşanan kısmi artışın sebebi emanet yöntemiyle yapılan tahsilâttır. Bu tarihte vilayetin çoğu yerinde ihale zamanının geçirilerek emanet yöntemine başvurulduğu anlaşılmaktadır.

[128] **BOA, MV** 8/3, 20.Ca,1303 (24.02.1886).
[129] **BOA, A.MKT.MHM** 678/1, 1.M.1314 (12.06.1896).
[130] **A.a.b.**

Ayrıca 1895-1897 yılları arasında Erzurum ve çevresinde yaşanan Ermeni isyanları[131] bu dönemde aşar tahsilâtında oluşan büyük çaplı azalmanın temel sebeplerinden biridir (bkz; Grafik 60).

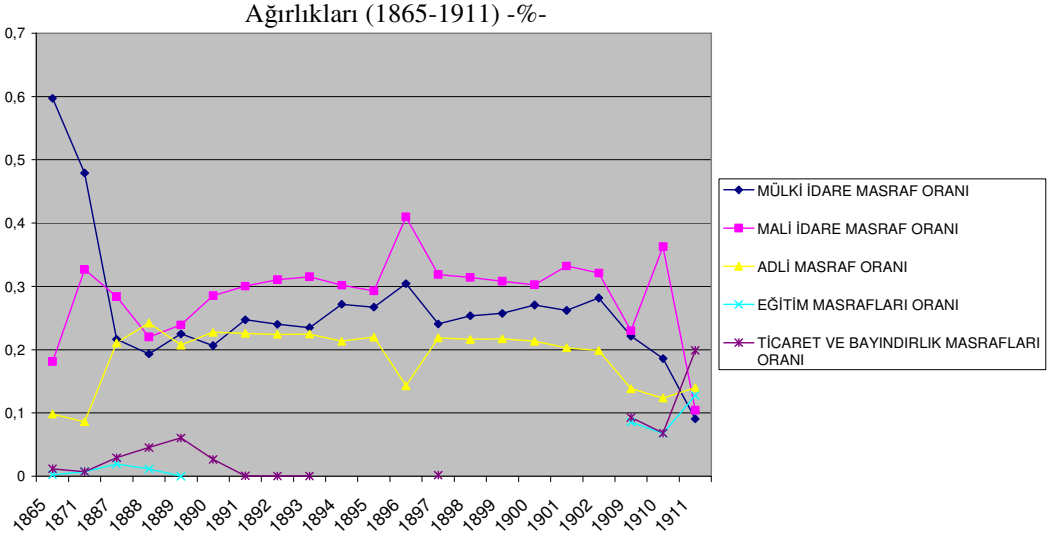
Grafik 61: Erzurum Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1865-1911) -Kuruş-



Grafik 61'den görüldüğü üzere, Erzurum Vilayeti'nde temel harcama bileşeni askerî havalelerdir. 1865-1873 döneminden sonra mahallî masraflardaki büyük çaplı düşüşün temel sebebi yukarıda bahsedilen; 1878 yılındaki taksimatlarla vilayetin küçültülmesidir. Dönem sonunda, tüm masraflarda artış yaşandığı görülmektedir.

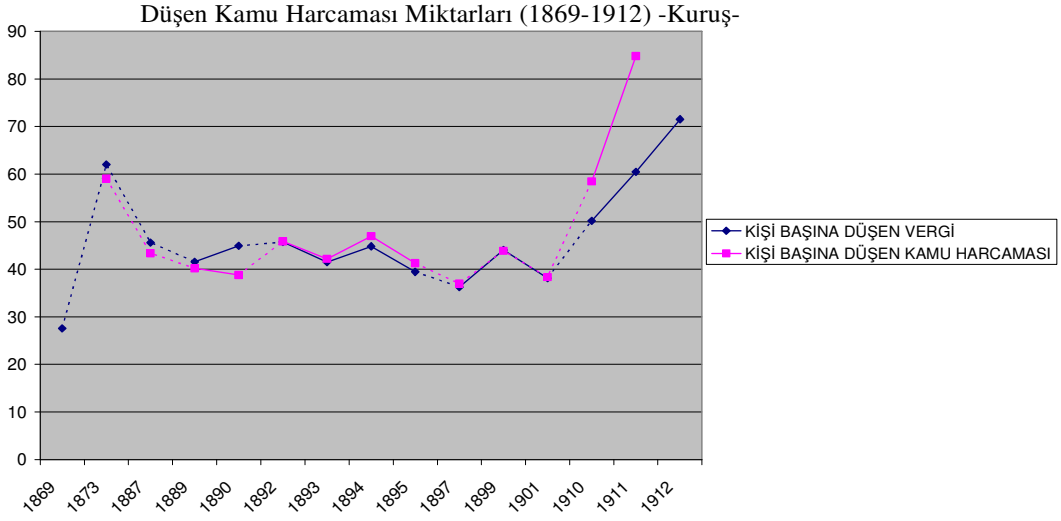
[131] Donald Quataert, **Osmanlı Devletinde Avrupa İktisadi Yayılımı ve Direniş,** s. 36.

Grafik 62: Erzurum Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1865-1911) -%-



Diğer vilayetlerde olduğu gibi Erzurum'da da vilayet sistemi içerisinde yapılan organizasyon yenilemeleri mülkî masrafları artırmıştır. Sonraki yıllarda mahallî masraflar içerisinde en büyük pay, malî idareye aittir. Dönem sonunda mahallî masraflar içerisinde payını en çok artıran ise ticaret ve bayındırlık harcamaları olmuştur (Grafik 62).

Grafik 63: Erzurum Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1869-1912) -Kuruş-



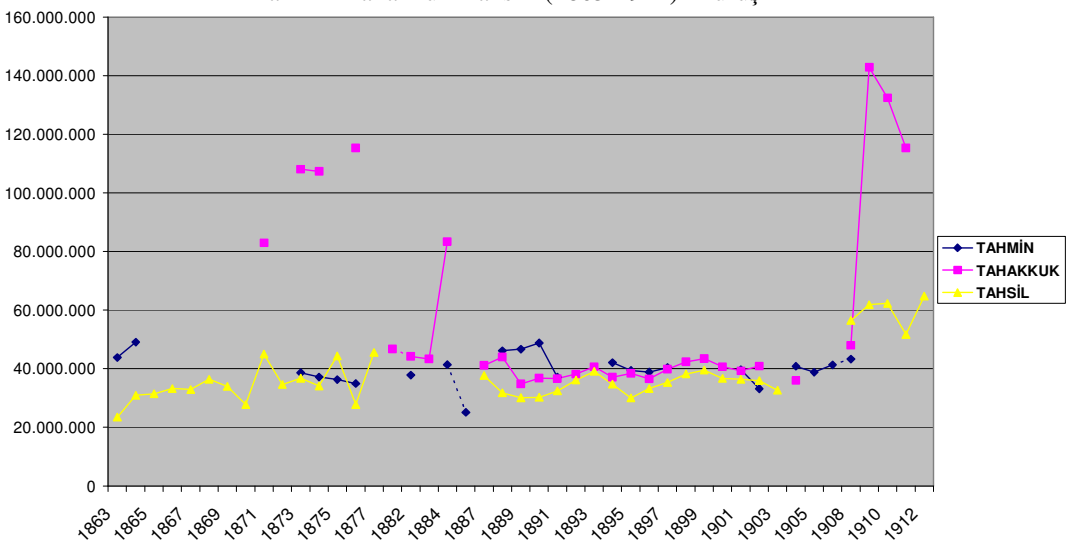
Erzurum Vilayeti'nde şimdiye kadar incelediğimiz diğer vilayetlerden farklı olarak kişi başına vergi ödemeleri ile kişi başına kamu harcamaları dönem boyunca

başa baş gitmiş, dönem sonunda ise kişi başına harcama miktarları vergi ödemelerini aşmıştır. Bu durum vilayetin malî gücünün zayıf olmasından; tahsil edilen gelirlerinin büyük bir kısmının zaten vilayette harcanmasından kaynaklanmaktadır (krşlştrnz; Grafik 57). Dönem sonunda, makasın kişi başına kamu harcaması lehine açılmasının sebebi ise, merkezden vilayete gönderilen askerî havalelerdeki ve bayındırlık harcamalarındaki artışlardır (krşlştrnz; Grafik 61; Grafik 62).

4.2.8. Halep Vilayeti

Halep Vilayeti'nin gelir grafiğinde dikkati çeken ilk husus vilayetin gelirlerinin düşük olması ve durağan bir trend oluşturmasıdır. İkincisi ise yoğun biçimde yaşanan bakaya sorunudur.

Grafik 64: Halep Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler
-Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-



Vilayetteki tahsilât miktarlarının düşük olması bakaya miktarlarının dönem boyunca birikmesine sebep olmuştur. 1887-1902 yılları arasındaki cari tahakkuk verilerinin de dönem boyunca tahsilât miktarlarının üstünde seyretmesi cari yıl içerisinde tahakkuk eden gelirlerinin hepsinin tahsil edilemediği ve dolayısıyla ertesi yıla bakaya kaldığı anlamına gelmektedir (bkz; Grafik 64). 1903-04 malî yılı Haziran

ayı itibariyle Halep'te yaklaşık 100.000.000 kuruşluk bakaya birikmişti.[132] Vilayetin 1902-03 malî yılı tahsilâtının olağan ve olağandışı tüm gelirlerle birlikte 41.899.187 kuruş[133] olduğu dikkate alınırsa, bakaya sorunun ciddiyeti daha da ortaya çıkmaktadır. Halep Vilayeti'nin 1905-06 malî yılı bütçesinin açıklamalarında, vilayetin özel konumu ve Arap-aşiret nüfusundan dolayı her yıl tahsilât itibariyle % 40 oranında açık ortaya çıktığı belirtiliyordu.[134] Nitekim dönem sonunda 1909-1912 yılları arasında geçmiş yıllardan kalan bakayaları da içeren tahakkuk verilerinin oldukça büyük miktarlı görünüşü ve buna karşılık tahsilâttaki cüz'i artış manidardır.

Tahsilât verilerine ulaşamadığımız 1882-83 ve 1886-87 malî yılları ile 1904-1908 yılları arasındaki gelir tahminlerinin düşüklüğü bu yıllarda da tahsilât miktarlarında azalma beklendiğini göstermektedir.

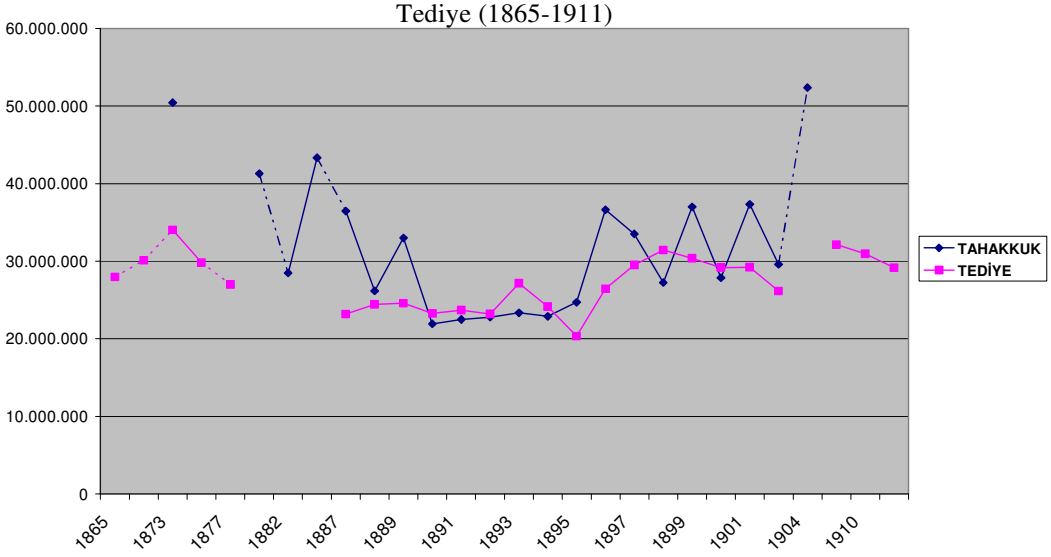
Vilayet gelirlerindeki düşüklüğünün ilk sebebi idarî taksimat düzenlemeleridir. 1869 yılında Adana Sancağı'nın vilayete dönüştürülmesi ve Payas ile Kozan sancaklarının da buraya bağlanması ve 1882 yılında da Zor Sancağı'nın ayrılmasıyla[135] Halep Vilayeti, Erzurum Vilayeti örneğinde olduğu gibi alan olarak iyice küçülmüştür. 1910 yılında da Urfa Sancağı'nın müstakil hâle getirilmesiyle Halep Vilayeti sadece Halep ve Maraş olmak üzere iki sancaktan oluşan küçük bir vilayete dönüşmüştür. [136]

Dönem başında Halep gelirlerinin doğrusal bir trend oluşturup artış göstermemesinin bir sebebi 1860'lı yılların başında yaşanan çekirge istilalarıdır.[137] Sonradan 1869, 1873, 1897 ve 1905 yıllarında da kuraklık ve kıtlıklar yaşanmıştır.[138]

---

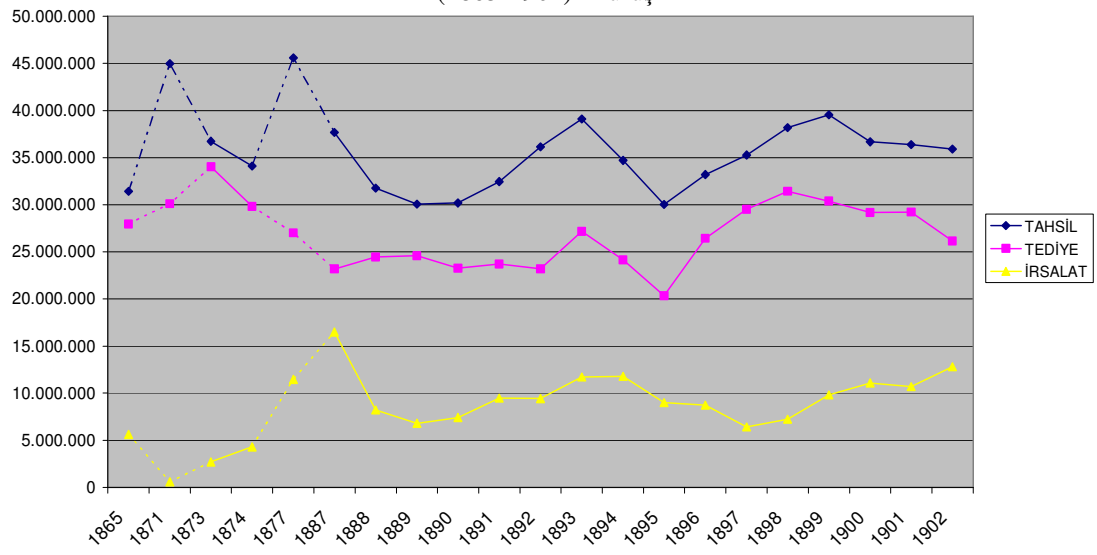
[132] **BOA, Y.A.HUS** 452/12, 16.R.1321 (12.07.1903).
[133] **BOA, ML.d** 1372, R. 1318 (1902-03).
[134] **BOA, BEO** 2527/189514, 09.M.1323 (16.03.1905).
[135] Sezen, **a.g.e.,** s. 6, s. 323, s. 540.
[136] **1326 Hazine Hesab-ı Umumisi**, s. 214.
[137] **Fırat Gazetesi**, No: 4, 4 Haziran 1283 (16.06.1867), s. 1 (**BOA, Y.PRK.GZT** 47/9, 14.S.1284).
[138] Tahir Öğüt, "19. Yüzyılda Halep Vilayeti'nde Mahallî Meclisler," **Selçukludan Cumhuriyete Şehir Yönetimi,** Ed.: Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., No: 2, 2008, s. 366-367.

Grafik 65: Halep Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahahkkuk-Tediye (1865-1911)



Geliri ve yerleşim alanı küçük olan Halep Vilayeti'nin giderlerinin hacmi de küçüktür. Grafik 65'te Halep Vilayeti'nin dönem boyunca geçmiş yıllardan kalmış fakat ödemesi yapılamamış birçok bakayasının bulunduğu görülmektedir. 1887-1902 yılları arasındaki cari tahakkuk verilerinin tediyelerin oldukça üzerinde seyretmesi cari yılda giderlerin büyük bir kısmının yapılmadığı ertesi yıla bakaya devredildiğini göstermektedir. Nitekim 1904-05 malî yılında cari ve geçmiş yılların bakayasını içeren tahakkuk miktarı dönemin en üst seviyesine ulaşmıştır (bkz; Grafik 65).

Grafik 66: Halep Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1865-1902) -Kuruş-

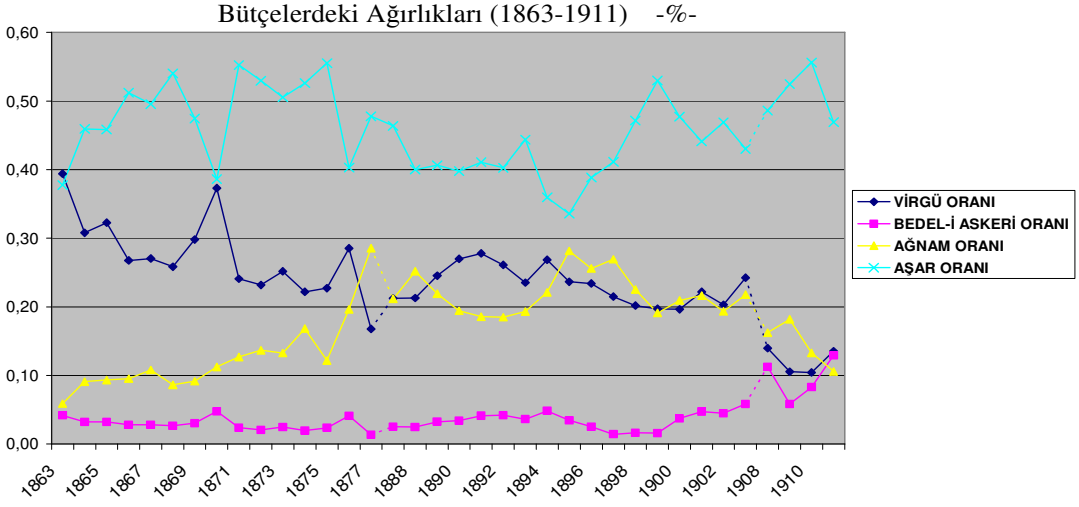


Halep Vilayeti gelirlerinin düşük olmasına karşın, Erzurum Vilayeti'ne oranla daha fazla irsalât yapmıştır (krşlştrnz; Grafik 57). Ayrıca çeşitli borç konularına Halep Vilayeti'nin gelirleri de karşılık gösterilmiştir. 1902-03 malî yılında Konya-Bağdat demir yolunun finansmanı için başvurulan vilayetlerden biri de Halep'tir.[139] Yine 1908-09 ve 1910-11 malî yıllarında Halep'in gelirlerinin bir kısmı devlet borçlarına tahsis edilmiştir.[140]

[139] Ulubelen, **a.g.e.,** s. 51-54.

[140] Sırasıyla bkz; Luxemburg, "Emperyalizmin Mısır ve Osmanlı İmparatorluğu'na Girişi", s. 186-187; "Mal Sandıklarıyla Bank-ı Osmanî Şubeleri Beyninde Küşad Edilecek Hesab-ı Cariler Hakkında Tarifname", **Maliye Nezareti**, Dersaadet, Matbaa-i Osmaniye, 1327.

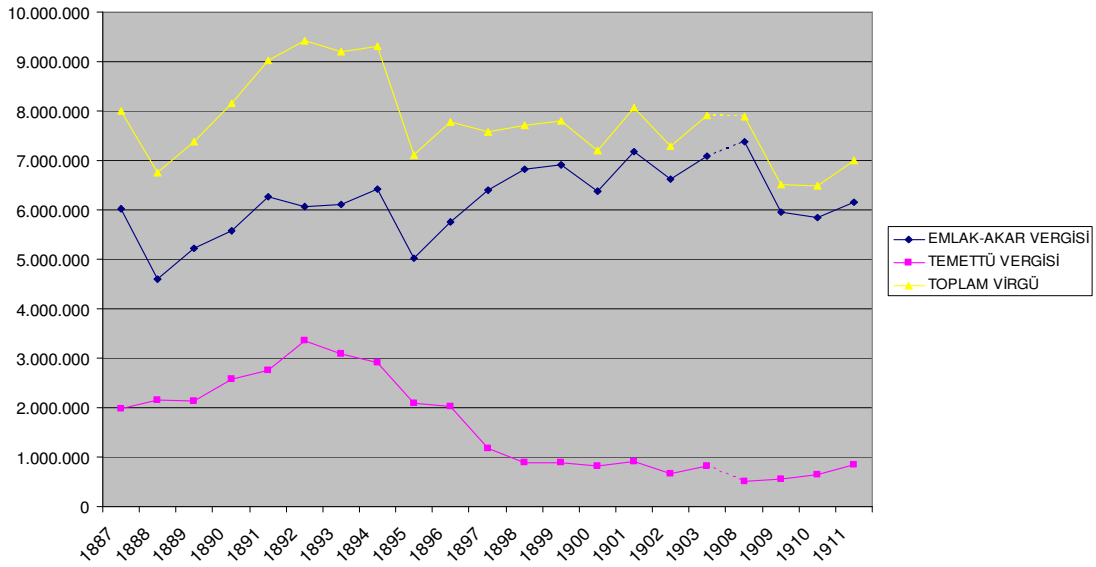
Grafik 67: Halep Vilayetinde Tahsil Edilen Ana Gelir Kalemlerinin Bütçelerdeki Ağırlıkları (1863-1911) -%-



Halep gelirlerinin temel bileşenleri de diğer vilayetlerden çok farklı değildir. Yine en büyük gelir bileşeni aşar vergisidir. 1871-72 malî yılında virgünün toplam gelirler içerisindeki payını artırıp aşar vergisinin tahsilât oranına ulaşmasının bir sebebi, üçüncü bölümde aşar bahsinde değindiğimiz irad vergisidir. Bu vergi 1868 yılında alınan bir kararla Halep'teki bağ ve bahçeler emlak kabul edilip aşar vergisinden muaf tutularak aşar mukabilinde virgüye eklenerek tahsil edilmiştir.[141] Dönem sonunda aşar vergisi artarken ağnam vergisinde önemli bir azalma yaşanmıştır.

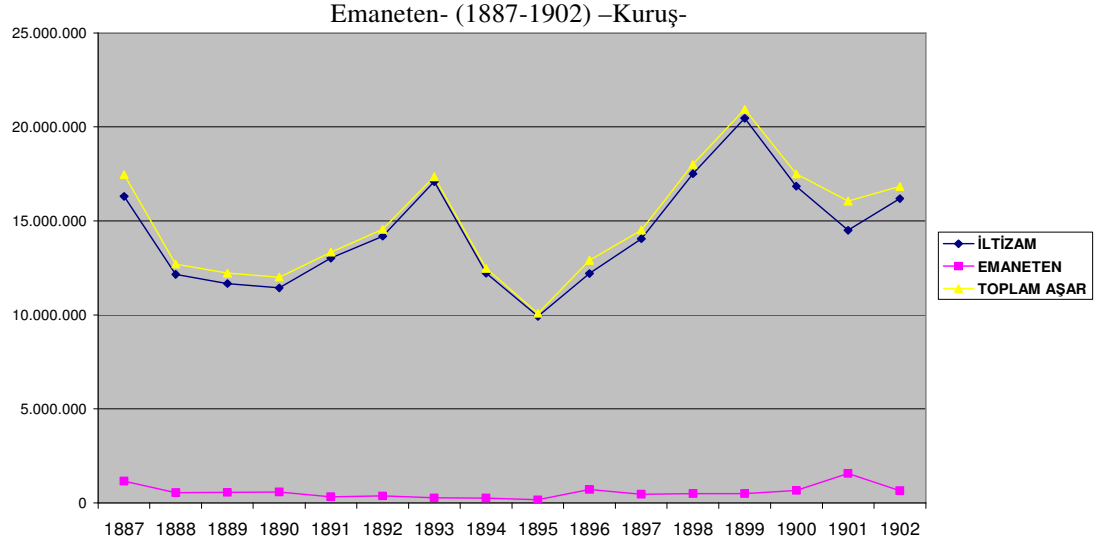
[141] **BOA, A.MKT.MHM** 398/5, 18.N.1284 (13.01.1868); **A.MKT.MHM** 421/82, 10.C.1285 (28.09.1868).

Grafik 68: Halep Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri
-Emlak-Akar Ve Temettü Vergileri- (1887-1911) -Kuruş-



Grafik 68'den görüldüğü üzere, Halep Vilayeti'nde de kişisel kazançların tespit edilememesi ve etkin biçimde tahsilât yapılamaması sebebiyle temettü vergisinin miktarı oldukça düşük bir düzeyde kalmıştır. Halep, aşiretlerin yoğun olduğu vilayetlerden biri olduğu için doğal olarak bu tarz bir gelir/kazanç vergisini tahsil etmek oldukça zordur. Halep'te virgü miktarını belirleyen temel unsur yine servet vergisi (emlak–akar) olmuştur.

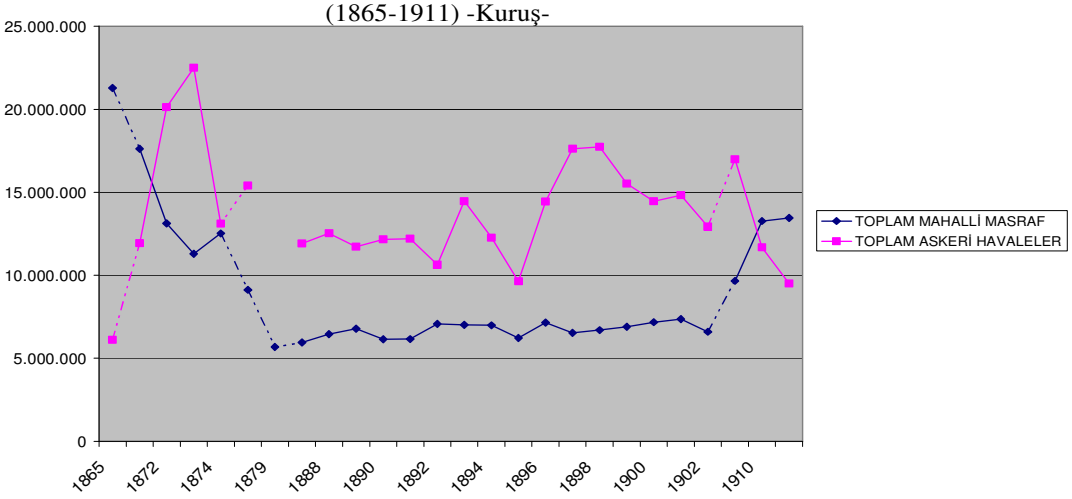
Grafik 69: Halep Vilayeti'nde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri -İltizam - Emaneten- (1887-1902) –Kuruş-



Grafik 69, 1887-1902 yılları arası için Halep Vilayeti'nde aşar tahsilinde tercih edilen yöntemin diğer birçok vilayetteki gibi iltizam yöntemi olduğunu göstermektedir. 1895-96 malî yılındaki keskin düşüşün sebeplerinden biri yukarıda bahsettiğimiz Ermeni isyanlarıdır.[142] Aşar tahsilâtında benimsenen iltizam yönteminin başarılı olamadığını Halep'teki İngiliz konsolosu da rapor etmiştir.[143]

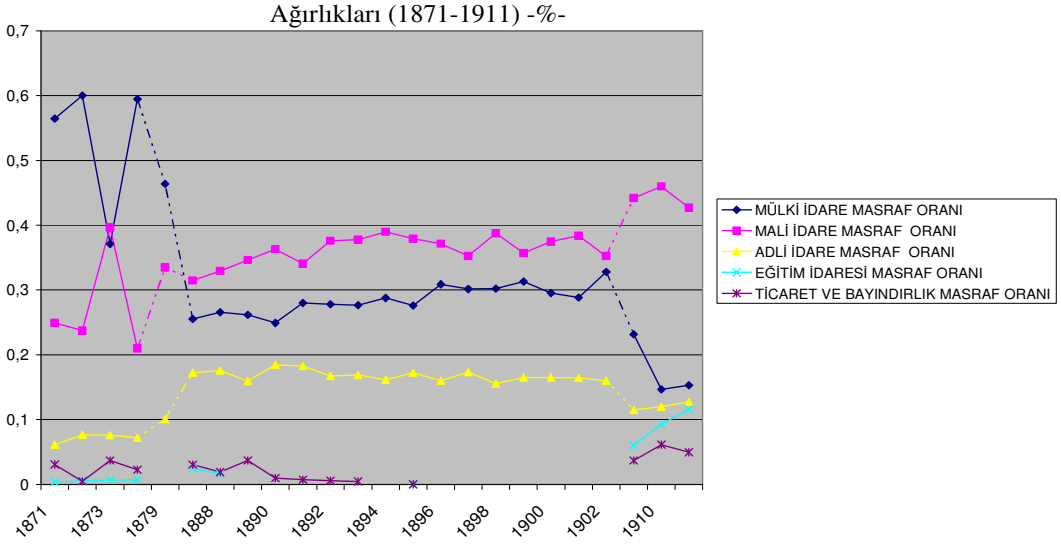
[142] Ayrıntı için bkz; Nadir Özbek, "Anadolu Islahatı", "Ermeni Sorunu" ve Vergi Tahsildarlığı, 1895-1908", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar**, S: 9, Güz 2009, s. 77.
[143] Issawi, **a.g.e.,** s. 449.

