



## Modern Dönem Osmanlı Maliyesine Analitik Bir Bakış

Yakup AKKUŞ<sup>1</sup>

### ÖZ

Bu makalenin amacı, 18. yüzyılın ikinci yarısından başlayıp imparatorluğun son yıllarına kadar uzanan dönem kapsamında, Osmanlı idaresinin maliye politikalarını ve malî performansını analiz etmektir. Makalede öncelikle, Osmanlı maliyesindeki kurumsal değişimin temel unsurlarından biri olan savaşları, malî krizlerin; krizleri de reformların takip ettiğine dikkat çekilmiştir. Çalışmanın çıkarımlarına göre; savaşların Osmanlı İmparatorluğu için hayli maliyetli ve malî performansın da düşük olmasının arkasında timar sistemi yer almıştır. Buna ek olarak müsadereleler, olağanüstü savaş vergileri, tağşiş vb. gelir politikaları da malî alandaki gelişimi ve istikrarı engelleyen kurumlara dönüşmüştür. Öne sürülen diğer bir kurumsal kısım, merkezî idarenin 20. yüzyılın başlarına kadar idarî-malî özerklik hakkı tanımadığı vilayetleri kendisine bağımlı kılmasıdır. Aynı zamanda kendisi de taşradaki malî ajanlarına ve mültezimlere bağımlı olan merkezî idare, etkin bir denetim ve yaptırım mekanizması oluşturamadığından vergi politikalarında istediği başarıyı elde edememiş ve vergiyi kişiselleştirememiştir. Kamu harcamaları, tüm dönem için çoğunlukla askerî ve idarî harcamalardan oluştuğundan; eğitim, sağlık, bayındırlık ve ulaştırma gibi sosyoekonomik harcama alanları geri planda kalmıştır. Devlet bütçeleri içerisinde önemli bir ağırlığa sahip olan iç ve dış borç ödemeleri, Osmanlı kamu maliyesini büyük çapta yıpratmıştır. İnceleme döneminde sürekli biçimde yaşanan bütçe açıkları, malî performansın düşüklüğünü resmetmektedir. Ayrıca dönem boyunca tercih edilen maliye politikaları, servetin küçük bir kesim elinde birikmesine yol açarak gelir dağılımını bozmuştur.

**Anahtar kelimeler:** Osmanlı kamu maliyesi, taşra maliyesi, kurumsal değişim

**JEL Sınıflandırması:** E02, G01, H11, N20, N25

### ABSTRACT

#### An Analytical View of Ottoman Public Finance in the Modern Era

The aim of this article is to analyze the Ottoman government's fiscal policies and performance for the period from the second half of the 18th century to the last years of the Empire. First, it should



DOI: 10.26650/ISTJCON402030

<sup>1</sup>Assist. Prof. Dr., Istanbul University, Faculty of Economics, Department of Economic History, Turkey

#### Corresponding author/Sorumlu yazar:

Yakup AKKUŞ,  
Istanbul University, Faculty of Economics,  
Department of Economic History, Istanbul,  
Turkey  
**E-mail/E-posta:** yakupak@istanbul.edu.tr

**Date of receipt/Geliş tarihi:** 05.03.2018

**Date of acceptance/Kabul tarihi:** 15.03.2018

**Citation/Atıf:** Akkuş, Y. (2018). Modern dönem Osmanlı maliyesine analitik bir bakış. *Istanbul Journal of Economics*, 68, 113-160.  
<https://doi.org/10.26650/ISTJCON402030>

be noted that numerous Ottoman fiscal crises followed the wars, and reforms followed the fiscal crises. According to this study's inferences, the wars were one of the basic causes of institutional change in Ottoman finance. Various other institutional constraints, such as the timar system, also caused the wars to become costly for the Ottoman Empire, leading to fiscal underperformance. Besides that, revenue policies such as confiscations, war-time taxes, and coin debasements turned into institutions that prevented stability and development in the financial sector. Another institutional constraint was that the central authority did not grant administrative-fiscal autonomy to provincial administrations until the beginning of the 20th century. Also, the central government was not able to personalize taxes because it failed to create an effective monitoring and sanctioning mechanism.

Socio-economic expenditures such as education, health, public works, and transportation took a back seat to other public expenditures such as military and administrative costs for the entire era. Domestic and foreign debt payments, which occupied a significant portion of state budgets, took a toll on Ottoman public finances. The ongoing budget deficits during this period dictated the low level of financial performance by the Ottoman government. In addition, fiscal policies throughout the period led to the accumulation of the wealth by a small fraction of citizens, which distorted income distribution.

**Keywords:** Ottoman public finance, provincial finance, institutional change

**JEL Codes:** E02, G01, H11, N20, N25

## EXTENDED ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the Ottoman Empire's fiscal policies and performance in the context of institutional change experienced during the modern era. In this study, which covers the period from the second half of the 18<sup>th</sup> century to the beginning of the 20<sup>th</sup> century, it should be noted that numerous Ottoman fiscal crises followed the wars, and reforms followed the fiscal crises. The wars at the end of the 17<sup>th</sup> century and in the third quarter of the 18<sup>th</sup> century both dragged the economy into crisis. To overcome this, the government established financial policies and institutions such as "malikâne," "esham," and "multiple treasury system". The wars were one of the basic causes of institutional change in Ottoman finance. Various other institutional constraints, such as the timar system, also caused the wars to become costly for the Ottoman Empire. The Ottoman administration, which was not able to match Europe's weapons technology and military system in the 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> centuries, then questioned its own systems and administrative-financial structures. Besides that, revenue policies such as confiscations, war-time taxes, and coin debasements turned into institutions that prevented stability and development in the financial sector. However, during the same period, European states moved away from such

financial policies, increased their central revenues, and prepared to enter the Age of Industry. Another institutional constraint was that the central authority did not grant autonomy to provincial administrations until 1913. Because of this institutional constraint, provincial and central finance were articulated. As a result, mutual bi-directional deterioration occurred during the financial crisis periods: problems in provincial finance that constituted the infrastructure of central finance were directly reflected in the central administration. Also, provinces were unable to meet the fiscal requests of the central administration. Within this vicious cycle, the central administration was unable to provide financial assistance to the provinces and failed to fulfill public services. In other words, the central administration forced the provinces to be dependent on it in an administrative and financial sense. But due to their inability to establish an efficient fiscal organization in the provinces, the central administration in turn remained dependent on provincial fiscal agents and administrations in terms of revenue-expenditure implementations.

Along with legal regulations and reforms, organizations and institutions such as the central army, central bureaucracy, centralized financial system, modern banking, paper money, and foreign borrowing were established. However, despite all administrative and fiscal reforms, the desired institutional change was not achieved. Because the Ottoman state did not have a central bureaucratic structure like European states, it could not experience success with its tax policies. The central government was not able to personalize taxes because it failed to create an effective monitoring and sanctioning mechanism. During the 19th century, the tax burden fell on the shoulders of the agriculturists. Large wealth holders, domestic and foreign merchants, and other non-agricultural sectors did not fulfill their tax obligations, placing the Ottoman Empire at the bottom of the European states in terms of per capita tax revenue. Socio-economic expenditures such as education, health, public works, and transportation took a back seat to other public expenditures such as military and administrative costs for the entire era. Domestic and foreign debt payments, which occupied a significant portion of state budgets, took a toll on Ottoman public finances. The ongoing budget deficits during this period dictated the low level of financial performance by the

Ottoman government. In addition, fiscal policies throughout the period led to the accumulation of wealth by a small fraction of citizens, which distorted income distribution. During the last years of the Empire, the central and local administrations could not find a way to recover financially due to the Balkan Wars (1912–1913), World War I (1914–1918), and the Independence War (1919–1922). As a result, the administrators of the Republican period inherited a worn out public finance system.

“bütün dünya bilir ki, mâli mes’ele tüm hükûmet işlerinin ruhudur”  
Sultan Abdülmecid<sup>1</sup>

## 1. Giriş

Avrupa’da Sanayi Devrimi’nin başladığı 18. yüzyılın ikinci yarısı, Osmanlı malî sistemi ve politikası için kurumsal değişimin yaşandığı bir kriz dönemiydi. Aslında malî kriz daha öncesine dayanıyordu; 17. yüzyılın ikinci yarısı Osmanlı için büyük çaplı ve yenilgiyle sonuçlanan savaşlar dönemiydi. Avrupa devletlerinin merkezî gelirlerini artırdığı bu süreçte, Osmanlı idaresinin yerel güçleri (*âyan*) denetim gücü azalmış ve 1760’lardan itibaren tekrar maliyetli savaşlar dönemine girilmişti. III. Selim (1789-1807) döneminde, askerî teknolojisi ve ekonomisi güçlenen Avrupa devletleri karşısında, malî reform ihtiyacı giderek artmış; çoklu *hazine sistemine* geçilmişti. Bu gelişmeler aynı zamanda diğer bir kurumsal alan olan devlet anlayışındaki değişimin de bir sonucuydu. Yöneticiler, 18. yüzyılın sonundan itibaren kadim geleneğe atıf yapmaktan vazgeçerek, yani gelenekçilik prensibinden uzaklaşarak, Avrupa’nın askerî ve idarî reformlarını örnek almaya başlamışlardı.

Osmanlı’da modernleşme çabaları askerî alanda başlar; zira kontrolü sağlama ve mevcut durumu düzeltme peşindeki devlet öncelikle merkezî gücünü artırmak zorundaydı ve bu, ancak askerî güçle sağlanabilirdi. Bu merkezileşme çabalarının bir sebebi de merkezî idarenin, 18. yüzyılda taşra üzerindeki -bir hayli azalan- etkinliğini artırma arzusuuydu (Aydın, 1993, s. 38–40). Dahası Fransız İhtilali (1789)

---

<sup>1</sup> Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA), HR.SFR-3, 62/6, 1862

rüzgârının tüm Avrupa'ya yayılması ve ulusal direniş seslerinin, Osmanlı idaresinin aleyhine, yükselmeye başlaması da bu dönemin en önemli özelliklerindendi. Nihayet, Tanzimat'la birlikte reformlar genişleyerek bürokratik alana kaydı. Tanzimat'ın hemen öncesinde merkezî bürokraside, önemli icra alanlarıyla ilgili ayrı nezaretler oluşturuldu. Sultan Abdülmecid'in de (BOA, HR.SFR-3, 62/6) vurguladığı gibi, idarî reformlar malî reformlar sayesinde başarılabildi. Bu dönemde merkezileşme kaygısının malî alandaki göstergeleri; tek hazine sistemine geçilmesi, merkezî malî organizasyonun kurulması ve merkezîyetçi maliye politikalarının hayata geçirilmesi idi. Bütün bu reformlar, sadece hükûmetin inisiyatifıyla değil, her fırsatta devletin idarî ve malî politikalarına müdahil olan yabancı devletlerin etki ve katkılarıyla gerçekleşmişti.

Merkezileşme politikalarının doruğa ulaştığı 19. yüzyılda, Osmanlı merkez ve taşra malî sistemi birbirinden bağımsız değildi. Bu durum mevcut idare hukuku ve kamu yönetim sisteminden ileri gelmekteydi; vilayetler 1913'e kadar *tüzel kişiliklerini* kazanamadıkları için taşra malî idareleri merkezî idareye bağılıydı ve onun şubesi gibi çalışıyorlardı. Taşra malî idaresi, mülkî taksimata uygun olarak eyalet/vilayet, sancak ve kaza şeklinde düzenlenmişti. En üst maliye memurları ve merkezin taşradaki malî ajanları; eyalette/vilayette defterdar, sancakta muhasebeci ve kazada mal müdürüydü. Bu sistemin gereği olarak vilayetlerin 1913'e kadar merkezî bütçeden bağımsız gelir ve giderleri yoktu. Gelirler merkez adına toplanır; harcamalar yine merkez adına yapılırdı. Devlet gelirlerinin ve harcamalarının önemli bir kısmı taşrada gerçekleşiyordu (Akkuş, 2011, s. 3–4, 135, 264–265). Merkezle taşra arasındaki bu bağımlılık ilişkisine bir örnek verirse; Güran'ın (2017, s. 17) tespitine göre 1897 yılında devlet gelirlerinin %42'si İstanbul'dan elde edilirken, %60'ı yine burada harcanıyordu. Başkent'in bu gider fazlası, büyük oranda Anadolu vilayetlerinin gelir fazlasından karşılanmaktaydı. Dolayısıyla Osmanlı kamu maliyesi incelenirken bu çalışmada, malî ve idarî anlamda karşılıklı kurumsal bağımlılık içerisinde oldukları için, *merkez ve taşra maliyeleri* birlikte ele alınmıştır.

Yukarıda bahsedilen gelişmeler, tarihsel süreç göz ardı edilmeksizin *kurumsal yaklaşım ve kamu maliyesi teorisi* perspektifinde ele alınacaktır. Bu bağlamda 18. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın ikinci çeyreğine kadar Osmanlı kamu

maliyesinin krizler eşliğinde geçirdiği yapısal ve kurumsal değişimi ile performansı incelenecektir. Bu amaçla çalışmada, öncelikle iç ve dış yapısal koşullar, hukuk sistemi, normlar ve gelenekler gibi kurumlarda<sup>2</sup> yaşanan değişimin Osmanlı malî sistemi, yapısı ve organizasyonunu şekillendirmedeki işlevi tartışılacaktır. Ardından bu değişim sürecinde uygulanan maliye politikaları ele alınacak; vergi gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanmalar temelinde yürütülen maliye politikalarının, malî performans üzerindeki etki ve sonuçları irdelenecektir.

## 2. Modern Dönem Osmanlı Maliyesinde Kurumsal ve Örgütsel Değişim

### 2.1. Tek Hazineden Çoklu Hazine Sistemine Geçiş

Osmanlı malî sisteminin merkezileşme serüveni, timar sisteminin değişimi sınırlayan bir kuruma dönüşme hikâyesiyle birlikte okunmalıdır. Zira Klasik Dönem'de (1450'ler-1560'lar) askerî ve malî sistemin altyapısını oluşturan timar sisteminin 17. yüzyıldan itibaren maruz kaldığı zoraki kurumsal değişim, kamu maliyesindeki modern dönemde yaşanan merkezileşmenin başlangıcını oluşturur.

Klasik Dönem Osmanlı malî sistemi; merkezî hazine (*Hazine-i Âmire*), timar sahası ve padişah hazinesi (İç Hazine) olmak üzere üçlü bir kurumsal yapıya sahipti. Bu dönemde taşra gelirlerini oluşturan has, zeamet ve timar gelirleri toplandıkları yerlerde ortaya çıkan askerî ve diğer masraflara harcanır; fakat merkezî hazine gelirlerini kapsayan devlet bütçesi içerisinde yer almazdı (Genç, 2006, s. 58, 61; Tabakoğlu, 2016, s. 237, 274–285, 418). On altıncı yüzyıldan itibaren bir yandan dışta yaşanan ticarî, askerî ve iktisadî gelişmeler, bir yandan da bunların etkisiyle ülkede oluşan enflasyonist ortam, nüfus artışı, isyan/eşkıyalık ve yolsuzluk (Bay, 2008, s. 39–55; Salzman, 2011, s. 94–95), mevcut yapıyı ve timar sistemini zorlayarak yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştı. Timar sahası zaman içerisinde merkezî hazine lehine küçülmüş; askerî ve malî krizlerin yoğunlaştığı 17. yüzyılın ortalarından itibaren dirlikler mukataalaştırılarak Hazine-i Âmire'nin gelirleri arasına katılmıştı. Hazine-i Âmire'nin tek devlet hazinesi konumunda olduğu bu malî sistem, 18. yüzyılın

---

<sup>2</sup> Kurumlar ve kurumsal değişim konusunda ayrıntı için bkz; North (1990).

sonlarına kadar işlevini sürdürdü (Genç ve Özvar, 2006, C: 1, s. 19–21; Genç, 2006, s. 61). Sonrasında, savaş ve isyanlar yüzünden bozulan malî durumu düzeltmek ve gelir sağlamak için 1695'te *malikâne*, 1775'te ise *esham* sistemine başvurulacaktı.

Osmanlı malî sistemi 18. yüz yılın sonunda önemli bir kurumsal değişim geçirdi. Devletin savaşlarla, iç ve dış kaynaklı siyasî ve iktisadî sorunlarla uğraştığı bu dönemde, reformlar için malî kaynağa ihtiyacı vardı. Bu süreç, 1793'te İrad-ı Cedid Hazinesi'nin doğması ve çoklu hazine sistemine geçilmesiyle sonuçlandı. Yeni hazine, malikâne ve esham sistemlerini tasfiye edip timar sistemine tekrar işlerlik kazandırmak amacıyla kurulmuştu. Bu uygulama, yüzü geçmişe dönük olan geleneksel Osmanlı kültürünün etkisinin sürdüğünü gösterir. Ancak içeride ve dışarıda yaşanan değişimler kültürel algıya baskın gelmiş; tasfiye işlemi başarılı olamamıştı. Üstelik İrad-ı Cedid Hazinesi'nin sorumluluğundaki timarların sayısı artınca bunlar iltizama verilerek önemli bir kısmı mukataalara dönüşmüş; yani sonuçta tasfiye noktasına gelen, bizzat timar sistemi olmuştu. 1807'de İrad-ı Cedid Hazinesi'nin lağvedilmesiyle birlikte terk edilen bu uygulama, devlete büyük çaplı iktisadî ve sosyal maliyetler yükledi. Bazı yerlerde yüzlerce timar, bir kişiye ihale edildiği için III. Selim döneminde taşrada âyanın nüfuzu giderek arttı (Cezar, 1985, s. 928–930; Cezar, 1986, s. 135–140, 151–207; Genç, 1995, s. 378).