Grafik 70: Halep Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1865-1911) -Kuruş-



Halep Vilayeti'nde toplam harcamaların ana bileşeni askerî havalelerdir. 1895-97 yılları arasında yaşanan Ermeni isyanları sırasında aynı dönemde askerî havalelerde yaklaşık % 83 oranında artış yaşanmıştır (bkz; Grafik 70). Diğer vilayetlerde olduğu gibi Halep Vilayeti'nde de dönem başında mahallî masraflarda önemli artışlar olduğu görülmektedir. Bu artışların sebebi 1865 yılında vilayet statüsü kazanan Halep'in mülkî masraflarındaki artışlardır (krşlştrnz; Grafik 71).

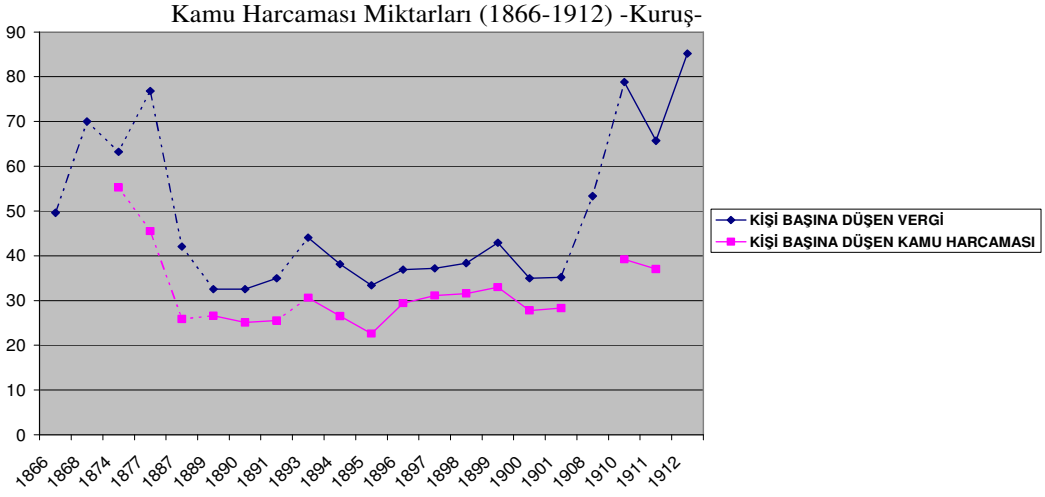
Grafik 71: Halep Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1871-1911) -%-



Halep Vilayeti'nin mahallî masraflarını idarî sınıflandırmaya tâbi tuttuğumuzda, temel masraf bileşenleri diğer vilayetlerle aynı görüntüye sahiptir; ana iki harcama kalemi mülkî idare masrafları ve malî idare masraflarıdır. İlk yıllardan

sonra mülkî masraflardaki azalma vilayetteki idarî taksimat düzenlemeleri sebebiyle vilayetin alan olarak küçülmesinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte malî daire masrafları dönem sonuna kadar artmaya devam etmiştir. 1911-12 malî yılında tüm mahallî masrafların % 42'sini malî idare masrafları oluşturmaktadır. Halep'te ticaret ve bayındırlık harcamalarının oldukça düşük bir trende sahip olduğu görülmektedir. Öyle ki, bütün vilayetlerde düşük harcama oranına sahip olan eğitim masrafları dahi, dönem sonunda Halep'te ticaret ve bayındırlık harcamalarını aşmıştır (bkz; Grafik 71).

Grafik 72: Halep Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1866-1912) -Kuruş-

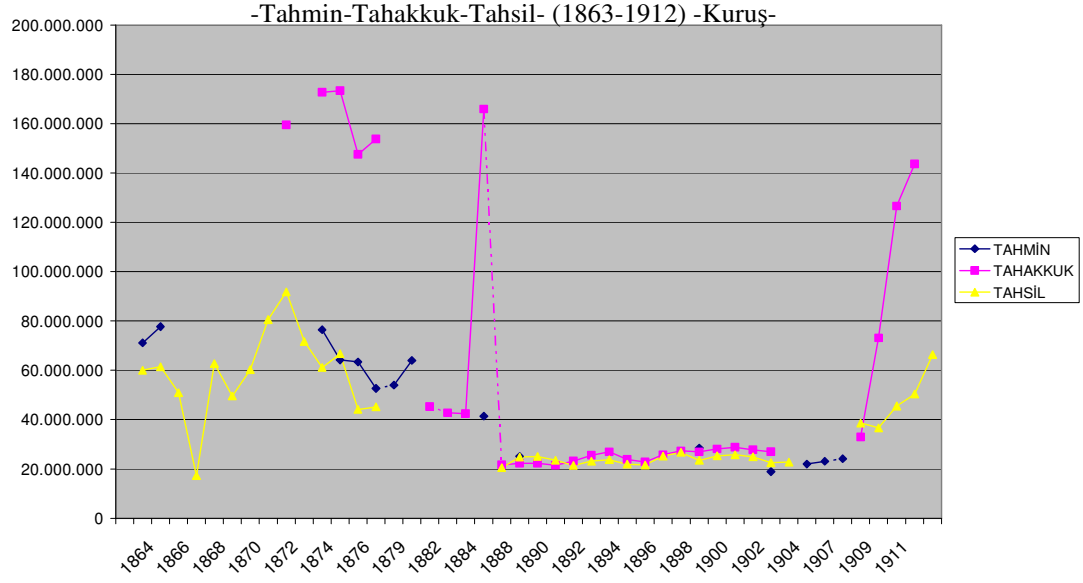


Halep Vilayeti'nin malî performansı büyük vilayetlere oranla düşük olmakla birlikte kişi başına vergi ödeme miktarları kişi başına kamu harcaması miktarlarından yüksektir. Bu durum vilayette toplanılan vergilerin bir kısmının merkeze gönderildiği anlamına gelmektedir. Yukarıda da bahsedildiği üzere bazı borç anlaşmalarında Halep Vilayeti'nin gelirleri de karşılık gösterilmiştir. Dolayısıyla Halep maliyesi dönem sonuna kadar merkez maliyeyi beslemeye devam etmiştir. 1911 malî yılı itibariyle kişi başına ödenen vergi miktarı 66 kuruşken kişi başına yapılan kamu harcaması 37 kuruştur. Yani vilayet idaresi kişi başına tahsil ettiği verginin % 56'sını harcamıştır. Geriye kalan miktar merkez maliyeye gönderilmiştir (bkz; Grafik 72; krşlştrnz; Grafik 66).

4.2.9. Bağdat Vilayeti

Bağdat Vilayeti mevcut sosyal yapısı ve merkezden uzaklığı sebebiyle birçok malî sorunun yaşandığı vilayetlerden biridir. Çalışmanın önceki bölümlerinde de bahsedildiği gibi kadastrosu tamamlanamayan ve dönem sonuna doğru idarî alanı küçültülen vilayetin gelirleri de düşük miktarlı seyretmiştir (bkz; Grafik 73).

Grafik 73: Bağdat Vilayeti Bütçelerinde Toplam Gelirler -Tahmin-Tahakkuk-Tahsil- (1863-1912) -Kuruş-

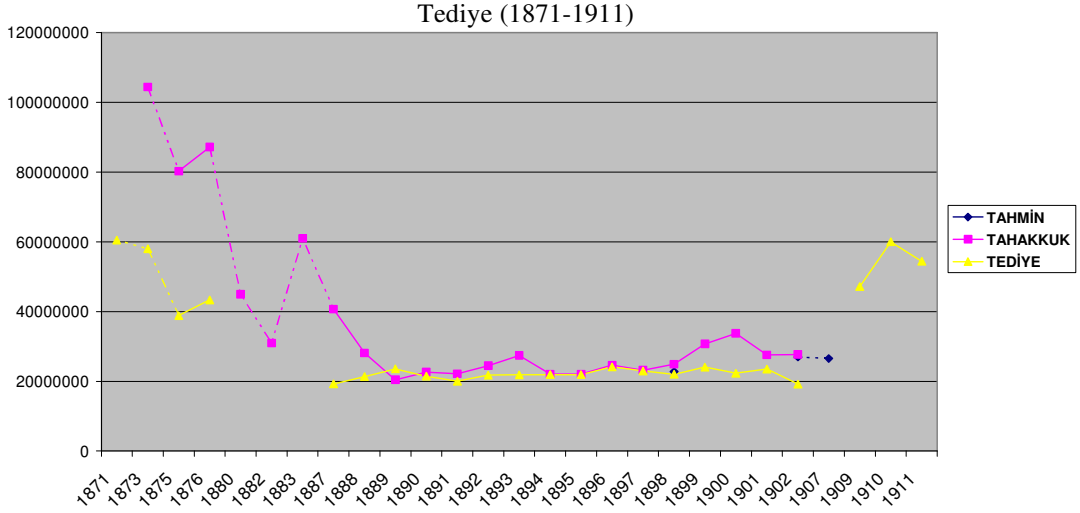


Grafik 73'ten görüldüğü üzere Bağdat Vilayeti'nin bakaya sorunu dönem boyunca devam etmiştir. 1884-85 malî yılı itibariyle bütün vilayetler arasında tahakkuk eden gelirlerin, yani bir anlamda biriken bakayaların tahsilâtlara oranının en yüksek olduğu vilayet Bağdat'tır (bkz; Grafik 73). Bağdat Vilayeti'nin 1900-01 malî yılı itibariyle biriken bakayası aynı yıl yapılan tahsilâtın iki buçuk katından fazladır.[144] Dönem başlarındaki nispi olarak yüksek tahsilât miktarlarının sonraki yıllarda oldukça düşük bir seyir izlemesinin temel sebeplerinden biri vilayette yapılan idarî taksimatlardır. Dolayısıyla 1871-76 yılları arasında yaşanan tahsilât düşüşleri hem doğal hem de idarî sebeplere dayanmaktadır.

[144] **Said Paşa'nın Hatıratı**, C: 2, s. 158.

Basra Sancağı 1875-1880 yılları arasında vilayete dönüştürülmüş, 1880 yılında Bağdat'a bağlanıp 1884 yılında tekrar vilayet statüsü kazanmıştır. Ammara, 1887 yılından sonra Müntefik ise 1898 yılında Basra'ya bağlanmıştır.[145] Musul Sancağı 1879 yılında vilayet statüsü kazanmış ve Süleymaniye ile Kerkük sancakları da buraya dâhil edilmiştir.[146] Sonuçta, Basra ve Musul gibi iki büyük sancağını kaybeden ve diğer küçük sancaklarının da buralara bağlanmasıyla gittikçe küçülen vilayet, 1888 yılından sonra sadece üç sancaktan ibaret kalmıştır.[147]

Grafik 74: Bağdat Vilayeti Bütçelerinde Toplam Giderler -Tahmin-Tahahkkuk-Tediye (1871-1911)



Grafik 74'te tahakkuk miktarlarının dönem boyunca tediyelere göre yüksek seviyelerde seyretmesi cari yılda tahakkuk eden giderlerin gelir eksikliğinden dolayı yapılamadığını ve ertesi yıla bakaya kaldığını göstermektedir. Gelirlerini tahsil edemeyen vilayet idaresi, giderlerini de ertelemek zorunda kalacaktır (krşlştrnz; Grafik 73).

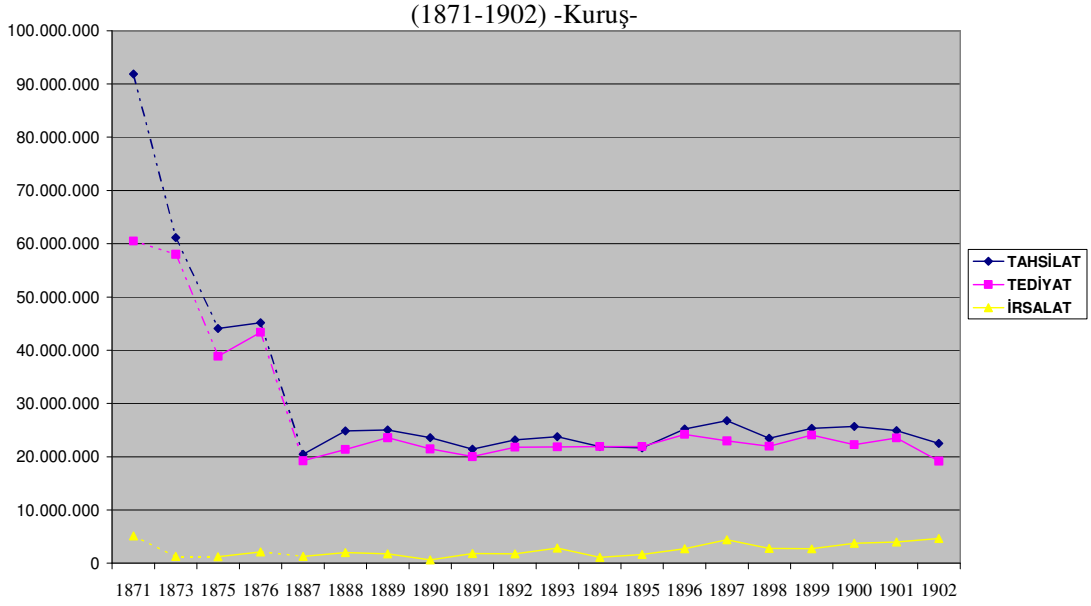
---

[145] Kerem Kayi, **Bagdad, 1831-1869: Untersuchungen Zur Entwicklung Einer Osmanischen Provinzhauptstadt im 19. Jahrhundert: Mit Bio-Bibliographischem Register**, Frankfurt am Main: Peter Lang AG, 2007, s. 115-116.

[146] Stephen Hemsley Longrigg, **Four Centuries of Modern Iraq**, Oxford: The Clarendon Press, 1925, s. 313; Kayi, **a.g.e.,** s. 116.

[147] Cemil Musa en-Neccâr, **İdaretü'l-Osmaniyye fî Vilayeti Bağdad 1869-1917**, Kahire, Mektebetu Medbuli, 1991, s. 137-138.

Grafik 75: Bağdat Vilayeti Tahsilatından Yapılan Giderler ve İrsalatlar (1871-1902) -Kuruş-

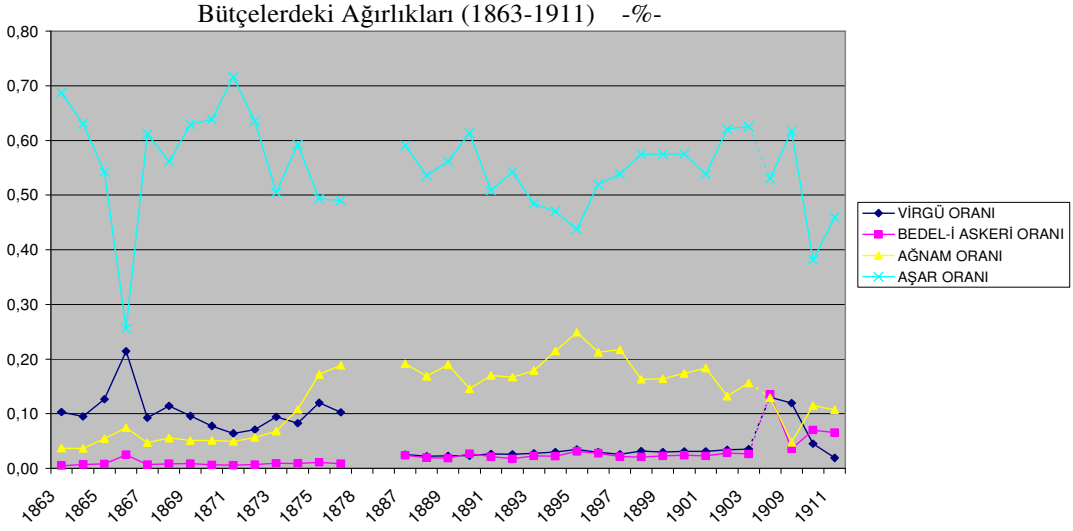


Vilayetin malî performansının düşüklüğü Grafik 75'ten de görülebilir. Dönem boyunca gelirlerini ancak giderlerine yetirmeye çalışan vilayet idaresi, merkeze çok düşük miktarlı irsalâtlar yapabilmiştir.

Malî durumunun iyi olmamasına rağmen Bağdat Vilayeti'nin de gelirleri kimi zaman borçlara karşılık gösterilmiştir. Örneğin, 1908 yılında yapılan Konya-Bağdat demir yolu hattının masraflarını finanse etmek üzere ağnam gelirleri karşılık gösterilen vilayetlerden biri de Bağdat'tır.[148]

[148] Luxemburg, "Emperyalizmin Mısır ve Osmanlı İmparatorluğu'na Girişi", s. 186-187.

Grafik 76: Bağdat Vilayeti'nde Tahsil Edilen Ana Gelir Kalemlerinin Bütçelerdeki Ağırlıkları (1863-1911) -%-



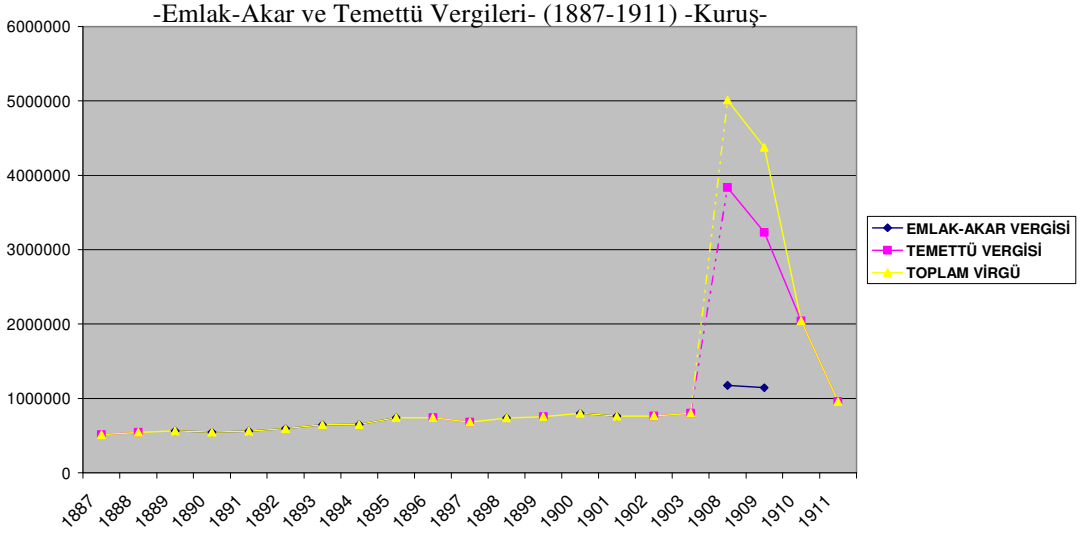
Diğer vilayetlerde de olduğu gibi Bağdat Vilayeti'nin de en önemli gelir kaynağı aşar vergisidir. 1871-76 yılları arasında toplam gelirlerde yaşanan azalmanın aşar vergisinden kaynaklandığı görülmektedir (krşlştrnz; Grafik 73). Sonraki yıllarda Basra ve Musul'un vilayetten ayrılmasıyla aşar gelirlerinde azalma yaşanmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde bakaya sorunları bahsinde değinildiği gibi Bağdat'tın aşiretlerden oluşan toplumsal yapısı bütün vergilerin tahsilâtında sorunlar yaşanmasına sebep olmuştur. Servet ve gelir sayımı yapılamayan vilayetin temel gelirleri üretim üzerinden alınan vergilerdir. Aşar gelirlerinin en yüksek noktaya çıktığı yılların Midhat Paşa dönemine (1869-1872) denk gelmesi dikkat çekicidir. Önceki bölümde de bahsettiğimiz gibi Midhat Paşa Bağdat'ta mülkiyet ve vergi konuları üzerine önemli reformlar yapmıştır.

Dönem sonuna doğru Bağdat'ta yaşanan kuraklıklar da tahsilâtı etkilemiştir. 1900 yılında Bağdat defterdarının gelirlerin tahsil edilemediğine dair verdiği bilgi[149] ertesi yıl yaşanan kuraklıkla da birleşince tahsilât miktarında önemli miktarda düşüş yaşanmıştır.[150]

[149] **BOA, Y.PRK.ML** 20/54, 23.Ş.1318 (16.12.1900).
[150] **BOA, Y.PRK.ML** 21/71, 17.R.1319 (03.08.1901).

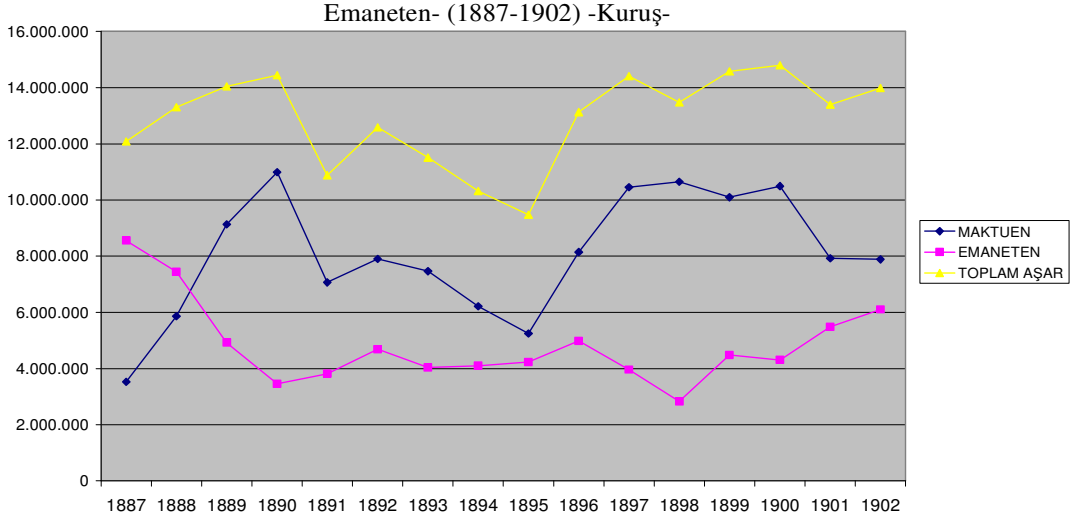
Grafik 77: Bağdat Vilayeti'nde Tahsil Edilen Virgü'nün Bileşenleri
-Emlak-Akar ve Temettü Vergileri- (1887-1911) -Kuruş-



Bağdat'ın virgü grafiği diğer vilayetlerden oldukça farklı bir seyir izlemiştir. Üçüncü bölümde temettü vergisi bahsinde değindiğimiz üzere; kadastrosu yapılamayan bu vilayette gerçekte temettü vergisi alınmayıp; onun yerine çadır başına maktu bir vergi tahsil edildiğini hatırlatalım. 1908 yılına kadar vilayet hesaplarında toplanılan tevzi vergiler ya emlak-akar vergisi ya da temettü vergisi biçiminde kaydedildiği için toplam virgü eğrisi tek bir doğru şeklinde görülmektedir. 1908-09 malî yılından sonra tevzi vergiler ayrı kalemler olarak gösterildiği[151] için bu tarihten itibaren emlak vergisiyle temettü (çadır) vergisinin miktarları Grafik 77'de görülebilmektedir. Diğer vilayetlerden farklı olarak, dönem sonunda Bağdat Vilayeti'nde emlak vergisinin hala çok düşük bir değere sahip olması, kadastro işlemlerinin yapılamadığının başka bir göstergesidir.

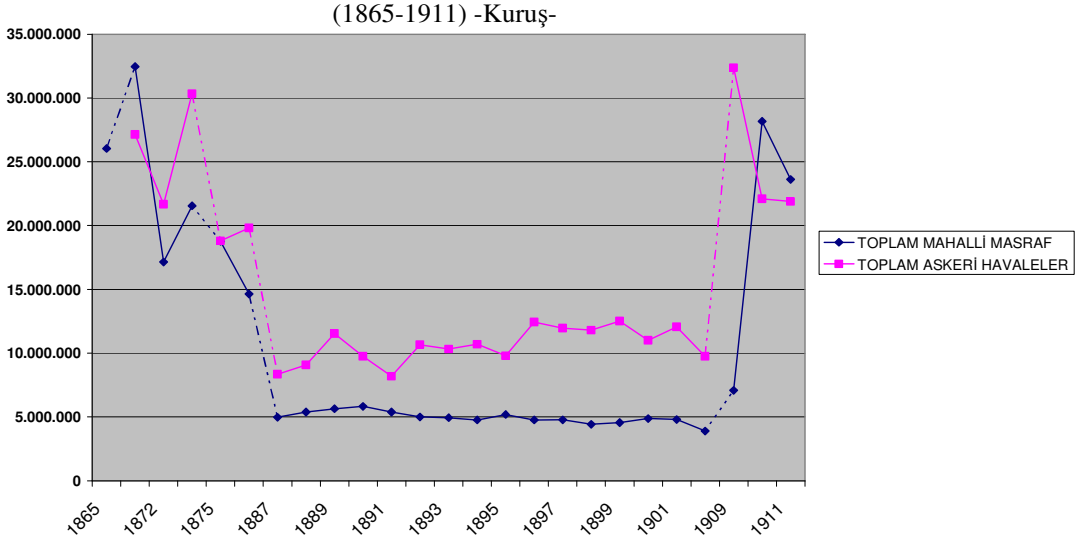
[151] Bkz; **İhsaiyat-ı Maliye**, s. 29, s. 38.

Grafik 78: Bağdat Vilayeti'nde Aşar Vergisinin Tahsil Yöntemleri -İltizam - Emaneten- (1887-1902) -Kuruş-



1887-1902 yılları arasında aşar tahsilâtında iltizam yöntemi yanında emanet yöntemi de tercih edilmiştir. Bununla birlikte aşar vergisi tahsilâtının yönünü belirleyen temel unsur, vilayetin çoğu yerinde aşiret liderlerinin kontrolündeki iltizam sistemidir.