Çoklu hazine sistemi, iaşe işlerini yönetmek ve finanse etmek için Zahire (1795), donanma için Tersane (1804-05) ve askerî harcamalar için Mukataat (1827), Mansure (1834) ve Redif (1834) hazinelerinin kurulmasıyla giderek yaygınlaştı. Bunlar arasında en önemlileri askerî harcamaları finanse eden hazinelerdi. Ayrıca Darphane de, 18. yüzyılın ikinci yarısından sonra savaş harcamalarının finansmanında önemli bir rol oynamış; ikinci bir devlet hazinesi gibi çalışmıştı. İrad-ı Cedid Hazinesi'nin kuruluşuyla önemi bir miktar azalan Darphane'nin malî sistem içerisindeki yeri ve önemi İrad-ı Cedid'in lağvıyla birlikte tekrar arttı (Bölükbaşı, 2013, s. 133–200).

Sultan II. Mahmud (1808-1839) döneminde yeniçeri ve kapıkulu ocakları kaldırılıp Asakir-i Mansure Ordusu'nun kurulmasıyla, artan gelir ihtiyacını karşılamak için birtakım gelir kaynakları yeni orduya tahsis edildi ve Mukataat

Hazinesi oluşturuldu. 1834'te Mukataat Hazinesi, Mansure Hazinesi'ne dönüştürülerek devletin en büyük hazinesi haline geldi. Gelirlerinin önemli bir bölümü diğer hazinelere aktarılan Hazine-i Âmire ise neredeyse işlevsiz kalmıştı (Cezar, 1985, s. 930–932).

## 2.2. Malî Merkezileşme ve Tek Hazine Sistemine Dönüş

Mansure Ordusu'nun kurulması, malî merkezileşme sürecini hızlandırmıştı. Nihayet 1840 yılında diğer hazineler lağvedilip; Maliye Hazinesi/Nezaretî<sup>3</sup> kamu maliyesinin tek sorumlu idaresi/hazinesi konumuna getirildi. Haremeyn, Evkaf-ı Hümayun ve Darphane-i Âmire'nin bütün gelirlerinin devredildiği Maliye Hazinesi, devletin gelir ve giderlerinin tek yetkilisi oldu. Padişaha Maliye Hazinesi'nden bir ödenek (*tahsisat-ı seniyye*) ayrıldı (Cezar, 1985, s. 930–932; Akyıldız, 1993, s. 93–98, 111–114); İç Hazine (*Ceyb-i Hümayun*) ise, 1847'de Hazine-i Hassa Nezaretî'ne dönüştürüldü. Dönem sonunda idarî ve malî anlamda giderek küçülen bu nezaret, 1909'dan itibaren genel müdürlük biçiminde idare edilecekti (Terzi, 2000, s. 78, 165).

Malî merkezileşmenin İstanbul'daki göstergesi Maliye Hazinesi iken, taşradaki göstergesi de muhassıllık teşkilatıydı. Tanzimat Fermanı'yla iltizam sistemi kaldırılmış ve 1840'tan itibaren Maliye Hazinesi adına vergileri toplamak üzere muhassıllar görevlendirilmişti. Ancak muhassıllık sistemi, geleneksel unsurların direnmesi (kurumsal rijitlik), yolsuzluklar ve beşeri-fiziki sermaye yetersizliği gibi sebeplerle başarılı olamadığından; 1842'de lağvedilerek iltizam sistemine geri dönüldü. Sonuçta, taşra malî alanında varlık gösteremeyen merkezî idare yine mültezimlere muhtaç kalmıştı.

## 2.3. Maliye Meclis ve Komisyonları

1840'ta Maliye Nezaretî'ne yardımcı olmak, vergileri belirlemek ve tahsildeki yolsuzlukları engellemek amacıyla Meclis-i Muhasebe-i Maliye kuruldu. 1855

---

<sup>3</sup> 1838'de kurulan Maliye Nezaretî'nde, bilhassa 1839, 1841, 1880, 1888 yıllarında önemli idarî değişiklikler yaşandı. Nihayet 1908'de organizasyon yapısı son halini aldı (Akyıldız, 1993: 92-120; Pakalın, 1977: 26-27).



tarihli nizamnameyle bütçe hesaplarını denetleme görevi de bu meclise verildi. Devletin alacaklarını (*zimemat*) takip etmek için oluşturulan Zimmet Muhasebeciliği ise 1851'de Zimemat Komisyonu'na dönüştürülmüştü (Akyıldız, 1993, s. 113, 277–279, 120–122; Cezar, 1986, s. 286–287). 1858 yılı sonunda Meclis-i Muhasebe-i Maliye, Meclis-i Muhasebe; Zimemat Komisyonu da, Meclis-i Maliye (BOA, İ.MMS, 17/733) adını aldı. Meclis-i Maliye, vergi ihalesi ve anlaşmazlık; Meclis-i Muhasebe ise, taşradan gelen yıllık gelir, gider ve bakaya defterlerini denetlemek, hazine alacaklarının tahsil imkânlarını araştırmak ve yeni vergi kalemleri oluşturmakla görevliydi (Öner, 2005, s. 258–259). Sonrasında Meclis-i Maliye, 1860'ta lağvedilerek görevleri Meclis-i Muhasebe'de kurulan bir komisyona aktarıldı (Akyıldız, 1993, s. 281).

1853-56 Kırım Savaşı'nın ardından yaşanan malî krize çözüm bulmak amacıyla 1859'da Islahat-ı Maliye Komisyonu oluşturuldu. Bu icraatta, dış borç isteklerine karşı Avrupalı devletlerin talepleri ve baskıları da etkili oldu. Nitekim 1858'de alınan dış borç yetersiz kalınca Osmanlı idaresi yeniden Avrupa finans piyasalarına yönelmişti. Ancak, bu sırada Avusturya ile İtalya arasındaki gerginlik borç imkânını azalttığı için borçlanma şartları ağırlaştırılarak borç karşılığında uluslararası malî kontrol şartı dayatıldı. Neticede Osmanlı idaresi, yedi üyeli komisyonda İngiliz, Fransız ve Avusturyalı üç uzmanın bulunmasını kabul etmek zorunda kaldı. Bu komisyonun görevi, malî idarede yapılacak reformları belirlemek, merkezî gelir-giderleri incelemek ve tahsil biçimini düzenlemektir (Al ve Akar, 2008, s. 81–87, 102; Mutlu, 2009, s. 57).

1860'ta idarî yapısı daha da güçlendirilen Islahat-ı Maliye Komisyonu'nun adı Meclis-i Âli-i Hazâin olarak değiştirildi. Sadece bir yıl görev yapabilen bu meclis, 1865'te yeniden kuruldu. Başkanlığına hükûmet üyelerinden birinin getirildiği meclisin görevi, gelirlerin tahsilini sağlamak, yeni gelir kaynakları oluşturmak, kamu harcamalarında tasarruf sağlamak ve merkez ile taşranın gelir-gider hesaplarını düzenlemektir. Ancak meclis 1866-67'de kaldırıldı (Öner, 2005, s. 260). 1878-1904 yılları arasında benzer malî ve idarî görevler yüklenen ve bazen daha geniş yetkilerle donatılmış bir *bütçe komisyonu* gibi çalıştığı izlenimini veren kısa ömürlü maliye komisyonları oluşturuldu (Bölükbaşı, 2005, s. 16–19, 54, 59, 67, 73–74, 80–109).

## 2.4. Divan-ı Muhasebat

Kamu maliyesinin etkinliği, iyi organize olmuş bir denetim mekanizmasıyla sağlanır. Sultan Abdülaziz döneminde, 1863'te Maliye Nezareti'ne bağlı olarak kurulan ve bugünkü Sayıştay'ın temelini oluşturan Divan-ı Muhasebat, merkez ve taşranın gelir-giderlerini denetlemeye, mal sandıklarını teftişe, mal memurlarını tayin, azil ve yargılamaya memur olup mütezzimlerle devlet arasındaki anlaşmazlıklara da bakan bir mahkemeydi. Ayrıca, malî reformlar için görüşlerine başvurulması kararlaştırılmıştı (BOA, İ.DUİT, 59/6). 1865'te yapılan bir düzenlemeyle Divan-ı Muhasebat'ın yetkileri arttırıldı (Düstur, T. I, C. II: 135–144); 1879'da ise, bağımsız bir hesap mahkemesine dönüştürüldü (Düstur, T. I, C. IV, s. 602–613).

Divan'ın kamu harcamalarına vize (izin) verme yetkisi vardı. Dairelerin merkezdeki ödemeleri için düzenledikleri ita emirleri ve taşra harcamalarıyla ilgili hazırlanan havalenamer vize için Divan-ı Muhasebat'a gönderilirdi (BOA, DH.MH, 1139/55). Ayrıca, bütçe uygulanmaya başladıktan sonra harcamadan sorumlu olan muhasebecilerle defterdarların memuriyet dönemlerine ait hesapları (*zat ve zaman hesabı*) Divan'da incelenirdi (BOA, ŞD, 2571/2). Her nezaret bütçe uygulama sonuçlarını (kesin hesaplarını) Maliye Nezareti'ne ve nezaret de hesapların bir nüshasını Divan-ı Muhasebat'a gönderirdi (Mihran Efendi, 1912: 367). Ancak kesin hesapların hazırlanmasında ve denetlenmesinde Divan'ın işi çok zordu. Çünkü taşrada hesaplar hem karışık bir şekilde tutuluyor hem de merkeze geç bildiriliyordu (Tural, 2009, s. 267).

## 2.5. Taşrada İdarî ve Malî Teftiş

Tanzimat'la birlikte malî idaredeki merkezileşme, malî teftişte de formelleşmeyi başlattı. 1840'ta Anadolu ve Rumeli'ye iki heyetin gönderilmesiyle başlayan büyük çaplı ilk teftişte, taşra bürokrasisindeki koordinasyon eksikliğinin sürdüğü, muhassılların yolsuzluklara karıştığı, kadastro sayımları sırasında yanlışlıkların ve usulsüzlüklerin yapıldığı ortaya çıktı. Bu olumsuzluklardan dolayı vergi yükü artan halk, yüksek vergi oranlarından ve tarife dışı ihtisap vergilerinden şikâyetçiydi. 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar süren bu teftişlerde vali, mutasarrıf,

kaymakam, defterdar ve müfettişler kullanıldı (Akkuş, 2011, s. 126–133; Çakır, 2001, s. 101-130). Teftişlerin büyük bir kısmının başarısızlıkla sonuçlanmasının sebepleri, taşra memurları arasındaki didişmeler ve koordinasyon eksikliği (BOA, Y.PRK.HR, 25/3; BOA, HR.SYS, 217/10) yanında, idarenin kurumsallaşamaması; yani, bir sistem ve kurallar çerçevesinde işleyememesiydi. Merkezin taşraya sık sık müfettiş göndermesinin bir sebebi de teknik zayıflıklar ve imkânsızlıklardı. Devlet, teftişle bu zayıflığı azaltmaya çalıştıysa da istediği başarıyı elde edemedi.

Malî teftiş alanındaki en önemli gelişme, maliye müfettişliklerinin tesisiydi. 1879 tarihli "Teftiş-i Muamelat-ı Maliyye Nizamnamesi"yle (Düstur, T. I, C. IV, s. 379–382) teftiş heyetinin formal bir yapıya kavuşturulması amaçlandı; ancak, heyet, iki yıl içerisinde beklenen başarıyı gösteremediği için yerini Şûra-yı Maliye'ye bıraktı. Artık gerektiğinde teftişe gönderilmek üzere merkezde müfettişler bulundurulacaktı. Bu uygulama da başarısız oldu ve 1884'te Şûra'nın yerine, önemli malî meseleleri görüşmek ve teftiş raporlarını incelemekle görevli Encümen-i İdare-i Maliye ve teftişten sorumlu olan Heyet-i Teftişiyeye oluşturuldu (Bölükbaşı, 2005, s. 63–64). Nihayet, maliye müfettişleri, 1896'da vilayetlerdeki tüm gelir-gider işlemlerini denetlemekle yükümlü kılındı (BOA, A.DVNS.NZAM.d, 7: 185-187). Sonradan 1907 ve 1909 yıllarında maliye müfettişleri için önemli düzenlemeler yapıldı (BOA, A.DVNS.NZAM.d, 12, s. 363–365). Ancak, bütün bunlara rağmen taşrada devam eden yolsuzluk ve rüşvet olayları maliyeyi olumsuz etkiledi; neticede tahsilat sisteminde bir türlü etkinlik sağlanamadı.

### 3. Devlet Muhasebesinde ve Bütçe Sisteminde Formelleşme Çabaları

Devlet muhasebe sistemi, bütçe uygulamaları sırasında devletin yaptığı malî ve iktisadî faaliyetlerden ortaya çıkan parasal sonuçların bir hesap sistemi çerçevesinde incelenmesidir. Osmanlı devlet muhasebesinde bütçe hesaplarını tutma ve kapatma yöntemleri günümüzden farklıydı. Şöyle ki, 1846'dan itibaren gelir ve giderlerin sistemli biçimde izlenebilmesi amacıyla gerçekleşen gelir ve giderler tahakkuk ettiği yılın hesabına kaydedilmeye başlanmıştı. Bu "tahakkuk esası" yöntemi sayesinde devletin belli bir yılda topladığı gelirler ve yaptığı harcamalar sonraki yıllarda da yine kendi yılı hesabında görüleceğinden, malî idare

her yıla ait hesap hareketlerini sonraki yıllarda da izleyebiliyordu. Tanzimat döneminde, ayrıca “gelirlerin giderlere tahsisi usulü” sayesinde giderlerin gelirlere göre tayini ve sınırlandırılması yapılıyordu. 1841 ve 1842 yıllarında askerî harcamalar için uygulanan tahsis usulü, 1846-47’den itibaren tüm giderlere yaygınlaştırıldı. Maliyedeki önemli değişikliklerden biri de, Haziran 1842’den itibaren hazine hesaplarının güneş yılına (Rumi Takvime) göre tutulmasıydı. Bu, malî yılbaşının Mart, yılsonunun ise Şubat ayı olması demektir (Güran, 1989, s. 7–9). Öncesinde ise, 17. yüzyılın ikinci yarısı ile 18. yüzyıl bütçeleri ay yılına göre hazırlanıyordu (Tabakoğlu, 1985, s. 77).

Bütçe hesapları 14. yüzyıldan 19. yüzyılın sonuna kadar “merdiven” veya “çıkarma yöntemi”ne göre tutulurdu. Merdiven sisteminde, gelir ve giderin toplam değeri verildikten sonra bu değerın altında toplam miktarı oluşturan kalemler alt alta sıralanırdı. Devlet muhasebe kayıtları, 1882 Martından itibaren “çift yanlı kayıt yöntemi”yle (*usûl-i muzâafa*) tutulmaya başlandı. 14. yüzyılın başlarından beri Avrupa’da uygulanan bu sistemde, gelir-gider gerçekleştirmeleri eş zamanlı olarak kaydediliyor; böylece gerçekleştirmeler arasında anlık karşılaştırma imkânı doğuyordu. Ancak beşeri sermaye eksikliği ve genel hesabın hazırlanması için gereken vilayet bütçelerinin bir türlü İstanbul’a iletilmemesi gibi sorunlar yüzünden bu sistem sekteye uğradığı. Neticede, çift yanlı kayıt usulü imparatorluğun son yıllarında bile tüm malî bürokrasiye yaygınlaştırılmamıştı (Akkuş, 2011, s. 185–191).

Bütçe sisteminde reform ve kurumsallaşma eğilimi ise kriz yıllarına rastlar. 1861’de Osmanlı’nın yeni bir dış borç talebi üzerine, İngiltere’nin, ülkenin malî ve iktisadî durumunu incelemek üzere İstanbul’a gönderdiği Hobart ve Foster’in hazırladıkları raporda (Vercan, 2000, s. 13–70), devletin gerçekçi bir bütçe hazırlaması, maliye nazırının görevinin yeniden tanımlanıp yetkilerinin artırılması gibi öneriler vardı. Bu rapor Osmanlıların uluslararası finans piyasasındaki risk durumunu analiz eden ilk çalışmaydı. Sonuçta, dış baskılar, borçlanmaya duyulan ihtiyaç ve uzman tavsiyeleri, Osmanlı hükümetini ayrıntılı bir bütçe hazırlamak zorunda bıraktı. 1863-64 malî yılı bütçesi işte bu kaygılarla hazırlanmıştı. Bu sebeple, Osmanlı idaresinin bütçe sisteminde gerçekleştirdiği zoraki yenilikler ile borçlanma arasında doğrudan bir ilişki mevcuttu.