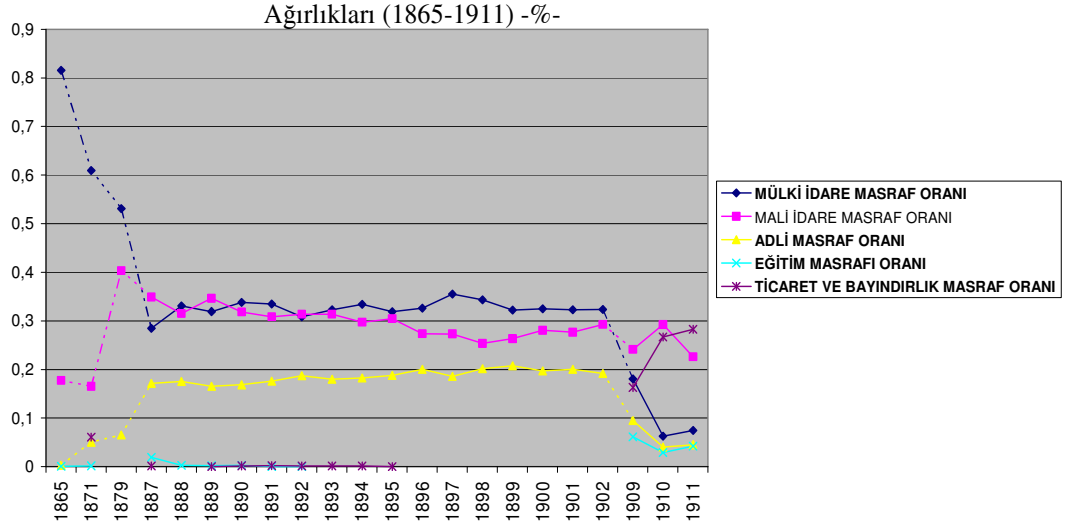
Grafik 79: Bağdat Vilayeti Bütçelerinde Ana Gider Kalemleri (1865-1911) -Kuruş-



Dönem başında vilayette yapılan idarî düzenlemelerle önemli sancakların vilayetten ayrılması başta mülkî masraflar olmak üzere mahallî masraflarda düşüşe

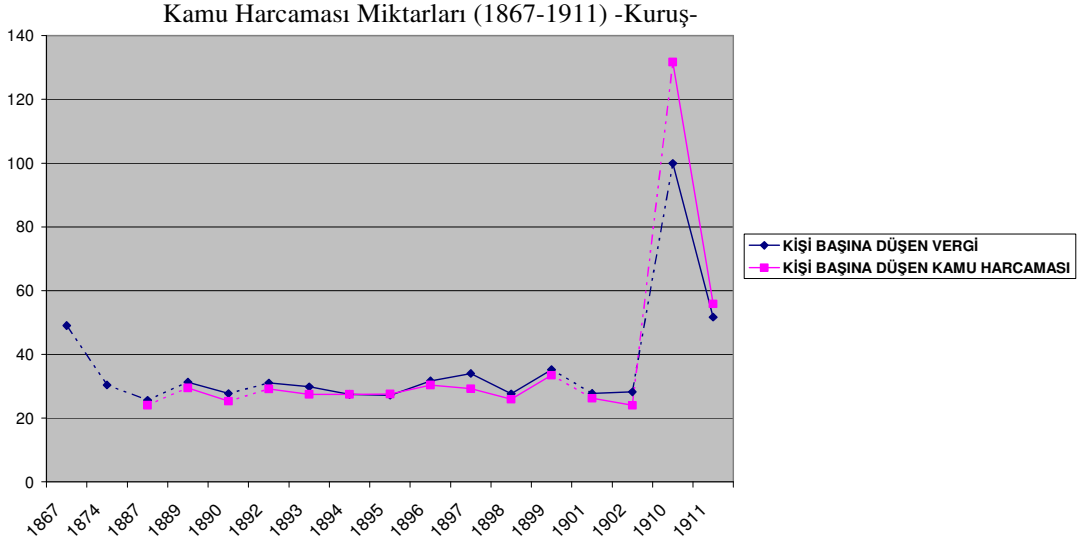
sebep olmuştur. Bağdat'ta ordu teşkilatı bulunması sebebiyle askerî harcamalar dönem boyunca mahallî masrafların üzerinde yer almıştır (bkz; Grafik 79).

Grafik 80: Bağdat Vilayeti'nde Yapılan Mahalli Masrafların Bütçelerdeki Ağırlıkları (1865-1911) -%-



Bağdat Vilayeti'nde 1880'li yıllardan itibaren idarî alandaki daralmayı takiben mülkî masraflarda da azalma yaşanmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde tahsilât işlerindeki kurumsallaşma çabaları bahsinde değindiğimiz üzere, Bağdat Vilayeti'nde tahsildar teşkilatı dahi oluşturulmuş değildi. Dolayısıyla bu vilayetteki malî idare masrafları diğer vilayetlere oranla daha düşüktür. 1909 yılından itibaren ticaret ve bayındırlık harcamalarında görülen artış ise dikkat çekicidir. Oranı en düşük olan eğitim masraflarında da dönem sonuna doğru azalma yaşanmıştır.

Grafik 81: Bağdat Vilayeti'nde Kişi Başına Düşen Vergi ve Kişi Başına Düşen Kamu Harcaması Miktarları (1867-1911) -Kuruş-



Beklendiği üzere Bağdat Vilayeti'nde kişi başına ödenen vergi miktarı oldukça düşüktür. Geliri az olan vilayette tahsil edilen gelirlerin neredeyse tamamı yerinde harcanmıştır (krşlştrnz; Grafik 75). 1860'lı yıllarda kişi başına ödenen vergi miktarının nispi yüksekliğinin sonradan vilayet alanın küçülmesi sebebiyle düştüğü görülmektedir. Bu durum vilayetten ayrılan bölgelerin (özellikle Musul ve Basra) vergi gelirlerinin vilayet için önemli miktarlar oluşturduğunu göstermektedir. Başka bir ifadeyle; bu idarî bölünme sonrasında kişi başına vergi ödemesi oranının payda kısmında yer alan nüfus miktarındaki azalışın, gelirdeki azalmayı tazmin edemediği görülmektedir. 1895-96, 1910-11 ve 1911-12 malî yıllarında vilayetteki kişi başına harcamalar kişi başına vergi ödemelerini aşmıştır. Analizi yapılan vilayetler içerisinde, Bağdat gibi dönem sonunda askerî masrafların yoğunluğundan dolayı kişi başına kamu harcamasının kişi başına vergi ödemesini aştığı diğer vilayetler Erzurum (bkz; Grafik 63) ve Edirne'dir (bkz; Grafik 9).

Grafik analizine tâbi tuttuğumuz bu dokuz vilayet üzerine genel bir değerlendirme yapacak olursak; vilayetler içerisinde nispeten malî yapısı en sağlam

ve malî performansı en yüksek vilayetler öncelikle Aydın ve Hüdavendigar'dır. Selanik ve Edirne vilayetleri merkeze yakın ve büyük vilayetler olmakla birlikte hassas bir bölgede bulunmaları dolayısıyla önemli askerî harcamalara maruz kaldıkları ve merkezden sürekli olarak gönderilen havaleleri ödemekle meşgul oldukları için araştırma dönemi boyunca iyi bir performans sergileyememişlerdir. Vilayetler arasında malî yapısı ve performansı en düşük iki vilayet Erzurum ve Bağdat'tır. Bu vilayetler dönem içerisinde önemli idarî bölünmelerle küçültüldükleri için gelir-gider hacimleri de aynı doğrultuda küçülmüş ve malî alanda önemli bir yer edinememişlerdir. Bağdat'la birlikte Halep Vilayeti mevcut toplumsal yapılarıyla diğer vilayetlerden ayrılmaktadır. Bu vilayetlerdeki aşiret nüfusunun yoğunluğu vergi tahsilâtında önemli sorunlar yaşanmasına sebep olmuştur. Merkezden uzak olmaları sebebiyle de çoğu zaman merkezî idarenin kontrolü dışında, hem malî hem de idarî alanda diğer vilayetlere nazaran istisnai özeliklere sahip olmuşlardır. Halep Vilayeti de büyük çaplı idarî taksimat uygulamaları sebebiyle dönem sonuna doğru alan olarak küçülmüş ve bu durum gelir-gider hacminin de küçülmesine sebep olmuştur. Konya ve Kastamonu vilayetleri de gelir ve giderlerinin küçük hacimli olması sebebiyle merkezî maliyeyi besleyememiş, dönem boyunca kendi giderlerini finanse etmeye çalışmışlardır. Özelikle Konya Vilayeti, içerisinde bulunduğu bölgenin doğal şartları sebebiyle dönem boyunca kuraklıklarla boğuşmuştur. Doğal şartlar, siyasî ve askerî sorunlar makro ve mikro ekonomik krizler yanında üçüncü bölümde ayrıntılı olarak bahsettiğimiz gibi vilayetlerde yaşanan yolsuzluklar, irtikâp ve rüşvet olayları da taşra maliyesini olumsuz yönde etkileyen ve vilayetlerde büyük miktarlı bakaya birikmesine sebep olan unsurlar arasındadır. Vilayet idarelerinin malî performansını etkileyen önemli bir unsur da hukukî konumlarından ve buna bağlı olarak merkezî idareyle aralarındaki bağımlı ilişkiden kaynaklanmaktadır. Tüzel kişiliği olmadığı için kendi gelir ve giderleri olmayan vilayetler, çoğu zaman merkezden gönderilen havaleler ve kimi zaman gelirlerinin borçlara yönlendirilmesi sebebiyle merkeze irsalât yapmak zorunda bırakılmış, kendi mahallî masraflarını dahi finanse edemeyecek duruma düşmüşlerdir.

İncelediğimiz dokuz vilayet için diğer ortak sonuçlar olarak; her bir vilayette 1864-1913 döneminde en fazla vergi veren kesim ziraatçılar olmuştur. Verginin

konusu tarımsal üretimden kişisel servet ve gelir konusuna taşınamamıştır. Yapılan birçok malî ve idarî reforma rağmen vilayetlerde kadastro işlemleri tamamlanamadığı için servet ve gelir vergilerinde artış sağlanamamış, vergi kişiselleştirilememiştir. Aslında verginin kişiselleştirilmesi amacıyla Tanzimat döneminin başında vergi tahsilâtında aracıların (mültezimlerin) kaldırılıp – muhassıllar yoluyla- vergi tahsil edilmeye çalışılmış, ancak devletle mükellefler arasında bu dolaysız ilişki kurulamamıştır. Dolayısıyla kurumsallaşamayan vergi tahsildarlığı tahsil edilen vergilerin de nitelik kazanmasını engellemiş ve geleneksel tarım vergisi kıskacından kurtulmak mümkün olamamıştır. Dönem boyunca vilayetlerde idarî düzenleme, asayiş sorunları ve savaş masrafları gibi sebeplerle yapılan kamu harcamalarında gerçek artışlar yaşanmıştır. Ancak tüm vilayetlerde yapılan kamu harcamaları genelde cari nitelikli idarî harcamalardır. Vilayetlerde yaşanan malî bozulmalar sebebiyle eğitim ve sağlık gibi sosyal harcamalar ile transfer harcamaları ve yatırım harcamaları yeterli malî kaynak olmaması sebebiyle yapılamamış, artan gelirlerin merkeze irsal edilmesiyle yetinilmiştir. Aslında içerisinde Osmanlı Devleti'nin en büyük ve gelişmiş vilayetlerini barındıran ve taşranın büyük bir kısmını açıklayan bu analiz sonuçları dönemin merkeze bağlı tüm taşrası için geçerlidir.

SONUÇ

Osmanlı taşra maliyesini konu edinen bu çalışmada, 1864-1913 dönemi için vilayetlerin merkezle olan idarî-malî ilişkileri ve malî yapıları, taşra maliyesi teorisi çerçevesinde –diğer ülke örnekleri de dikkate alınarak- analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla öncelikle Osmanlı vilayet idarelerinin hukukî ve malî anlamda kamu yönetim sistemi içerisindeki konumu ele alınmıştır. Çünkü merkez ve taşra idareleri arasındaki hukukî ilişki, hem idarî hem de malî sonuçlarıyla sistemin işleyişine yön verecektir.

Bu bağlamda çalışmanın temel sonuçları, idarî ve malî olmak üzere iki kısımda özetlenebilir. Buna göre, Osmanlı vilayet idareleri 1913 yılına kadar tüzel kişiliğe sahip (mahallî idareler) olmadıkları için merkezî idarenin taşradaki uzantıları konumundadırlar. Dolayısıyla Osmanlı taşra idareleri için -1913 yılına kadar- mahallî idare kavramını kullanmanın teorik olarak bir karşılığı yoktur. Osmanlı taşra idaresi bu tarihe kadar, adem-i merkeziyet temelinde değil tevsi-i mezuniyet ilkesine göre faaliyetlerini sürdürmüştür. Yani merkez, taşraya idarî alanda mutlak özgürlük tanımamış; belirlenen hukukî çerçevede taşra idarelerinin yetkilerini kimi zaman genişletip kimi zaman da daraltarak kendi kontrolü içerisinde tutmaya çalışmıştır. Taşranın merkez karşısındaki bu konumu, onu her anlamda merkezî idareye bağımlı hale getirmiştir. Diğer taraftan, vilayet idarelerinin merkezî idarenin sorumluluğunu kaldıracak kadar beşeri kaynağa ve teknik yeterliliğe sahip olmamaları da merkezî idareyi taşrada etkinsiz kılmıştır. Batı Avrupa'da da, mahallî idarelerden biri olan vilayet idareleri, 19. asrın ilk yarısında merkezin denetim ve kontrolü altında sınırlı görev ve yetkilere sahiptir. 19. asrın sonlarında ise özellikle İngiltere'de merkeziyetçi politikalar artmıştır. Bu durumun bir görüntüsü, vergi tahsilâtında mahallî idarelerin etkisini azaltarak birçok verginin tahsili için -Osmanlı'daki muhassıllık uygulaması gibi- merkezden özel memurlar atanmasıdır. Bununla birlikte, Avrupa'daki vilayet idareleri, Osmanlı Devleti'ndeki muadillerinden daha önce tüzel kişilik hakkını elde etmişlerdir. Dolayısıyla, Osmanlı vilayet idareleriyle karşılaştırıldığında, yetki ve sorumluluk alanları daha geniştir.

1864 yılından itibaren uygulanan Osmanlı vilayet sistemi, Tanzimat'tan itibaren yerleşmeye başlayan merkeziyetçi politikaların bir uzantısıdır. Bununla birlikte devletin oturtmaya çalıştığı merkeziyetçi sistem, resmî yazışmalarda sürekli olarak ulaşılmak istenen bir hedef gibi durmaktadır. Çünkü dönem sonuna kadar merkezî idare, taşra üzerinde özellikle malî alanda kurumsallaşmayı başaramamış, farklı ve istisnai uygulamalara göz yummak zorunda kalmıştır. Ülkenin dağınık ve geniş toprakları, merkeziyetçi politikaların yürütülmesini engellemiştir. Özellikle, Bağdat ve Halep gibi merkezden uzak ve toplumsal yapısı diğer bölgelerden farklı olan vilayetlerde, merkezin bu konudaki acziyeti -çalışmada çeşitli örneklerle ortaya konulduğu üzere- daha hissedilir durumdadır. Taşrayla merkez arasındaki ulaşım ve iletişimin zayıf olması, bu durumu körükleyen temel unsurlardır. Genel anlamda Avrupa'da ise merkez ile taşra arasındaki iletişim, Osmanlı'ya nazaran gelişmiş bürokratik kurumlar yoluyla sağlanmıştır.

Tanzimat'ın merkeziyetçi hükûmetlerinin, kimi zaman -yerel güçlerin etkisindeki Bağdat'ta olduğu gibi- malî uygulamalarda tekdüzeliği bozan istisnai durumlara ses çıkarmadığı, kimi zaman da şartların uygun olmasıyla merkeziyetçi politikalara başvurduğu görülmektedir. Bununla birlikte, çoğu zaman taşranın hantallığı sebebiyle hayata geçirilemeyecekse de, merkeziyetçi düzenlemeler yapılmaya devam edilmiş; malî ve idarî konular üzerine yüklü bir mevzuat birikmiştir. Merkezî idarenin bu bakış açısıyla oluşturduğu mülkî idare sistemi, taşra maliyesinin yönünü ve merkez maliyesi karşısındaki konumunu da belirlemiştir. Şöyle ki, merkeziyetçi sistem içerisinde vilayetlerin tüzel kişiliğe sahip olmamaları, aynı zamanda kendi gelir ve giderlerinin de olmayacağı anlamına gelmektedir. Kısaca, 1913 yılına kadar tüzel kişiliği olmayan vilayet idareleri, merkezî idarenin taşradaki uzantıları konumunda olduğundan, kendilerine ait bütçeleri de yoktur. Dolayısıyla taşrada gerçekleştirilen gelir-gider uygulamaları merkezî idare adına yapılmaktadır.

Genel bütçe ve vilayet bütçeleri arasındaki bağımlı ilişki, vilayetlerin yukarıda bahsedilen mevcut hukukî konumlarına dayanılarak ortaya konulmuştur. Osmanlı maliyesine yönelik mevcut literatüre göre, taşradan merkeze kesin hesapları

içeren vilayet muvazeneleri (bütçelerin) gönderilmektedir. Bununla birlikte, merkez ile taşra arasındaki mevcut hukukî ilişkiden dolayı, genel bütçe hazırlık aşamasında vilayet idarelerinin de bu hazırlıklara direkt olarak katılmaları gerektiği hipotezi öne sürülmüş ve arşiv kayıtlarından bu hipotez doğrulanmıştır. Bu sonuca göre, vilayet idareleri, gelir ve gider tahminlerinde bulunup, merkeze gönderdikleri tahmini vilayet bütçeleriyle genel bütçe hazırlık aşamasına aktif olarak katılmışlardır. Taşra maliyesi bu konumuyla, merkezî maliyenin altyapısını oluşturan temel bir unsur halini almıştır. Bu durumun farkında olan Osmanlı merkez idaresi, dönem sonuna kadar taşra malî idaresinin yapısı ile gelirlerin tarh ve tahsil biçimleri üzerine birçok yasal düzenleme yapmıştır. Ancak yapılan bütün reformlara ve taşraya gönderilen müfettişlere rağmen, malî ve idarî anlamda etkinlik sağlanamamıştır.

Çalışmada, Osmanlı merkez ve taşra idareleri arasındaki gelir-gider paylaşımı (malî tevzin uygulamaları) diğer devletlerdeki uygulamalar eşliğinde karşılaştırmalı biçimde incelenmiştir. Tanzimat döneminde kamu hizmetlerinin ekonomik amaçlara göre tahsis edilmesi ilkesi –gider paylaşımı- teorik kapsamda bilinmezken, aynı dönemde Avrupa'da bu konu üzerine teorik ve pratik alanda bilimsel tartışmalar yapıldığı görülmektedir. Avrupa'da tüzel kişiliği olan vilayet idareleri ile merkezî idare arasındaki gelir paylaşımının ise –günümüzdeki maliye literatürüne uygun biçimde- Osmanlı'ya nazaran daha teknik yöntemlerle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Taşra ve merkez maliyesi arasındaki ilişkiler üzerine ele alınan diğer bir önemli konu tevzi defterleriyle ilgilidir. Tevzi defterleri, Tanzimat'tan önce hazırlanan ve vilayetlerde yapılan kamu harcamalarını ve bir kısım vergileri içeren kayıtlardır. Bu defterler, temel anlamda yöre halkının kamu harcamalarına katılım paylarını göstermektedir. Mevcut literatürdeki, tevzi defterlerinin vilayet meclisleri ya da vilayet bütçelerinin temelini oluşturduğu iddiasının aksine; arşiv kayıtları kullanılarak aslında, Tanzimat'la birlikte başlayan virgü uygulamasının tevzi defterlerinin bir devamı olduğu gösterilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın malî alandaki diğer tespitleri, Osmanlı maliye literatüründe değinilmeyen zat ve zaman hesapları ile yer ve zaman bakımından hazine

işlemleridir. Zat ve zaman hesabı uygulaması, Divan-ı Muhasebat tarafından maliye memurlarının istihdam edildikleri dönemde yaptıkları malî işlemlerin ayrıntılı biçimde denetlenmesi ve hesaplarının çıkarılmasını ifade etmektedir. Bu uygulamayla birlikte Divan-ı Muhasebat'ın sadece merkezî kurumları değil; taşrayı da içine alan geniş bir denetim alanı kurmaya çalıştığı gösterilmiştir. Hazine işlemleri ise, genel bütçe ve dolayısıyla vilayet bütçelerindeki yer ve zaman bakımından oluşan gelir-gider dengesizliklerini gidermeye yönelik malî uygulamaları ifade etmektedir. Bu konu, hem genel bütçe hem de vilayet bütçeleri açısından irdelenmiş ve uygulamaya dair örnekler verilmiştir. Vilayetlerin malî performansı açısından hazine işlemleri son derece önemlidir. Çünkü vergi gelirlerinin büyük bir kısmını zirai alandan elde eden vilayet idareleri, yıl içerisinde vergilerini zamanında tahsil edemedikleri için birçok malî sorunlar yaşamışlardır. Dolayısıyla yıl içerisinde ortaya çıkan bu gelir-gider dengesizlikleri dikkate alınmadan, vilayetlerin sadece bütçe verilerine ve kesin hesap sonuçlarına bakarak malî performansları hakkında yorum yapmanın, eksik ve hatalı sonuçlara yol açacağı iddiası öne sürülmüştür. Bu çıkarım, vilayet bütçeleriyle arasındaki mevcut organik ilişkiden dolayı, merkezî bütçenin tahmin ve gerçekleşmeleri için de geçerlidir.

Dönem sonuna kadar, vilayetlerin merkezî maliyenin baskısı altında bulundukları; genellikle merkezden gönderilen havaleleri karşılama gayreti içerisinde oldukları görülmektedir. Bu malî sorunların hepsi doğal olarak merkezî idareden kaynaklanmış değildir. Taşradaki teknik yetersizlikler, organizasyon zayıflığı, tahsilât kadrosunun yetersizliği, taşra memurlarının yaptıkları yolsuzluklar, asayiş sorunları, savaş ortamı, kuraklık ve ekonomik kriz gibi karmaşık ve birbiri içine geçmiş sorunlar sebebiyle taşrada malî performans bir türlü sağlanamamıştır.

Çalışmanın son kısmına kadar yapılan tartışmaların malî alandaki görünümünü sergilemek amacıyla, vilayet bütçeleri kullanılarak nicel sonuçlar ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, malî açıdan tüm taşranın yüzde ellisini açıklama gücüne sahip olan seçilmiş dokuz vilayet özelinde gelir-gider analizleri yapılmıştır. Analiz sonuçları önceki bölümlerde yapılan teorik tartışmalarla uyumludur. Örneğin, merkezden uzak ve toplumsal yapısı diğer yerlerden farklı olan vilayetlerde taşra

mülkî ve malî idaresi oturtulamadığı için malî uygulamalar da başarısız olmuştur. Bu durumun en bariz örneği Bağdat Vilayeti'dir. Ayrıca Halep ve Erzurum vilayetlerinin malî gücü de oldukça düşüktür. Bahsedilen vilayetler açısından dikkat çeken diğer bir husus, bu vilayetlerin büyük çaplı idarî taksimata maruz kalmış olmalarıdır. 19. asrın ikinci yarısında her üç vilayetin de önemli sancakları başka vilayetlere dönüştürülmüştür. Dolayısıyla idarî alanı oldukça küçültülen bu vilayetler, dönem sonuna kadar malî yapılarını güçlendirememiş ve performanslarını da artıramamışlardır. Bu örnekle malî alandaki başarıda; ekonomik, malî, toplumsal ve diğer sebepler yanında idarî yapıdaki istikrarın da önemli olduğu görülmektedir.

Analizi yapılan vilayetler içerisinde -diğerlerine nazaran- malî yapının sağlam ve malî performansın da yüksek olduğu vilayetler, Aydın ve Hüdavendigar'dır. Selanik ve Edirne, merkeze yakın ve büyük vilayetler olmaları yanında, bulundukları bölgenin hassas yapısından da etkilenerek özellikle dönem sonuna doğru, askeri masraflar sebebiyle merkez maliyeye yük olmaya başlamışlardır.

Seçilmiş vilayetler özelinde yapılan analiz sonuçlarına göre, kâğıt üzerinde yapılan birçok vergi reformunun taşradaki karşılığı; bitirilemeyen kadastro sayımları ve biriken bakaya sorunudur. Tahsilât işinde bir türlü organize olamayan ve taşrada malî bürokrasisini kuramayan merkezî hükûmet, vergi tahsilinde yine mültezimlere muhtaç kalmıştır. Dolaysız vergilerin tahsilâtında etkinlik sağlanamaması ve dolaylı vergilerin en önemlilerinin de Rüsumat Emaneti ve Düyûn-ı Umumiye İdaresi tarafından tahsil edilmesi, vilayetleri malî açıdan yıpratan diğer bir unsurdur. Bu durumun istisnasını ise aşar vergisi özelinde Aydın Vilayeti oluşturmaktadır. Pilot bölge konumundaki Aydın Vilayeti'nde, aşar vergisinin emanet yoluyla idaresi nispeten başarılı sonuçlar vermiştir. Araştırma kapsamında değerlendirilen her bir vilayetin genelde en önemli gelir kaynağı aşar vergisidir. Dolayısıyla bu verginin tahsilinde başarı sağlayan bir vilayet malî durumunu düzeltmiş olacaktır. Diğer taraftan bu durum bir yanıyla da gelişmemişliğin bir göstergesidir. Çünkü oluşan malî ve idarî etkinsizlik sebebiyle, vergi konusu ziraî alandan kişisel servet ve gelir alanına taşınamamamıştır. Yani dönem sonunda taşrada vergi yükü, hala ziraî kesimin üzerindedir. Bu durumun önemli bir sebebi de, dönem boyunca Osmanlı

Devleti'ni malî ve idarî alanda baskı/etki altında tutan ve kendilerini kapitülasyonlarla koruma altına alan Avrupa'lı devletlerin politikalarıdır. Örneğin, yabancı sanayici ve tüccarları da kapsayan patent nizamnamesi, dönem boyunca Avrupalıların baskısı sebebiyle bir türlü yayınlanamamıştır. Sonuçta tarım toplumundan sanayi toplumuna geçemeyen Osmanlı Devleti, taşradaki vergi gelirlerinin büyük bir kısmını yine zirai üretimden elde etmeye çalışacaktır.

Osmanlı taşrasında gelişmemişliğin diğer bir göstergesi ise taşrada yapılan kamu harcamalarının niteliğidir. Bu çalışmanın konusu olan vilayetlerin hepsinde en düşük paya sahip hizmet/harcama konuları eğitim ve bayındırlıktır. Taşrada toplanılan gelirlerin kısıtlılığı ve merkezden gelen emirlere göre harcama yapma zorunluluğu, idarî ve askerî masraflar dışında diğer konulara fazla bir harcama yapma fırsatı doğurmamıştır.

Sonuç olarak, idarî ve malî alanda kurumsallaşamayan merkezî idare, hareket alanını kısıtladığı ve gelişimine ön ayak olamadığı taşrayı dönem sonuna kadar kontrolü altında tutmaya çalışmıştır. Çalışmanın başında vurgulandığı ve analiz kısmında gösterildiği üzere, vilayet idarelerinin malî ve idarî özerkliğe sahip olmaması ve dolayısıyla taşra ve merkez maliyelerinin birbirine eklemlenmiş olması, malî bunalım dönemlerinde taşra ve merkez arasında karşılıklı olarak iki yönlü bir bozulma yaşanmasına sebep olmuştur. Bu dönemlerde, merkezî maliyenin altyapısını oluşturan taşra maliyesindeki ani bozulmaların doğrudan merkeze yansıdığı görülmektedir. Malî performansları düşen vilayetler merkezi besleyemez hâle gelmişlerdir. Üstelik vilayetlerdeki artan masraflar ve azalan gelirler taşra idarelerinin kendi gelir ve giderleri değildir; hukukî olarak merkezî bütçeye aittir. Dolayısıyla bu olumsuzluklar da devlet bütçesi hanesine yazılacaktır. Bu fasit daire içerisinde, taşradan beslenen devletin ilgili dönemde malî durumu kötü olan vilayetlere yardım etmesi de zorlaşmıştır.

KAYNAKÇA

ARŞİV KAYNAKLARI

Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)*:

A.AMD. (Bâb-ı Âsafi Amedi Kalemi)

A.d (Sadaret Defterleri)

A.DVNS.MTAN.d (Divan-ı Hümayun Sicilleri Meclis-i Tanzimat Defterleri)

A.DVNS.NZAM.d (Divan-ı Hümayun Sicilleri Nizamat Defterleri)

A.DVNS.TANH.d (Divan-ı Hümayun Sicilleri Tanzimat-ı Hayriye Defterleri)

A.MH. (Sadaret Muhasebe Kalemi Evrakı)

A.MKT.DV. (Sadaret Mektubi Kalemi Devai Evrakı)

A.MKT.MHM. (Sadaret Mektubi Mühimme Kalemi Evrakı)

A.MKT.NZD. (Sadaret Mektubi Kalemi Nezaret ve Deva'ir Evrakı)

A.MKT.ŞD. (Sadaret Mektubi Şura-yı Devlet Evrakı)

A.MKT.UMUM. (Sadaret Mektubi Kalemi Umum Vilayat Evrakı

BEO. (Bâb-ı Âli Evrak Odası Evrakı)

BEO. AYN.d. (Bâb-ı Âli Evrak Odası Ayniyat Defterleri)

BEO.VGG.d. (Bâb-ı Âli Evrak Odası Vilayet Gelen-Giden Defterleri)

A.MKT.ŞD. (Sadaret Mektubi Şura-yı Devlet Evrakı)

C.DH. (Cevdet Dâhiliye)

C.ML. (Cevdet Maliye)

DH.TMIK.M. (Dâhiliye Nezareti Tesrii Muamelat Komisyonu-Muamelat)

* Belge numaraları ve tarihleri metin içerisinde gösterilmiştir.

DH.TMIK-S. (Dâhiliye Nezareti Tesrii Muamelat Komisyonu-Islahat)

DH.MUİ. (Dâhiliye Nezareti Muhaberat-ı Umumiye İdaresi)

DH.MDK. (Dâhiliye Nezareti Matbuat-ı Dâhiliye Kalemi)

DH.EUM.MH. (Dâhiliye Nezareti Emniyet-i Umumiye Muhasebe)

DH.İD. (Dâhiliye Nezareti İdare Evrakı)

DH.MKT. (Dâhiliye Nezareti Mektubi)

DH.MH. (Dâhiliye Nezareti Muhasebe)

DH.MKT.PRK. (Dâhiliye Nezareti Mektubi Perakende Evrak)

DH.UMVM. (Dâhiliye Nezareti Umur-ı Mahalliye ve Vilayat Müdürlüğü Evrakı)

DH.SAİD.d (Dâhiliye Nezareti Sicil-i Ahval İdare-i Umumiyesi Defterleri)

DUİT. (Dosya Usulü İradeler Tasnifi)

İ.HUS. (İrade Hususi)

HAT. (Hatt-ı Hümayun)

HR.HMŞ.İŞO. (Hariciye Nezareti Hukuk Müşavirliği İstişare Odası)

HH.d (Hazine-i Hassa Defterleri)

HR. SFR. (3) (Hariciye Nezareti Belgrad Sefareti)

HR.SYS. (Hariciye Nezareti Siyasî)

HR.TO. (Hariciye Nezareti Tercüme Odası)

HRT.h (Haritalar)

İ.DH. (İrade Dâhiliye)

İ.DUİT. (İrade Dosya Usulü)

İ.KAN. (İrade Kanun ve Nizamat)

İ.ML. (İrade Maliye)

İ.MMS.	(İrade Meclis-i Mahsus)
İ.MSM.	(İrade Mesail-i Mühimme)
İ.MVL.	(İrade Meclis-i Vâlâ)
İ.OM.	(İrade Orman ve Maadin)
İ.ŞD.	(İrade Şura-yı Devlet)
İ.TKS.	(İrade Tekaüd Sandığı)
KK.	(Kamil Kepeci Tasnifi)
MAD.	(Maliyeden Müdevver Defterler)
MF.MKT.	(Maarif Nezareti Mektubi Kalemi)
ML.d	(Maliye Kalemi Defterleri)
ML.EVM.d	(Maliye Nezareti Evamir-i Maliye Defterleri)
ML.MKT.	(Maliye Nezareti Maktubi Evrakı**)**
ML.MKT.d	(Maliye Nezareti Maktubi Kalemi Defterleri)
ML.MSF.d	(Maliye Masârifât Defterleri)
ML.VRD.d	(Maliye Vâridât Muhasebesi Defterleri)
MV.	(Meclis-i Vükela Mazbataları)
MVL.	(Meclis-i Vâlâ Evrakı)
ŞD.	(Şura-yı Devlet Evrakı)
ŞD.DH.	(Şura-yı Devlet Dâhiliye)
ŞD.ML.	(Şura-yı Devlet Maliye)
ŞD.ML.NF.MRF.	(Şura-yı Devlet Maliye, Nafia, Maarif)
ŞD.TNZ.	(Şura-yı Devlet Ticaret Nezareti)
TFR.1.MN.	(Rumeli Müfettişliği Manastır Evrakı)
TFR.I.A.	(Rumeli Müfettişliği Sadaret Evrakı)

TFR.I.ED. (Rumeli Müfettişliği Edirne Evrakı)

TFR.I.KV. (Rumeli Müfettişliği Kosova Evrakı)

TFR.I.MKM. (Rumeli Müfettişliği Makamât Evrakı)

TFR.I.SL. (Rumeli Müfettişliği Selanik Evrakı)

TFR.I.ŞKT. (Rumeli Müfettişliği Arzuhaller)

TFR.I.TF. (Rumeli Müfettişliği Müfettişlik)

TFR.I.UM. (Rumeli Müfettişliği Umum Evrakı)

Y.A.HUS. (Yıldız Sadaret Hususi Maruzat Evrakı)

Y.A.RES. (Yıldız Sadaret Resmî Maruzat Evrakı)

Y.EE. (Yıldız Esas Evrakı)

Y.EE.d (Yıldız Esas Evrakı Defterleri)

Y.MRZ. (Yıldız Maruzat)

Y.MRZ.d (Yıldız Maruzat Defterleri)

Y.MTV. (Yıldız Mütenevvi Maruzat Evrakı)

Y.PRK.ASK. (Yıldız Perakende Evrakı Askerî Maruzat)

Y.PRK.AZJ. (Yıldız Perakende Evrakı Arzuhal Jurnal)

Y.PRK.BŞK. (Yıldız Perakende Evrakı Başkitabet Dairesi Maruzat)

Y.PRK.DH. (Yıldız Perakende Dâhiliye)

Y.PRK.GZT. (Yıldız Perakende Evrakı Gazete)

Y.PRK.HH. (Yıldız Perakende Hazine-i Hassa)

Y.PRK.HR. (Yıldız Perakende Evrakı Hariciye Nezareti Maruzatı)

Y.PRK.KOM. (Yıldız Perakende Evrakı Komisyonlar Maruzatı)

Y.PRK.MK. (Yıldız Perakende Evrakı Müfettişlikler ve Komiserlikler Tahriratı)

Y.PRK.ML. (Yıldız Perakende Evrakı Maliye Nezareti Maruzatı)

Y.PRK.TKM. (Yıldız Perakende Evrakı Tahrirat-ı Ecnebiye ve Mabeyn Mütercimliği)

Y.PRK.UM. (Yıldız Perakende Evrakı Umumi)

ZB. (Zabtiye Nezareti Evrakı)

TS.MA.d (Topkapı Sarayı Müze Arşivi):

No: 5001

No: 5002

İSAM, HHP Evrakı (TDV İSAM, Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü Arşiv Servisi, Hüseyin Hilmi Paşa Evrakı):

Dosya/Gömlek No: 15/963; 19/1241; 19/1224; 7/338; 22/1442; 23/1476; 22/1415; 1/64; 13/815; 1/26.

Archives Du Ministère des Affaires Étrangères (AE), (Fransız Dışişleri Bakanlığı Arşivleri):

Correspondance Politique et Commerciale, Nouvelle Série, Turquie.

Dosya Numaraları: 412; 413; 461; 462 (1897-1914).

The National Archives (İngiliz Arşivleri):

Foreign Office (FO) 195/2030, 6 June 1898; **FO** 195/1838, 3 Oct. 1894; **FO** 195/1850, 25 June 1893; **FO** 195/2030, 6 June 1898; **FO** 195/2065, 30 Oct. 1899; **FO** 195/1899, 11 July 1895; **FO** 195/1307, 19 May 1880; **FO** 198/13, 1858; **FO** 195/1946, 30 Dec. 1896.

DÜSTURLAR

Düstur (1863 Basımı)

Düstur, 1. Tertip, C. 1.

Düstur, 1. Tertip, C. 2.

Düstur, 1. Tertip, C. 3.

Düstur, 1. Tertip, C. 4.

Düstur, 1. Tertip, C. 5.

Düstur, 1. Tertip, C. 5.

Düstur, 1. Tertip, C. 6.

Düstur, 1. Tertip, C. 7

Düstur, 1. Tertip, C. 8

Düstur, 1. Tertip, C. Mütemmim

Düstur, 1. Tertip, C. Zeyl 2 ve Zeyl 4

Düstur, 2. Tertip, C. 2

Düstur, 2. Tertip, C. 3

Düstur, 2. Tertip, C. 4

Düstur, 2.Tertip, C. 5.

SALNAMELER

Salname-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye, 67. Sene, Dersaadet, Selanik Matbaası, 1328/1912.

1287 Salname-i Vilayet-i Edirne, Def'a 1, H. 1287.

1292 Edirne Vilayeti Salnamesi, Def'a 6, H. 1292.

1304 Salname-i Vilayet-i Edirne, Def'a 13, H. 1304.

1313 Salname-i Vilayet-i Edirne, Def'a 23, R. 1313.

1314 Salname-i Vilayet-i Edirne, Def'a 24, R. 1314.

1316 Salname-i Vilayet-i Edirne, Def' 26, R. 1316.

1303 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 9, H. 1303.

1311 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 12, H. 1311.

1312 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 13, H. 1312.

1322 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, H. 1322.

1301 Hicaz Vilayeti Salnamesi, Def'a 1, H. 1301.

1298 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 3, H. 1298.

1300 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 5, H. 1300.

1301 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 6, H. 1301.

1302 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 7, H. 1302.

1303 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 9, R. 1303.

1304 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 10, R. 1304.

1308 Aydın Vilayetine Mahsus Salname, Def'a 13, C: 2, H. 1308.

1312 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 15, H. 1312.

1320 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 22, H. 1320.

1326 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 25, H. 1326.

1296 Salname-i Vilayet-i Hüdavendigar, Def'a 10, H. 1296.

1301 Sene-i Hicriyesine Mahsus Salname-i Vilayet-i Hüdavendigar, Def'a 12.

1303 Sene-i Hicriyesine Mahsus Salname-i Vilayet-i Hüdavendigar, Def'a 13.

1306 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 17, 1306 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir.

1307 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, 1307 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir.

1310 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 19, H. 1310.

1311 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 20, H. 1311.

1312 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 21, H. 1312.

1313 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 22, H. 1313.

1314 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 23, H. 1314.

1315 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 24, H. 1315.

1319 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 28, H. 1319.

1320 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 29, H. 1320.

1321 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 30, H. 1321.

1322 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 31, H. 1322.

1323 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 32, H. 1323.

1324 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 34, H. 1324.

1325 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 34, H. 1325.

1286 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a 2, H. 1286.

1295 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a 11, H. 1295.

1310 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a, 24, H. 1310.

1322 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a 29, R. 1322.

1286 Salname-i Vilayet-i Kastamonu, Def'a 1, H. 1286.

1287 Salname-i Vilayet-i Kastamonu, Def'a 2, H. 1287.

1291 Salname-i Vilayet-i Kastamonu, Def'a 6, H. 1291.

1296 Salname-i Vilayet-i Kastamonu, Def''a 11, H. 1296.

1310 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 16, H. 1310.

1311 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 17, H. 1311.

1312 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, H.1312.

1314 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 19, H. 1314.

1317 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 20, H. 1317.

1321 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 21, H. 1321.

1299 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 9, H. 1299.

1312 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 12, H. 1312.

1315 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 13, H. 1315.

1317 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 14, H. 1317.

1318 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 15, H. 1318.

1290 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 7, H. 1290.

1300 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 13, H. 1300.

1303 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 15, H. 1303.

1307 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 18, H. 1307.

1308 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 19, H. 1308.

1310 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 21, H. 1310.

1312 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 22, H. 1312.

1313 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 23, H. 1313.

1315 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 25, H. 1315.

1316 Salname-i Vilayet-i Halep, Def' a 26, H. 1316.

1317 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 27, H. 1317.

1320 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a, 30, H. 1320.

1322 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 32, H. 1322.

1323 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 33, H. 1323.

1324 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 34, H. 1324.

1326 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 35, H. 1326.

1316 Bağdat Vilayeti Salnamesi, Def'a 14, H. 1316.

1325 Bağdat Vilayetine Mahsus Salnamedir, Def'a 21, H. 1325.

MATBU KİTAP ve MAKALE

"1327 Senesi Muvazene-i Umumiyesi Esbab-ı Mucibe Layihası", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, C: 3, No: 11-23, Sayı: 20, 1910, s. 1052-1106.

"**Bağdat Vilayeti Dâhilinde Bulunan Bi'l-Cümle Arazi-i Seniyye-i Mülükânenin Suret-i İdaresi Hakkında Bi'l-istizan Meriyyet-i Ahkâmına İrade-i Seniyye-i Cenabı Mülkdari Şeref Müteallik Buyrulan Nizamnamedir",** İstanbul, Matbaa-i Osmaniye, H. 1300/1883.

"Bütçe Hakkının Tarihi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 1, No. 3-15 (S. 15), 1909, s. 399-413.

"Bütçe", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C. 3, No/S. 11, 1909, s. 307-370.

"Mal Sandıklarıyla Bank-ı Osmanî Şubeleri Beyninde Küşad Edilecek Hesab-ı Cariler Hakkında Tarifname", **Maliye Nezareti**, Dersaadet, Matbaa-i Osmaniye, 1327 (İÜNEK No. 9649).

"Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 3, No. 14-26, S. 23, 10 Mayıs 1326 (23 Mayıs 1910), s. 1411.

"Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 3, No. 13-25, S. 22, 21 Mart 1326 (3 Nisan 1910), s. 1340-1341.

"Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 3, No. 14-26, S. 23, 18 Nisan 1326 (1 Mayıs 1910), s. 1381-1388.

"Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 3, No. 14-26, S. 23, 29 Mart 1326 (11 Nisan 1910), s. 1373.

"Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 3, No. 14-26, S. 23, 22 Mayıs 1326 (4 Haziran 1910), s. 1418-1419.

"Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, Cilt: 3, No: 15-27, S. 24, 17 Temmuz 1326 (30 Temmuz 1910), s. 1549-1550.

"Muharrerat-ı Umumiye Suretleri", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl: 2, Cilt: 3, No: 15-27, S. 24, 25 Mayıs 1326 (7 Haziran 1910), s. 1490.

"Tebaa-i Gayrimüslimeden Alınmakta Olan Bedelat-ı Askeriye Hakkında Kararname', **Mecmua-i Lahika-i Kavanin,** C. 2, Der. Adanalı Kasbaryan Arisdaki ve Artin Asaduryan İstanbul, Şirket-i Mürettibiye Matbaası, 1312/1896.

1327 Senesi Martından Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmanî, Dersaadet, 1328/1912.

1325 Senesi Eylülünden Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile'den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır, Maliye Nezareti, Matbaa-i Osmanîye, Dersaadet, 1326/1910.

Abdurrahman Şeref; **İstatistik**, Coğrafya-yı Ümrani, İstanbul, Karabet Matbaası, 1314/1898.

Ahmet Muhtar; "Fevkalade Bütçe", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** C. 2, No/Sayı. 7, 1909, s. 379-395.

Ali Tevfik; **Memalik-i Osmaniye**, Dersaadet, Mekteb-i Mülkiye-i Şahane Matbaası, 1297/1881.

Ayn-ı Zade Hasan Tahsin; "Divan-ı Muhasebat'ın Tarihçesi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası,** Yıl. 2, C. 3, No. 12-24 (S. 21), 1911, s. 1179-1236; **A.g.e.**, C: 3, No: 13-25 (S: 22), 1911, s. 1237-1307; **A.e.**, C: 3, No: 14-26 (S: 23), 1911, s. 1421-1460; **A.e.**, C: 3, No: 15-27 (S: 24), 1911, s. 1479-1488.

Berberiyan Efendi; **Usul-ı Muhasebe-yi Umumiye**, Dersaadet, Kanaat Kütüphanesi Sahibi İlyas, 1. Tabı, Matbaa-i Kader, 1328/1912.

Cemal Bey; **İstatistik (Usul ve Tadbikat)**, Birinci Tabı, Dersaadet, Matbaa-i Kadr, 1328/1912.

Devair Muhasebelerinde Bütçeye Aid Tutulacak Kuyud-ı Hesabiyeye Dair Tarifname, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325/1909.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1334/1918.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, **Sene 1326**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330/1914.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, **Sene 1327**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333/1917.

Devlet-i Osmaniye'nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325/1909.

Faik Nüzhet; "Bizde Tediyat", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C. 2, No/S. 7, 7 Haziran 1325, s. 369-378.

Faik Nüzhet; "Aşar", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C. 3, No/S. 12, 28 TE 1325 (10.11.1909), s. 433-447.

Faik Nüzhet; "Temettü Vergisi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C. 1, No/S. 3, 30 KE 1324 (12.01.1909), s. 289-314.

Hüdavendigar, 1329 Senesi Meclis-i Umumi İçtimaının Zabıtname ve Mukarreratı, Bursa, Hüdavendigar Matbaası, 1330/1914.

Hüdavendigar, 1330 Senesi Encümen-i Vilayetin Mütalaanamesi, Hüdâvendigâr Vilâyet Matbaası, 1330/1914.

İbrahim Hakkı; **Hukuk-ı İdare Ders Notları**, Dersaadet, Yayınlayan Hacı Adil Bey, 1315/1899.

İbrahim Hakkı; **Usul-ı Maliye**, İstanbul, Karabet Matbaası, 1315/1899.

İbrahim Fazıl; **Bütçe**, Dersaadet, Hukuk Matbaası, 1332.

İhsaiyat, İstanbul, 1325/1909, Ali Emiri Kütüphanesi, Demirbaş No: AEist106.

Kamil Paşa'nın Ayan Reisi Said Paşa'ya Cevabları, Def'ayı Saniye, Konstantiniye, Matbaa-i Ebuzziya, 1328/1912.

Konya Vilayeti'ne Dair Umumi İstatistik, **İÜ.NEK**, No: 09379, H. 1316-17.

Maliye Nezareti, **Nezaretlerin Defter-i Kebir Hesabatı Hakkında Tarifnamedir**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325/1909.

Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye'nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325/1909.

Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye'nin 1326 Senesine Mahsus Bütçesidir**, İstanbul Matbaa-i Âmire, 1326/1910.

Maliye Nezareti, **Devlet-i Osmaniye'nin 1327 Senesine Mahsus Bütçesidir**, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1327/1911.

Maliye Nezareti, **Senelik İhsaiyat-ı Maliye**, İstanbul, Vâridât ve Masârifât-ı Umûmiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, Matbaa-i Âmire, 1329/1913.

Maliye Nezareti, **Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, İstatistik Şubesi, Üçüncü Sene**, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi, Devre 1, İçtima Senesi 1, C. 2 (7 Mart 1325/20 Mart 1909), Ankara, TBMM Basımevi, 1982.

Mecmua-i Kavanin-i Cedide-i Osmaniye, C. 1, Dersaadet, Matbaa-i Cihan, 1327/1910.

Mehmed Cavid; "Kavanin-i Maliye ve Tezyid-i Vâridât", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 3, No. 12-24 (S. 21), s. 1137-1148.

Mehmed Cavid; "Kânûn-i Esâsî'mizin Maliye Kanunu Hakkındaki Mevadı" **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 1, No/S: 1, 25 TE 1324 (07.11.1908), s. 25-33.

Mehmed Cavid; "Neşriyat ve Vekayi-i İktisadiye", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, C: 2, No/Sayı: 7, 25 Haziran 1325, 8 Temmuz 1909, s. 399-413.

Mehmed Cavid, Rıza Tevfik ve Ahmet Şuayb; "Mukaddema ve Program", **Ulum-ı İktisadiye Mecmuası**, C. 1, No/S. 1, s. 1-10.

Mehmet Nusret; **Tarihçe-i Erzurum**, İstanbul, Ali Şükrü Matbaası, 1328/1912.

Mehmed Rakım ve Mustafa Nail; **Hayat-ı Düvel**, C. 1, Dersaadet, Şirket-i Mürettibiye Matbaası, 1306/1890.

Mihran Efendi; **Teşkilat-ı Maliye Dersleri**, Ed. Akif Hikmet ve M. Saadettin, Dersaadet, 1328/1912-13.

Mustafa Şeref; **Hukuk-ı İdare-i Vilayat**, Dersaadet, Hukuk Matbaası, 1329/1913.

Mustafa Zühdi; **Büdce, Tarihi-Tertibi ve Tasdiki-Osmanlı Büdceleri**, C. 1, Dersaadet, Matbaa-i Kadr, 1326/1910.

Mustafa Zühdi; "Bütçe Hakkının Tarihi", **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C.1, No. 2-14, S. 14, 1909-1910, s. 257-288.

Mustafa Zühdi; "İn'ikas-ı Tekâlif," **Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası**, Yıl. 2, C. 3, No. 14-26 (S. 23), s. 1349-1362.

Nezaretlerin Defter-i Kebir Hesabatı Hakkında Tarifnamedir, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1325/1909.

Prens Sebahattin; **İttihat ve Terakki Cemiyetine Açık Mektuplar,. Mesleğimiz Hakkında Üçüncü ve Son bir İzahat**, Muktedif. Sadvet Latif, Mahmut Bey Matbaası, 1327/1911.

Rıza Paşa; **Hülasa-i Hatırat,** C. 2, Dersaadet, Artin Asaduryan Matbaası, 1325/1909.

Said Paşa'nın Hatıratı, C. 2, Dersaadet, Sabah Matbaası, 1328/1912.

Süleyman Sudi; **Defter-i Muktesid**, C. 1, Tab-ı Sani, İstanbul, 1307/1891.

Süleyman Sudi; **Defter-i Muktesid**, C. 2, Tab-ı Evvel, Dersaadet, 1307/1891.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Taşra Mal Sandıklarınca Büdceye Aid Tutulacak Kuyud-ı Hesabiyeye Dair Tarifname, Dersaadet, Matbaa-i Osmaniye, 1328/1912.

Taşra Mal Sandıklarında Tutulacak Esas Defterinin Suret-i Kaydına Dair Tarifname, Dersaadet, Matbaa-i Osmaniye, 1326/1910.

Vergi ve Arazi Mecmuası, Dersaadet, Mahmud Bey Matbaası, 1301/1885.

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

YERLİ GAZETELER*

Takvim-i Vekâyi

Şark Gazetesi

Sabah Gazetesi

Basiret Gazetesi

* Gazetelerin numara ve sayfa bilgilerine metin içerisinde yer verilmiştir.

Ahenk Gazetesi (İzmir)

Asr Gazetesi (Selanik)

Bursa Gazetesi

Ceride Gazetesi (Edirne)

Fırat Gazetesi (Halep)

İzmir 1313 Gazetesi

İzmir Gazetesi

Kastamonu Gazetesi

Konya Gazetesi

Musavver Necât-ı Millet

YABANCI GAZETELER

Macedonia

New York Times

The Crescent

The Manchester Guardian

The Washington Post

Wiener Beitung

RAPORLAR

BENNET, Ferdinand; "General Report by Lieutenant Bennet on the Sandjak of Kaisarieh", **Turkey, No. 6, Further Correspondence Respecting the Condition of the Populations in Asia Minor and Syria,** Presented to both Houses of Parliament by Command of Her Majesty**,** Oct. 1880.

DPT, **Vergi**, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, No. 510, Ankara, 1996.

GOSCHEN, George J.; **Reports and Speeches on Local Taxation**, London, McMillan and Co., 1872.

Gouvernement Général de L'afrique Occidentale Française, Exercice 1905, Comptes Définitifs des Recettes et des Dépenses, Budget Général, Gorée, Imprimerie du Gouvernement Général, 1907.

Index to Consular Reports, Index to Reports of His Majesty's Diplomatic and Consular Representatives Abroad on Trade and Subjects of General Interest (With Appendix), London, Printed for His Majesty's Stationery Office, by Darling & Son Ltd., 1905.

Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları (1861-1892), Ankara, Derleyen: Nezih Vercan, Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2000/355, Nisan 2000.

Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı, **Faaliyet Raporu 2009,** Ankara, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Yay. No. 112, Nisan 2010.

PALGRAVE, William Gifford; **Report on the Provinces of Trebizond, Sivas, Kastemouni and Part of Angora**, Foreign and Commonweath Office Collection, Manshester, Published by The University of Manchester, 1868.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

"Report for the Year 1906 on the Trade and Commerce of the Vilayet of Aleppo**", Diplomatic and Consular Reports, Turkey**, Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty, No. 3838 Annual Series, June, 1907.

Report to the National Monetary Commission on the Fiscal Systems of the United States, England, France and Germany, Washington, 61st Congress, 2d Session, Senate, Document No: 403, Government Printing Office, 1910.

"Revenus Publics de la France en 1879", **Journal des Économistes Revue de la Science Économique et de la Statistique, 4^{e} Série-3^{e} Année, Tome Premier**, Janvier a Mars, 1880, s. 260-262.

Statistical Tables Relating to Foreign Countries, Compiled from the Official Returns of the Respective Countries, Part X, Presented to both Houses of Parliament by Command of her Majesty, London, Printed by George Edward E.Eyre and William Spottiswoode, 1866.

ŞAŞMAZ, Musa; "İngiliz Konsolosu Stewart'ın Konya Vilayeti'ne Dair Genel Raporu (1879)", **Selçuk Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S. 12, 2002, s. 57-97.

TÜRKCAN, Ergun; "İngiliz Konsolosluk Raporlarına göre On dokuzuncu Yüzyılın İkinci Yarısında Bursa", **Tarih ve Toplum**, C. 4, S. 24, Aralık 1985, s. 34-39.

"Treaty Between great Britain, Germany, Austria, France, Italy, Russia and Turkey for the Settlement of Affairs in the East, Signed at Berlin, July, 1878", **The American Journal of International Law**, Vol. 2, No. 4, Supplement Offical Documents, October 1908, s. 401-424.

Turkey, Reports of Lord Hobart on Turkish Finances, London, Presented to Both Houses of Parliament by Command of Her Majesty, Printed by Harrison and Sons, 1863.

Turkey No. 5, Correspondence Respecting the Condition of the Mussulman, Greek and Jewish Populations in Eastern Roumelia, London, Printed by Harrison and Sons, Presented to Both Houses of Parliament by Command of Her Majesty, 1880.

Turkey, No: 1 (1906), Further Correspondence Respecting the affairs of South-Eastern Europe, Presented to both Houses of Parliament by Command of her Majesty, London, Harrison and Sons, March 1906.