### 3.1. Bütçe Hazırlama Tekniğinde Değişim

Osmanlı malî idaresi, 18. yüzyılda gelir bütçelerini maliye bürolarına; gider bütçelerini ise gider türlerine göre hazırlardı (Tabakoğlu, 1985, s. 74–79, 178). 19. yüzyıldan itibaren gelir bütçesi vilayet ve gelir türü; gider bütçesi ise merkezî daireler ve nezaretler bazında hazırlanmaya başlandı (BOA, MAD, 11182; 11190). Önceki dönemlere ait bütçeler genelde gerçekleşmiş değerleri gösteren kesin hesap cetvelleriyken; Tanzimat’la birlikte tek hazine sistemine geçildikten sonra tahminî bütçeler de hazırlanıyordu. Maliye Nezareti, modern anlamda ilk tahminî devlet bütçesini 1846’da oluşturmuştu (Güran, 2003, s. XIX, 20–21). Bu genel bütçe taslağının gelir bütçesi, temel anlamda vilayetlerden gelen gelir gerçekleştirmeleri ve tahminleri (*muvazene defterleri*); gider bütçesi ise merkezî dairelerin -büyük bir kısmı taşradaki masraflarından oluşan- tahminî giderleri yardımıyla hazırlanmaktaydı (Akkuş, 2011, s. 233–269).

1846-47’den itibaren her yıl Mart ayında Maliye Nezareti’nin hazırladığı bütçe taslağı Bâbîâlî’ye sunulur ve Meclis-i Vâlâ’da görüşülüp mazbatası hazırlandıktan sonra hükümet (Meclis-i Mahsus) tarafından taslağa son şekli verilip, onaylanmak üzere padişaha arz edilirdi (Güran, 1989, s. 8). 1855’te bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili bir “Bütçe Nizamnamesi” (Düstur, T. I, C. II, s. 70–73) yayımlandı ve temel prosedürü çok fazla değişmeyen bütçe hazırlık sürecine Tanzimat Meclisi ve Meclis-i Âli-i Umumi de katılmış oldu. Diğer taraftan, yaşanan aksaklıklar, gecikmeler vb. sebeplerden dolayı bu prosedüre her zaman uyulduğunu söyleyemeyiz (BOA, MAD, 9163, s. 3; BOA, A.MKT.NZD, 401/49). 1874’te yayımlanan İkinci “Bütçe Nizamnamesi”yle (Düstur, T. I, C. III, s. 226–231) birlikte, bütçe hazırlık sürecinde Tanzimat Meclisi’nin yerini Bütçe Komisyonu aldı. 1908’e kadar, bütçe hazırlanması ve uygulanmasında bu son nizamname esas alındı.

Sultan II. Abdülhamid döneminde (1876-1909), bütçelerin hazırlanmasında, hesapların tutulma şeklinde, gelir-gider cetvellerinin düzenlenmesinde bir formelleşme ve standartlaşma eğilimi görülür. Bu eğilim İttihat ve Terakki (1908-1918) döneminde de sürmüş ve hatta bir adım öteye taşınmıştır; 1909-10 malî yılında, “birlik ilkesi”ne dayalı olarak, devletin tüm gelir ve giderlerini içerisine alan

ilk ayrıntılı genel bütçe hazırlanmıştır (BOA, İ.DUİT, 82/36). Bu bütçe aynı zamanda "bütçe hakkı" gözetilerek Mebusan Meclisi ve Âyan Meclisi'nde görüşülüp padişaha sunulan ilk bütçedir (Mustafa Zühdi, 1909-1910, s. 287–288).

### 3.2. Bütçe Yapısında Değişim

Zaman içerisinde, bütçe sistemi ve hazırlama tekniği için yapılan reformlar eşliğinde, doğal olarak devlet bütçesinin yapısında da önemli değişimler yaşandı. Tanzimat dönemine kadar hazırlanan merkezî bütçeler -1527-28 yılı bütçesi hariç- devletin tüm gelir ve giderlerini değil, timar ve vakıf sistemi dışında kalan nakdî gelir ve giderleri içerir; temel gelir kalemlerini ise, mukataa, avarız, nüzul ve cizye oluştururdu (Özvar, 2006, s. 197–198; Çakır, 2006, s. 167–195). Bunların yanında, 18. yüzyılın başlarında, ellerinden timarları alınan vali ve sancak beylerine taşradaki askerî masrafları karşılamaları için *imdâdiyye-i hazariyye ve imdâdiyye-i seferiyye* adlarıyla iki vergi tahsis edildi. Fakat bu vergiler onların ellerinden alınan hasırların yerini dolduramamıştı (Cezar, 1985, s. 924–928; Genç, 2003; Genç, 1995, s. 377; Genç, 2000, s. 156). Ayrıca, enflasyonun artmasına rağmen, bu vergiler neredeyse yıllarca sabit tutulduğu için taşradaki askerî harcamalar karşılanamıyordu. Olağanüstü koşullarda salınan bu vergilere 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren malikâne, mukataa ve eshamdan savaş vergisi olarak alınan *cebelu bedeli* de katılmıştı (Cezar, 1986, s. 75, 80–81, 135, 141).

Tanzimat öncesi devlet bütçeleri taşradaki birçok gelir ve gideri kapsamazken (Genç ve Özvar, 2006, C: 2, s. 7–18), Tanzimat ve sonrasına ait bütçeler ise taşra gelir-giderlerini de içerisine alıyordu. Bu fark, timar sahasının küçülmesi, merkezî kontrolün artması, tek hazine sisteminin varlığı ve taşra idarî birimlerinin *kamu yönetim sistemi* içerisindeki konumundan kaynaklanıyordu. Tanzimat'la birlikte tek hazine sistemine geçilmesi, timar ordusunun yerini merkezî ordunun alması ve yukarıda bahsedildiği gibi Avrupalı çağdaşlarının aksine Osmanlı'da 1913'e kadar merkeze bağlı vilayetlerin özerklikten yoksun olması sebebiyle, vilayet bütçeleri aslında devlet bütçesinin tamamlayıcı bir unsuruydu. Yani, merkezin taşradaki uzantısı olan vilayet idarelerinin topladıkları gelirler gerçekte devlet bütçesinin

gelirleri; yaptıkları harcamalar devlet bütçesinin harcamalarıydı.<sup>4</sup> Vilayetler, ağırlıklı olarak askerî masraflardan oluşan harcamalarını topladıkları gelirlerden finanse eder, artan miktarı merkeze gönderirlerdi (Akkuş, 2011, s. 143, 251–256, 290). Merkezde devlet muhasebesini tutanlar ise, taşrada harcanan bu gelirlerin mahsup işlemini gerçekleştirirdi (BOA, MAD, 10973, 1876).<sup>5</sup>

1855 ve 1874 Bütçe Nizamnamelerinde vergiler, dolaysız ve dolaylı vergiler şeklinde tasnif edilmiştir (Düstur, T. I, C. II, s. 70–73; Düstur, T. I, C. III, s. 226–231). Dolaylı-dolaysız vergi ayrımı şahıs-mal ayrımına dayanmaktaydı. Verginin matrahı şahıs olduğunda, şahsın sermayesi veya yıllık geliri dikkate alınarak dolaysız vergi (vergi-i mahsûsa [virgü], bedel-i askerî) tahsilatı yapılır; verginin matrahı mal olduğunda ise, şahsın sermayesi ve yıllık gelirine bakılmaksızın bahis konusu maldan *dolaylı vergiler* (gümrük resmi) peşin alınırdı (Sayın, 1999, s. 352–353). Bu yöntem günümüz malî uygulamalarından bazı nüanslarla ayrılmaktadır. Çünkü günümüzde genel anlamda; *dolaysız vergiler* gelir ve servet üzerinden, dolaylı vergiler ise harcama konularından alınmaktadır.

1860'lardan itibaren malî sisteme giren yabancı uzmanların da etkisiyle, bütçe kalemlerinin gösteriminde (bütçe formunda) sadeleşme ve standartlaşma başlar. 1869-70 malî yılı bütçesinden 1876-77 malî yılı bütçesine kadar devlet gelirleri dört kısımda gösteriliyordu. Bunlar, dolaylı ve dolaysız vergilerle rüsumat, çeşitli gelirler (*hâsılat-ı mütenevvia*) ve sabit/maktu gelirlerdi. Ancak sonradan bazı kalemlerin bütçeden çıkarılması, yenilerinin eklenmesi, bazılarının ise isim değiştirmesi ve tarh-tahsil usullerindeki değişiklikler sebebiyle dolaylı-dolaysız vergi grupları farklılaşacaktı (Güran, 2003, s. 11–16; Akar, 1998, s. 12–15).

<sup>4</sup> Kendi bütçeleri olan, yani vilayet idarelerine kıyasla kısmî özerkliğe sahip olan, belediyelerin gelir-giderleri ise genel bütçe içerisinde yer almıyordu. Bkz; (BOA, DH.MKT 948/44, 1905).

<sup>5</sup> Bilindiği üzere günümüz Türkiye'sinde ise, kamu gelirleri vilayetlerde vergi daireleri ve defterdarlıklar tarafından toplanıp hazine hesaplarına aktarıldıktan sonra bütçe döneminin başlamasıyla birlikte merkezî idarenin taşra teşkilatına, mahallî idarelere (il özel idareleri ve belediyeler) vd. birimlere kendi payları oranlarında aktarılmaktadır. Yani günümüzde malî sistem uygulamada –Osmanlı'daki sistemin aksine- merkezden taşraya doğru işlemektedir. Ayrıca günümüzde il özel idareleri ve belediyeler tüzel kişiliğe sahip olduklarından kendilerine ait bütçeleri vardır. Bu sebeple merkezî idare ile aralarında gelir-gider paylaşımı söz konusudur; yani genel anlamda “mahallî gelir-giderler” bu idarelerin, “genel gelir-giderler” ise merkezî idarenin inisiyatifindedir.

On altıncı yüzyılın ilk çeyreğinden 19. yüzyıla kadar, devlet bütçesinin timar sahası dışındaki ana gider kalemlerini ise, *mevâcibât* (asker maaşları), teslimat (devlet ve sarayın işleriyle askerî harcamalar), *haslar ve salyâne* (yüksek rütbeli görevlilere/askerlere ayrılan haslar ve ödenen yıllık maaşlar) ile *ihracat* (diğer cari harcamalar) oluşturmaktaydı (Özvar, 2006, s. 213–216, 228–234; Tabakoğlu, 1985, s. 182). Merkez ve taşra harcamalarını içeren Tanzimat dönemi ve sonrasına ait gider bütçeleri ise, kamu harcamalarının “idarî sınıflandırma” yöntemi kullanılarak incelenebilir. Buna göre, 1855 Bütçe Nizamnamesi’nde kamu harcamalarının türleri belirtilirken düzenli ve düzensiz harcama ayrımı sürdürülmüş; bunun yanında tahsisatlar, *harcamaları yapan idareler* itibariyle sınıflandırılmıştı (Güran, 1989, s. 16–17). Böylece bu kurumsal düzenlemeyle birlikte devletin daimi harcamaları, özel (*masârifât-ı mahsûsa*) ve genel (*masârifât-ı umûmiye*) harcamalar şeklinde iki kısımda gösterilmişti. Özel harcamalar, merkezî dairelerle nezaretlere ait olup önceden kararlaştırılmış merkez ve taşraya ait harcamalardı. Genel harcamalar ise, Maliye Nezareti’nin doğrudan yaptığı iç ve dış borç, timar ve mukataa ödemeleri, kaime faizi, ihtiyat (*zuhurat*) tertibi gibi harcamalardan oluşuyordu (Düstur, T. I, C. II, s. 70–73, md. 2).

#### 4. Malî Krizler ve Maliye Politikaları

Günümüzde hükümetlerin uyguladığı iktisat politikaları, temelde *para ve maliye politikalarından* oluşur. Modern anlamda maliye politikası sadece gelir-gider dengesini sağlamak için değil, iktisadî büyüme, gelir dağılımını düzeltme ve fiyat istikrarını sağlama gibi iktisadî-malî amaçlar için de yürütülür. Maliye politikasını bu amaçlara ulaştıracak temel araçlar ise vergiler ve kamu harcamalarıdır. Osmanlı maliye politikaları ise, o dönemlerde maliye politikasının teorik-pratik çerçevesi henüz oluşmadığı için, genelde gelirleri artırmaya, giderleri kısıp askerî ve idarî harcamaları finanse etmeye yönelikti. Bu kısımda savaşların hem krizlerin hem de reformların sebebine dönüştüğü 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, Osmanlı idaresinin krizleri aşmak için başvurduğu maliye politikaları; kamu gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanmalar çerçevesinde incelenecektir. Bu yolla, yasal/kurumsal düzenlemeler ve iç-dış koşullar eşliğinde uygulanan maliye politikaları ile bu politikaların malî performansa etkisi tartışılacaktır.



## 4.1. Kamu Gelirleri Politikası

### 4.1.1. Vergi Politikaları

17. ve 18. yüzyıllarda savunma ihtiyaçları ve çoğalan yeniçeri sayısı kamu harcamalarının artmasına sebep olup gelirleri yetersizleştirdiği için hükûmet, olağanüstü savaş vergileri yanında, malikâne ve esham yöntemlerini devreye sokmuştu. 19. yüzyılda modern ordu kurma zorunluluğu ve yapılan reformlar gelir ihtiyacını daha da şiddetlendirdi. Hükûmet bu süreçte; müsadere, tağşiş, mirî mübayaa (resmi satın alım) ve tekel gibi geleneksel gelir politikalarıyla finansman ihtiyacını karşılamaya çalışıyordu. Ancak bu yöntemler malî ve iktisadî açıdan olumsuz sonuçlar doğuruyordu. Nihayet 19. yüzyılın ikinci yarısında geleneksel yöntemler yerine, merkezî idare tarafından gelir kaynaklarını yeniden düzenleme ve yeni kaynaklar oluşturma gibi modern maliye politikalarına başvuruldu. Öncelikle ödeme gücü dikkate alınarak gelirin ve servetin doğrudan vergilendirilmesi yoluna gidildi. Ayrıca, vergi istisnaları ile muafiyetlerinin kaldırılarak vergi tabanının genişletilmesi hedeflendi (Güran, 2003, s. 3–4). Bu yeni politikalar, gelir dağılımında adaleti sağlama çabasıyla birlikte, kamu maliyesinde yaşanan kurumsal değişimin bir göstergesiydi.

**Tablo 1: Üç Önemli Gelir Kaleminin Toplam Kamu Gelirleri İçerisindeki Payları (1748-1787) Osmanlı lirası (O.L.)**

	1748	1761	1784	1785	1787
<b>Toplam Gelir</b>	137.677	145.400	148.097	146.207	141.508
<b>GELİR TÜRÜ</b>	%	%	%	%	%
<b>Mukataa</b>	52,11	51,83	54,48	53,55	48,41
<b>Cizye</b>	38,41	39,94	38,70	39,41	42,17
<b>Avarız</b>	9,48	8,23	6,82	7,04	8,01
<b>Toplam Oran</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	98,59

Kaynak: Çakır (2006, s 184–185).

Not: Kaynakta akçe birimiyle gösterilen değerler, 120 akçe = 1 kuruş, 100 kuruş = 1 O.L. paritesine göre Osmanlı lirasına çevrilmiştir.

Tablo 1'e göre, 18. yüzyılın ikinci yarısında kısmî bir gelir artışı olduğu görülür; ancak, masraflı savaşların yapıldığı bu dönemde aynı zamanda kamu harcamaları da artmış (Tablo 4) ve bütçe açıkları ortaya çıkmıştır. *Nominal değerleri* gösteren Tablo 1 ve Tablo 4'teki veri, gelir ve giderlerde genel anlamda bir artış olduğunu göstermektedir. Gelirler açısından bakılırsa, akçenin itibarî (nominal) değeri 1527 yılı 100 kabul edildiğinde, 1748 için endeks değeri 595'e, 1787'ye ait endeks ise 612'ye ulaşır. Keza harcamalar yönünden, 1748'deki endeks değeri 924 iken 1787'deki endeks 1.184'tür (Çakır, 2006, s. 184–185; Özvar, 2006, s. 220, 230). Bununla birlikte, 18. yüzyılın sonunda savaşlar ve iç isyanlardan dolayı oluşan acil gelir ihtiyacı, tağşiş uygulamalarına sebep olmuş ve akçenin gümüş içeriği 1760'lardan sonra %10'un altına inmiştir. Sonuçta yüksek enflasyon oranları ortaya çıkmıştır (Pamuk, 2004, s. 454–455, 468). Dolayısıyla bu döneme ait nominal veri yanıltıcı olabilir. Bu gelir-gider verisinin enflasyondan arındırılmış reel değerlerine bakıldığında, 18. yüzyılın sonunda gelir ve gider verisinde, bilhassa gelirler aleyhinde bir azalma yaşandığı görülür. Gelirler gram gümüş cinsinden düzenlenmiş tüketici fiyatları endeksleriyle reelleştirilip 1527'ye ait gelir miktarı 100 kabul edildiğinde, 1748'deki gelirin endeks değeri 100 iken, 1787'de endeks 68'dir. Harcamalarda ise, 1748'deki endeks değeri 154 iken, 1787'de bu değer 140'a iner. Diğer bir ifadeyle, 1748-1787 yılları arasında reel olarak gelirler %32, harcamalar da %9 oranında azalmıştır (Özvar, 2006, s. 205–206, 219–223). Bununla birlikte, hem nominal hem de reel gelir-gider değerleri, 1761 yılı hariç, bu yıllarda büyük çaplı bütçe açıklarının yaşandığını göstermektedir. Bu durum, malî performansın görünümü ve seyri açısından, nominal değerleri kullanmamızın sakıncasını azaltmaktadır.

Tablo 1'de 18. yüzyılın ikinci yarısında üç ana gelir kaleminin de toplam gelirler içerisindeki paylarını korudukları görülmektedir. Toplam kamu gelirleri içerisinde en önemli pay, büyük bölümünü ziraî ve ticarî gelirlerin oluşturduğu mukataalara aittir; ancak, yüzyılın sonuna doğru savaşlar ve iç sorunlar yüzünden mukataa<sup>6</sup> gelirleri azalmıştı. Bu azalma, cizye gelirlerindeki artışla kısmen tazmin edilmişti. Önceleri savaş giderleri için geçici olarak hane halkı bazında alınan ve sonradan

<sup>6</sup> Mukataa, genellikle iltizama verilen, merkezi hazineye ait vergi kaynaklarıdır. Bkz; Genç (2006: 57-64).

düzenli vergiye dönüşen avarız gelirleri, 1784'ten sonra tekrar artışa geçti. Ancak, bu savaş ve kriz döneminde etkin vergi politikaları yürütülemediği için kamu gelirleri yeterli düzeyde artırlamadı (Tablo 1). Esasen Pamuk'un (2014, s. 111) da ifade ettiği gibi; 17. ve 18. yüzyıllarda Osmanlı'daki malî krizler, ekonominin güçsüzlüğünden ziyade vergi toplama yetisi sınırlı olan merkezî idarenin güçsüzlüğünden kaynaklanıyordu. Osmanlı merkezi idaresinin, vergi toplamadaki bu zâfiyeti yanında, gelir kaynaklarını sınırlayan bir unsur olarak vakıf kurumu ele alınabilir. Şöyle ki Fuad Köprülü, 16. hatta 15. yüzyıllarda zaman zaman devlet hazinesini zora sokan "vakıf bolluğu" sorununun bilhassa 17. yüzyıldan itibaren daha hissedilir olduğunu yazar. Köprülü'ye göre, bazı kamu gelir kaynaklarını tamamıyla kurutan vakıfların büyük bir kısmı çok defa "hayır perdesi altında" sadece bireysel menfaatleri gözeten *aile vakıflarıydı*. Bunlar, orta tabakanın küçük çaplı vakıflarından ziyade hanedanın ve büyük ricalin aile vakıflarından oluşuyordu. 17. yüzyıldan itibaren sayıları giderek artan bu vakıflar artık timar sahasının aleyhine genişliyor; timar topraklarının saray mensuplarına ve büyük ricalin vakıf kurmaları için verilmesi, iktisadî-malî bakımdan olumsuz sonuçlar doğuruyordu. En basit ifadeyle, timar sistemi içerisindeyken vergi gelirlerinin elde edildiği ve sipahilerin masraflarının karşılandığı bu topraklar, birer birer devletin elinden çıkıp artık sadece aile vakıflarının hizmetine giriyordu. Büyük aile vakıflarında, mütevellilere ve nâzırlara tahsis edilen meblâğlar da çok yüksekti. Sonuçta vakıf gelirlerinin büyük bir kısmı bu görevlilere ve vâkıfın/kurucunun ailesine gidiyor, devlet bu gelir kaynaklarından mahrum kalıyordu (Köprülü, 1942, s. 26–29).<sup>7</sup>

Bunların yanında, yerel harcamaların finansmanı ve örfi vergilerin (*tekâlif-i örfiyye*) tahsili için düzenlenen *tevzi' defterleri*, Osmanlı malî sistemi içerisinde önemli bir yer işgal ediyordu. Bu defterler, 17. yüzyılın sonlarında, merkezin taşradaki denetim-yaptırım gücünün giderek azaldığı bir dönemde ortaya çıkan ve âyanın direkt müdahil olduğu bir malî uygulamaydı. *Tevzi'* defterlerinde yer alan – taşraya/eyaletlere ait- harcama ve vergi kalemlerinin büyük bir kısmı devlet bütçelerinde yer almıyordu. Dahası bu defterlere yerel idareciler ve âyanlar

<sup>7</sup> Fuad Köprülü bu görüşlerini, Koçi Bey'e (17. yy) ve Netâyicü'l-vukûât eserinin yazarı Mustafa Nuri Paşa'ya (ö. 1890) yaptığı atıflarla güçlendirmiştir. Osmanlı vakıf sistemi ile kamu malî sistemi arasında ilişki kuran bu yaklaşım, kantitatif iktisadî-malî analizlerle irdelenmesi gereken önemli iddialar barındırmaktadır.

tarafından birçok yasa dışı kalemler ekleniyordu. Bu durum, *taşra maliyesi* ile *merkez maliyesi* arasında bir kopukluk dolayısıyla denetimsizlik doğurmaktaydı. Tanzimat devrine girildiğinde, malî politikaların getirdiği en önemli yeniliklerden biri, vergi türleri ile tahsil yöntemlerinin basitleştirilmesiydi. Bu amaçla tevzi' defterlerinde yer alan örfi vergiler, "vergi-i mahsûsa" (*virgü*) adı altında birleştirilerek *ödeme gücüne dayalı* tek bir vergi tevzi' edilmeye başlandı. Vergi-i mahsûsa, artık devlet bütçesinin önemli gelir kalemlerinden biriydi. Böylece devlet bütçesinin/merkez maliyesinin büyük oranda kapsamı dışındaki "yerel" nitelikli tevzi' defterleri uygulamasından, "merkezî" nitelikli vergi-i mahsûsa uygulamasına geçilmiş oldu. Bu yeni durum, taşra ve merkez maliyeleri arasındaki kopukluğun da, en azından devlet muhasebesi anlamında, giderilmiş olduğu anlamına geliyordu (Akkuş, 2017, s. 29–61). Ancak, yeni vergi politikası tüm ülkede uygulanamadı; çünkü ödeme gücüne göre vergi (vergi-i mahsûsa) tahsili, öncelikle mükelleflerin gelir ve servetlerinin nüfus, arazi ve emlak sayımları (kadastro sayımı) yoluyla belirlenmesini gerektiriyordu. Bu ise etkin ve güçlü bir malî kadro gerektiren zor bir işti. Dolayısıyla muhassıllar kadastro sayımı ve vergi tahsilatı görevini hedeflenen biçimde yerine getiremedi. 1844'te daha sistemli bir temettüat sayımı başlatıldı; bu sayımlar, vergilerin bölgeler ve kişiler arasındaki dağılımının adaletsizliğini ortaya çıkardı. Neticede, vergi-i mahsûsanın haneler arası dağılımı Tanzimat'tan sonra yaklaşık yirmi yıl, ödeme gücüne göre değil, yine örfî vergilerde olduğu gibi; hane, ocak, nüfus veya çift esasına göre yapıldı. 1858'de başlayan yeni sayımlarla birlikte önceden vergi-i mahsûsa kapsamında olan servet ve kazanç vergileri, 1860'tan sonra ayrı ayrı alınmaya başlandı. Servet vergisini, arazi, bina ve akar; temettü vergisini ise, ticarî ve sınaî kazançlar oluşturmaktaydı. 1886'da maaş ve ücretler de temettü vergisi kapsamına alındı (Güran, 2003, s. 4; Sudi, 1891, I, s. 79 –84; a.e., II, s. 8–9). Başta binde 4 olan emlak-akar ve %3 olan temettü vergilerine bütçe açıklarını karşılamak için zamlar yapıldı. Bütün bu yeni politikalara rağmen birçok bölgede kadastro yapılamadığı veya tamamlanamadığı için tevzi' usule dayanan vergi-i mahsûsa uygulamasına, 19. yüzyılın sonlarında bile, bazı yerlerde devam edilmekteydi (Akkuş, 2011, s. 291–314).

Gayrimüslimlerden alınan cizye, devlet bütçesinin önemli gelir kalemlerinden biriydi. 1856 Islahat Fermanı'yla gayrimüslimlerin de askere alınması kararlaştırılarak

cizye kaldırıldı. Ancak, bu konuda ne devlet ne de gayrimüslimler askerlik hizmetine sıcak baktığı için bir süre sonra *bedel-i askerî* adlı vergi alınmaya başlandı. Müslümanlar da 1845'ten itibaren *bedel-i nakdî* adlı vergiyi ödeyerek askerlikten muaf olabiliyorlardı (Güran, 2003, s. 5). Bedel-i askerî 1909'da tüm vatandaşlara fiili askerlik mükellefiyetinin getirilmesiyle birlikte kaldırıldı; bedel-i nakdî ise bu yıllarda alınmaktaydı (Düstur, T. II, C. IV, s. 611–613).

Maliyenin en önemli gelir kaynağı olan âşar vergisi, Tanzimat'tan önce toprağın verimliliği ve sulama imkânlarına göre %10-33 arasında değişen oranlarla alınan bir tarım vergisiydi. Tanzimat'la birlikte âşar vergisi oranı brüt üretim üzerinden %10 olarak belirlendi; ancak daha sonra zamlanarak 1906'da %12,5'e ulaştı. Mukataa kapsamındaki âşar vergisi bazen *emaneten* genellikle de *iltizam* yöntemiyle alınmaktaydı (Akkuş, 2011, s. 325–344). Diğer bir önemli gelir kalemi olan ağnam vergisi küçükbaş hayvanlardan alınırdı. Bunun tahsilinde de farklı politikalar uygulanmış; değişik isim ve oranlarla vergiler alınmıştı. En eski koyun vergilerinden biri adet-i ağnam; diğeri de -muhtemelen 1783'ten itibaren- Rumeli'den alınan *ondalık ağnam* vergisiydi. Ondalık ağnam uygulamasında, kuzu ve oğlak dışında küçükbaş hayvanların onda biri resmi fiyatla satın alınıyordu (*mirî mübayaa*). Resmi fiyatların piyasanın çok altında olması, bu uygulamayı aynı bir vergiye dönüştürmekteydi. Satın alınan hayvanlar İstanbul'daki asker, saray, tekke ve memurların et ihtiyacı için kullanılırdı. Rumeli dışındaki yerler bu vergiyi nakden öderlerdi. 1858'de –etkin olmayan- *ondalık ağnam* uygulamasından *vazgeçilerek ağnam vergisi* adıyla brüt hâsılatı üzerinden %10 oranında vergileme yapılması kararlaştırıldı (Uzun, 2006, s. 43–59).

En önemli dolaylı vergi kaynakları ise gümrüklerdi. Kara ve deniz yoluyla gümrüklere gelen mallardan *masdariye* (ithalat), gümrükten çıkan mallardan *reftiye* (ihracat) ve gümrükten geçen mallardan *transit* veya geçiş vergisi (*bac-ı ubur*) alınırdı (Tabakoğlu, 2016, s. 379–383). Gümrük resmi (vergi) oranı 16. yüzyılın sonlarında genel olarak %3'tü. 1838'de İngiltere'yle imzalanan Balta Limanı Ticaret Antlaşması'na göre, ithalat resmi ad *valorem* biçimde toplamda %5; ihracat resmi %12; transit resmi ise %3 olarak belirlendi. Bu antlaşma sonucunda Osmanlı dış ticaret hacmi ithalat lehine genişledi. Osmanlı idaresi,

yaşanan ticaret açıkları ve vergi geliri azalışları sebebiyle gümrük vergilerini düzenlemek istediye de, yeni antlaşma 1861'de imzalanarak ithalat ve ihracat vergileri %8 olarak belirlendi. İhracat vergisi her yıl bir puan düşürülerek 1869'dan itibaren %1 olacak; 1861'de %2 olan transit vergisi, 1868 sonunda %1'e düşürülecekti. Kapitülasyonlar yüzünden bağımsız bir gümrük politikası uygulanamamıştı; hükûmetin ithalat vergisini arttırma talepleri uzun süre Avrupalı devletlerce geri çevrildi. 1907'de ithalat vergisine yapılacak %3'lük zam da Duyûn-ı Umumiye İdaresi'ne (Osmanlı Kamu Borçları İdaresi) ait olmak ve Makedonya'da yapılacak reformlar için harcanmak şartıyla benimsendi. Nihayet ithalat vergisi 1914'te %15'e yükseltilebildi; iç üretimi teşvik amacıyla tarım, sanayi ve inşaat makinelerinin gümrüksüz ithaline izin verildi (Güran, 2003, s. 5-6; Blaisdell, 1979, s. 13). İç ticaretten alınan gümrük vergileri ticareti engellediği için Avrupa devletlerinde olduğu gibi, 1874'te karayoluyla yapılan ticaret için iç gümrük uygulamasına son verildi; deniz ticaretinden alınan iç gümrükler ise 1909-10'da kaldırılabilirdi (Genç, 1985, s. 790). Genelde iltizam yoluyla tahsil edilen gümrük vergileri, 1840'tan itibaren muhassıllara bağlı gümrük memurlarınca alınmaya başlandı. 1842-60 yılları arasında ise İstanbul, Cidde ve Yemen dışındaki gümrüklerde iltizam yöntemine geri dönüldü. Gümrükler 1860'tan itibaren gümrük emanetleri, memleha müdürlükleri ve duhan nezaretleri birleştirilerek oluşturulan Rüşumat Emaneti'ne bağlı on yedi nezaretçe idare edildi (Akkuş, 2011, s. 375).

Diğer dolaylı vergi kaynakları tuz, tütün ve içkiydi. Tanzimat'la birlikte tuzlalar devlet tekeline dönüştürüldü. 1860'ta ithalatı yasaklanan ve perakende ticareti tekele dönüştürülen tütün tüketiminden vergi alınmaya başlandı. Tanzimat öncesinde alkollü içki tüketimi %20 oranında vergilendirilmişti; 1860'ta bu oran %10'a düşürüldü. Bu üç vergiyle birlikte kıymetli evraktan alınan *damga resmi*, kara ve deniz avcılığından alınan *saydiye rüşumu* ve *ipek öşrü* dâhil altı vergi (rüşum-ı sitte) 1882'den itibaren Duyûn-ı Umumiye İdaresi'ne devredildi (Güran, 2003, s. 6). Bu idare, ayrıca, bazı vilayetlerin âşar ve ağnam vergileriyle (*Mihran Efendi*, 1912, s. 122-123, 267) Doğu Rumeli vergisi, Kıbrıs vergisi fazlası, Bulgar maktu vergisi ve rüşumat gelirleri fazlasını da tahsil etmekteydi (Parvus Efendi, 1914, s. 240-247, 252-253). 1897 yılı itibariyle Duyûn-ı Umumiye İdaresi'nin devredilen

tüm vergilerden elde ettiği toplam gelir 2,4 milyon Osmanlı lirasıydı. Bu miktar, aynı yıl toplam devlet gelirlerinin %13'ünü aşıyordu (Güran, 2017, s. 400, 431).

Osmanlı maliyesinin düzenli gelirlerinden biri de maktu (sabit) Mısır vergisiydi. Devletin diğer sabit vergileri arasında Eflak, Boğdan, Sırbistan, Sisam ve Aynaroz vergileri sayılabilir. 1880'den itibaren Doğu Rumeli ve Kıbrıs da bunlar arasına katıldı. Bu temel vergi gelirleri yanında, çeşitli mülklerin kiralanması ve satışından, mahkeme harçlarından, bazı kamu idarelerinin kendi kaynaklarından ve kamu iktisadî işletmelerinden de önemli düzeyde gelir elde ediliyordu (Güran, 2003, s. 6; Akar, 1998, s. 265–287). Tablo 2'de Tanzimat döneminden itibaren devletin gelir bütçesini oluşturan –yukarıda bahsedilen- kalemlerin toplam gelirler içerisindeki payları verilmiştir.

**Tablo 2: Gelir Türlerinin Toplam Kamu Gelirleri İçerisindeki Payları (1849-1916) (O.L.)**

	1849-50	1861-62	1875-76	1887-88	1905-06	1916-17
<b>Toplam Tahmini Gelir</b>	7.100.000	12.211.842	23.882.940	17.573.821	22.291.311	25.012.572
<b>GELİR TÜRÜ</b>	%	%	%	%	%	%
<b>Gelir ve servet vergileri (virgü, emlak-akar, temettü vergileri)</b>	34,1	23,7	14	17,3	17,9	14,8
<b>Askerlik Bedeli (cizye)</b>	6,6	4,9	3,3	3,4	6,1	1,6
<b>Maktu (sabit) Vergiler</b>	5,3	3,8	3,4	6,1	5,1	3,6
<b>Âşar Vergisi</b>	22	29,5	36,7	23,7	22,6	20,8
<b>Ağnam vb. vergiler</b>	-	7,4	8,6	10,8	8,6	6,8
<b>Tütün, tuz ve alkollü içki vergileri</b>	-	3,4	11,9	9,4	8,6	7,1
<b>Gümrük vergileri</b>	15,5	13,5	8,7	11,5	12,3	12,5
<b>Diğer gelirler</b>	16,5	13,8	13,4	17,8	18,8	32,8
<b>Toplam Oran</b>	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Güran (2003, s. 12–13). 100 Kuruş = 1 O.L.

Yukarıda değinildiği üzere, önceki dönemlere ait veri gibi 19. yüzyıl ve sonrasına ait malî veri de tablolarda nominal değerleriyle gösterilmiştir. Burada nominal değerleri kullanma sakıncasını azaltan unsur, 1844-1914 arasında altın ve gümüşe dayanan istikrarlı bir para ve fiyat düzeninin olmasıdır. Bu dönemde Osmanlı parasının gümüş içeriği değişmemiş; I. Dünya Savaşı'na kadar yıllık enflasyon oranı ortalama %0,67 düzeyinde gerçekleşmiştir (Pamuk, 2004, s. 468). En yüksek enflasyon oranları ve dolayısıyla reel gelirlerdeki büyük çaplı azalmalar -savaş ortamı, kâğıt para emisyonundaki artış ve diğer unsurlar sebebiyle- bilhassa 1917 ve 1918 yıllarında yaşanacaktır (Güran, 2003, s. 10). Pamuk'un tespitlerine göre, bu yıllardaki yüksek oranlı fiyat artışları Batı Avrupa, Avusturya-Macaristan ve Bulgaristan'daki fiyat artışlarının çok üzerindedir. Öyle ki bu oranlar sadece, I. Dünya Savaşı yıllarında, Rusya'da 1917 Bolşevik Devrimi'nden önce yaşanan enflasyon oranlarıyla karşılaştırılabilir düzeylerdeydi (Pamuk, 2014, s. 172).