KİTAPLAR

Abdurrahman Şeref; **Tarih konuşmaları (Tarih Musahabeleri),** İstanbul, Haz.: Eşref Eşrefoğlu, Kavram Yayınları, 1978.

Abdurrahman Şeref; **Osmanlı Devleti Tarihi: Tarih-i Devlet-i Osmaniye, 1344/1925;** Haz.: Musa Duman, İstanbul, Gökkubbe, 2005.

Abdurrahman Vefik (Sayın); **Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı, APK Kurulu Başkanlığı, Yayın No. 1999/352, 1999.

AKAR, Şevket Kamil, Hüseyin Al ve Kaya Bayraktar; **Osmanlı Finans Sisteminde Çağdaşlaşma: Para, Banka ve Borsa Alanında Gelişmeler (1840-1875)**, İstanbul, TÜBİTAK Proje No. 108K571, Ocak 2011 (Yayın Aşamasında).

AKDOĞAN, Abdurrahman; **Kamu Maliyesi**, 9. Bsk., Ankara, Gazi Kitabevi, 2003.

AKGÜNDÜZ, Ahmet; **Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi**, Ankara, Sayıştay Yayınları, 1997.

AKYILDIZ, Ali; **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, 1836-1856**, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1993.

AKSOY, Şerafettin; **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve İlaveli 3. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.

ATAÇ, Engin ve Tayfun Moğol; **Devlet Bütçesi**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yay. No. 802, 2003.

AUTHEMAN, Andre; **Bank-ı Osmanî-i Şahane Tanzimattan Cumhuriyet'e Osmanlı Bankası,** Çev.. Ali Berktay, İstanbul, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2002.

AYDIN, Mahir; **Şarki Rumeli Vilayeti**, Ankara, TTK Yay., 1992.

BASTABLE, C. F.; **Public Finance**, 3rd Ed., London, Macmillan and Co. Limited, 1932.

BAYIR, Ahmet; **Bütçe Hükümleri (Anayasa Benzerleri ve Anayasalarda), 1808-1982**, Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, S. 1993/13, 1993.

BAYRAKTAR, Hilmi; **XIX. Yüzyılda Halep Eyaleti'nin İktisadî Vaziyeti**, Elazığ, T.C. Fırat Üniversitesi, Ortadoğu Araştırmaları Merkezi Yay., 2004.

BAYRAKTAR, Kaya; **Makedonya Sorunu ve Uluslararası Malî Komisyon (1902-1909)**, 1. Baskı, Ankara, Birleşik Yayınevi, Ekim 2011.

BİRDAL, Murat; **The Political Economy of Ottoman Public Debt: Insolvency and European Financial Control in the Late Nineteenth Century**, New York, I.B. Tauris Publishers, 2010.

BLAISDELL, Donald C.; **Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa Mali Denetimi**, Çev.Ali İhsan Dalgıç, İstanbul, Doğu-Batı Yay., 1979.

BÖLÜKBAŞI, Ö. Faruk; **Tezyid-i Vâridât ve Tenkih-i Masârifât II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare**, İstanbul, Osmanlı Bankası Yayınları, 2005.

BURG, David F.; **A World History of Tax Rebellions, An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts and Riots from Antiquity to the Present**, London, Routledge, 2004.

BÜLBÜL, Duran; **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2006.

CEZAR, Yavuz; **Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. yy'dan Tanzimat'a Mali Tarih)**, 1. Bsk, İstanbul, Alan Yay., Mayıs , 1986.

CHAPMAN, Sidney J.; **Local Government and State Aid**, London, Swan Sonnenschein & Co. Lm., 1899.

CLAY, Christopher; **Gold for the Sultan: Western Bankers and Ottoman Finance, 1856-1881: A Contribution to Ottoman and to International Financial History**, New York City, I.B. Tauris Publishers, 2000.

Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Ankara, Sayıştay Yay., No. 8, 1973.

ÇADIRCI, Musa; **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, 2. Bsk., Ankara, TTK Yay., 1997.

ÇAKIR, Coşkun; **Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi**, İstanbul, Küre Yay., 2001.

ÇAVDAR, Tevfik; **Osmanlıların Yarı –Sömürge Oluşu**, İstanbul, Ant Yay., 1970.

ÇETİNSAYA, Gökhan; **Ottoman Administration of Iraq (1890-1908)**, London & New York, SOAS/Routledge Studies on the Middle East, Routledge, 2006.

ÇOKER, Ziya; **Türk Mahallî İdarelerinin Sorunları Açısından İngiliz Mahallî İdareleri,** Ankara. İçişleri Bakanlığı, Tetkik Kurulu Yay., No.6, 1970.

DAVISON, Roderic H.; **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876),** 2. Bsk., İstanbul, Çev.: Osman Akınhay, Agora Kitaplığı, Kasım 2005.

DEMİRCİ, H. Aliyar; **İkinci Meşrutiyet'te Ayan Meclisi (1908-1912),** İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2006.

DEMİRCİOĞLU, Ziya; **Kastamonu Valileri (1881-1908),** Yay. Haz.: Aziz Demircioğlu, Kastamonu, Doğrusöz Matbaası, 1973.

DEMİREL, Muammer; **İkinci Meşrutiyet Öncesi Erzurum'da Halk Hareketleri (1906-1907)**, Ankara, Kültür Bakanlığı Yayınları, 1990.

DRUMMOND, J. M.; **The Finance of Local Government, England and Wales**, London, George Allen & Unwin Ltd., 1952.

DU VELAY, A.; **Türkiye Maliye Tarihi**, Ankara, Der.: Maliye Bakanlığı, Tetkik Kurulu, No: 178, Damga Matbaası, 1978.

DURAN, Lütfi; **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜ Hukuk Fakültesi, 1977.

ENGELHARDT, Edward; **Tanzimat ve Türkiye,** İstanbul, Kaknüs Yay., 1999.

EN-NECCÂR, Cemil Musa; **İdaretü'l-Osmaniyye fî Vilayeti Bağdad 1869-1917**, Kahire, Mektebetu Medbuli, 1991.

FARLEY, J. Lewis; **Turkey**, London, Sampson Low, Son and Marston, 1866.

FELLONI, Giuseppe ve Guido Laura; **Genoa and the History of Finance, A Series of Firsts?,** Genova, 2004.

GOULD, E. R. L.; **Local Self-Government in Pennsylvania**, Baltimore, Published by John Hopkins University, 1883.

GÖRELİ, İsmail Hakkı; **İl idaresi,** Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 22-4, 1952.

GRICE, J.Watson; **National and Local Finance, A Review of the Relations Between The Central and Local Authorities in England, France, Belgium and Prussia, During The Nineteenth Century**, London, P.S. King & Son, Orchard House, Westminister, 1910.

GÜRAN, Tevfik; **Osmanlı Mali İstatistikleri: Bütçeler (1841-1918)**, Ankara, DİE Tarihi İstatistikler Dizisi, C. 7, Eylül 2003.

GÜRAN, Tevfik; **Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)**, Ankara, TTK Yay., XXV. Dizi-Sa. 8, 1989.

GÜVEMLİ, Oktay; **Türk Devletleri Muhasebe Tarihi (Tanzimat'tan Cumhuriyet'e)**, C. 3, İstanbul, Y.M.M. Odası Yay., 2000.

GRAHAM, J. C. and M. D. Warmington; **Taxation: Local and Imperial and Local Government**, London, P. S. King & Son, Orchard House, 1899.

HOCAOĞLU, Mehmet; **Abdülhamit Han'ın Muhtıraları (Belgeler)**, İstanbul, Oymak Yay., 1975.

HÜRMEN, Fatma Rezan; **Bürokrat Tevfik Biren'in II. Abdülhamid, Meşrutiyet ve Mütareke Hatıraları**, C: 1 ve C: 2, 1. Bsk., İstanbul, Pınar Yay., Mart 2006.

ISHI, Hiromitsu; **The Japanese Tax System**, Third Edition, New York, Oxford University Press, 2001.

ISSAWI, Charles; **An Economic History of the Middle East and North Africa**, New York, Columbia University Press, 1982.

ISSAWI, Charles; **The Fertile Crescent**, **1800-1914, A Documentary Economic History**, New York, Oxford University Press, 1988.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Ankara, TC Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama Koor. Kur. Baş. Yay., 2000.

İNALCIK, Halil; **Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi,** İstanbul, Eren Yay., 1993.

İNALCIK, Halil & Donald QUATAERT; **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi 1300-1600,** C: 1, İstanbul, Eren Yay., 2000.

KAL'A, Ahmet; **İstanbul Esnaf Tarihi Tahlilleri, İstanbul Esnaf Birlikleri ve Nizamları 1**, İstanbul, İBB Kültür İşleri Daire Başkanlığı, İstanbul Araştırmaları Merkezi, 1998.

KARACA, Ali; **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993.

KARAHANOĞULLARI, Onur; **Türkiye'de İdari Yargı Tarihi** (Doçentlik Çalışması), Ankara, İnternet Paylaşımı, 2005.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri, 1856-1861**, C. VI, 2. Bsk., Ankara, TTK, 1977.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri, 1861-1876**, C. VII, 2. Bsk., Ankara, TTK, 1977.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi, Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri, 1876-1907**, C: VIII, 2. Baskı, Ankara, TTK Basımevi, 1983.

KARATZOGLOU, John; **The Imperial Ottoman Bank in Salonica, The First 25 Years (1864-1890)**, İstanbul, Ottoman Bank and Research Archive Centre, 2003.

KASABA, Reşat; **Dünya İmparatorluk ve Toplum: Osmanlı Yazıları,** Çev. Banu Büyükkal, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2005.

KAYI, Kerem; **Bagdad, 1831-1869: Untersuchungen Zur Entwicklung Einer Osmaniscdihen Provinzhauptstadt im 19. Jahrhundert: Mit Bio-Bibliographischem Register**, Frankfurt am Main, Peter Lang AG, 2007.

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** 4. Bsk., İstanbul, Cem Yayınevi, 2000.

KHOURY, Dina Rizk; **Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Taşra Toplumu. Musul (1540-1834)**, Çev.. Ülkü Tansel, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1999.

KIRMIZI, Abdulhamit; **Abdülhamid'in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi (1895-1908)**, İstanbul, Klasik Yayınları, 2007.

KOCABAŞOĞLU, Uygur; **Majestelerinin Konsolosları, İngiliz Belgeleriyle Osmanlı İmparatorluğu'ndaki İngiliz Konsolosları (1580-1900)**, İstanbul, İletişim Yay., 2004.

KÖKSAL, Yonca ve Davut Erkan; **Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yay., 2007.

LI, Chuan Shih; **Central and Local Finance in China**, New York, Longmans, Green & Co., 1922.

LONGRIGG, Stephen Hemsley; **Four Centuries of Modern Iraq**, Oxford, The Clarendon Press, 1925.

MA'OZ, Moshe; **Ottoman Reform in Syria and Palestine**, **1840-1861: The Impact of the Tanzimat on Politics and Society**, London, Clarendon P., 1968.

Mahmud Celaleddin Paşa; **Mir'at-ı Hakikat**, C. 1, Haz.. İ. Miroğlu, M. Derin, M. Halacoğlu ve Ö. Akdaş, İstanbul, Tercüman 1001 Temel Eser, 1979.

MARUFOĞLU, Sinan; **Osmanlı Döneminde Kuzey Irak (1831-1914),** İstanbul, Eren Yay., 1998.

MCCARTHY, Justin; **Muslims and Minorities: The Population of Ottoman Anatolia and the End of The Empire**, New York, State University of New York, 1983.

MILLER, William; **The Ottoman Empire (1801-1913)**, London, Cambridge University Press, 1913.

MORAWITZ, Charles; **Türkiye Maliyesi**, Der. Maliye Tetkik Kurulu, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., No. 1978/188, 1978.

MOREL, Eugène; **Türkiye ve Reformları**, Çev. Sevim Belli, İstanbul, Süreç Yay., 1984.

Mustafa Nuri Paşa, **Netayic Ül-Vukuat: Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi**, C: III-IV, Ankara, Haz.: Neşet Çağatay, TTK Yay., 1980.

MUTLU, Abdullah; **Tanzimat'tan Günümüze Türkiye'de Vergileme Zihniyetinin Gelişimi**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, 2009.

MUTLUER, Kamil ve Erdoğan Öner; **Teoride ve Uygulamada Mahallî İdareler Maliyesi**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

NADARAOĞLU, Halil; **Mahallî İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 6. Bsk., İstanbul, Beta Yay., 1998.

ODGERS, William Blake; **Local Government**, London, Macmillan and Co., 1899.

ORTAYLI, İlber; **Osmanlı İmparatorluğu'nda Alman Nüfuzu**, 3. Bsk., İstanbul, İletişim Yayınları, 2002.

ORTAYLI, İlber; **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)**, Ankara, TTK Yay., 2000.

Osmanlı İmparatorluğu Devlet Muhasebe Sistemi: Merdiven Yönteminin Kullanım Alanları, İstanbul, T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2010 (Adsız).

Osmanlı Vergi Mevzuatı, Ankara, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başk., Yayın No: 1998/348, 1999 (Adsız).

ÖNCEL, Yenal; **Mahallî İdareler Maliyesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1998.

ÖNER, Erdoğan; **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Genişletilmiş 2. Bsk., Ankara, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yay., 2005.

ÖZBEK, Nadir; **Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar**, İstanbul, Tarih Vakfı/Emeklilik Gözetim Merkezi, 2006.

PAKALIN, Mehmet Zeki; **Maliye Teşkilatı Tarihi (1442-1930)**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yay., 1977.

PAMUK, Şevket; **Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme (1820-1913)**, 3. Bsk., İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yay., Mart 2005.

PEARS**,** Edwin; **Forty Years in Constantinople**, 3rd Ed., London, Herbert Jenkins Limited Arundel Place Haymarket, 1916.

PEHLİVAN, Osman; **Kamu Maliyesi**, Trabzon, Eser Ofset, 1998.

QUATAERT, Donald; **Anadolu'da Osmanlı Reformu ve Tarım (1876-1908),** Çev. N. Özok Gündoğan ve A. Zana Gündoğan, İstanbul, İşbankası Kültür Yay., 2008.

QUATAERT, Donald; **Osmanlı Devletinde Avrupa İktisadi Yayılımı ve Direniş (1881-1908)**, Çev. Sabri Tekay, Ankara, Yurt Yayınları, 1987.

QUATAERT, Donald; **The Ottoman Empire 1700-1922**, 2nd Ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

RAMSAY, William Mitchell; **Impressions of Turkey During Twelve Years' Wanderings,** London, Hodder and Stoughton, 1897.

RANADE, M.G.; **A Note on the Decentralization of Provincial Finance**, Poona, Dnyan Prakash Press, 1894.

RASİM, Ahmet; **Osmanlı Tarihi**, C. 6, Haz. Metin Hasırcı, İstanbul, Emre Yay., 2002.

RATHMANN, Lothar; **Berlin-Bağdat, Alman Emperyalizminin Türkiye'ye Girişi**, 2. Bsk., Haz.. Ragıp Zarakolu, İstanbul, Belge Yay., 1982.

SAKAOĞLU, Necdet; **20. Yüzyıl Başında Osmanlı Coğrafyası (1907-1908)**, İstanbul, Denizbank, 2007.

SCHERZER, Karl Von; **İzmir 1873**, Çev. İlhan Pınar, İzmir, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayını, Nisan 2001.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet; **Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)**, 2. Bsk., Ankara, TTK, 1999.

SEZEN, Tahir; **Osmanlı Yer Adları (Alfabetik Sırayla)**, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Yayın No. 21, 2006.

ŞENER, Abdüllatif; **Sona Doğru Osmanlı: Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar**, Ankara, Birleşik Yay., 2007.

ŞENER, Abdüllatif; **Osmanlı Maliyesinin Şeffaflaşması, Yayımlanan İlk Bütçeler,** İstanbul, Kapı Yay., 2009.

ŞENER, Abdüllatif; **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi,** İstanbul**,** İşaret Yayınları, 1990.

ŞEREF, Abdurrahman; **Tarih konuşmaları (Tarih Musahabeleri),** Yay. Haz. Eşref Eşrefoğlu, İstanbul, Kavram Yayınları, 1978**.**

TABAKOĞLU, Ahmet; **Türk İktisat Tarihi**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, İstanbul, Dergah Yay., Aralık 2005.

TEPEYRAN, Ebubekir Hâzim; **Hatıralar**, 2. Bsk., Yay. Haz. Faruk Ilıkan, İstanbul, Pera Turizm ve Ticaret A.Ş., 1998.

TERZİ, Arzu T.; **Hazine-i Hassa Nezareti**, Ankara, TTK Yay., 2000.

TOKAY, Gül; **Makedonya Sorunu: Jön Türk ihtilalinin Kökenleri: 1903-1908,** İstanbul, Afa Yayınları, 1996.

TOKSÖZ, Fikret vd.; **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti,** İstanbul, Tesev Yayınları, 2009.

TORTOP, Nuri; **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev Ve Kaynak Gölüşümü)**, Ankara, Todaie Enstitüsü, Yay. No. 263, 1996.

TURAL, Erkan; **Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa'da Devlet Sistemi**, İstanbul, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2009.

TURAL, Erkan; **Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi: II. Meşrutiyet Dönemi'nde Bürokratlar, İttihatçılar ve Parlamenterler,** İstanbul, TODAİE, 2009.

The Famine in Asia-Minor: Its History, Compiled from the Pages of the Levant Herald, İstanbul, The ISIS Press, 1989.

TÜİK**, İstatistik Göstergeler, 1923-2008**, Ankara, 2009.

TÜİK, **Türkiye İstatistik Yıllığı, 2009**, Ankara, 2010.

ULUATAM, Özhan; **Kamu Maliyesi,** 8. Bsk., Ankara, İmaj Yayınları, 2003.

ULUBELEN, Erol; **İngiliz Gizli Belgelerinde Türkiye, The British Documents on the Origin of the War 1896-1914**, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 1967.

UZUN, Ahmet; **İstanbul'un İaşesinde Devletin Rolü: Ondalık Ağnam Uygulaması (1783-1857),** Ankara, TTK Yay., 2006.

Vak'a-Nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi, C. XIII, Haz.: Münir Aktepe, Ankara, TTK Basımevi, 1990.

VARCAN, Nezih ve Tufan Çakır; **Kamu Maliyesi**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2003.

VINEBERG, Solomon; **Provincial and Local Taxation in Canada,** New York, Columbia University Longmans, Green & Co. Agents, 1912.

WEBER, Max; **The Theory of Social and Economic Organization**, Translated by. A. M. Henderson and Talcott Parsons, New York, Oxford University Press, 1947.

WHITMAN, Sidney; **Turkish Memories**, London. William Heinemann, 1914.

Yüzyıl Boyunca Danıştay 1868-1968, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1968 (Adsız).

MAKALELER

ABU-MANNEH, Butrus; "The Roots of the Ascendancy of Ali and Fu'ad Paşas at the Porte (1855-1871)", **Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu**, 31 Ekim-3 Kasım 1989, Ankara, TTK Yayını, 1994, s. 135-144.

ÁGOSTON, Gábor; "Administration, Central", **Encyclopedia of the Ottoman Empire**, Edit. Gábor Ágoston and Bruce Masters, New York, Facts on File, 2009, s. 10-13.

AKAR, Şevket Kamil; "Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması", **Yeni Türkiye Yay**., **Osmanlı 3**, İktisat, Ankara, 1999, s. 565-570.

AKARLI, Engin Deniz; "Osmanlı Devleti Avrupa Nüfusunun 1864-1876 Dini ve Coğrafi Bileşimi", **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi**, C. XII, S. 67-68, Nisan-Mayıs 1973, s. 50-53.

AKARLI, Engin Deniz; "Economic Policy and Budgets in Ottoman Turkey, 1876-1909", **Middle Eastern Studies**, Vol.: 28, No: 3, July 1992, s. 443-476.

AKTEPE, Münir; "Osmanlı İmparatorluğu'nun Islahı Hakkında İngiltere Elçisi Layard'ın II. Abdülhamid'e Verdiği Rapor", **Belgelerle Türk Tarihi Dergisi**, 1969, Sayı: 22, s. 13-27.

AKTÜRE, Sevgi; "Osmanlı Devleti'nde Taşra Kentlerindeki Değişimler", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi,** C. 4, İstanbul, İletişim Yay., 1985, s. 891-904.

AKYILDIZ, Ali; "II. Abdülhamid'in Çalışma Sistemi, Yönetim Anlayışı ve Babıâli'yle (Hükûmet) İlişkileri", **Osmanlı 2**, Ankara, Yeni Türkiye Yay., 1999, s. 286-297.

ALTUN, Muhsin; "Osmanlı Sayıştay'ından Cumhuriyet Sayıştay'ına Geçiş Sürecine İlişkin Bazı Belgeler", **Sayıştay Dergisi**, S. 41, 2001, s. 3-35.

AYDIN, Mahir*;* "Ahmed Arif Hikmet Beyefendi'nin Rumeli Tanzimat Müfettişliği ve Teftiş Defteri", **Belleten**, Nisan 1992, C. LVI, S. 215, s. 69-165.

BAER, Gabriel; "Landlord, Peasant and the Government in the Arab Provinces of the Ottoman Empire in the 19th and early 20th Centuries", Paris, **Économie et Sociétés dans l'Empire Ottoman, (fin du XVIII ^{e}-début du XX^{e} siécle) [Actes du Colloque de (1980. Strasbourg)],** Publiés par Jean-Louis Bacqué-Grammont, Paul Dumont, Centre National de la Recherch Scientifique (CNRS), 1983, s. 261-274.

BAŞ, Eyüp; "Çağdaş Arap Tarihçilere göre Bağdat'ta Osmanlı Yönetimi", İslam Medeniyetinde Bağdat (Medînetü's-Selam), **Uluslararası Sempozyum, 7-8-9 Kasım 2008**, C: 1, 1. Bsk., İstanbul, Marmara Üniv., İlahiyat Fak. Vakfı Yay., No:246, Mart 2011, s. 709-728.

BOSWORTH, R. J.; "Italy and the End of the Ottoman Empire", **The Great Powers and the End of the Ottoman Empire**, Ed. by Marian Kent, London, Taylor & Francis e-Library, 2005, s. 51-72.

BRIDGE, F.R.; "The Habsburg Monarchy and the Ottoman Empire", 1900-18, **The Great Powers and the End of the Ottoman Empire,** Edited by Marian Kent, London, Taylor & Francis e-Library, 2005, s. 31-49.

BÜLBÜL, Yaşar; "Klasik Dönem Osmanlı Muhasebe Sistemi", **Dîvân İlmi Araştırmalar**, 1999/1, S: 6, s. 151-182.

CANATAR, Mehmet ve Yaşar Baş; "Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi", **OTAM**, S: 9, 1998, s. 111-148.

CEYLAN, Ebubekir; "Bağdat Eyalet Meclisleri (1840-1872)", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, Ed.: Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., No: 2, 2008, s. 337-354.

CEZAR, Yavuz; "18 ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Taşrasında Oluşan Yeni Malî Sektörün Mahiyet ve Büyüklüğü Üzerine", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, S. 9, İstanbul, Nisan 1996, s. 89-143.

CEZAR, Yavuz; "Tanzimat'a Doğru Osmanlı Maliyesi", C: 4, İstanbul, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, 1985, s. 924-933.

CEZAR, Yavuz; "Tanzimat'ta Mali Durum", **İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Mecmuası**, Prof. Dr. Cavit Orhan Tütengil'in Anısına Armağan, Özel Sayı II, Cilt. 38, Sayı. 3-4, İstanbul, 1984, s. 291-342.

COŞGEL, Metin M. and Thomas J. Miceli; "Tax Collection in History", **University of Connecticut Economics Working Papers**, 2007, s. 1-31.

COŞKUN, Gülay; "Bütçe Uygulaması, Devlet Muhasebesi", **Devlet Bütçesi**, 1. Bsk., Eskişehir, Anadolu Üniverstesi, Açıköğretim Fakültesi Yay., No: 802, 2003, s.71-81.

ÇADIRCI, Musa; "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", **Belleten**, C. LIII, S. 206, TTK Yayını, 1989, s. 237-257.

ÇAKIR, Coşkun; "Tanzimat Dönemi Vergi Uygulamalarında Karşılaşılan Güçlükler ve 'Vergi İhtilalleri'", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C. 51, S. 1, 2001, s. 71-92.

DILKE, Charles W.; "Local Government among Different Nations", **Journal of the Statistical Society of London**, Vol. 37, No. 3, Sep. 1874, s. 313-326.

DÜŞÜNMEZ, Döndü; "Tanzimat Devrinde Kapı Kethüdalığı Müessesesi Hakkında Temel Bilgiler", **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S. 28, Güz 2010, s. 375-403.

ERKAN, Mehmet, Oğuzhan, AYDEMİR ve Cemal, ELİTAŞ; "An Accounting System Used Between 14th And 19th Centuries in the Middle East: The Merdiven (Stairs) Method", **11th World Congress of Accounting Historians Nantes**, July 19-22, April 2006, s. 1-29.

FOUCAULT, Michel; "Yönetimsellik", **Entellektüelin Siyasî İşlevi, Seçme Yazılar 1**, Çev. Ferda Keskin ve Osman Akınhay, İstanbul, Ayrıntı Yay., 2000, s. 264-287.

FULTON, L. Bruce; "France and the End of the Ottoman Empire," **The Great Powers and the End of the Ottoman Empire**, Edited by Marian Kent, London, Taylor & Francis e-Library, 2005, s. 137-164.

GENÇ, Mehmet; "Esham", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C. 11, Ankara, 1995, s. 376-380.

GENÇ, Mehmet ; "İltizam", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C. 22, Ankara, 2000, s. 154-158.

GENÇ, Mehmet; "Malikâne", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C. 27, Ankara, 2003, s. 516-518.

GENÇ, Mehmet; "Malikâne-Divani", **TDV İslam Ansiklopedisi**, C. 27, Ankara, 2003, s. 518-519.

GENÇ, Mehmet; "Osmanlı Maliyesinde Mukataa Kavramı", **Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler,** 1. Cilt, İstanbul, Ed.: Mehmet Genç & Erol Özvar, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2006, s. 57-64.

GERBER, Haim; "Tanzimat'a Yeni Bir Bakış: Kudüs Vilayeti", Çev: Hakan Kaynar, **Tanzimat- Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ed.: Halil İnalcık & Mehmet Seyitdanlıoğlu, İstanbul, Phoenix, Yayınevi, Eylül 2006, s. 171-186.

GOODNOW, Frank J.; "Local Government in Prussia. II", **Political Science Quarterly**, Vol. 5, No. 1, March 1890, s. 124-158.

GÖKBİLGİN, Tayyip; "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", **Belleten**, TTK, C. XXXI, Sayı. 121, Ocak, 1967, s. 93-111.

GÜLER, Birgül; "İl Özel İdare Harcamaları 1925-1990", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 4, S. 3, Mayıs 1995, s. 11-25.

GÜLER, Birgül; "Yerel Yönetimler Tarihine Yaklaşım Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, Mart 1993, s. 87-96.

GÜLER, Mahmut Selim ve Miraç Gülçiçek; "Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Tarihi Gelişimi", **Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi**, 1/11, 2006, s. 57-71.

GÜNEŞ, Gülsen; "Vergisel Uyuşmazlıkların Genel Görünümü ve Bireysel Boyutlu Vergisel Uyuşmazlıklar", **İstanbul Üniversitesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Prof. Dr. Sevim Görgün'e Armağan, 38. Seri, İstanbul, 1998, s. 256-286.

GÜRAN, Tevfik; "Ziraî Politika ve Ziraatte Gelişmeler", Ankara, **150. Yılında Tanzimat**, Haz.: Hakkı Dursun Yıldız, TTK Yay., VII. Dizi, S: 142, 1992, s. 219-233.