Tablo 2, Tanzimat'tan itibaren kamu gelirlerinde önemli artışların yaşandığını göstermektedir. Gelirlerdeki bu artış iktisadî açıdan, bilhassa ziraî üretimdeki artıştan ve dış ticaret hacmindeki genişlemeden kaynaklanmıştır. Malî açıdan ise malî bürokrasinin etkinliğindeki kısmî artış ve aynî vergilerin Tanzimat'la birlikte nakdî vergilere dönüştürülmesi gibi gelişmeler, gelir artışlarını açıklayan diğer önemli unsurlardır. Bununla birlikte, gelir artışları tüm döneme genelleştirilemez; zira 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı'nın sebep olduğu büyük çaplı nüfus ve toprak kayıpları yüzünden 1879 yılı gelir ve giderlerinde önemli azalmalar olmuştur. Sultan II. Abdülhamid döneminde ise gelir ve giderlerde vasat artışlar söz konusudur. Nihayet 20. yüzyılın başlarından itibaren kamu gelirleri II. Abdülhamid döneminin başlangıcındaki düzeye erişebilmiş, sonrasında artmaya devam etmiştir. Ancak Balkan Savaşları (1912-13) sonrasında, Avrupa bölgesinde yaşanan büyük çaplı nüfus ve verimli toprak kayıpları kamu gelirlerinde önemli azalışlara sebep olacaktır (Güran, 2003, s. 7-11).

Tablo 2'ye göre, 19. yüzyılın ikinci yarısında maliyenin en önemli gelir kaynakları, gelir, servet, âşar ve gümrük vergileridir. Toplamda en büyük pay, gelir-servet vergileriyle ziraî vergilerin oluşturduğu *dolaysız vergilere* aittir.



Esasen 1849-1916 döneminde, dolaysız vergilerin büyük bir kısmını başta âşar olmak üzere ziraî vergiler oluşturuyordu ve bütçenin en önemli gelir kalemleri yine bu vergilerdi. Bu durum, *verginin kişiselleştirilemediğini* yani devletin kişilerin gelir ve servetlerini yeterince vergilendiremeyip ziraî kesime yüklediğini gösterir. 1875'ten itibaren gümrük gelirlerinin eski düzeyine ulaşamamasının sebebi, 1869'dan itibaren ihracat vergisinin %1'e düşürülmesidir. Bununla birlikte tuz, tütün, alkollü içki ve gümrük vergileri -ticaret üzerinden alınan vergiler olarak- birlikte ele alındığında; bu *dolaylı vergilerin* kamu gelirleri içerisindeki payı ortalama %20 gibi azımsanmayacak bir orana sahiptir (Tablo 2).

Tablo 3, Osmanlı'nın Avrupa devletleri karşısındaki bir nevi vergi toplama kabiliyetini göstermektedir.

**Tablo 3: Avrupa ve Osmanlı'da Kişi Başına Düşen Vergi Miktarları (1780-1909) Gram Altın (Yıllık Ortalamalar)**

	İngiltere	Hollanda	Fransa	İspanya	Avusturya	Rusya	Prusya	Osmanlı
<b>1780-89</b>	11,3	14,9	5,1	3,9	2,8	1,7	2,3	0,5
<b>1820-29</b>	20	9,6	8,7	3,1	3,1	2,5	4,6	1,2
<b>1850-59</b>	16,7	11,3	12	7,8	4,6	3,6	6,3	2,5
<b>1880-89</b>	18,3	15,4	23,6	13,7	14,6	6,5	12,6	5
<b>1900-09</b>	26,1	14,8	28,9	12,3	20,6	7,5	22,8	5,6

Kaynak: Pamuk (2017)

Tablo 3'ten görüldüğü gibi, 18. yüzyılın sonlarından 20. yüzyılın başlarına kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda kişi başına düşen vergi miktarları artan bir trend izlemiştir. Ancak Osmanlı idaresinin kişi başına düşen vergi tahsilatındaki performansı bu dönemde tüm yıl aralıkları için Batı ve Doğu Avrupa devletlerinin altında seyretmiştir.

#### 4.1.2. Diğer Gelir Uygulamaları

Osmanlı malî idaresi, fiskalizm ilkesi gereği gelirlerini artırmaya çalışırken, olağan ve olağanüstü vergilerle birlikte alternatif gelir kaynaklarını da kullanıyordu. Bunlar

arasında, *fetihler, müsadereler, mirî mübayaa, tağşişler, İç Hazine kredileri* ve *kâğıt para* sayılabilir. İç Hazine kredileriyle kâğıt para emisyonu iç borçlanma bahsinde incelenecektir. Bilhassa 17. yüzyıldan itibaren fetihler, yenilgilerle birlikte gelir özelliğini yitirmişti ve timarlı sipahiler aleyhine sayıları giderek artan yeniçeriler, bütçeye açık verdiren en önemli harcama kalemine dönüşmüştü (Tablo 4-5). *Müsadere* uygulaması, rical ve üst düzey bürokratlar ile sarraf ve tüccarların servetlerine devletin el koymasındır. 17. yüzyıldan itibaren Darphane'nin yanında İç Hazine'nin de kalemlerinden biri olan müsadere gelirleri, defterdarların emrine verilip maaş ödemelerinde kullanılmıştı. 1787-92 Osmanlı-Rus ve Avusturya savaşları malî bunalımı derinleştirmiş ve müsadereleri artırmıştı (Cezar, 1986, s. 110–111, 135–140). Sultan II. Mahmud döneminde ve Tanzimat'ın ilk yıllarında müsadere uygulamasının kaldırılması için çalışmalar başlatıldı. Ancak bu yıllarda da müsadere uygulamaları devam etti (Karaoğlu, 2016, s. 108–110; Karataş, 2006, s. 220–234).

Osmanlı malî tarihinin en şiddetli *tağşişleri*, savaşların yoğun biçimde yaşandığı 1768-1833 yılları arasında yapıldı. Malî idare, 18. yüzyılın sonlarındaki ağır savaş maliyetleri sebebiyle paranın gümüş içeriğini azaltarak (tağşiş) gelir sağlama yoluna gitmişti. Savaşlarla iç isyanların yaşandığı II. Mahmud döneminde ise Osmanlı tarihinin en büyük tağşişleri yapıldı ve bu aşırı devalüasyon, yüksek enflasyona sebep oldu. Nitekim Osmanlı ekonomisinin en yüksek enflasyon oranları 1780-1860 yılları arasında yaşandı; bu dönemde genel fiyat düzeyi 12-15 kat artmıştı. Tağşiş uygulaması bir nevi *enflasyon vergisi* gibi, kısa vadede devlete ek gelir sağlıyordu; ancak enflasyon uzun dönemde esham satışlarından ve vergiden elde edilen gelirleri reel olarak düşürmekteydi. Tağşişin bir olumsuz sonucu da halkın diğer ülke paralarına yönelmesi (*para ikamesi*) ve kalpazanlığın artmasıydı. Ayrıca piyasada yeni tağşişlerin olacağı beklentisi borçlanma faizini artırıyor bu da devletin iç piyasadan borçlanmasını zora sokuyordu. Kısaca, tağşiş politikasının maliyetleri uzun vadede faydalarını aşmıştı. Aslında Avrupa devletlerinin çoğu bilhassa 18. yüzyılda merkezî vergi gelirlerindeki artış ve toplumsal muhalefet sebebiyle tağşiş uygulamalarını azaltmıştı. Osmanlı idaresi ise, düşük vergi gelirleri ve sınırlı toplumsal muhalefet sebebiyle 19. yüzyılın ortalarına kadar tağşiş politikasını devam ettirdi. Osmanlı para birimi, ancak 1840'lardaki para reformlarıyla ve 1854'ten itibaren başlayan

dış borçlanmalarla kısmî istikrara kavuşabilecekti. Nihayet 1844'te tağşiş uygulaması terkedildi; 1 Osmanlı altın lirası=100 kuruş paritesi getirildi ve bu standart 1922'ye kadar sürdürüldü (Pamuk, 1995; Pamuk, 2011, s. 171–173; Karaman ve Pamuk, 2016, s. 229–230, 237, 248–252). Tabii ki bu parite sabitlemesi, fiiliyatta enflasyonun olmayacağı anlamına gelmiyordu. Yukarıda bahsedildiği üzere, diğer sebeplerle birlikte, imparatorluğun bilhassa son yıllarında yüksek fiyat artışları yaşanmıştı.

#### 4.2. Kamu Harcamaları Politikası

On altıncı yüzyılın ilk çeyreğinden 19. yüzyıla kadar, Hazine-i Âmire'nin harcama alanları belli konulara yoğunlaşmıştı. Tablo 4, 18. yüzyılın ikinci yarısından sonra kamu harcamalarının türler itibariyle görünümünü vermektedir.

**Tablo 4: Harcama Türlerinin Toplam Kamu Harcamaları İçerisindeki Payları (1748-1787) (O.L.)**

	1748	1761	1784	1787
<b>Toplam Kamu Harcaması</b>	142.555	141.154	166.606	174.553
<b>HARCAMA TÜRÜ</b>	%	%	%	%
<b>Mevâcib</b>	70,68	63,2	62,3	62,8
<b>Teslimat</b>	17,56	17,1	18,6	19,4
<b>İhracat</b>	5,75	11,4	11,7	10,3
<b>Haslar</b>	2,96	3,2	2,7	1,5
<b>Salyâne</b>	3,06	5,04	4,75	6
<b>Toplam Oran</b>	100	100	100	100

Kaynak: Özvar (2006, s. 230)'daki veri seti kullanılarak hesaplanmıştır.

Not: Kaynakta akçe birimiyle gösterilen değerler, 120 akçe = 1 kuruş, 100 kuruş = 1 O.L. paritesine göre Osmanlı lirasına çevrilmiştir.

Tablo 4, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaşanan maliyetli savaşlardan dolayı gider bütçesinin önemli kısmını asker maaşlarının (*mevâcibât*) oluşturduğunu ve bunu askerî masraflar ile iâşe harcamalarının (teslimat)

izlediğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla *ihracat*, *haslar* ve *salyâne* kalemleri de hesaba katıldığında bütçenin büyük kısmının cari harcamalara ayrıldığı görülür. Bayındırlık, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi yatırım ve transfer niteliğindeki harcamalar ise Tanzimat'a kadar daha ziyade vakıflarca yürütülmüştür (Güran, 2006, s. 1–12). Tablo 4 aynı zamanda, 18. yüzyılda devlet anlayışında, fonksiyonlarında ve harcama yapısında önemli bir gelişme olmadığını da kısmen göstermektedir.

Çoklu hazine döneminin (1793-1838) toplam gelir ve harcama verisine ulaşmak ise oldukça zordur. Çünkü çalışma konularına göre gelir ve giderleri olan hazinelerin malî verisi henüz toplu halde incelenmemiştir. Bu dönemde bütçenin "birlik ilkesi" tamamen terkedildiği için hazinelerin toplu halde gelir ve giderlerini içeren bir bütçe metnine de rastlanmamıştır (Cezar, 1986, s. 98–100, 151–153, 206–216, 236–240, 259–261, 277–278; Genç ve Özvar, 2006, C: 2, s. 15–16). Dolayısıyla malî sistemin parçalı biçimde işlediği, bütçenin birlik ve genellik ilkelerinin uygulanmadığı bu dönemde kamu maliyesini sağlıklı ve eksiksiz biçimde yorumlamak mümkün değildir. Tablo 5'te çoklu hazine dönemine ait bazı yılların hazineler itibarıyla gelir-gider verisi sunulmuştur.

**Tablo 5: Çoklu Hazine Döneminde Gelirler ve Harcamalar (1793-1838) (O.L.)**

	Hazine-i Âmire		İrad-ı Cedid Hazinesi		Tersane Hazinesi		Mansure ve Redif Hazineleri		TOPLAM	
	Gelir	Gider	Gelir	Gider	Gelir	Gider	Gelir	Gider	Gelir	Gider
1793			11.007	7.717						
1800			55.818	72.482						
1805			74.483	74.284	45.967	45.821			120.450	120.105
1808					40.065					
1809	182.583	172.344								
1814	180.755	168.107								
1815					55.494	53.923				
1838	334.249	278.929			223.545	261.320	2.428.452	2.887.559	2.986.246	3.427.808

Kaynak: Cezar (1986, s. 163, 225, 238, 278–280). 100 Kuruş = 1 O.L.

Not: Hazine-i Âmire'nin 1809 ve 1814 yıllarına ait gelir-gider verisi tahminî değerlerdir.

Tablo 5'ten görüldüğü üzere, yüklendiği görevin ağırlığı yüzünden, 1793-1805 yılları arasında, İrad-ı Cedid Hazinesi'nin gelirleri artırılıp harcama kapasitesi genişletilmişti. Aynı yıllar için Hazine-i Âmire'nin gelir ve giderlerindeki sayısal değişiklikleri bilemiyoruz; ancak, bazı gelir kaynakları İrad-ı Cedid ve diğer hazinelere aktarıldığı için Hazine-i Âmire'nin gelir ve gider hacminde bir daralma olduğu açıktır. Bu durum, İrad-ı Cedid Hazinesi'nin lağvından sonra 1809 ve 1814 yılları için kısmen de olsa görülmektedir. Tersane Hazinesi'nin gelir ve gider hacimlerinde de belirgin bir artış yaşanmasına rağmen, toplam gelir ve giderlerin en büyük kısmı, cari ve yatırım nitelikli askerî harcamaları finanse eden Mansure ve Redif Hazineleri tarafından idare edilmekteydi. Tablo 5'in çoklu hazine dönemindeki tüm hazinelerin gelir-gider verisini içermediğini hatırlatarak kaba bir tahminle, 1838 yılı itibarıyla kamu gelirlerinin %81'inin, harcamalarının da %84'ünün Mansure ve Redif Hazinelerine ait olduğu söylenebilir. Bu hesaba Tersane Hazinesi de katıldığında askeriye tahsis edilen gelirler ile yapılan harcamaların oranı daha da artar.

Tablo 6, çoklu hazine sistemi sonrasında tek hazine döneminde, Tanzimat'tan itibaren yapılan kamu harcamalarının türleri ile gider bütçesi içerisindeki paylarını göstermektedir.

**Tablo 6: Harcama Türlerinin Toplam Kamu Harcamaları İçerisindeki Payları (1846-1916) (O.L.)**

	1846-47	1861-62	1875-76	1887-88	1905-06	1916-17
<b>Toplam Tahmini Gider</b>	<b>6.332.129</b>	<b>13.934.075</b>	<b>28.929.095</b>	<b>22.721.134</b>	<b>21.962.233</b>	<b>39.724.720</b>
<b>HARCAMA TÜRÜ</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
Askerî Harcamalar	46,4	37,7	19	50,9	36,2	30,4
İç İşleri Harcamaları	19,5	14,9	10,1	5,3	6,3	4,4
Dış İşleri Harcamaları	0,7	1,1	0,6	0,7	1,1	0,9
Sultan ve Saray Harcamaları	9,9	9,3	4,6	3,9	4,2	1,3
Maliye İdaresi Harcamaları	-	5,8	6	4,5	6,1	11,2
Sağlık Harcamaları	-	-	0,3	0,4	0,4	0,6
Adalet Harcamaları	-	0,8	1,7	3	3,6	2,8
Bayındırlık, Ulaştırma, Ticaret, Tarım, Orman ve Maden Harcamaları	3	0,3	3,5	2,9	3,8	4,3

<b>Eğitim Harcamaları</b>	0,7	0,2	0,4	0,5	0,1	2,6
<b>Vakıflar ve Kutsal Yerler</b>	3	4,4	0,1	0,5	0,8	0,9
<b>Sosyal Güvenlik Harcamaları</b>				0,9	3,4	13,3
<b>İç Borç Ödemeleri</b>	10,1	16	26,5			
<b>Dış Borç Ödemeleri</b>	-	7,5	24,9			
<b>Toplam Borç Ödemeleri</b>		23,5	51,4	25	32,6	26,7
<b>Diğer</b>	6,7	2,1	2,1	1,5	1,3	0,4
<b>Toplam Oran</b>	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Güran (2003, s. 14–15). 100 Kuruş = 1 O.L.