GÜRAN, Tevfik; "19. Yüzyıl Temettüat Tahrirleri", **Osmanlı Devleti'nde Bilgi ve İstatistik**, Ed.: Halil İnalcık & Şevket Pamuk, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000, s. 73-94.

GÜVEMLİ, Oktay; "Two Samples of the Recording Methods Used in Accounting Systems of the Ottoman Empire in 16th Century", **8th World Congress of Accounting Historians**, Madrid-Spain, Temmuz 2000, s. 7-33.

HEER, Clarence; "Relations Between Federal, State and Local Finances", **The American Economic Review**, **Supplement, Papers and Proceedings of the Forty-Eighth Annual Meeting of the American Economic Association**, Vol. 26, No. 1, March 1936, s. 174-181.

ISLAHI, Abdul Azim; "B. R. Ambedkar's Contribution to the History of Provincial Decentralization of Imperial Finance", **Great Indian Economists**, Vol. 3, Ed. D.K., New Delhi, Deep and Deep Publications, 2004, s. 321-329.

İNALCIK, Halil; "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", **Studies in Eighteenth Century Islamic History**, Ed. by. Thomas Naff, Roger Owen, Southern Carbondale, Illinois University, 1977, s. 27-52.

İNALCIK, Halil; "Tanzimat Nedir?", **Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, 2. Bsk., Halil İnalcık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2006. s. 13-35.

İNALCIK, Halil; "Tanzimat'ın Uygulaması ve Sosyal Tepkiler" , **Belleten**, C. XXVIII, S. 112, Ekim 1964, s. 623-690.

İNALCIK, Halil; "Turkey Between Europe and Middle East", **Perceptions, Journal of International Affairs**, Vol. III, No. 1, March-May 1998, s. 1-7.

KARAARSLAN, Erkan; "Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni", **Sayıştay Dergisi**, S. 54, Temmuz-Eylül 2004, s. 37-76.

KARAMAN, Kıvanç ve Şevket Pamuk; "Avrupa Devletleriyle Bir Karşılaştırma Osmanlı Bütçeleri ve Mali Yapının Evrimi", **Toplumsal Tarih**, S. 191, Kasım 2009, s. 26-33.

KAYA, Alp Yücel ve Yücel Terzibaşoğlu; "Tahrir'den Kadastro'ya 1874 İstanbul Emlak Tahriri ve Vergisi "Kadastro Tabir Olunur Tahrir-i Emlak", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar Dergisi**, S. 9 (249), Güz 2009, s. 9-57.

KAZGAN, Haydar; "Fuat Paşa'nın Sultan Abdülaziz'e Sunduğu Şubat 1862 Tarihli 1861 yılı Bütçe Gelir ve Giderleri Gerekçesi ve Yorumu", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, S. 3, Nisan 1992, s. 175-192.

KESKİN, Nuray E.; "Türkiye'de Yönetim Biliminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 41, S. 4, Aralık 2008, s. 1-25.

KILIÇ, Selda; "Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Osmanlı Valileri ve Valilik Kurumu", **Tarih Araştırmaları Dergisi** 2009, 28 (45), s. 43-62.

KILIÇ, Selda; "Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri", **A.Ü. Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi, Tarih Araştırmaları Dergisi**, S: 31, C: 20, Ankara, 2000, s. 193-207.

KIRMIZI, Abdulhamit; "19. Yüzyılda Osmanlı Taşra İdaresi", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, Ed. Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., No: 2, 2008, s. 299-319.

KIRMIZI, Abdulhamit; "Osmanlı Taşrasında Maliye Muamelatı Vilayet Raporlarında Kazaların Mali Sorunları", **Birinci İktisat Tarihi Kongresi**, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F, 7-8 Eylül 2007, s. 1-6.

KIYOTAKI, Keiko; "Ottoman State Finance: A Study of Fiscal Deficits and Internal Debt in 1859-63", **Working Paper**, No. 90/05, London, Department of Economic History London School of Economics, April 2005, s. 1-32.

KIYOTAKI, Keiko; "The Implementation of the Administrative Law of 1864 in the Province of Baghdad", **Acta Viennensia Ottomanica = Akten des 13. Ciepo-Symposiums (Comite International des Etudes Pre Ottomanes et Ottomanes) vom 21. bis 25. September 1998 in Wien [Comite International d'Etudes Pre-Ottomanes et Ottomanes],** Herausgegeben von Markus Köhbach, Gisela Prochazka-Eisl, Claudia Römer, Wien, Institut für Orientalistik, 1999, s. 215-221.

KUNERALP, Sinan; "Orta Anadolu'da Kıtlık (1873-1875)", **Tarih ve Toplum**, C. 13, S. 76, Nisan 1990, s. 54-56.

L. R. C.; "The Evolution of Provincial Finance in British India, by B. R. Ambedjar; Edwin R. A. Seligman (Review)", **Journal of the Royal Statistical Society**, Vol. 89, No: 3, May, 1926, s. 587-588.

LUXEMBURG, Rosa; "Emperyalizmin Mısır ve Osmanlı İmparatorluğu'na Girişi", Çev.: Ragıp Zarakolu ve Erol Özbek, Lothar Rathmann, **Berlin-Bağdat, Alman Emperyalizminin Türkiye'ye Girişi**, 2. Bsk., Haz.: Ragıp Zorakolu, İstanbul, Belge Yay., 1982, s. 171-190.

LUXEMBURG, Rosa; "Osmanlı İmparatorluğunda Ulusal Mücadeleler ve Sosyal Demokrasi", Çev. Erol Özbek ve Lothar Rathmann, **Berlin-Bağdat, Alman Emperyalizminin Türkiye'ye Girişi**, 2. Bsk., Haz.: Ragıp Zorakolu, İstanbul, Belge Yay., 1982, s. 191-205.

MARDİN, Şerif; "Tanzimat Fermanı'nın Manası Yeni Bir İzah Denemesi", **Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, 2. Bsk., Ankara, Phoenix Yayınları, 2006, s. 109-125.

MARUFOĞLU, Sinan; "Osmanlı Taşra Eyaletlerinde Para ve Finansman Sorunları. Musul, Bağdat ve Basra Eyaletleri Örneği", **Doğu Batı Düşünce Dergisi, Osmanlılar III**, S. 53, Ankara, 2010, s. 195-214.

MASTERS, Bruce; "The Political Economy of Aleppo in an Age of Ottoman Reform", **Journal of the Economic and Social History of the Orient**, Vol. 53, Numbers: 1-2, 2010, s. 290-316.

MASTERS, Bruce; "The 1850 Events in Aleppo. An Aftershock of Syria's Incorporation into the Capitalist World System", **International Journal of Middle East Studies**, Vol. 22, No.1, Feb. 1990, s. 3-20.

MORAWITZ, Charles; "National Debts of the World. -XII. The Public Debt of Turkey", **North America Review**, 175, 2 August 1902, s. 275-288.

NEUMANN, Christoph K.; "Selanik'te On sekizinci Yüzyılın Sonunda Masarif-i Vilayet Defterleri. Merkezî Hükûmet, Taşra İdaresi ve Şehir Yönetimi Üçgeninde Mali İşlemler", **Tarih Enstitüsü Dergisi**, S. 16, İstanbul, İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yay, 1998, s. 69-97.

NEWCOMER, Mabel; "Fiscal Relations of Central and Local Governments in Germany Under the Weimar Constitution", **Political Science Quarterly**, Vol. 51, No. 2, June 1936, s. 185-214.

ORTAYLI, İlber; "From the Ottoman Experiment in Local Government to the First Constitutional Parliament of 1876-77", **The Turkish Yearbook**, Vol. 21, 1982, s. 18-24.

ORTAYLI, İlber; "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler**", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler"**, C. 2, Ed. Vecdi Yavuz, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2005, s. 69-93.

ÖĞÜT, Tahir; "19. Yüzyılda Halep Vilayeti'nde Mahallî Meclisler," **Selçukludan Cumhuriyete Şehir Yönetimi,** Ed.: Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., No: 2, 2008, s. 355-376.

ÖKMEN, Mustafa; "Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Y. 3, S. 9-10, 2001, s. 1-42.

ÖNDER, İzzettin; "Maliye Politikası ve Ekonomik Kalkınma", **Maliye Politikası**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yay., 2004, s. 225-235.

ÖZBEK, Nadir; "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı ve Siyaset, 1876-1908", **Doğu Batı Düşünce Dergisi, Osmanlılar II**, S. 52, Ankara, 2010, s. 159-197.

ÖZBEK, Nadir; "Anadolu Islahatı, "Ermeni Sorunu" ve Vergi Tahsildarlığı, 1895-1908", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar**, S. 9, Güz 2009, s. 59-85.

ÖZBEK, Nadir; "İkinci Meşrutiyeti Hazırlayan Koşullar Rumeli'de Vergi Tahsilâtı ve Jandarma", **Toplumsal Tarih**, S. 183, Mart 2009, s. 46-50.

ÖZBEK, Nadir; "Osmanlı Taşrasında Denetim: Son Dönem Osmanlı İmparatorluğu'nda Jandarma (1876-1908)", **Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti,** Der. Evren Balta Paker ve İsmet Akça, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2010, s. 47-78.

ÖZBEK, Nadir; "Osmanlı İmparatorluğu'nda Gelir Vergisi: 1903-1907 Tarihli Vergi-i Şahsî Uygulaması", **Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar**, Bahar 2010, S: 10 (250), s. 43-80.

ÖZCAN, Gül Berna; "Local Economic Development, Decentralisation and Consensus Building in Turkey", **Progress in Planning,** 54, 2000, s. 199-278.

ÖZDEMİR, Bülent; "Selanik: 19. Yüzyılda Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetim Geleneğinin Değişimi", **Selçuklu'dan Cumhuriyet'e Şehir Yönetimi**, Ed. Erol Özvar & Arif Bilgin, İstanbul, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yay., No: 2, 2008, s. 321-336.

ÖZTÜRK, Said; "1042-1045/1632-1635 Yıllarına Ait Bosna Eyaleti Bütçesi", **Yeni Türkiye Yay**., **Osmanlı 3**, İktisat, Ed.: Güler Eren, Ankara, 1999, s. 158-168.

ÖZVAR, Erol; "Rum Eyaletine Ait H. 1043-44/M. 1634-35 Tarihli "Bütçe"nin Tahlili", **Yeni Türkiye Yay**., **Osmanlı 3**, İktisat, Ed.: Güler Eren, Ankara, 1999, s. 150-157.

PALMOWSKI, Jan; "Liberalism and Local Government in the Late Nineteenth – Century Germany and England", **The Historical Journal**, Vol. 45, No. 2, June 2002, s. 381-409.

POLATOĞLU, Aykut; "Turkish Local Goverment. The Need for Reform", **Middle Eastern Studies**, Vol. 36, No. 4, October 2000, s. 156-171.

RABINO, Joseph; "Some Statistics of Egypt", **Journal of the Statistical Society of London**, Vol: 47, No: 3, Sep. 1884, s. 415-467.

ROBINSON, Francis; "Municipal Government and Muslim Separatism in the United Provinces, 1883 to 1916", **Modern Asian Studies**, Vol. 7, No. 3, 1973, s. 389-441.

SAHİLLİOĞLU, Halil; "Yemen'in 1599-1600 yılı Bütçesi (3 Resim ile birlikte)", **Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan**, Ankara, TTK, 1985, s. 287-319.

SAHİLLİOĞLU, Halil; "Osmanlı İdaresinde Kıbrıs'ın İlk Yılı Bütçesi", **Belgeler**, C: 4, S: 7/8, 1967, s. 1-34.

SALIBA, Najib E.; "The Achievements of Midhat Pasha as Governor of the Province of Syria, 1878-1880", **International Journal of Middle East Studies**, Vol. 9, No. 3, October 1978, s. 307-323.

SARAÇOĞLU, Mehmet Safa; "Sitting Together: Local Councils of Vidin County as Domains of Hybridization (1864-1877), **CAS Working Paper Series,** No. 2/2009, Sofia, 2009, s. 3-35.

SATICI, Emre; "Meclis Üyeliğinden Paşa'lığa Tahir Ağa (Tanzimat sonrası Yerel Yönetimde Eşrafın Rolüne İlişkin Bursa'dan Bir Örnek)", **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, XXV/40, 2006, s. 225-244.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet; "Hüdâvendigâr Eyaletinde Tanzimat'ın Uygulanmasına Dair Bazı Notlar", **VII. Osmanlı Sempozyumu,** Ankara, Ertuğrul Gaziyi Anma ve Söğüt Şenliği Vakfı Yay. No. 7, 1993, s. 57-62.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet; "Tanzimat döneminde İmar Meclisleri", **Ankara Üniversitesi OTAM Dergisi**, S. 3, Ocak 1992, s. 323-332.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet; "Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilayeti Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S.2, Mart, 1996, s. 67-81.

SHAW, Stanford J.; "Local Administrations in the Tanzimat", **150. Yılında Tanzimat**, Ankara, TTK Yay., 1992, s. 33-49.

SHAW, Stanford J.; "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876", **International Journal of Middle East Studies**, Vol. 1, No. 1, Jan., 1970, s. 51-84.

SHAW, Stanford J.; "Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Vergi Sistemi", C: 4, İstanbul, **Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, 1985, s. 934-946.

SOMEL, Selçuk Akşin; "Constitution/Constitutional Periods", **Encyclopedia of The Ottoman Empire**, Edit. Gábor Ágoston and Bruce Masters, New York, Fact on File, 2009, s. 144-145.

SÖĞÜTLÜ, İlyas; "Jön Türk Düşüncesinde Modernlik ve Modernleşme", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl. 13, Osmanlılar 4, S. 54, Ağustos-Eylül-Ekim 2010, s. 219-242.

STANHOPE, Philip; "Osmanlı'da Reformlar (27 Eylül 1876)", Çev. Pars Tuğlacı, **Tarih ve Toplum**, S. 157, Çev.: Pars TUĞLACI, Ocak 1997, s. 20-22.

TEMPERLEY, Harold; "British Policy Towards Parlamentary and Constitutionalism in Turkey (1830-1914)", **The Cambridge Historical Journal**, Vol. IV, No. 2, 1933, s. 156-191.

TOPAL, A. Kadir ve Hasan Özyurt; "Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin Konsolidasyonu Eğilimleri ve İstanbul İçin Optimal Bir Plan Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 8, S. 4, Ekim 1999, s. 30-59.

TURAN, Şerafettin; "Enrico de Leone. L'Impero Ottomano Nel Primo Periodo Delle Riforme (Tanzimat) Secondo Fonti İtaliane (İtalyan Kaynaklarına Göre Reformların Birinci Döneminde (Tanzimat) Osmanlı İmparatorluğu)", **Belleten**, C. XLIV, S. 174, 1980, s. 375-388.

TÜRKER, Orhan; "Selanik'te 28-19 Nisan 1903 Olayları", **Tarih ve Toplum**, C. 31, S. 182, Şubat 1999, s. 27-30.

UZUN, Ahmet; "Tanzimat Döneminde Vergilere İlişkin Temel Sorunlar (1840-1860)", **İstanbul Üni. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Dergisi**, Prof. Dr. Arif Nemli'ye Armağan, 39. Seri, Yay. No. 84, 2000/2001, s. 89-110.

YAMEY, B. S.; "The Historical Significance of Double-entry Bookkeeping. Some non-Sombartian Claims", **Accounting, Business & Financial History**, Vol. 15, No. 1, March 2005, s. 77-88.

YILMAZ, Mehmet Serhat; "II. Meşrutiyet Öncesi Kastamonu'da Bir Ayaklanma Girişimi (1906)", **Karadeniz Araştırmaları**, Yaz 2011, Sayı: 30, s. 123-142.

TEZLER

AKAR**,** Şevket Kamil; "1876-1908 Yılları Bütçelerine Göre II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1998.

CEYLAN, Ebubekir; "Ottoman Centralization and Modernization in the Province of Baghdad 1831-1872", **Dissertation** (**PhD)**, Boğaziçi University, İstanbul, 2006.

EFE, Ayla; "Muhassıllık Teşkilatı", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2002.

ERDOĞDU, Abdullah Teyfur; "Dâhiliye Nezareti Teşkilat Tarihi (1836-1922)", Ankara, Hacettepe Üniv., SBE, Tarih ABD, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, 2005.

ERLER, Mehmet Yavuz; "Ankara ve Konya Vilayetlerinde Kuraklık ve Kıtlık (1845-1874)", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, SBE, Tarih ABD, Samsun, 1997.

GROSS, Max L.; "Ottoman Rule in the Province of Damascus (1860-1909)", Vol I**, Dissertation** (**PhD)**, Georgetown University, 1979.

GÜNEŞ, Mehmet; "Osmanlı Devleti'nde Muhtarlık Teşkilatının Kuruluşu ve Gelişimi (1829-1864)", **Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2009.

HUT, Davut; "Musul Vilayeti'nin İdarî, İktisadi ve Sosyal Yapısı (1864-1909)", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, M.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Yakınçağ Tarihi Bilim Dalı, İstanbul, 2006.

KURŞUN, Zekeriya; "Küçük Mehmed Said Paşa (Siyasî Hayatı, İcraatı ve Fikirleri) 1838-1914", **Yayınlanmamış Doktora Tezi,** Marmara Üniversitesi SBE Yakınçağ Tarihi ABD, İstanbul, 1991.

KIYOTAKI, Keiko; "Ottoman Land Policies in the Province of Baghdad (1831-1881)", **Dissertation** (**PhD)**, University of Wisconsin, Madison, 1997.

MA, Jun; "Revenue Production and Transaction Costs. Contractual Choices of Tax Collection", **Dissertation** (**PhD)**, The Faculty of The Graduate College at the University of Nebraska, Nebraska, 2002.

ÖZBAY, Rahmi Deniz; "Ondokuzuncu Yüzyılı İkinci Yarısında Osmanlı Maliyesi", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, SBE, İstanbul, 1992.

ÖZTEL, Muharrem; "II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Maliyesi", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Marmara Üni. SBE İktisat Tarihi Bilim Dalı, İstanbul, 2007.

RODED, Ruth; "Tradition and Change in Syria During the Last Decades of Ottoman Rule: The Urban Elite of Damascus, Aleppo, Homs and Hama, 1876-1918, University of Denver", **Dissertation** (**PhD)**, Denver, 1984.

SARAÇOĞLU, Mehmet Safa; "Letters From Vidin: A Study of Ottoman Governmentality and Politics of Local Administration, 1864-1877", **Dissertation** (**PhD)**, The Ohio State University, Ohio, 2007.

SERDAROĞLU, Serdar; "Osmanlı Devleti'nde İlk Banka: Dersaadet Bankası ve Poliçe İşlemleri", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi SBE İktisat Tarihi Bilim Dalı, 2011.

ŞAHİN, Burhan; "Cumhuriyet Öncesinde Kastamonu'nun İdari-Nüfus ve Etnik Yapısı (1839-1903)", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara, 1992.

ŞENER, Sefer; "Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Meclisler (1839-1913)", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul, 1997.

ULUTİN, Hasan Hakan; "Hüseyin Hilmi Paşa's Inspectorate General of Rumeli Provinces", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Fatih Universitesi SBE, İstanbul, 2001.

İNTERNET KAYNAKLARI

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, md. 12 ve md. 17 (http://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/01.Kanun/5018%20say%C4%B1l%C4%B1%20Kamu%20Mali%20Y%C3%B6netimi%20ve%20Kontrol%20Kanunu%20%28T%C3%BCrk%C3%A7e%29.pdf - S.E.T.: 20.08.2011).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003, md. 19 (http://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/01.Kanun/5018%20say%C4%B1l%C4%B1%20Kamu%20Mali%20Y%C3%B6netimi%20ve%20Kontrol%20Kanunu%20%28T%C3%BCrk%C3%A7e%29.pdf - S.E.T.: 20.08.2011).

5032 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, 2005, md. 3 ve md. 42 (http://www.migm.gov.tr/Kanunlar.aspx -S.E.T: 20.08.2011).

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, 30.12.2006, md. 278 ve md. 279 (http://www.sgb.gov.tr/Mevzuat/01.Kanun/5018%20say%C4%B1l%C4%B1%20Kamu%20Mali%20Y%).

5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi 13.1.2005, (http.//www.resmi-gazete.org/tarih/20050128-1.htm).

EKLER

EK 1 Edirne Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) –Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER			
MİLADİ MALÎ YIL	TAHMİN	TAHAKKUK	TAHSİL	TAHMİN	TAHAKKUK	TEDİYE	GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)
1863-64	106.727.579		107.596.150				
1864-65	117.240.446	116.493.815	112.173.938			71.745.000	1,56
1865-66		190.500.800	110.040.310			69.482.912	1,58
1866-67			113.838.056				
1867-68			140.026.465				
1868-69			158.314.292				
1869-70			125.236.775				
1870-71		130.331.655	108.195.344				
1871-72			131.298.148				
1872-73		230.070.226	142.009.284		32.416.486	29.845.466	4,76
1873-74	139.763.359	243.569.540	168.155.173		58.437.987	55.113.475	3,05
1874-75	150.437.413	217.555.514	152.942.300				
1875-76	145.527.004	249.931.119	145.955.194		184.682.109	140.656.498	1,04
1876-77	160.231.507	237.446.519	88.282.100				
1880-81		42.283.239					
1882-83		50.160.802	67.239.439		34.659.913	63.202.798	1,06
1883-84		46.601.410			41.510.843		
1884-85	56.826.298	90.217.845					
1886-87		60.890.201					
1887-88		68.168.217	67.137.057		72.532.305	58.913.179	1,14
1888-89	72.650.804	67.355.170	67.379.656		75.224.894	64.677.955	1,04
1889-90		75.227.954	75.842.780		74.867.879	60.835.843	1,25
1890-91		66.831.545	69.019.981		69.507.640	63.265.570	1,09
1891-92		75.503.141	76.248.764		63.696.139	68.625.433	1,11
1892-93		77.509.395	77.651.871		79.396.347	73.083.308	1,06
1893-94		67.969.183	68.446.995		72.232.231	67.300.094	1,02
1894-95		65.229.971	65.944.796		66.288.567	62.688.511	1,05
1895-96		70.201.941	70.079.141		73.334.979	62.234.936	1,13
1896-97		71.083.618	70.079.141		71.313.866	68.034.234	1,03
1897-98		66.841.199	63.907.455		70.872.527	54.466.720	1,17
1898-99		82.207.895	69.035.974		65.057.536	60.232.252	1,15
1899-00		75.268.768	72.481.753		71.550.529	66.173.529	1,1
1900-01		73.368.729	69.157.734		68.905.542	61.882.901	1,12
1901-02		73.591.989	73.834.341		66.833.625	63.889.729	1,16
1902-03	69.674.378	69.437.662	69.149.519	69.674.378	63.230.317	61.776.175	1,12
1903-04	57.474.189	55.000.000	68.904.341	71.046.045	91.200.000		
1905-06	62.635.100	72.797.232		81.299.000	95.458.729		
1908-09		77.950.320	100.042.959				
1909-10		111.695.596	91.380.971			126.341.331	0,72
1910-11		137.546.190	97.043.895			165.218.833	0,59
1911-12		137.944.252	104.793.689			179.674.537	0,58
1912-13		119.489.655	61.871.890			99.910.141	0,62

Not: Araştırma alanındaki dokuz vilayetin verilerinde, fevkalade gelir ve gider miktarlarına yer verilmemiş; sadece olağan gelir ve giderler dikkate alınmıştır. Bu tercihin gerekçesi, fevkalade gelirlerin aynı zamanda gider nitelikli, giderlerin de gelir nitelikli olması sebebiyle (örneğin, "hesab-ı cari" ve maarif ve menafi hisseleri); kullanılması halinde, bu verilerin bütçe miktarını suni bir şekilde şişirecek olmasıdır. Ayrıca farklı yıllara ait vilayet bütçeleri arasında karşılaştırma yapmak için bütçe bileşenlerinin birbirinden farklı olmaması gerektiği göz önüne alınmıştır.

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864).

BEO 2531/189786, 14.M.1323 (21.03.1905).

İ.HUS 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905).

MAD 11183; 11215; 13103; 13285; 13250; 13132; 13187; 13327; 13421; 13580; 13519.

ML.VRD.d 3480; 3526; 3712; 3852.

ML.d 1043; 1073; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

TFR.I.ED 3/274, 1321.2.12 (10.05.1903).

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Y.PRK.UM 59/93, 10.C.1320 (14.09.1902).

Y.MTV 250/79, 12.C.1321 (05.09.1903).

Y.MTV 279/3 01.Ş.1323 (01.10.1905).

Y.PRK.ML 4/60, 24.CA 1301 (22.03.1884).

İÜ.NEK 77098, R. 1303 (1887-1888).

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, Sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, Sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, Matbaa-i Âmire, İstanbul, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

Düstur, T:1, C: 5, s. 1078-1091.

1304 Salname-i Vilayet-i Edirne, Def'a 13, H. 1304, s. 252.

1287 Salname-i Vilayet-i Edirne, Def'a 1, H. 1287, s. 154-155.

EK 2 Selanik Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) –Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER			
MİLADİ MALÎ YIL	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TAHSİL**	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TEDİYE**	**GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)**
1863-64	82.564.855		92.122.366				
1864-65	100.967.402		91.462.857			34.099.000	2,68
1865-66			90.245.224			38.820.664	2,32
1866-67			95.164.878				
1867-68			114.470.466				
1868-69			124.587.367				
1869-70			99.509.003				
1870-71			104.600.174				
1871-72			121.554.425				
1872-73			102.350.100				
1873-74	112.181.657	174.104.271	112.064.258		102.663.930	72.704.334	1,54
1874-75	116.179.700	161.015.890	77.717.100				
1875-76	74.414.714	116.352.033	77.604.777		83.655.546	70.354.449	1,1
1876-77	77.635.805	106.008.472	55.440.600				
1880-81		82.243.011			45.831.582		
1882-83		67.244.332			44.099.472		
1883-84		62.010.637			54.124.010		
1884-85	60.600.213	117.302.597					
1887-88		75.572.067	75.587.419		76.789.769	65.381.050	1,16
1888-89	78.829.329	73.368.174	70.314.537		55.384.841	51.456.391	1,37
1889-90		79.194.701	74.512.042		60.785.778	54.474.889	1,37
1890-91		73.430.714	62.828.114		55.664.540	48.355.624	1,3
1891-92		83.610.569	81.615.580		53.904.457	58.493.586	1,4
1892-93		80.097.783	81.355.162		60.932.826	57.266.381	1,42
1893-94		78.386.527	78.370.481		50.897.553	51.676.020	1,52
1894-95		71.829.649	72.033.615		49.794.205	50.033.157	1,44
1895-96		73.953.463	73.064.140		70.025.425	52.953.322	1,38
1896-97		75.795.855	70.682.240		53.224.815	46.202.715	1,53
1897-98		70.270.380	70.641.423		93.235.107	51.926.336	1,36
1898-99		73.598.702	73.042.033		47.940.135	43.784.399	1,67
1899-00	74.066.500	76.331.496	74.738.529		52.180.285	45.584.977	1,64
1900-01	78.720.697	70.052.091	70.743.681		53.533.801	52.474.092	1,35
1901-02		71.404.021	68.217.724		45.034.976	47.267.285	1,44
1902-03		67.352.149	62.329.511		55.713.686	65.099.654	0,96
1903-04	41.123.380	76.805.468	71.407.681	63.749.780			
1904-05	79.286.362	73.135.215	70.287.325	112.738.308			
1905-06	64.041.802	80.098.321	71.457.699	94.897.679	90.188.978	88.557.372	0,81
1906-07	77.922.050		78.646.086	109.736.743			
1907-08	77.707.326	80.525.294	80.321.750	113.441.757			
1908-09	79.807.563	71.125.306	89.915.564	124.522.429		94.014.822	0,96
1909-10	81.256.479	163.796.393	105.008.501	125.338.984		98.742.883	1,06
1910-11		152.741.647	103.604.887			111.493.740	0,93
1911-12		144.975.837	111.376.543			125.799.386	0,89
1912-13		123.992.177	52.869.480			57.192.112	0,92

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864).

ML.VRD.d 3480; 3712; 3852.

MAD 11183; 11215; 13285; 13132; 13103; 13327; 13421; 13580; 13519.

ML.d : 1043; 1073; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

Y.PRK.ŞD 3/36, 21.S.1321 (19.05.1903); **Y.PRK.ML** 24/41 15 Z 1321 (03.03.1904); **Y.PRK.ML** 28/18, 28.M.1325 (13.03.1907); **Y.PRK.ML** 28/12, H. 1324 (1906-07); **Y.PRK.ML** 4/60, 24.CA 1301 (22.03.1884); **Y.PRK.UM** 59/93, 10.C.1320 (14.09.1902); **Y.PRK.MK** 12/18, H. 1320 (1902-03).

TFR.I.A. 17/1610, 8 M 1322 (25.03.1904).

TFR.I.d 164; H. 1324 (1906-07); **TFR.I.d** 170, H.1323 (1905-06); **TFR.I.d**. 175, H. 1325 (1907-08).

TFRF.I.SL 19/1878, H. 01.7.1321 (23.09.1903); **TFR.I.SL** 23/2203, H. 29.07.1321 (21.10.1903); **TFR.I.SL** 135/13445, 14.1.1325 (27.02.1907); **TFR.I.SL** 196/19578, H. 27.8.1326 (24.09.1908); **TFR.I.SL** 137/13625, H. 2.2.1325 (17.03.1907); **TFR.I.SL** 106/10557, H. 24.03.1324 (18.05.1906); **TFR.I.SL** 63/6208, 27.11.1322 (02.02.1905); **TFR.I.SL** 209/20844, 9 Mayıs 1325 (22.05.1909).

TFR.I.UM 16/1579, H. 1324 (1906-07); **TFR.I.UM** 23/2210, H. 1325 (1907-08); **TFR.I.UM** 16/1571, H. 28.12.1324 (12.02.1907); **TFR.I.UM** 29/2895, H. 1327 (1909-10); **TFR.I.UM** 16/1575, H. 1324 (1906-07); **TFR.I.UM** 29/2895 , H. 1327 (1909-10).

A.DVNSNZAM.d 12, H. 1324, (1906-07), s. 10.

İÜ.NEK 77098, R. 1303 (1887-1888).

Archives Du Ministère des Affaires Étrangères, Nouvelle Serie, No: 412 ve 413 **(Fransız Dışişleri Bakanlığı Arşivleri).**

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Düstur, T:1, C: 5, s. 1078-1091.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

1311 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 12, H. 1311, s. 523.

1322 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, H. 1322, s. 489.

EK 3 Aydın Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) –Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER			
MİLADİ MALÎ YIL	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TAHSİL**	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TEDİYE**	**GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)**
1863-64	128.905.161		66.425.128				
1864-65	158.919.777		81.963.167				
1865-66			63.269.340			23.402.613	2,7
1866-67			69.975.905				
1867-68			81.642.984				
1868-69			78.911.424				
1869-70			73.082.440				
1870-71			70.908.523				
1871-72		133.297.086	88.906.629			51.004.711	1,74
1872-73		151.701.033	75.048.089		65.708.025	52.915.576	1,42
1873-74	90.789.433	186.327.961	97.226.885		99.854.712	70.402.920	1,38
1874-75	90.388.021		105.689.100				
1875-76	91.002.146	173.315.495	99.954.534		149.817.611	98.133.806	1,02
1876-77	95.147.175	181.838.865	81.439.200				
1877-78			94.447.802			88.021.491	1,07
1878-79			133.958.968				
1880-81		80.791.280			80.030.054		
1881-82	93.400.838						
1882-83		88.401.397			92.310.434		
1883-84	63.039.089	80.455.954			80.455.954		
1884-85	85.162.601	185.774.810					
1885-86		89.743.365					
1886-87		102.851.609					
1887-88		101.969.516	96.854.899		63.136.081	43.180.585	2,24
1888-89	106.674.581	110.087.278	101.653.752		55.364.430	46.397.150	2,19
1889-90		113.607.114	114.862.726		34.178.750	46.221.955	2,49
1890-91		100.651.105	90.907.557		35.068.730	39.808.317	2,28
1891-92	107.200.452	114.220.252	116.864.981		39.240.558	40.349.902	2,9
1892-93		107.742.461	108.848.650		37.687.325	39.294.408	2,77
1893-94	112.778.945	110.110.496	100.780.139		35.990.323	38.120.701	2,64
1894-95	110.723.050	99.071.106	92.359.507		40.457.595	41.329.307	2,23
1895-96	104.081.647	106.469.030	97.394.738		63.219.805	49.296.254	1,98
1896-97		99.477.084	100.932.551		50.651.890	51.145.548	1,97
1897-98	102.498.006	113.420.004	108.804.323		51.354.149	49.966.873	2,18
1898-99	109.635.990	124.227.201	107.497.699		55.215.895	48.351.227	2,22
1899-00		126.871.993	121.350.042		53.284.585	48.184.016	2,52
1900-01	106.887.766	118.206.922	109.619.062		53.454.806	48.807.488	2,25
1901-02		119.293.913	114.823.849		51.064.050	49.069.875	2,34
1902-03	102.217.333	119.153.531	111.807.376	71.251.000	51.110.098	44.925.460	2,49
1903-04			104.517.671				
1905-06	108.028.200			100.907.503			
1906-07	103.377.500			114.057.200			
1908-09	109.617.200	125.790.581	127.214.111				
1909-10		237.836.681	143.793.767			37.027.045	3,88
1910-11		274.540.967	145.765.888			67.196.330	2,17
1911-12		266.920.474	167.173.309			69.549.065	2,4
1912-13			215.880.170				

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864), **İ.HUS** 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905).

MAD 11183; 11215; 13285; 13132; 13301; 13103; 13234; 13220; 13252; 13268; 13421; 13580; 13519.

ML.d : 1043; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

ML.VRD.d 3480; 3712; 3852.

BEO 2813/210942, 29.S.1324 (24.04.1906); **BEO** 2622/196629, 12.Ca.1323 (15.07.1905).

BEO 2795/209614, 8.S.1324 (03.04.1906).

Y.PRK.ML 4/60, 24.Ca.1301 (22.03.1884).

Y.PRK.UM 60/3, 25.C.1320 (09.09.1902).

FO 195/1850, 25 June 1894.

FO 195/1899, 11 July 1895.

FO 195/1946, 30 Dec. 1896.

FO 195/2030, 6 June 1898.

FO 195/2065, 30 Oct. 1899.

İÜ.NEK 77098, R. 1303 (1887-1888).

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire**,** Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

Düstur, T:1, C: 5, s. 1078-1091.

1298 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 3, H. 1298, s. 175.

1300 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 5, H. 1300, s. EK 1.

1301 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 6, H.1301, s. 234-35.

1302 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 7, H. 1302, s. 206-07.

1303 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 9, R. 1303, s. 168.

1308 Aydın Vilayetine Mahsus Salname, Def'a 13, C: 2, H. 1308, s. 532.

1312 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 15, H. 1312, s. 533.

1317 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 20, s. 487.

1320 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 22, H. 1320, s. 430.

1326 Salname-i Vilayet-i Aydın, Def'a 25, H. 1326, s. 759.

EK 4 Hüdavendigar Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) –Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER		
MİLADİ MALÎ YIL	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TAHSİL**	**TAHAKKUK**	**TEDİYE**	**GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)**
1862-63					34.152.625	
1863-64	102.853.209		51.857.681			
1864-65	112.559.419		66.022.056			
1865-66			57.685.491		36.293.160	1,59
1866-67			64.190.569			
1867-68			81.523.872			
1868-69			85.812.717			
1869-70			81.516.452			
1870-71		94.128.681	76.946.648			
1871-72		107.663.826	70.651.622		53.152.102	1,33
1872-73			71.963.465			
1873-74	88.271.758	157.325.622	86.920.184	36.691.726	30.075.164	2,89
1874-75	87.410.908	159.374.509	79.366.700			
1875-76	88.452.457		78.646.600			
1876-77	80.218.622	148.668.802	57.380.600			
1877-78			86.181.139		74.154.561	1,16
1879-80	110.934.047					
1880-81		70.806.347		65.239.797		
1881-82						
1882-83		53.081.442		53.220.788		
1883-84	36.212.932	49.582.216		49.582.216		
1884-85	52.153.373	102.080.033				
1885-86						
1886-87	47.249.725	52.741.598				
1887-88		63.577.254	52.047.192	49.302.088	31.738.285	1,64
1888-89	81.326.599	82.287.927	71.110.266	44.446.792	43.808.288	1,62
1889-90		77.703.257	76.517.752	31.908.324	34.559.372	2,21
1890-91	83.100.971	74.578.842	76.529.432	30.224.628	32.701.700	2,34
1891-92	76.290.771	82.811.466	85.307.894	34.802.985	33.878.917	2,52
1892-93	82.556.946	85.128.486	83.304.380	35.361.821	35.624.010	2,34
1893-94	84.786.612	82.653.131	82.798.636	33.263.026	33.977.012	2,44
1894-95	84.268.291	74.529.664	73.058.343	34.245.022	34.914.016	2,09
1895-96	80.986.669	79.464.301	78.935.632	33.899.744	33.238.908	2,37
1896-97	78.945.848	77.897.065	76.262.510	34.335.189	33.512.687	2,28
1897-98		87.816.289	83.812.707	36.310.487	34.511.560	2,43
1898-99		90.156.368	87.834.373	35.278.444	35.958.306	2,44
1899-00		92.918.232	89.571.398	35.609.087	34.948.106	2,56
1900-01		88.161.328	93.727.268	34.132.796	32.630.682	2,87
1901-02	94.737.916	92.739.975	102.983.158	31.258.359	33.773.753	3,05
1902-03	95.050.553	102.630.761	88.033.146	34.597.683	32.436.880	2,71
1903-04	93.849.898		93.211.631			
1904-05	97.098.703					
1905-06	97.565.912					
1906-07	104.555.390		111.379.809			
1907-08	112.279.532					
1908-09		84.986.625	88.689.010			
1909-10		151.769.935	93.331.766		27.261.053	3,42
1910-11		188.111.059	106.477.653		34.676.478	3,07
1911-12		189.889.215	106.385.133		38.596.206	2,76
1912-13			132.927.000			

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864); **ML.VRD.d** 3475, 3480, 3712, 3852.

MAD 13285; 13132; 13103; 13301; 13306; 13421; 13580; 13519.

ML.d 1004, 1043; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

İ.HUS 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905); **Y.PRK** ML 4/60, 24.Ca.1301 (22.03.1884); **Y.EE** 25/103, R. 1286 (1870-71).

FO 195/1838, 3 Oct 1894; **İÜ.NEK** 77098, R. 1303 (1887-1888).

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Düstur, T: I, C: 5, s. 1078-1091.

Necdet Sakaoğlu, **20. Yüzyıl Başında Osmanlı Coğrafyası (1907-1908)**, İstanbul, Denizbank, 2007, s. 132.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

1296 Salname-i Vilayet-i Hüdavendigar, Def'a 10, H. 1296, s. 174-75

1301 Sene-i Hicriyesine Mahsus Salname-i Hüdavendigar, Def'a 12, s. 198-200.

1303 Sene-i Hicriyesine Mahsus Salname-i Vilayet-i Hüdavendigar, Def'a 13, s. 98.

1306 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 17, 1306 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir, s. 220.

1307 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, 1307 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir, s. 234.

1310 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 19, H. 1310, s. 467

1311 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 20, H. 1311, s. 304-305;

1312 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 21, H. 1312, s. 368

1313 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 22, s. 126.

1314 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 23, H. 1314, s. 324-325.

1319 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 28, H. 1319, s. 336.

1320 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 29, h. 1320, s. 350.

1321 Hüdavendigar Vilayeti Salname-i Resmîyesi, H. 1321, Def'a 30, s. 352.

1322 Hüdavendigar Vilayeti Salanme-i Resmîyesi, H. 1322, Def'a 31, s. 328.

1323 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 32, H. 1323, s. 340-341.

1324 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 34, H. 1324, s. 230-231.

1325 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, 1325, 34. Def'a, s. 342.

EK 5 Konya Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) –Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER			
MİLADİ MALÎ YIL	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TAHSİL**	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TEDİYE**	**GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)**
1863-64	43.822.250		33.062.965				
1864-65	58.824.428		37.544.836				
1865-66			38.994.150			19.954.515	1,95
1866-67			46.690.030				
1867-68			49.364.849				
1868-69			45.741.403				
1869-70	50.232.210		46.159.707				
1870-71			52.982.050				
1871-72			59.748.210				
1872-73		77.004.444	53.692.901		18.990.930	16.929.408	3,17
1873-74	55.116.324	75.946.629	51.142.326		19.972.856	15.183.089	3,37
1874-75	57.384.698	74.987.761	35.085.600				
1875-76	50.268.003		43.579.800				
1876-77	48.367.481	98.172.270	42.109.700				
1877-78	44.457.129						
1879-80	35.835.152			39.701.640			
1880-81		46.500.605			46.827.064		
1881-82							
1882-83		45.573.350			37.665.066		
1883-84		44.726.756			41.954.638		
1884-85	45.829.716	89.988.532					
1885-86							
1886-87							
1887-88		39.763.956	35.004.722		24.931.415	18.239.262	1,92
1888-89	50.442.724	50.661.183	34.628.092		27.461.344	21.809.308	1,59
1889-90		44.927.702	37.657.092		32.957.156	24.155.853	1,56
1890-91		45.473.529	44.499.282		24.397.362	25.297.716	1,76
1891-92		49.044.193	48.432.734		30.096.795	26.155.274	1,85
1892-93	48.730.910	49.768.707	44.366.638		24.620.291	23.118.421	1,92
1893-94	49.461.041	50.385.576	48.529.802		22.044.806	24.194.740	2,01
1894-95		49.518.575	46.158.339		22.657.117	23.594.876	1,96
1895-96		49.483.074	48.631.601		24.179.433	21.279.736	2,29
1896-97		47.564.601	49.326.102		23.817.279	20.579.525	2,40
1897-98		45.105.500	54.217.918		20.634.164	19.150.204	2,83
1898-99		50.129.010	50.063.749		20.270.937	19.003.254	2,63
1899-00	87.500.000	49.064.509	53.148.616		19.341.537	19.488.276	2,73
1900-01		54.073.698	54.081.206		18.074.137	19.011.033	2,84
1901-02		56.622.722	56.880.224		19.881.049	19.690.952	2,89
1902-03	49.948.900	55.245.817	55.891.613	29.375.000	23.619.730	17.254.312	3,24
1903-04			50.035.358				
1904-05							
1905-06							
1906-07	69.700.000						
1907-08							
1908-09		72.592.400	65.304.266				
1909-10		143.186.577	89.658.376			23.315.003	3,85
1910-11		153.657.840	92.354.703			31.227.173	2,96
1911-12		151.133.274	87.818.579			30.563.373	2,87
1912-13			121.267.740				

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864).

ML.VRD.d 3475; 3480; 3712; 3852.

MAD 13285; 13132; 13103; 13331; 13314; 13421; 13580; 13519.

ML.d 1043; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

İ.DH 638/44376, 4.B.1288 (19.09.1871).

İ.HUS 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905).

DH.MUİ 48/2, 8.Z.1327 (21.12.1909).

Y.PRK.UM 59/119, 24.C.1320 (28.09.1902).

Y.MTV 195/76, 16.C.1317 (22.10.1899).

Y.PRK.ML 4/60, 24.CA 1301 (22.03.1884).

Y.PRK.ML 22/53, 1319.L.14 (24.01.1902).

FO 195/1838, 3 Oct. 1894.

İÜ.NEK, No: 77098, R. 1303 (1887-1888).

Konya Vilayetine Dair Umumi İstatistik, **İÜ.NEK**, No: 09379 DA, H. 1316-17.

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

Düstur, T: I, C: 5, s. 1078-1091.

Musa Şaşmaz, "İngiliz Konsolosu Stewart'ın Konya Vilayeti'ne Dair Genel Raporu (1879)", **Konya Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 12, s. 85.

1286 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a 2, H. 1286, s. 132.

1295 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a 11, H. 1295, s. 111.

1310 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a, 24, H. 1310, s. 254.

1322 Konya Vilayeti Salnamesi, Def'a 29, H. 1322, s. 267.

EK 6 Kastamonu Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) –Kuruş-

GELİRLER				GİDERLER			
MİLADİ MALÎ YIL	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TAHSİL**	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TEDİYE**	**GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye**
1863-64	39.058.198		30.237.610				
1864-65	31.738.959		31.553.603				
1865-66			32.021.380			18.927.93	1,69
1866-67			33.568.832				
1867-68			36.265.195				
1868-69			34.462.470				
1869-70	33.533.445		35.372.017				
1870-71	33.455.565		38.152.360				
1871-72		44.525.913	41.483.909			25.150.97	1,65
1872-73		51.535.339	44.293.345		22.423.349	18.491.10	2,4
1873-74	43.656.307	53.165.192	42.984.589				
1874-75	45.319.321		46.011.900				
1875-76	47.407.879		40.607.500				
1876-77	43.433.096		34.868.556				
1877-78			39.182.529			31.666.60	1,24
1878-79	43.167.827						
1879-80							
1880-81		33.782.574			33.046.447		
1881-82							
1882-83		38.961.790			32.179.117		
1883-84		39.504.454			34.242.272		
1884-85	39.701.031	68.971.850					
1885-86							
1886-87							
1887-88		35.509.928	32.616.223		23.750.629	20.085.36	1,62
1888-89	38.110.104	41.889.264	40.518.762		27.039.335	23.195.58	1,75
1889-90		35.359.755	38.906.693		21.812.446	24.125.62	1,61
1890-91		37.659.469	37.775.322		19.708.340	23.210.62	1,63
1891-92		38.470.782	39.411.337		23.057.215	23.941.07	1,65
1892-93	38.857.465	38.934.257	38.026.338	20.008.720	26.635.643	25.943.04	1,47
1893-94	37.194.478	41.370.349	38.363.046		20.348.322	22.787.47	1,68
1894-95	39.496.724	38.458.385	37.220.137		20.885.535	23.222.31	1,6
1895-96		39.291.528	35.297.098		25.537.050	24.492.01	1,44
1896-97	38.464.806	35.374.338	34.831.812		20.128.654	21.262.34	1,64
1897-98		35.093.771	33.284.888		19.157.954	17.134.03	1,94
1898-99		37.756.770	40.609.153		24.981.763	20.928.81	1,94
1899-00	36.532.986	40.925.929	46.334.574		16.140.637	21.535.36	2,15
1900-01		39.065.983	41.301.723		18.982.621	19.629.97	2,1
1901-02		38.737.217	38.124.812		23.596.928	21.125.14	1,8
1902-03	29.995.723	37.660.350	37.733.532	27.534.469	20.817.284	16.688.04	2,26
1903-04	43.617.044		35.217.887				
1906-07							
1907-08							
1908-09		35.020.317	36.006.668				
1909-10		59.270.515	36.864.732			14.227.42	2,59
1910-11		58.925.113	35.665.455			18.448.15	1,93
1911-12		59.573.406	37.927.100			20.353.14	1,86
1912-13			46.946.000				

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864).

MAD 11183; 13285; 13132; 13103; 13183; 13201; 13208; 13248; 13421; 13580; 13519.

ML.d 1043; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

ML.VRD.d 3475; 3480; 3712; 3852.

İ.HUS 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905).

Y.PRK.ML 4/60, 24.Ca 1301 (22.03.1884).

Y.PRK.UM 60/18, 28.C.1320 (02.10.1902).

İÜ.NEK 77098, R. 1303 (1887-1888).

Düstur, T: I, C: 5, s. 1078-1091.

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

1286 Salname-i Vilayet-i Kastamonu, Def' a 1, H. 1286, s. 104-110.

1287 Salname-i Vilayet-i Kastamonu, Def' a 2, H. 1287, s. 114-122.

1296 Salname-i Vilayet-i Kastamonu, Def'a 11, H. 1296, s. 124.

1310 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 16, H. 1310, s. 542-543.

1311 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 17, H. 1311, s. 290-293.

1312 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, H.1312, s. 338-341.

1314 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 19, H. 1314, s. 470-473.

1317 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 20, H. 1317, s. 346-347.

1321 Kastamonu Vilayeti Salnamesi, Def'a 21, H. 1321, s. 382-383.

EK 7 Erzurum Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) -Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER			
MİLADİ MALÎ YIL	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TAHSİL**	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TEDİYE**	**GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)**
1863-64	25.404.901		28.250.314				
1864-65	43.173.393		34.050.903				
1865-66			31.778.021			26.019.726	1,22
1866-67			32.811.592			40.605.731	0,81
1867-68			35.118.517				
1868-69			31.644.541				
1869-70			31.192.183				
1870-71			34.308.109				
1871-72		61.000.451	40.920.443			41.080.401	1
1872-73			39.441.920				
1873-74	44.792.725		54.901.963			52.242.550	1,05
1874-75	47.242.147		43.506.100				
1875-76	45.885.885		43.433.000				
1876-77	44.947.823		35.814.000				
1877-78							
1878-79							
1879-80							
1880-81		25.248.915			24.032.848		
1881-82	30.729.272						
1882-83		20.422.850			18.607.778		
1883-84		19.152.696			18.753.811		
1884-85	32.507.335						
1885-86							
1886-87							
1887-88		23.406.854	26.536.799		33.681.975	25.237.161	1,05
1888-89	24.001.902	25.028.997	23.441.973		25.552.980	23.749.607	0,99
1889-90		24.901.682	24.171.718		22.759.556	23.385.285	1,03
1890-91		25.245.912	24.936.226		22.562.615	21.519.209	1,16
1891-92		24.559.477	24.610.101		24.553.628	23.075.249	1,07
1892-93		26.575.482	25.381.792		25.628.611	25.451.458	1
1893-94		33.251.039	27.359.558		27.104.661	27.795.405	0,98
1894-95	32.663.235	32.266.857	30.036.067	22.984.702	23.394.880	31.457.434	0,95
1895-96	25.268.040	25.784.111	25.032.565	26.605.486	28.286.972	26.171.611	0,96
1896-97	24.232.181	24.442.055	25.057.161		28.389.313	25.365.109	0,99
1897-98	23.885.000	28.926.386	23.117.292		26.282.039	23.545.289	0,98
1898-99	26.428.972	30.652.838	26.578.160		29.349.902	27.840.480	0,95
1899-00		30.478.862	30.287.835		23.070.761	30.134.735	1,01
1900-01	28.923.665	32.524.020	27.700.026		22.870.293	28.571.238	0,97
1901-02		26.887.173	27.002.371		27.794.921	27.151.295	0,99
1902-03	26.847.600	29.170.283	24.592.560	30.867.600	26.770.895	23.941.743	1,03
1903-04			24.940.471				
1906-07							
1907-08							
1908-09		40.944.720	41.936.248				
1909-10		58.607.228	41.725.591			35.843.544	1,16
1910-11		73.124.371	39.169.436			45.654.466	0,86
1911-12		73.767.389	45.861.767			64.326.948	0,71
1912-13			53.069.380				

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864).

MAD 13285; 13103; 13183; 13299; 13304; 13421; 13580; 13519; 21264.

ML.d 1043; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

ML.VRD.d 3712, 3480, 3852.

DH.MKT 2613/97, 22 C 1326 (02.07.1908).

İ.HUS 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905).

ŞD 369/89, 17.Z.1314 (19.05.1897).

Y.PRK.ML 4/60, 24.Ca 1301 (22.03.1884).

Y.PRK.ML 22/54, 14.L.1319 (24.01.1902).

Y.PRK.UM 60/2, 25.C.1320 (29.09.1902).

Düstur, T: I, C: 5, s. 1078-1091.

İÜ.NEK 77098, R. 1303 (1887-1888).

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

KARACA, Ali; **Anadolu Islahatı ve Ahmet Şakir Paşa (1838-1899)**, İstanbul, Eren Yay., 1993, s. 86-89.

1299 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 9, H. 1299, s. 150.

1312 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 12, H. 1312/ R. 1310, s. 265.

1315 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 13, H. 1315/R.1313, s. 289.

1317 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 14, H. 1317/R. 1315, s. 319.

1318 Salname-i Vilayet-i Erzurum, Def'a 15, H. 1318/R. 1316, s. 437

EK 8 Halep Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) -Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER			
MİLADİ MALİ YIL	TAHMİN	TAHAKKUK	TAHSİL	TAHMİN	TAHAKKUK	TEDİYE	GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)
1863-64	43.829.026		23.461.182				
1864-65	49.054.416		30.907.391				
1865-66			31.441.218			27.961.399	1,12
1866-67			33.232.668				
1867-68			32.918.896				
1868-69			36.399.142				
1869-70			33.957.558				
1870-71			27.769.199				
1871-72		82.958.266	44.984.854			30.106.947	1,49
1872-73			34.575.471				
1873-74	38.604.387	108.058.262	36.732.929		50.433.747	34.029.401	1,08
1874-75	37.150.020	107.333.045	34.112.871			29.812.430	1,14
1875-76	36.271.655		44.382.300				
1876-77	34.973.867	115.327.892	27.774.600				
1877-78			45.590.919			27.003.670	1,69
1878-79							
1879-80							
1880-81		46.732.093			41.290.233		
1881-82							
1882-83	37.851.017	44.219.196			28.485.805		
1883-84		43.334.678			43.334.678		
1884-85	41.358.377	83.356.054					
1885-86							
1886-87	25.120.973						
1887-88		41.154.682	37.664.114		36.465.953	23.175.960	1,63
1888-89	46.123.414	43.988.656	31.758.510		26.166.299	24.448.086	1,3
1889-90	46.677.215	34.835.494	30.071.084		32.994.816	24.585.718	1,22
1890-91	48.770.600	36.754.766	30.186.687		21.922.683	23.264.390	1,3
1891-92	37.137.675	36.624.450	32.458.962		22.491.484	23.690.173	1,37
1892-93		38.147.259	36.153.031		22.781.663	23.203.118	1,56
1893-94		40.672.057	39.104.978		23.359.003	27.176.610	1,44
1894-95	42.128.833	37.116.940	34.698.974		22.912.335	24.146.392	1,44
1895-96	39.411.369	38.462.346	30.033.574		24.716.372	20.340.731	1,48
1896-97	38.840.259	36.495.584	33.214.435		36.610.731	26.431.311	1,26
1897-98	40.347.080	39.833.322	35.287.229		33.508.830	29.513.361	1,2
1898-99		42.353.882	38.183.244		27.257.727	31.423.949	1,22
1899-00		43.395.513	39.538.024		37.015.887	30.387.721	1,3
1900-01		40.686.807	36.683.310		27.864.553	29.189.036	1,26
1901-02	39.686.270	39.230.448	36.384.968		37.330.360	29.221.295	1,25
1902-03	33.127.062	40.887.742	35.904.111	36.191.899	29.584.317	26.140.085	1,37
1903-04			32.603.005				
1904-05	40.826.282	35.960.559			52.363.298		
1905-06	38.779.804						
1906-07	41.322.107		38.779.804				
1907-08							
1908-09	43.284.539	47.963.742	56.463.129				
1909-10		142.848.021	61.836.333			32.136.807	1,92
1910-11		132.454.101	62.275.359			30.954.215	2,01
1911-12		115.306.404	51.716.339			29.171.116	1,77
1912-13			64.755.330				

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864).

ML.VRD 3475, 3480; 3712; 3852.

MAD 8841; 11237; 13103; 13149; 13204; 13275; 13285; 13132; 13311; 13421; 13580; 13519.

ML.d 1043; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

BEO 2527/189514, 09.M.1323 (16.03.1905); **İ.HUS** 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905).