Tablo 6'dan da anlaşılacağı üzere, girilen büyük çaplı askerî ve idarî reformlarla devletin Tanzimat döneminde iktisadî alanda daha etkin bir rol oynayarak "iktisadî gelişme amacına dönük yatırımlara bütçeden pay ayırması" ve bazı mal ve hizmetleri resmî fiyat yerine piyasa fiyatlarıyla satın alması (Güran, 2003, s. 11), kamu harcamalarını hem *gerçekte* hem de *görünüşte* artırmıştı. Ayrıca Pamuk'un (2006, s. 819) hesaplamalarına göre, 1840-42 yılları arasında Osmanlı'da vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı %4,3 iken, 1880-82 yılları arasında %10'a yükselmişti. Aynı yöntem kullanılıp ilgili yıllardaki kamu harcamaları verisi (Tablo 8) dikkate alındığında; 1841'e ait kamu harcamalarının 1840-42 yılları arasında ait GSYİH'ye oranı %4,4 iken, 1880-82 yılları arası için bu oranın %14,5'e yükseldiği görülecektir. Bu sonuçlar ilgili dönemde gelirler açısından, ziraî ve ticarî nitelikli toplam üretimden devletin daha fazla pay aldığı; harcamalar açısından da devletin ülkedeki toplam üretime ya da harcamalara katkısının arttığını göstermektedir. Özetle Tanzimat'tan imparatorluğun yıkılışına kadar geçen sürede kamu gelir ve harcamalarında önemli artışlar yaşanmış; yani, Tanzimat'tan sonra kamu kesiminin milli ekonomi içerisindeki ağırlığı artmıştır. Ancak hatırlanacağı üzere Tablo 3, kamu kesiminin bu başarısına rağmen, aynı dönemde kişi başına düşen vergi tahsilatı açısından –Avrupa devletlerine kıyasla– yeterli bir performans sergileyemediğini göstermişti. Diğer bir ifadeyle, aslında devletin vergi gelirleri bakımından ekonomiden aldığı pay, Avrupa'daki kişi başına düşen vergi miktarları seviyesini yakalayacak düzeyde değildi.

Tanzimat'tan itibaren yapılan kamu harcamaları bütçe yapısı konusunda bahsedilen tasniften (Güran, 2003, s. 6–7; Güran, 1989, s. 16–17) farklı bir

yöntemle; temelde dört kısımdan oluşan fonksiyonel-ekonomik bir tasnifle daha ayrıntılı olarak incelenebilir. Buna göre, Tanzimat dönemi ve sonrasında da devletin en önemli gider konusunu *savunma harcamaları* oluşturmuştur. İkinci sırayı, genel *kamu hizmetleri* içerisinde ele alabileceğimiz kamu kuruluşlarının cari harcamaları ile padişahla sarayın masraflarını içeren idarî nitelikli harcamalar izler. Üçüncü harcama grubunu, Tanzimat reformlarıyla ve vakıfların arka plana itilmesiyle birlikte devletin artan fonksiyonları sonucu ortaya çıkan ulaştırma, bayındırlık, eğitim, sağlık ve demiryolu gibi sosyoekonomik harcamalar oluşturur. Son grupta ise, iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri ile timar, zeamet ve mukataa sahiplerine yapılan tazminat ödemelerini içeren transfer niteliğindeki harcamalar yer alır.

Tablo 6 da, Tanzimat'tan itibaren devletin en önemli harcama alanlarını savunma veya askerî harcamalar ile borç ödemelerinin oluşturduğunu göstermektedir. Öyle ki gider bütçesinin yarısını 1887'de askerî masraflar, 1875'te de borçların anapara ve faiz ödemeleri oluşturmuştur. Cari harcamaların önemli bir bölümünü maaşlar ve personel giderleri oluşturur. Bu büyük çaplı harcamalar sebebiyle, sosyoekonomik içerikli kamu yatırım harcamalarının toplam içerisindeki ağırlığı sınırlıdır. Nitekim sağlık harcamalarının payı dönem boyunca %1'e dahi ulaşamamış; eğitim harcamaları da düşük düzeyde kalmıştır. Bayındırlık ve ulaştırma gibi iktisadî nitelikli yatırım harcamalarının padişah ve sarayın masraflarına ulaşamaması ilginçtir. Sosyal güvenlik harcamaları ise sadece 1916'da önemli bir artış göstermiştir (Tablo 6). Eğitim ve sağlık gibi sosyoekonomik harcamaların bütçelerden çok az pay alması ve gelirlerin önemli bir kısmının borç ödemelerine gitmesi, 19. yüzyılda devlete borç veren bürokrat, banker ve tacirleri daha da zenginleştirmiştir. Yani, kamu gelirlerinin önemli bir bölümünün belli gruplara transfer edilmesi servet ve gelir dağılımının bozulmasına sebep olmuştur. Nitekim Güran'ın (2017, s. 17–18) hesaplamalarına göre; 1911 yılı için imparatorluğun bina serveti itibarıyla en zengin %1,7'lik kesiminin toplam bina serveti içerisindeki payı %28,6'dır. Kentlerdeki esnaflık, işçilik ve tüccarlık gibi mesleklere ait gelirlerin %44,1'i ise hanelerin sadece %6,1'i tarafından elde edilmiştir.

Diğer taraftan, bütçe açıkları Osmanlı malî idaresinin uğraştığı en önemli sorunlardandır. Bilhassa 1853-56 Kırım Savaşı ve 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı

yıllarında artan masraflar sonraki yılları da etkilemiştir. 1877'ye ait tahminî devlet bütçesine göre, kamu harcamaları gelirlerin iki katından fazladır. Sultan II. Abdülhamid döneminin başlarında borç ödemeleri sebebiyle bütçe açıklarındaki artış sürmüştür. Duyûn-ı Umumiye İdaresi sayesinde borç ödeme planını düzene sokan ve nispeten istikrarlı bir ara dönem yaşayan maliyenin 1887'den sonra bütçe açıkları, önceki yıllara nazaran, azalmaya başlamıştır (Tablo 8). İttihat-Terakki döneminde ise Balkan Savaşları (1912-13) ve I. Dünya Savaşı'nın ağır yükü altında büyük çaplı bütçe açıkları yaşanmıştır (Güran, 2003, s. 8–11).

### **4.3. Borçlanma Politikaları**

#### **4.3.1. İç Borçlanma Politikası**

Osmanlı idaresi artan masraflarını vergi ve diğer gelirlerle karşılayamayınca, iç borçlanmaya başvururdu. Tanzimat öncesinde devletin kullandığı kredi kaynaklarından biri padişahın İç Hazinesi'ydi. İç Hazine, 17. yüzyılın sonlarından itibaren merkezi hazineyi finanse etmişti (Tabakoğlu, 1985, s. 36–37); ancak alınan borçlar uzun süre geri ödenemedi. 1695'ten itibaren uygulanan ve uzun vadeli iç borçlanma yöntemi olarak değerlendirilebilecek olan malikâne sistemi, 1683 II. Viyana kuşatmasıyla başlayıp 1699'a kadar süren savaşların doğurduğu malî bunalımın ve devletle âyan arasındaki çekişmenin sonucunda ortaya çıktı. Savaş harcamalarının yol açtığı malî bunalım, 1695'te mukataaların taliplilere ömür boyu gelir getirmek üzere verildiği malikâne sistemiyle atlatılmaya çalışılacaktı (Akar, 2001, s. 101–102).

Vergi kaynaklarının bir nevi ömür boyu özelleştirilmesi anlamına gelen malikâne sisteminin en önemli handikabı, malikânegilerin ortalama yaşam sürelerinin dikkate alınmaması ve malikânelerin el değiştirmesiydi. Malikânegilerin büyük bir kısmı İstanbul'da ikamet etmekte ve mukataayı gayri resmî olarak iltizama vermekteydi. Dahası malikâne sahiplerinin her yıl devlete ödedikleri sabit taksitler (mal), yıllar geçtikçe enflasyon karşısında eriyordu. Devlet, mülkiyetini ve kârını devrettiği mukataaların sadece ilk seferde aldığı yüklü miktardaki özelleştirme gelirleriyle (muaccele bedeli) yetinmek zorunda kaldı; sonraki yıllarda ise malikâneleri istediği



fiyatlardan satılığa çıkaramadı (Cezar, 1985, s. 924–928; Genç, 2003; Genç, 1995, s. 377; Genç, 2000, s. 156). Malikâne sisteminde kamu gelirlerinin büyük bir kısmı belirli kişiler elinde toplandığı için gelir dağılımındaki eşitsizlik artmıştı. 1840'a gelindiğinde Tanzimat'ın uygulandığı bölgelerde malikâne satışları tamamen sona erecek ve vergi tahsili de özel sektörden alınarak muhassıllara devredilecekti.

1768-74 Osmanlı-Rus Savaşı'nın malî baskısı ve malikâne sisteminin başarısızlığının doğurduğu esham sistemi, mukataa gelirlerinin faiz olarak adlandırılan belirli miktardaki nakdî kısımlarının hisselerle bölünerek muaccelle adıyla satılmasıydı. 1787-92 Osmanlı-Rus ve 1788-91 Osmanlı-Avusturya Savaşları ile 1798-1801 arasında Fransa'yla yaşanan Mısır sorunu, esham uygulamasını yaygınlaştırdı; ancak, eshamın kişiler arasında alım satımı engellenmediği için yararları sınırlı kaldı. Esham uygulamasının yanında, 1810'dan itibaren cihat ianesi ve cihadiyye eshamı adıyla üst düzey bürokratlarla sarraf ve tacirlerden de kısa vadeli borçlar alınmıştı. Sonuçta Tanzimat döneminin yüklü masraflarını finanse edecek büyük çaplı kredi ihtiyaçları doğunca esham sistemi de malikâne sisteminde olduğu gibi kurumsal olarak evrildi (Akar, 2001, s. 101–102, 108–109; Genç, 1995; Pamuk, 2008, s. 138–139). Bu bağlamda, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra modern iç borçlanma enstrümanları olarak *esham-ı mümtaze*, *esham-ı cedide*, iç borç tahvilleri, kısa vadeli avans ve krediler kullanıldı (Akar, 2001, s. 103–107; Akyıldız, 2003, s. 73–81). Ayrıca, Tanzimat'tan sonra bütçelerde yer alan, timar, zeamet ve malikâne sahiplerine ödenen faiz ve bedeller de iç borç kapsamındaydı (Güran, 2003, s. 14, 20, 55, 90).<sup>8</sup>

Esham sistemi, 1840'ta çıkarılan kâğıt parayla (kaime) birlikte para piyasasında yeni bir uygulamaya temel oluşturdu. Devletin bu tarihte kâğıt para basma yoluna başvurmasının temel sebeplerinden biri Londra'daki bankerlerden borç bulamayışydı. İlk başta %12,5 faizle çıkarılan kaimelerin esham gibi faizli olmasının sebebi, kâğıt paraya alışık olmayan halkın bu yeni paraya rağbet etmesini

<sup>8</sup> Osmanlı idaresi zaman içerisinde farklı kaynaklardan farklı yöntemlerle iç borç temin ettiği için, iç borç miktarının ya da iç borç stokunun toplam miktarlarını yıllık seri oluşturacak biçimde tam olarak belirlemek çok zordur. Tefvik Güran'a (2003: 14-16) göre, Tanzimat'ın ilk yıllarında hazinenin toplam borcu, devlet gelirlerinin yaklaşık % 40'ı civarındadır. Ayrıca 17. yüzyılın sonlarından 20. yüzyılın başlarına kadar devletin farklı kaynaklardan elde ettiği iç borç miktarları için bkz; Akar (2001: 118-123).

sağlamaktı. Kaimeler baştan beri kâğıt paradan ziyade, bütçe açığını kapatmak için bir iç borç enstrümanı (esham-para) olarak çıkarılmıştı. 1851'de halkın kaimeye alıştığı düşünülerek faizsiz kaimeler piyasaya sürüldü (Akyıldız, 2003, s. 35–81, 154–155; Al ve Akar, 2013, s. 91–95; Pamuk, 2014, s. 114). Kaime emisyonu ilk yıllarda sınırlı olduğu için uygulamanın başarılı olduğu kabul edilebilir. Sonrasında faizsiz kaimelerle birlikte kâğıt para uygulamasının ikinci dönemine girilmiş oldu. Bu dönemde, Kırım Savaşı sırasında aşırı miktarda kaimenin piyasaya sürülmesi, paranın değerini düşürerek enflasyona sebep olmuştu (Pamuk, 2008, s. 141; Akyıldız, 2003, s. 67–73). Kaime, sonraki yıllarda da kamu finansmanında önemli bir rol oynadı. 1875'te borç ödemelerini durduran ve dolayısıyla ne Avrupa'dan ne de –merkez bankası konumundaki- Osmanlı Bankası'ndan borçlanabilen devlet, 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı öncesinde tekrar kaimeye başvurdu. Fakat kısa sürede emisyonu arttırılan kaimelerin değeri büyük oranda düştü ve kaime cinsinden toplanan vergi gelirleri reel anlamda azaldı. Maaşlarını kaimeyle alan memurların ücretleri de reel olarak düşmüş; memuriyetten ayrılmalar hızlanmıştı. Borçların altınla ödenmesi, vergilerin ise kaime ve mağşuş sikke olarak toplanması borç servisini de zora sokmuştu. Sonradan I. Dünya Savaşı'nın finansmanında kullanılmak üzere yine kaime emisyonu yapılacak ancak, başta enflasyon olmak üzere, önceki iki uygulamadakine benzer olumsuz tecrübeler yaşanacaktı (Akyıldız, 2003, s. 256–262, 281–287, 301–304, 388–433; Pamuk, 2014, s. 171–173).

Bu dönemde gerek mültezimlerin finansörleri gerekse devletin kreditorleri olarak iç borçlanma sisteminin en önemli aktörleri sarraflar ve bankerlerdi. 1760'lardan itibaren kamu maliyesi kötüleştikçe devlete kredi açan sarrafların önemi arttı. Maliye için Avrupa finans çevrelerinden kısa vadeli borçlar sağlamaya başlayan sarraflar, 19. yüzyılda giderek daha da güçlenip Galata Bankerleri olarak anılacaktı. Bu dönemde, *oyun kurallarının* belirlendiği uluslararası finans piyasalarını yakından izleyen ve Osmanlı finans piyasasının en önemli *oyuncularına* dönüşen Galata Bankerleri, 1840'larda yabancı sermayedarlarla ortaklıklar kurarak ve bankalar açarak faaliyetlerini çeşitlendirdiler. Devlet, 19. yüzyılın ikinci yarısında alınan uzun vadeli dış borçlara rağmen, kısa vadeli borçlanma ihtiyacı için yine bankerlerin kapısını çalmak zorunda kalıyordu (Pamuk, 2008, s. 142–144).

### 4.3.2. Dış Borçlanma Politikası

Osmanlı'da 18. yüzyılın sonlarından itibaren gündeme gelen dış borç fikri, 1854'te hayata geçirildi. 1853-56 Kırım Savaşı'nın yüklü masrafları, vergiler, emisyon ve iç borçlanma gibi yöntemlerle giderilecek gibi değildi; artık uzun vadeli dış borçlanma kaçınılmazdı. Ancak, hükümet, dış borçlanmanın ileride kamu maliyesinin en temel sorunlarından biri olacağından habersizdi. Tablo 7'de Osmanlı'nın dış borçlanma serüveni görülmektedir.