Y.PRK.ML 4/60, 24 Ca 1301 (22.03.1884); **Y.PRK.UM** 60/8, 25 C 1320 (29.09.1902).

Düstur, T:1, C: 5, s. 1078-1091; **İÜ.NEK** 77098, R. 1303 (1887-1888).

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, Matbaa-i Âmire, İstanbul, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

Charles Issawi, **The Fertile Crescent**, **1800-1914, A Documentary Economic History**, Oxford Univ. Press, 1988, s. 435-436.

Necdet Sakaoğlu, **20. Yüzyıl Başında Osmanlı Coğrafyası (1907-1908)**, İstanbul, Denizbank, 2007, s. 251.

1290 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 7, H. 1290, s. 83

1300 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 13, H. 1300, S. 114-115.

1303 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 15, H. 1303, s. 214.

1307 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 18, H. 1307, s. 186.

1308 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 19, H. 1308, s. 249.

1310 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 21, H. 1310, s. 270-271.

1312 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 22, H. 1312, s. 308-311.

1313 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 23, H. 1313, s. 300-303.

1315 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 25, H. 1315, s. 324.

1316 Salname-i Vilayet-i Halep, Def' a 26, H. 1316, s. 328.

1317 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 27, H. 1317, s. 352.

1320 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a, 30, H. 1320, s. 394-95.

1322 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 32, H. 1322, s. 496.

1323 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 33, H. 1323, s. 517.

1324 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 34, H. 1324, s. 512

1326 Salname-i Vilayet-i Halep, Def'a 35, H. 1326, s. 507.

EK 9 Bağdat Vilayeti Toplam Gelir-Gider (1863-1912) –Kuruş-

	GELİRLER			GİDERLER			
MİLADİ MALÎ YIL	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TAHSİL**	**TAHMİN**	**TAHAKKUK**	**TEDİYE**	**GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)**
1863-64	71.153.699		59.983.52				
1864-65	77.728.792		61.454.81				
1865-66			50.972.68				
1866-67			17.284.02				
1867-68			62.697.68			28.042.056	2,24
1868-69			49.593.79				
1869-70			60.256.11				
1870-71			80.544.20				
1871-72		159.485.198	91.856.06			60.513.488	1,52
1872-73			71.690.90				
1873-74	76.398.037	172.775.934	61.115.32		104.407.723	58.015.915	1,05
1874-75	64.165.889	173.374.739	66.690.10				
1875-76	63.364.691	147.560.357	44.114.43		80.259.187	38.882.512	1,13
1876-77	52.670.928	153.757.885	45.183.50		87.180.385	43.352.477	1,04
1878-79	54.000.000						
1879-80	64.000.000						
1880-81		45.303.787			44.984.064		
1882-83		42.746.835			30.924.797		
1883-84		42.428.353			61.000.000		
1884-85	41.354.065	165.886.826					
1887-88		21.706.661	20.462.84		40.684.286	19.237.016	1,06
1888-89	25.136.724	22.261.246	24.833.18		28.138.349	21.364.434	1,16
1889-90		22.277.862	25.021.37		20.462.064	23.558.974	1,06
1890-91		21.449.647	23.546.70		22.681.473	21.461.145	1,1
1891-92		23.234.303	21.399.41		22.183.538	20.023.387	1,07
1892-93		25.552.812	23.193.74		24.507.050	21.770.198	1,07
1893-94		26.880.564	23.751.15		27.426.890	21.841.335	1,09
1894-95		23.911.717	21.932.78		22.054.381	21.930.348	1
1895-96		22.801.639	21.654.36		22.054.381	21.930.348	0,99
1896-97		25.780.482	25.256.01		24.639.672	24.195.895	1,04
1897-98		27.356.183	26.757.18		23.213.495	22.990.175	1,16
1898-99	28.457.150	26.908.022	23.450.57	22.743.952	24.867.120	21.990.582	1,07
1899-00		28.078.585	25.353.01		30.761.328	24.073.480	1,05
1900-01		28.813.831	25.728.31		33.749.915	22.296.171	1,15
1901-02		27.744.601	24.892.18		27.554.191	23.515.047	1,06
1902-03	18.937.514	26.980.623	22.537.42	26.976.114	27.700.803	19.187.484	1,17
1903-04			22.787.90				
1904-05	22.000.000						
1905-06	23.100.000						
1907-08	24.083.000			26.572.714			
1908-09		32.997.978	38.629.34				
1909-10		73.105.072	36.654.39			47.172.782	0,78
1910-11		126.601.197	45.556.76			60.016.543	0,76
1911-12		143.634.900	50.378.91			54.432.884	0,93
1912-13			66.282.24				

Kaynaklar:

BOA, İ.MMS 27/1191, 6 TE 1280 (28.10.1864).

ML.VRD 3475, 3480; 3712; 3852.

MAD 13285; 13132; 13103; 13183; 13224; 13326; 13327; 13294; 13245; 13326; 13421; 13580; 13519; 21268.

ML.d 1043; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372.

İ.HUS 126/1322-Z-97, 1322.Z.20 (25.02.1905).

Y.PRK.ML 4/60, 24.CA 1301 (22.03.1884).

DH.MKT 1340/62, 25.Ca.1300 (03.04.1883).

ŞD.ML 2150/44, 24.M.1296 (18.01.1879).

Y.PRK.UM 59/109, 19.C.1320 (23.09.1902).

Düstur, T:1, C: 5, s. 1078-1091.

İÜ.NEK 77098, 1303 (1887-1888).

Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir, Dersaadet, 1883-84.

Charles Issawi, **The Fertile Crescent**, **1800-1914, A Documentary Economic History**, Oxford Univ. Press, 1988, s. 450.

Maliye Nezareti, Senelik İhsaiyat-ı Maliye, Vâridât ve Masarif-ı Umumiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1329.

İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri), 1885-1909, Çev.: Fehmi Tümer, Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara, 2000.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1326, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1330.

Devlet-i Osmaniye Hazine Hesab-ı Umumisi, sene 1327, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1333.

Devlet-i Osmaniye 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi, İstanbul, Matbaa-i Âmire, Mart 1334.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul: Maliye Nezareti İstatistik Şubesi, 1330.

Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası, Üçüncü Sene, 11, Kanun-i Sani 1329, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, 1329.

"Report by Mr. E. F. Harrison on the Finances of Turkey", **The Near and Middle East, 1856-1914, BDFA, The Ottoman Empire: Finance and Trade, 1860-1879**, Ed. David Gillard, Vol. 7, University Publications of America, 1984.

1316 Bağdat Vilayeti Salnamesi, Def'a 14, H. 1316, s. 285.

1325 Bağdat Vilayetine Mahsus Salnamedir, Def'a 21, H. 1325, s. 343.

EK 10 Mısır Eyaleti'nin Gelir-Gider Kalemleri (1884)

GELİR	**GİDER**
- Arazi Vergileri	Türkiye'ye Ödenen Maktu Vergi
Arazi Vergisi	Ordu
Hububat	Deniz Kuvvetleri (emekli maaşları ve kâtip tayinatı dâhil)
Hurma ağaçları	Bayındırlık işleri, Saraylar, Köprüler, Fabrikalar vs.
- Genel Vergiler	Fabrikalar için hammadde alımları
Baş Vergisi, Karatch (Gayrimüslim Vergisi), Veraset Vergisi, Büyükbaş hayvanlardan alınan Harç, Balıkçılık, tuz vs.	Vali Harcamaları, Mücevher Alımları, Şal Masrafları vs.
Gümrük Vergileri, Beledi (oktrova vs.) Vergiler ve Alkollü İçki Vergisi	Hac Kervanları
Madenî Para	
Monopoller (Pamuk, Çivit-İndigo-, Afyon, Şeker, Pirinç, Kireç, Mamulât, Keten, İpek, Keçe-Hasır- vs.)	

Kaynak: Joseph Rabino, "Some Statistics of Egypt", **Journal of the Statistical Society of London**, Vol: 47, No: 3, Sep. 1884, s. 439-440.

EK 11 Fransa'da Vilayet Gelir-Gider Kalemleri (1877-1903)

GELİRLER	GİDERLER
1. Vergileme	1. Vilayet merkezi ve bağlı birimler personeli - görevli emekli maaşları; yardımlar; resmî gazeteler vs.
Olağan devlet gelirlerine yapılan zamlar (ekleri)	2. Vilayet mülkleri (emlakları) - bakım ve büyük tamiratlar, iktisaplar, inşaat masrafları vs.
Olağanüstü devlet gelirlerine yapılan zamlar (ekleri)	3. Bina kiralamaları-kiralar, tamiratlar
2. Yardımlar (tahsisatlar) ve katkılar	4. Mefruşat- bakım ve iktisaplar
a- Devlet, komünler ve özel kişilerin yol yardımları	5. Yollar-vilayet yolları-bakım, personel ve genel harcamalar
b- Devlet, komün ve özel kişilerin diğer yardım ve katkıları	6. Kamu eğitimi
3. Mülkî gelilrer	7. Kamu ibadethaneleri
4. Hediyeler ve miras	8. Sosyal yardım (akıl hastaları, sağır-dilsiz kör, çocuklar, bedava tıbbi yardım, aşı vs.)
5. Çeşitli arızi gelirler	9. Bilim, edebiyat, sanat, tarım, ticaret ve sanayi teşvikleri
6. Devlet mülklerinin satışı	10. Kadastro
7. Krediler	11. Borç servisi
	12. Kamu yararı sağlayan işletmelere yapılan yardımlar (limanlar, kanallar, demir yolları, telefon vs.)
	13. Çeşitli harcamalar
	Toplam olağan giderler
	Toplam olağanüstü giderler

Kaynak: J.Watson Grice, **National and Local Finance, A Review of the Relations Between The Central and Local Authorities in England, France, Belgium and Prussia, During The Nineteenth Century**, London, P.S. KING & SON, Orchard House, Westminister, 1910, s. 370-71.

EK 12 Belçika'da Vilayet Gelir-Gider Kalemleri (1850-1905)

GELİRLER	**GİDERLER**
Dolaysız devlet gelirlerine yapılan ek zamlar	Mahkemeler, hapishaneler ve jandarma
Köpek vergisi	Kamu ibadethaneleri
Tütün ve alkollü içkilerin satımı için verilen lisans geliri	İlköğretim ve okul binaları masrafları
Silah lisansları	Vilayet yolları
Velekspit ve otomobil vergisi	Çevre yolları
Diğer vergiler	Demiryolları (dar raylar) ve tramvaylar
Toplam vilayet vergileri	Borç servisi (ana mal ve faiz giderleri)
Mülkiyet gelirleri	Sosyal yardım
Kredi (faiz) gelirleri	Çeşitli giderler
Devlet yardımları (devletten alınan tahsisat)	Ödenmemiş borç
Diğer gelirler	

Kaynak: Grice, **a.g.e.,** s. 378.

EK 13 Prusya'da Vilayet Gelir-Gider Kalemleri (1869-1901)

GELİRLER	**GİDERLER**
Olağan gelirler	Mülkî idare
Vilayet vergilerine zamlar	Kara yolları ve dar raylar (demir yolları)
Merkezî hazineden verilen tahsisatlar	Tarım ve toprak ıslah giderleri
Mülk gelirleri ve çeşitli gelirler	Kurumsal sosyal yardım (institutional poor relief)
Olağanüstü gelirler	Diğer sosyal yardımlar
Kredi (faiz) gelirleri	Ebelik eğitimi masrafları
	Bilim ve sanatı teşvik masrafları
	Borç servisi
	Çeşitli masraflar

Kaynak: Grice, **a.g.e.,** s. 388.

EK 14 İngiltere'de Vilayet Gelir-Gider Kalemleri (1896-97)

GELİRLERİ	GİDERLER
Kamu vergileri (public rates)	Sosyal yardımlar
Tarım vergileri yasası altında alınan yardımlar	Akıl hastanesi
Hazine yardımları ve ödemeler	Polis
Yerel vergileme hesabından yapılan katkılar	Adlî kovuşturma
Hazine katkı hesabı	Eğitim
Bac resmi (tolls), harçlar (dues)	Islahevi ve endüstri okulları
Gayrimenkul ve sermaye varlığı gelirleri	Anayol ve sokak düzeltmesi vs.
Mülk satışları	Gazhane
Harçlar, Para Cezaları, Ruhsat	Aydınlatma
Su işleri	Elektrik aydınlatması ve arazi
Gazhane	Su işleri
Mezarlıklar	Kanalizasyon işleri
Kanalizasyon işleri	Pazarlar ve fuarlar
Hamamlar, çamaşırhane, plaj	Mezarlıklar
İtfaiye	İtfaiye ve motorlar
Akıl hastanesi	Kamu binalari ve ofisleri
Hastaneler	Parklar, eğlence parkları, açık alanlar
Tramvaylar	Kamu kütüphanleri ve müzeler
Mezbaha	Hamamlar, çamaşırhane, plaj
Kamu kütüphaneleri ve müzeler	Köprüler ve feribotlar
Diğer bayındırlık hizmetleri	Zanaatkâr konutlarında yapılan geliştirmeler
Özel kamu hizmetleri	Bulaşıcı hastalıklar (hayvanlar)
Diğer gelirler	Liman, rıhtım, iskele vs
	Tramvaylar
	Mezbahalar
	Bataklık kurutma, bentler
	Tahsisatlar
	Diğer kamu bayındırlık hizmetleri
	Özel bayındırlık hizmetleri
	Kredi geri ödemeleri, faiz ve amortisman
	Maaşlar ve emekli maaşı tahsilâtları
	Kuruluş giderleri
	Yasal ve parlamento harcamaları
	Seçim masrafları
	Diğer ödemeler

Kaynak: J. C. Graham and M. D. Warmington, Taxation, **Local and Imperial and Local Government**, London, P. S. King & Son, Orchard House, 1899, s. 67-69.

EK 15 Hindistan'da Vilayet Gelir-Gider Kalemleri (1890-92)

GELİRLER	**GİDERLER**
Arazi geliri	Geri ödemeler ve gümrük vergisi
Dolaylı vergi (özellikle alkollü içki)	Tayinler ve tazminatlar
Gümrük vergisi	Arazi geliri
Tuz	Damga
Damga	Dolaylı vergi (özellikle alkollü içki)
Tayin edilmiş vergiler (assessed taxes)	Dolaysız vergi (gelir vergisi)
Orman gelirleri	Orman
Kayıt ve tescil gelirleri (registration)	Kayıt
Faiz gelirleri	Olağan borçların faizi
Posta gelirleri	Diğer yükümllüklerin faizi
Telgraf gelirleri	Posta ofisi
Adlî gelirler	Telgraf
Denizcilik	Genel yönetim
Polis	Adlî masraflar
Eğitim	Polis
Tıbbi gelirler	Denizcilik
Bilimsel ve diğer küçük birimler	Eğitim
Emeklilik fonu gelirleri vs.	Tıbbi masraflar
Kırtasiye ve matbaacılık gelirleri	Politik masraflar
Çeşitli gelirler	Bilimsel ve diğer küçük birimler
Sulama, gemi kanalı (navigation) vs.	Emekli maaşı ödemeleri vs.
İnşaat işleri, bayındırlık işleri, yerel katkılar vs.	Kırtasiye ve mabaacılık masrafları
	Çeşitli giderler
	Kıtlık yardımı
	Demir yolu inşası
	Devlet demir yolları, borç faizi
	Demir yolu teftişleri
	Sulama, gemi kanalı vs.
	İnşaat, bayındırlık işleri, katkılar vs

Kaynak: M. G. Ranade, **A Note on the Decentralization of Provincial Finance**, Poona, Dnyan Prakash Press s, 1894, Appendix C, s. 5-7.

EK 16 Kanada'da Vilayet Gelir Kalemleri

BRITISH COLUMBIA (1910)	**QUEBEC (1911)**
Dominyon yardımı	Dominyon yardımı
Araziler vs.	Araziler, ormanlar, madenler ve balıkçılık
Çin bölgesi	Ruhsatlar (oteller, dükkânlar vs.)
Harçlar ve ruhsatlar	Ticarî şirketlerden alınan kurumlar vergisi
Veraset vergisi	Veraset vergisi
Gelir vergisi (poll)	Çeşitli gelirler
Gayrimenkul vergisi	
Kişisel mülkiyet vergisi	
Maden ve ormancılık, arazi vergileri	
Gelir vergisi (kurumlar vergisi dâhil)	
Maden ve kömür vergileri (kraliyet madenleri dâhil)	
Çeşitli gelirler	

Kaynak: Solomon Vineberg, **Provincial and Local Taxation in Canada**, New York, Columbia University, Longmans, Green & Co., Agents, 1912, s. 169-170.

EK 17 Araştırma Alanındaki Vilayetlerin Nüfus Verileri (1864-1912)

AYDIN		HALEP		HÜDAVENDİGAR		EDİRNE		SELANİK		BAĞDAT		ERZURUM		KONYA		KASTAMONU	
1872	945.000	**1866**	669.755	**1869**	1.153.842	**1864**	1.071.140	**1865**	755.630	**1867**	1.280.000	**1869**	1.130.400	**1874**	800.172	**1874**	774.212
1874	980.000	**1868**	519.988	**1874**	1.030.244	**1872**	1.304.352	**1867**	1.458.970	**1874**	2.200.200	**1873**	885.186	**1887**	885.000	**1877**	845.012
1877	937.228	**1874**	539.311	**1877**	1.030.000	**1874**	1.305.312	**1872**	1.237.338	**1887**	800.000	**1887**	582.000	**1888**	936.332	**1887**	922.000
1878	952.474	**1877**	593.520	**1887**	925.000	**1876**	1.594.026	**1889**	966.309	**1889**	800.000	**1889**	581.753	**1890**	1.088.000	**1892**	919.703
1887	1.005.000	**1887**	895.177	**1889**	1.500.000	**1887**	742.254	**1892**	990.400	**1890**	850.000	**1890**	555.159	**1892**	940.886	**1893**	948.981
1889	1.251.629	**1889**	923.358	**1891**	1.367.873	**1889**	778.676	**1893**	989.844	**1892**	748.311	**1892**	555.159	**1893**	944.042	**1894**	957.000
1890	1.396.477	**1890**	927.072	**1892**	1.206.778	**1892**	836.045	**1894**	1.007.000	**1893**	797.756	**1893**	659.025	**1894**	952.000	**1895**	988.114
1891	1.495.482	**1891**	927.276	**1893**	1.335.884	**1893**	836.041	**1895**	990.400	**1894**	800.000	**1894**	670.000	**1895**	970.406	**1896**	969.263
1892	1.332.113	**1893**	887.714	**1894**	1.365.000	**1894**	850.000	**1896**	1.009.992	**1895**	797.756	**1895**	634.324	**1896**	907.182	**1897**	968.981
1893	1.410.424	**1894**	910.000	**1895**	1.367.012	**1895**	850.000	**1897**	1.038.953	**1896**	797.756	**1897**	637.015	**1897**	1.022.449	**1898**	887.312
1894	1.440.000	**1895**	899.185	**1896**	1.367.012	**1896**	954.535	**1899**	1.040.218	**1897**	787.385	**1899**	687.322	**1899**	1.022.844	**1899**	968.884
1895	1.465.976	**1896**	899.035	**1897**	1.454.394	**1897**	985.962	**1901**	1.087.000	**1898**	850.000	**1901**	708.000	**1900**	1.040.080	**1901**	992.000
1896	1.465.970	**1897**	948.119	**1899**	1.458.079	**1899**	986.446	**1906**	1.118.222	**1899**	720.555	**1910**	781.071	**1901**	1.088.000	**1902**	951.000
1897	1.478.424	**1898**	995.000	**1900**	1.510.711	**1901**	1.022.000	**1907**	1.142.940	**1901**	897.000	**1911**	758.610	**1910**	1.254.157	**1910**	724.730
1899	1.534.229	**1899**	921.345	**1901**	1.528.000	**1902**	850.000	**1908**	1.108.326	**1902**	800.000	**1912**	742.138	**1911**	1.259.242	**1911**	728.103
1901	1.566.000	**1900**	1.049.827	**1902**	1.598.967	**1910**	1.171.435	**1910**	848.275	**1910**	455.706						
1903	1.702.911	**1901**	1.032.611	**1903**	1.691.277	**1911**	1.426.632	**1911**	1.347.915	**1911**	975.266						
1908	1.725.974	**1908**	1.058.812	**1910**	1.269.044	**1912**	1.027.000										
1910	1.702.911	**1910**	789.789	**1911**	1.276.177												
1911	1.691.233	**1911**	787.023														
1912	1.209.850	**1912**	759.936														

EK 17 Kaynaklar:

BOA, DH.EUM.MTK 1/38**,** 28.C.1331 (04.06.1913)

BOA, DH.EUM.THR 87/59, 21 Şubat 1328 (06.03.1913)

BOA, DH.MKT.PRK 2805/184, 17.L.1326 (12.11.1908)

BOA, DH.TMIKS-S 11/2 , 21.M 1315 (22.06.1897)

BOA, HRT.h 167, 29.Z.1324 (13.02.1907)

BOA, HRT.h 2426, 29.Z.1330 (09.12.1912)

BOA, Y.A.HUS 329/158, 13.Z.1312 (07.06.1895)

BOA, Y.EE 33/54, 27.C.1327 (16.07.1909)

BOA, Y.EE 25/103, 28.B.1286 (03.11.1869)

BOA, Y.EE 34/79, M. 1864.

BOA, Y.EE 34/83, M. 1865.

BOA, Y.EE 33/39, M. 1866.

BOA, Y.EE 42/163, M. 1867.

BOA, Y.EE 37/40, M. 1868.

BOA, Y.PRK.DH 5/28, 30.B.1309 (29.02.1892)

BOA, Y.PRK.AZN 4/16, 29.Ca.1307 (21.01.1890)

BOA, Y.PRK.ML 19/20, 29.R.1317 (06.09.1899)

BOA, Y.PRK.UM 4/86, 29.Z.1298 (13.11.1881)

BOA, Y.PRK.UM 11/99, 29.B.1305 (24.12.1897)

İSAM, HHP Evrakı 17/1097, 29.B.1324 (13.09.1906)

FO 195/1838, 3 Oct. 1894.

Sabah Gazetesi, 8 RA 1293 (20.04.1876), No: 56, s. 2.

Ali Cevad; **Memalik-i Osmaniyenin Tarih ve Coğrafya Lügatı**, C: 1, Dersaâdet, Mahmud Bey Matbaası, 1313.

Ali Saib, **Coğrafya-ı Mufassal: Memalik-i Devlet-i Osmaniye**, Kostantiniye, Matbaa-i Ebüzziya, 1304.

Ali Tevfik; **Memalik-i Osmaniye Coğrafyası,** 2. Bs., İstanbul, Kasbar Matbaası, 1318.

Ali Tevfik; **Memalik-i Mahrusa Coğrafyası**, İstanbul, Selânik Matbaası, 1327.

Konya Vilayeti'ne Dair Umumi İstatistik, **İÜ.NEK**, No: 09379, H. 1316-17.

Maliye Nezareti, **Senelik İhsaiyat-ı Maliye**, İstanbul, Vâridât ve Masârifât-ı Umûmiyeyi Muhtevidir, 1326, 2. Sene, Matbaa-i Âmire, 1329/1913.

Memalik-i Osmaniye'de Nüfus-ı Muharrerenin İcmali, İÜ.NEK, No. T 947, 1906.

Remzi ve Ali Cevad; **Hulasa-i Coğrafya-yı Osmanî,** Dersaâdet, Kasbar Matbaası, 1308.

Senelik İhsaiyyat-ı Mâliye, Üçüncü Sene 1327, İstanbul, Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi, 1330.

Şemseddin Sami, **Kamus'ul Alam**, C: 2, İstanbul, Mihran Matbaası, 1306.

Şemseddin Sami, **Kamus'ul Alam**, C: 3, İstanbul, Mihran Matbaası, 1308.

1292 Edirne Vilayeti Salnamesi, Def'a 6, H. 1292.

Turkey, No. 6, Further Correspondence Respecting the Condition of the Populations in Asia Minor and Syria, [In continuation of "Turkey No: 23 (1880)], Presented to both Houses of Parliament by Command of Her Majesty**,** London, Printed by Harrison and Sons, 1881.

BEHAR, Cem; **Osmanlı İmparatorluğu'nun ve Türkiye'nin Nüfusu (1500-1927),** C. 2, Ankara, DİE Tarihi İstatistikler Dizisi, 2003.

Binbaşı M. Nasrullah, Koloğası M. Rüşdü vd.; **Osmanlı Atlası (XX. Yüzyıl Başları),** Haz. Rahmi Tekin & Yaşar Baş, İstanbul, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, 2003.

CUINET, Vital; **La Turquie d'Asia: Geographie Administrative Statistique Descriptive et Raisonnee de Chaque Province de l'Asie Mineure,** C: 1, Paris, Ernest Leroux Editeur, 1892.

CUINET, Vital; **La Turquie d'Asia: Geographie Administrative Statistique Descriptive et Raisonnee de Chaque Province de l'Asie Mineure,** C: 3, Paris, Ernest Leroux Editeur, 1894.

ELDEM, Vedat; **Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik**, 2. Baskı, Ankara, TTK, 1994.

GÜRAN, Tevfik; **Osmanlı Devletinin İlk İstatistik Yıllığı** (**1897),** Ankara, TÜİK, Tarihi İstatistikler Dizisi No: 5, 1997.

Hasan, M.S., "Growth and Structure of Iraq's Population", **The Economic History of the Middle East: 1800-1914**, Ed. Charles Issawi, Chicago, The University of Chicago, 1966, s. 155-157.

KARPAT, Kemal; **Osmanlı Nüfusu (1830-1914),** İstanbul, Timaş Yay., 2010.

KILIÇ, Remzi; "Irak ve Suriye'nin Tarihi Coğrafyası (XIX. Yüzyıl Sonu)", Kayseri, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 1990.

MCCARTHY, Justin; **Müslümanlar ve Azınlıklar Osmanlı Anadolu'sunda Nüfus ve İmparatorluğun Sonu,** Çev.: Bilge Umar, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1998.

MCCARTHY, Justin; "The Populatian of Ottoman Syria and Iraq, 1878-1914", **Asian and African Studies, Journal of the Oriental Society**, Vol: 15 (1), 1981, s. 3-44

PALAIRET, Michael; **Balkan Ekonomileri (1800-1914), Kalkınmasız Evrim**, Çev.: Ayşe Edirne, İstanbul, Sabancı Üniversitesi Yay., 2000.

RAVENSTEIN, E. G.; "The Population of Russia and Turkey", **Journal of the Statistical Society of London**, V: 40, No: 3, Sep. 1877, s. 433-467.

SCHERZER, Karl Von; **İzmir 1873**, Çev. İlhan Pınar, İzmir, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayını, Nisan 2001.

"Turkish Resource", **Journal of the Statistical Society of London**, Vol.: 40, No: 4, Dec., 1877, s. 633-645.

ÖZGEÇMİŞ

Yakup AKKUŞ, 1978 yılında Erzurum'da doğdu. 2000 yılında Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F'den mezun oldu. 2001 yılında aynı üniversite, S.B.E. İktisat Politikası Bilim Dalı'nda yüksek lisans programına başladı. 2002 yılında aynı fakültede araştırma görevlisi olarak çalışmaya başladı. 2003 yılında "Suçun Ekonomik Analizi: Türkiye Örneği (1993-2000)" adlı yüksek lisans tezini tamamladı. 2004 yılı sonunda YÖK Kanunu'nun 35. maddesi gereğince İstanbul Üniversitesi, S.B.E. İktisat ABD'de doktora programına başladı. 2011 yılında "Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki İdari-Mali İlişkiler ve Vilayet Bütçeleri (1864-1913)" adlı doktora tezini tamamladı. Yazarın çeşitli hakemli dergilerde iktisat ve iktisat tarihi üzerine makaleleri yayınlanmıştır.