**Tablo 7: Osmanlı Devleti Dış Borçları (1854-1914) (O.L.)**

	BORÇLANMA AMACI	NOMİNAL BORÇ MİKTARI (ANAPARA) (1)	ELE GEÇEN MİKTAR	FAİZ ORANI %	DEVLET GELİR BÜTÇESİ (TAHSİLAT) (4)	ANAPARANIN DEVLET GELİR BÜTÇESİNE ORANI (1) / (4)
1854	Savaş Finansmanı	3.300.000	2.640.000	6	9.004.893	0,37
1855	Savaş Finansmanı	5.500.000	5.500.000	4	11.217.012	0,49
1858	Kaime, Kambiyo Düzeltimi	5.500.000	4.180.000	6	17.147.082	0,32
1860	Refinansman	2.240.942	1.400.588	6	12.115.031	0,18
1862	Refinansman, Kaime, Kmby Dzl.	8.800.000	5.984.000	6	13.213.238	0,67
1863	Refinansman, Madeni Para Basımı	8.800.000	6.248.000	6	14.209.904	0,62
1865	Refinansman, Bütçe Dengesi	6.600.000	4.356.000	6	15.255.827	0,43
1865	Borçların Konversiyonu	40.000.000	20.000.000	5	15.255.827	2,62
1869	Refinansman, Bütçe Dengesi	24.444.442	13.200.000	6	17.123.083	1,43
1870	Rumeli Demiryolu	34.848.000	11.194.920	3	16.679.578	2,09
1871	Refinansman, Bütçe Dengesi	6.270.000	4.577.100	6	18.277.006	0,34
1872	Bütçe Dengesi	5.302.220	5.222.686	9	18.836.467	0,28
1873	Borçların Konversiyonu	6.936.600	6.832.551	5	19.356.769	0,36
1873	Bütçe Dengesi	30.555.558	16.500.000	6	19.356.769	1,58
1874	Bütçe Dengesi, Konversiyon	44.000.000	19.140.000	5	19.282.578	2,28
1877	Savaş Finansmanı	5.500.000	2.860.000	5	-	-
1886	Borçların Konsolidasyonu	6.500.000	6.500.000	5	-	-
1888	Askerî Masraflar	1.650.000	1.155.352	5	16.499.202	0,10
1890	Borçların Konversiyonu	8.609.996	6.457.497	4	16.720.432	0,51
1890	Borçların Konsolidasyonu	4.999.500	4.400.000	4	16.720.432	0,30
1891	Borçların Konversiyonu	2.663.000	2.397.000	4	17.963.029	0,15
1893	Bütçe Dengesi	1.000.000	700.000	4	17.840.307	0,06
1894	Şark Demiryolları	1.762.000	1.260.000	4	17.664.216	0,10
1894	Borçların Konversiyonu	631.000	580.000	3,5	17.664.216	0,04
1896	Savaş Finansmanı	3.272.720	2.717.000	5	16.786.419	0,19
1902	Gümrük Borç. ve Konversiyon	3.467.000	2.713.600	4	19.351.688	0,18
1903	Konya-Bağdat Demiryolu	2.376.000	2.376.000	4	19.467.004	0,12
1903	Refinansman	2.640.000	2.151.600	4	19.467.004	0,14

1904	Bütçe Dengesi	2.750.000	2.159.000	4	20.258.177	0,14
1905	Refinansman	5.306.664	4.248.932	4	22.481.053	0,24
1905	Askeri Masraflar	2.640.000	2.098.000	4	22.481.053	0,12
1906	Borçların Konversiyonu	2.751.000	1.368.000	4	22.689.216	0,12
1908	Bağdat Demiryolu	9.988.000	9.988.000	4	25.197.915	0,40
1908	Bütçe Dengesi	4.711.124	3.910.000	4	25.197.915	0,19
1909	Bütçe Dengesi	7.000.000	5.845.000	4	26.930.454	0,26
1910	Soma-Bandırma Demiryolu	1.712.304	1.489.000	4	27.662.702	0,06
1911	Hudeyde-Sana Demiryolu	1.000.000	820.000	4	30.347.646	0,03
1911	Bütçe Dengesi	7.040.000	5.737.000	4	30.347.646	0,23
1913	Konya Ovası Sulama	818.970	818.970	5	29.927.456	0,03
1913	Tersane İyileştirmesi	1.485.000	1.485.000	5,5	29.927.456	0,05
1914	Borçların Konsolidasyonu	22.000.000	19.520.000	5	32.606.990	0,67
<b>Ort.</b>		<b>8.628.277</b>	<b>5.533.255</b>	<b>4,75</b>	<b>20.168.833</b>	<b>0,48</b>
<b>Max.</b>		<b>44.000.000</b>	<b>20.000.000</b>	<b>9</b>	<b>32.606.990</b>	<b>2,62</b>
<b>Min.</b>		<b>631.000</b>	<b>580.000</b>	<b>3</b>	<b>9.004.893</b>	<b>0,03</b>

Kaynak: Borçlanma verisi için bkz; Özdemir (2010, s. 51–55, 63–67, 96); Yeniay (1964, s. 5, 20–25, 51); Pamuk (2005, s. 83); Güran (2017, s. 428–430); Conte (2014, s. 20); Conte ve Sabatini (2014, s. 92–94). Devlet bütçesinin tahsilat verisi için bkz. BOA, ML.d. 1043; 1073; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372; BOA, ML.VRD.d. 3480; BOA, MAD, 13285; 11182; 11307; 13421; 13103; BOA, Y.MRZ.d. 13734; 1326 İhsaiyat-ı Maliye (İM); 1327 İM; 1328 İM; 1329 İM; 1326 Hazine Hesab-ı Umumi (HHU); 1327 HHU; 1328 HHU; Akar (1998, s. 332–334); Güran (1989); Güran (2003); Cezar (1984).

Not: 1904, 1906 ve 1914 yıllarına ait tahsilat verisi tahmini değerlerdir.

Suriye olaylarının başladığı 1860'taki borçlanma girişimleri ve bilhassa Mirés borçlanması, Suriye'de menfaatleri zedelenen Fransa'nın görüşmelere müdahil olması sebebiyle sonuçsuz kalmış, ancak sözleşmenin feshinden önce tahviller Londra ve Paris borsalarında işlem görmüştü (Al ve Akar, 2008, 91–98, 103–111). Ne var ki bu spekülatif ortamda fon talebi düştüğü için Osmanlı idaresinin eline yalnızca 1.400.588 lira geçti (Tablo 7). Dış borçlanmaların büyüklüğü ve önemi hakkında bir fikir vermesi için borçlanmaların devletin toplam gelirlerine oranları tabloya eklenmiştir. Buna göre, dış borçlanmalar toplam tahsilatın ortalama %48'ine ulaşmıştı. Devlet, 1865'te topladığı gelirlerin 2,5 katından fazla dış borç almıştı. Borçların itibarî (nominal) değeriyle ele geçen para arasındaki fark da dikkat çekicidir. Ülke riski ve alınan komisyonlar yüksek olduğu için ele geçen miktar çoğu kez borçlanılan miktarın oldukça altında kalmıştı. Nitekim 1870'te Rumeli Demiryolu borçlanmasında, borçlanılan miktarın %32'si ele geçmişti. 1854-1914 dönemi için bu oran ortalama %78'dir. Duyûn-ı Umumiye İdaresi'nin yetki alanındaki kaynakları düzenli biçimde tahsil etmesiyle birlikte borç ödemeleri düzene girmiş; ülke riski nispeten azalan Osmanlı merkezî idaresi de önceki yıllara göre düşük faizle borçlanabilmişti (Tablo 7).

Osmanlı maliyesi, ilk yıllardan itibaren dış borçların yükü altında ezildi. Bu dönemde borçlanmayla elde edilen fonlardan daha fazla borç ödendi. Neticede 220 milyon Osmanlı lirasına ulaşan dış borçların yıllık ödemelerini karşılayamaz hâle gelen merkezî idare, 1875 yılı sonunda iflâsını ilan etmek zorunda kaldı. 1881'de Osmanlı hükûmetiyle alacaklı temsilcileri arasında borçların yarıya indirilerek ödemelerin tekrar başlatılması konusunda anlaşma sağlandı. Çıkarılan Muharrem Kararnamesi'ne istinaden kurulan Duyûn-ı Umumiye İdaresi, 1882'den itibaren kendisine tahsis edilen gelirler yoluyla toplam kamu gelirlerinin yaklaşık %20'sini<sup>9</sup> yönetmeye başladı (Blaisdell, 1979, s. 9; Güran, 2003, s. 14–16). Bu idare, esas itibarıyla taşrada teşkilatlanmıştı; personelin %90'ına yakını yirmiden fazla kentte istihdam edilmişti (Güran, 2017, s. 432; Pamuk, 2014, s. 123). Avrupa'ya olan bağımlılığı arttıran bu gelişmeler, kamu maliyesinin kırılma noktalarından biri oldu. Diğer yandan, Osmanlı bu konuda yalnız değildi. Aynı dönemde; 1893'te Sırbistan ve Yunanistan'da, 1900'de Bulgaristan'da malî iflaslar yaşanmış ve buralarda da benzer teşkilâtlar kurulmuştu (Bayraktar, 2011, s. 54; Bernholz, 2008, s. 23–24).

Osmanlı idaresinin, borçlanmaları iktisadî gelişmenin finansmanı veya istikrarın sağlanması için kullandığı söylenemez. Sadece 1858 ve 1862'deki borçlanmalar fiyat istikrarını sağlamaya yönelik kullanıldı. Bazen de direkt olarak demiryolu yapımı için borçlanıldı (Tablo 7). 1854-1914 döneminde alınan dış borçların %44,56'sı eski borçların ödenmesi (refinansman), %7,6'sı yatırım, %5,3'ü bütçe açıkları, %4,8'i askerî ve %2,55'i hazine harcamaları için kullanıldı (Özdemir, 2006, s. 130). Dış borçlar dışındaki yabancı sermaye yatırımlarının (yabancı doğrudan yatırımların) ise üçte ikilik bölümü demiryolu şirketlerine yapıldı. Doğrudan yatırımların bir bölümü de ticaret, bankacılık, sigortacılık ve limanlar yanında beledi hizmetler gören su ve gaz şirketlerine aktarıldı. Ne var ki doğrudan yabancı yatırımların sadece % 10'u madencilik, tarım ve sanayi gibi direkt üretim alanlarına yatırılmıştı. Kısaca Osmanlı topraklarına gelen finansal ve doğrudan yabancı sermaye, reel sektöre değil; dış borçlar ile demiryolları ve diğer dış ticareti

<sup>9</sup> İmparatorluğun sonuna kadar faaliyette olan Duyûn-ı Umumiye İdaresi'nin devlet gelirlerinin yaklaşık/ortalama %20'sini idare etmesi, Osmanlı kamu maliyesi içerisinde ne kadar önemli bir yer işgal ettiğinin göstergesidir. Dolayısıyla literatürde bu idarenin kendi raporlarını ve malî hesaplarını ayrıntılı biçimde analiz eden bir çalışmanın henüz yapılmamış olması, Osmanlı maliyesi üzerine yoğunlaşan araştırmaların ve analizlerin hep eksik kalacağı anlamına gelmektedir.

geliştirme amaçlı altyapı yatırımlarına yönelmişti (Pamuk, 2014, s. 104). Bu olumsuz tablo, iktisadi gelişmeyi engellediği gibi, gelir dağılımındaki eşitsizliği de artırdı.

Kırım Savaşı'ndan sonra alınan dış borçların kaimenin piyasadan çekilmesinde ve kısa vadeli borçların tasfiyesinde kullanılması sonucu iç borçlar -konversiyon (borçların değiştirilmesi) ve konsolidasyon (borçların tahkimi) yöntemleriyle - uzun vadeli dış borçlara dönüştürüldü. Borçlar, konsolidasyonla birlikte öncesine nazaran düzene girmiş ve dış borç faizleri iç borca göre daha düşük gerçekleşmiş; ancak, uluslararası finans piyasalarına olan bağımlılık artmıştı (Al, 2007, s. 143). Üstelik bu bağımlılık sadece piyasayla sınırlı değildi. Osmanlı maliyesinin yabancı devlet veya uzmanların etkisine girmesi, bilhassa dış borçlanma ile bütçe hazırlık ve uygulamalarında görülür. Alacaklı konumundaki Avrupa devletleri, Osmanlı'nın iktisadi alanına daha çok nüfuz etmeye ve söz sahibi olmaya başlamışlardı. Bu söz hakkı, gerek iktisadi-finansal alanda faaliyette bulunarak, gerekse -maliye komisyonları bahsinde değinildiği gibi- mali idare alanında doğrudan görev alarak kendini gösterir. Neticede, Avrupalıların dış borçlar yanında reel ve finansal sektörden elde ettikleri imtiyazlar yoluyla Osmanlı'yı iktisaden kendisine bağımlı kılması ardından mali bağımlılığı getirmiş, bu da en çok da taşra maliyesini vurmuştu. Nitekim demiryolu yapımını üstlenen Alman ve Fransızlar, hem harcamaları karşılığında Osmanlı Devleti'ne borç vermekte hem de bazı vilayetlerin gelirlerini toplama hakkını elde etmekteydi. Örneğin, 1894'te Almanların demiryolları için verdiği borca (Tablo 7) karşılık olarak ağnam vergisi gösterilmişti. Osmanlı Asyası'ndaki 74 sancaktan 28'inin âşar gelirleri demiryollarına tahsis edilmişti (Akkuş, 2011, s. 173-174, 516).

1854-1876 yılları arasındaki ilk dönemde Osmanlı idaresi diğer borçlu ülkelere nazaran daha yüksek faizlerle ve büyük miktarlarla borçlanmıştı. Zamanla dış borcun maliyetinin faydasını aştığı görülecekti; 1856-1881 yılları arasında toplam dış borç ödemelerinin tahmini değeri yaklaşık 81,3 milyon Osmanlı lirasıydı (Tablo 8). 1881 yılı sonrasında anapara ve faiz ödemeleri alınan yeni borçlardan fazlaydı; Avrupalı sermayedarlar, I. Dünya Savaşı'na kadar Osmanlı'ya verdikleri yeni borçların iki katını geri almışlardı. Bunun yanında 1881 yılında Osmanlı'da uygulamaya geçen altın standardı uygulamasının dış borç ödemeleri açısından önemli sonuçları oldu. Şöyle ki bu yılda, altın ve gümüşten oluşan çift

*metalli para rejimi* terk edildi ve para birimi açısından gücünü altından alan ve uygulamada ise gümüşe dayanmaya devam eden *topal altın standardına* geçildi. 1880'li yıllarda Osmanlı'nın altın üzerinden yüklü miktarda dış borcu bulunuyordu. Para birimi olarak gümüş tercih edilseydi bu borç yükü daha da ağırlaşacaktı. Altının para birimi olarak kabul edilmesi yoluyla bu riskten kaçınılmış oldu. Bu tercih sayesinde aynı zamanda hem yabancı sermaye girişi teşvik edilmiş hem de –altın standardının klasik dönemini (1870-1914) yaşayan- dünya ve Avrupa ekonomisiyle ilişkiler nispeten güçlendirilmiş oldu (Pamuk, 2014, s. 118–122; Pamuk, 2011, s. 232-233).

1881-1914 yılları arasındaki borçlanmalarda Fransa en büyük paya sahipti. 1881'de dış borçların %34,3'ü Fransa kaynaklıydı ve bu oran 1914'te %53'e ulaşmıştı (Pamuk, 2005, s. 84). Neticede, yıllar geçtikçe Osmanlı idaresi iç ve dış borç yükü altında ezilmişti. 1897 yılı sonunda toplam borç yükü 184,8 milyon Osmanlı lirasıydı. Bu miktar, 1897 yılındaki toplam devlet gelirlerinin yaklaşık on katıydı. 1914 yılına gelindiğinde ise tedavüldeki toplam *dış borç tahvillerinin* miktarı 133,8 milyon Osmanlı lirasına ulaşmıştı (Güran, 2017, 18, 400, 428–430).

Tablo 8'de Osmanlı merkezî idaresinin, 1841-1918 yılları arasında yaptığı borç ödemelerinin gelir-gider bütçelerindeki ağırlıkları verilmiştir. Böylece, iç ve dış borç ödemelerinin kamu maliyesi üzerindeki baskısı daha açık görülecektir.

**Tablo 8: İç-Dış Borç Ödemelerinin Devlet Gelir-Giderlerine Oranları (1841-1918) (O. L.)**

YILLAR	GİDER BÜTÇESİ (GDR) -Tahmin- (1)	GELİR BÜTÇESİ (GLR) -Tahmin- (2)	DİŞ BORÇ ÖDEME (DBÖ) -Tahmin- (3)	İÇ BORÇ ÖDEME (İBÖ) -Tahmin- (4)	TOPLAM BORÇ ÖDEME (TBÖ) (5)=(3)+(4)	DBÖ/ GDR (3)/(1)	İBÖ/ GDR (4)/(1)	TBÖ/ GDR (5)/(1)	TBÖ/ GLR (5)/(2)
1841	5.670.740	5.629.110		312.980	312.980		0,055		0,056
1846	6.247.181	6.250.000		640.172	640.172		0,101		0,101
1847	6.687.634	6.535.000		619.908	619.908		0,093		0,095
1848	7.048.166	6.662.300		635.567	635.567		0,090		0,095
1849	7.888.936	7.100.000		954.946	954.946		0,121		0,134
1850	8.256.188	7.021.293		981.780	981.780		0,119		0,140
1851	7.780.258	7.244.000		837.050	837.050		0,106		0,114
1852	7.943.924	7.729.716		878.745	878.745		0,111		0,114
1853	7.791.172	7.574.597		578.745	578.745		0,074		0,076
1854	11.081.295			488.728	488.728		0,044		
1855	11.217.674			537.408	537.408		0,048		
1856	9.293.625	8.880.535	665.385	713.680	1.379.065	0,072	0,077	0,148	0,155

1857	14.561.881	14.606.587	256.396	1.552.934	1.809.330	0,018	0,107	0,124	0,123
1858	12.006.655	11.333.015	725.500	997.445	1.722.945	0,060	0,083	0,143	0,152
1859	13.671.982	11.613.760	1.113.779	1.063.918	2.177.697	0,081	0,078	0,159	0,188
1860	13.116.370	12.000.675	922.305	1.319.663	2.241.968	0,070	0,101	0,171	0,187
1861	13.934.075	12.211.842	1.047.494	2.222.570	3.270.064	0,075	0,160	0,235	0,268
1862	14.906.930	16.610.212	1.229.853	1.901.635	3.131.488	0,083	0,128	0,210	0,189
1863	14.845.025	15.052.698	1.757.853	2.614.022	4.371.875	0,118	0,176	0,295	0,290
1864	16.028.362	16.211.100	2.290.240	3.052.090	5.342.330	0,143	0,190	0,333	0,330
1866	16.795.938	15.585.665	2.901.435	2.884.968	5.786.403	0,173	0,172	0,345	0,371
1867	18.683.181	15.979.939	3.331.041	4.390.618	7.721.659	0,178	0,235	0,413	0,483
1868	20.728.705	18.141.195	2.903.745	2.747.830	5.651.575	0,140	0,133	0,273	0,312
1869	20.360.840	17.751.445	4.428.535	2.929.700	7.358.235	0,218	0,144	0,361	0,415
1870	20.709.295	18.394.810	4.248.190	2.998.290	7.246.480	0,205	0,145	0,350	0,394
1871	22.765.335	19.200.815	6.197.240	2.985.110	9.182.350	0,272	0,131	0,403	0,478
1872	21.404.450	20.637.210	6.515.230	2.937.470	9.452.700	0,304	0,137	0,442	0,458
1873	26.186.615	21.099.275	7.844.370	3.028.695	10.873.065	0,300	0,116	0,415	0,515
1874	25.134.580	24.807.420	6.312.345	3.125.245	9.437.590	0,251	0,124	0,375	0,380
1875	28.929.095	23.882.940	7.203.200	7.666.045	14.869.245	0,249	0,265	0,514	0,623
1876	25.726.240	22.027.470	4.444.815	5.526.835	9.971.650	0,173	0,215	0,388	0,453
1877	46.283.240	20.070.965	9.911.325	7.492.175	17.403.500	0,214	0,162	0,376	0,867
1879	15.236.603	14.285.820	820.740	3.079.093	3.899.833	0,054	0,202	0,256	0,273
1880	21.950.009	16.155.840	2.096.480	4.499.092	6.595.572	0,096	0,205	0,300	0,408
1881	27.568.502	15.942.506	2.096.479	2.576.581	4.673.060	0,076	0,093	0,170	0,293
1882	20.197.876	15.059.040			4.508.042			0,223	0,299
1883	20.909.921	16.354.985			4.625.583			0,221	0,283
1887	22.721.134	17.573.821			5.685.208			0,250	0,324
1888	21.017.095	18.137.597			5.724.586			0,272	0,316
1889	21.153.991	17.795.457			6.071.324			0,287	0,341
1890	19.927.286	17.767.424			5.545.391			0,278	0,312
1891	19.842.082	17.922.359			5.325.171			0,268	0,297
1892	19.290.922	18.371.837			5.413.674			0,281	0,295
1893	21.422.200	18.299.898			5.748.708			0,268	0,314
1894	20.410.966	18.656.631			5.898.527			0,289	0,316
1895	20.952.629	18.325.884			6.535.210			0,312	0,357
1896	23.010.397	18.291.052			6.483.253			0,282	0,354
1897	18.449.349	18.511.326			6.583.156			0,357	0,356
1898	19.090.515	18.126.584			7.116.524			0,373	0,393
1899	20.176.481	18.829.322			7.422.775			0,368	0,394
1900	20.877.823	19.612.280			7.183.075			0,344	0,366
1901	21.872.523	19.434.704			7.140.317			0,326	0,367
1902	21.978.406	19.763.965			7.622.774			0,347	0,386
1904	21.231.954	20.258.178			7.330.383			0,345	0,362
1905	21.962.233	22.291.311			7.162.970			0,326	0,321
1906	25.364.566	22.904.921			7.056.625			0,278	0,308
1908	28.687.129	23.649.548			8.742.337			0,30	0,37
1909	30.539.546	25.344.443			8.024.735			0,263	0,317
1910	35.693.784	26.015.101			8.170.224			0,229	0,314
1911	36.233.186	28.477.391			8.370.996			0,231	0,294
1912	34.676.672	30.514.159			8.482.171			0,245	0,278
1914	34.012.004	32.606.991			11.658.457			0,343	0,358
1915	35.657.546	26.836.438			12.005.963			0,337	0,447
1916	39.724.720	25.012.572			10.589.119			0,267	0,423
1917	53.304.512	23.584.166			11.311.927			0,212	0,48
1918	51.969.712	34.028.698			9.917.768			0,19	0,29



Ort.	21.072.725	17.696.685	3.385.999	2.336.335	5.946.859	0,151	0,130	0,293	0,315
Max.	53.304.512	34.028.698	9.911.325	7.666.045	17.403.500	0,304	0,265	0,514	0,867
Min.	5.670.740	5.629.110	256.396	312.980	312.980	0,018	0,044	0,124	0,056

Kaynak: Güran (2003, 19–176); Güran (1989, 39–72, 101–104); Akar (1998, 332–337, 384–385, 391–392) eserlerindeki veri setleri kullanılarak hesaplanmıştır.

Not: 1855 ve 1857 gider verisi gerçekleşmiş değerlerdir. Gider bütçelerinde borç ödemeleri, 1882 yılından itibaren toplu biçimde yazıldığından; 1882-1918 yılları arasındaki iç ve dış borç ödemeleri ayrı biçimde gösterilememiştir.

Tablo 8'e göre, 1841-1918 arasında iç ve dış borç ödemeleri gider bütçelerinde önemli bir ağırlığa sahiptir. Borç ödemelerinin devlet gelirleriyle kıyaslandığında ne kadarlık bir büyüklüğe sahip olduğunu görmek amacıyla, bu verinin gelirlere oranı da tabloya eklenmiştir. Burada önemli bir ayrıntıya dikkat çekersek; günümüz Türkiye'sinde bütçenin finansman bölümünde yer alan kamu borçlarının anapara geri ödemeleri, Osmanlı bütçe rejiminin aksine, gider biçiminde gösterilmemektedir. Buna göre, bütçe açığı belirlendikten sonra bütçenin nakit dengesi gösterilmekte ve bu açık miktarı kadar alınan borçlar bütçelere net miktarlarıyla yazılmaktadır. Kısaca günümüzde kamu borçları, gider bütçesinin bir kalemi değil; bütçenin dengelenmesi aşamasında açığı finanse etmek için kullanılan bir araçtır. Bugün, iç ve dış borçların faiz ödemeleri ise gider bütçesinin önemli kalemlerinden biridir (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2009, s. 647–648).

Tablo 8'den görüldüğü gibi, dış borç ödemeleri başladıktan sonra borçlanmanın maliye üzerindeki baskısı daha da arttı ve bu ödemeler gider bütçelerinin ortalama %15'ine ulaştı. İç borçlanmalar, dış borçlanmalardan sonra da sürmüştü; iç borç ödemelerinin devletin gider bütçesine oranı ortalama %13 olarak gerçekleşmişti. 1875'teki mali iflastan sonra bir süre dış borç alınamaması, iç borçları arttırmıştı. 1875-1880 arasında iç borç ödemelerinin gider bütçelerine oranındaki artış bunun göstergesidir. Dönem boyunca iç borç ödemelerinin gider bütçesine oranının en yüksek değeri (%26,5) yine 1875'e aittir. 1841-1918 arasında toplam borç ödemeleri, gider bütçelerinin ortalama %29,3'ünü oluşturmuş, en yüksek değerine ulaştığı 1875'te ise bu oran %51,4 olmuştur. Aynı dönemde toplam borç ödemelerinin gelir bütçelerine oranı ise ortalama %31,5'tir. 1877'de bu oran %86,7'ye ulaşmış; yani, devlet toplam gelirlerinin yaklaşık %87'sini borç ödemelerine tahsis etmiştir (Tablo 8). Bu kriz yıllarında maliye üzerindeki borç yükünün en üst düzeylere ulaştığı ve bütçelerin adeta borç servisi için uygulandığı görülüyor.

Osmanlı İmparatorluğu yıkıldıktan sonra ardında büyük bir dış borç yükü bırakmıştı. 1922-23'de başlayan Lozan Barış Konferansı görüşmeleri çerçevesinde 1928'de, imparatorluğun dış borcu yeniden yapılandırıldı. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı borçlarının %67'lik (85 milyon altın lira) kısmını devralmıştı. Büyük Buhran'ın başladığı 1929 yılında yapılan ilk ödemeden sonra, Türkiye ikinci bir yapılandırma talebinde bulundu ve yıllık borç ödemelerinde %90'a varan indirim sağlandı (Pamuk, 2014, s. 176–188).

### **Değerlendirme ve Sonuç**

Modern dönem Osmanlı maliyesindeki kurumsal değişimin, malî politikaların ve malî performansın ele alındığı bu çalışma, maliye bürokrasisinin -18. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın ikinci çeyreğine kadar- enerjisinin büyük bir kısmını savaşlar, askerî masraflar ve borç finansmanına harcadığını göstermiştir. Osmanlı malî tarihinde kurumsal değişimin temel unsurlarından biri olan savaşlar, malî krizlere; krizler de reformlara sebep olmuştur. 17. yüzyılın sonuyla 18. yüzyılın üçüncü çeyreğindeki savaşlar maliyeyi krize sürüklemiş; bu krizleri aşmak için malikâne, esham ve çoklu hazine sistemi gibi malî politikalar ve kurumlar oluşturulmuştur. Elbette malî krizlerin sebebi tek başına "savaşlar" değildi. Savaşların Osmanlı İmparatorluğu için bu kadar maliyetli olmasının ve ağır sonuçlar doğurmasının altında çeşitli kurumsal sorunlar/kısıtlar yatmaktaydı. Timar bahsinde yer verdiğimiz gibi 17. ve 18. yüzyıllarda Avrupa'nın silah teknolojisine ve askerî sistemine erişemeyen Osmanlı idaresi, sonraki dönemlerde kendi sistemini ve idarî-malî yapısını sorgular hale gelmişti. Bunların yanında, olağanüstü savaş vergileri, müsadereler ve tağşiş gibi gelir sağlama politikaları ile büyük aile vakıfları malî alanda gelişimi ve istikrarı engelleyen kurumlara dönüşmüştü. Oysa aynı dönemlerde bu tip malî politikalarından uzaklaşan Avrupa devletleri, merkezî gelirlerini artırmayı başarmıştı ve sanayi çağına girme hazırlıkları içerisindeydi.

Tanzimat'la birlikte kurumsal değişimin bir göstergesi olarak; devletin var olma amacı ve diğer sektörler üzerindeki kontrol alanı hakkındaki yerleşik algı, norm ve davranışlar büyük ölçüde değişmiş; artık kadim Osmanlı gelenekleri terk edilerek modern Avrupa'nın kurumları takip edilmeye başlanmıştı. Avrupa'dan mülhem

yasal düzenlemeler ve reformlar yapılarak merkezî ordu, merkezî bürokrasi, merkezî malî sistem, modern bankacılık, kâğıt para ve dış borçlanma gibi organizasyonlar ve kurumlar hayata geçirildi. Maliye Nezareti, Divan-ı Muhasebat ve Duyûn-ı Umumiye İdaresi bu dönemde ortaya çıktı. Ancak, bütün bu reformlara rağmen birçok alanda arzu edilen değişim yaşanmadı. Örneğin 20. yüzyılın başlarında dahi, Avrupalı çağdaşlarının aksine, Osmanlı vilayet idareleri henüz tüzel kişiliğe yani malî ve idarî özerkliğe sahip değildi. Bu kurumsal kısıt sebebiyle, taşra ve merkez maliyeleri birbirine eklenmiş durumdaydı. Dolayısıyla, malî kriz dönemlerinde karşılıklı iki yönlü bir bozulma yaşanıyor; merkez maliyesinin altyapısını oluşturan taşra maliyesindeki sorunlar doğrudan merkeze yansiyordu. Malî performansları düşen vilayetler de merkezin isteklerini karşılayamıyordu. Bu fasit daire içerisinde, taşradan beslenen merkezî idare; malî durumu kötü olan vilayetlere yardımda ve kamu hizmetlerini yerine getirmekte zorlanıyordu (Akkuş, 2011, s. 562). Kısaca, merkezî idare özerklik tanımadığı taşrayı idarî ve malî anlamda kendisine bağlamış; ancak taşrada etkin bir malî örgüt kuramadığı için de gelir-gider uygulamaları açısından buradaki malî ajanlara ve idarelere bağımlı kalmıştı.

Osmanlı malî idaresi, krizleri aşmak ve gelirlerini artırmak için uyguladığı politikalarda da beklediği başarıyı yakalayamadı. Kentleşme düzeyinin düşük olduğu vilayetlerde kadastro sayımları tamamlanamadığı için servet ve gelir vergileri artırılamadı; emlak, akar ve temettü gibi dolaysız vergilerin tarhında, mükelleflere doğrudan ulaşamadığı için tevzi' usulü kullanıldı, yani vergiler kolektif biçimde dağıtılmaya devam etti. 1840'ta başlatılan muhassıllık uygulamasıyla devletle mükellef arasındaki aracılar (*mültezimler*) devre dışı bırakılıp tahsilatın doğrudan devlet görevlilerince (*muhassıl*) yapılması kararlaştırılmış; ancak kurumsal ve teknik altyapı zayıf olduğundan bu uygulama başarısız olmuştu. Neticede gerek tarh ve tahsil, gerekse tahsil edilen vergi türü açısından vergi kişiselleştirilememişti. 19. yüzyıl boyunca vergi yükü ziraatçıların üzerine yüklenmiş; büyük servet sahipleri, yerli ve yabancı tacirlerle ziraat dışı diğer kesimler vergi yükümlülüklerini yerine getirmemişlerdi. Ayrıca devletin en önemli gelir kaynağı olan âşar vergisinin Tanzimat dönemiyle birlikte %10'da sabitlenmesi de gelir dağılımını bozan ve vergi gelirlerini azaltan bir etkendi. Yukarıda değinildiği üzere, taşradaki malî ajanlarına ve mültezimlere bağımlı olan Osmanlı idaresi, etkin bir *denetim ve yaptırım*

(monitoring-sanctioning) mekanizması oluşturamadığı ve Avrupa devletleri gibi merkezî bir bürokratik yapıya sahip olmadığı için vergi politikalarında istediği başarıyı elde edemedi. Osmanlı İmparatorluğu'nun kişi başına düşen vergi miktarları açısından Avrupa'nın alt sırasında yer alması da bunu gösterir. Kamu harcamaları, tüm dönem için çoğunlukla askerî ve idarî harcamalardan oluştuğundan; eğitim, sağlık, bayındırlık ve ulaştırma gibi sosyoekonomik harcama alanları geri planda kalmıştı. Kamu maliyesini en çok yıpratın konulardan biri de, gider bütçelerinde önemli oranda paya sahip olan, iç ve dış borç ödemeleriydi. Bu tip vergi ve harcama politikaları, ülke gelirinin belli kesimler elinde birikmesine yol açmış ve gelir dağılımını bozmuştu.

İmparatorluğun son yıllarında, art arda yaşanan Balkan Savaşları (1912-1913), I. Dünya Savaşı (1914-1918) ve İstiklal Savaşı (1919-1922) sebebiyle merkezî idare ve mahallî idareler, malî açıdan kendilerini toparlayacak fırsat dahi bulamadılar. Neticede Cumhuriyet rejimine oldukça yıpranmış bir kamu maliyesi miras bırakılmış oldu.

## Teşekkür

Değerli eleştirileri ve yorumlarıyla bu çalışmanın olgunlaşmasına katkıda bulunan Prof. Dr. Ali Akyıldız ve Doç. Dr. Hüseyin Al'a teşekkür ederim.

## Kaynaklar

### Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA) Belgeleri<sup>10</sup>

A.DVNS.NZAM.d (Divân-ı Hümayun Sicilleri Nizamat Defterleri)

A.MKT.NZD (Sadaret Mektubi Kalemi Nezaret ve Deva'ir Evrakı)

DH.MH (Dâhiliye Nezareti Muhasebe)

DH.MKT (Dâhiliye Nezareti Mektubi)

HR.SFR -3 (Hariciye Nezareti Belgrad Sefareti)

HR.SYS (Hariciye Nezareti Siyasî)

---

<sup>10</sup>Belge numaraları ve tarihleri metin içerisinde gösterilmiştir.

İ.DUİT (Dosya Usulü İradeler)  
 İ.MMS (İrade Meclis-i Mahsus)  
 MAD (Maliyeden Müdevver Defterler)  
 ML.d (Maliye Kalemi Defterleri)  
 ML.VRD.d (Maliye Vâridât Muhasebesi Defterleri)  
 ŞD (Şura-yı Devlet Evrakı)  
 Y.MRZ.d (Yıldız Maruzat Defterleri)  
 Y.PRK.HR (Yıldız Perakende Evrakı Hariciye Nezareti Maruzatı)

## Matbu Yayınlar

Bütçe nizamnamesi. (1855). *Düstur* (Tertip I, C. II, s. 70–73).  
 Bütçe nizamnamesi. (1874). *Düstur* (Tertip I, C. III, s. 226–231).  
*Devlet-i Osmaniye 1328 hazine hesab-ı umumisi*. (1334/1918). İstanbul: Matbaa-i Âmire.  
*Devlet-i Osmaniye hazine hesab-ı umumisi, sene 1326*. (1330/1914). İstanbul: Matbaa-i Âmire.  
*Devlet-i Osmaniye hazine hesab-ı umumisi, sene 1327*. (1333/1917). İstanbul: Matbaa-i Âmire.  
*Devlet-i Osmaniye'nin 1325 senesine mahsus bütçesidir*. (1325/1909). İstanbul: Matbaa-i Âmire.  
 Dîvân-ı muhasebat nizamnamesi. (1865). *Düstur* (Tertip I, C. II, s. 135–144).  
 Dîvân-ı muhasebatın suret-i teşkili ve vezâifine dair karnamedir. (1879). *Düstur* (Tertip I, C. IV, s. 602–613).  
 Harb vergisi hakkında kanun. (1912). *Düstur* (Tertip II, C. IV, s. 611–613).  
 Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi. (1328/1913). *İhsaiyat-ı maliye mecmuası*, İkinci Sene, 12, Şubat 1328, Dersaadet: Duyûn-ı Umumiyye Matbaası.  
 Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi. (1329/1914). *Aylık ihşaiyat-ı maliye mecmuası*, Üçüncü Sene, 11, Kanunisanı 1329, Dersaadet: Duyûn-ı Umumiyye Matbaası.  
 Maliye Nezareti, İstatistik Şubesi. (1330/1914-15) *Senelik ihşaiyyat-ı mâliye*, Üçüncü Sene, 1327, Dersaadet: Matbaa-i Âmire.  
 Maliye Nezareti. *Senelik ihşaiyat-ı maliye, vâridât ve masarif-ı umumiyeyi muhtevidir*. (1329/1913-14). 2. Sene, 1326, Dersaadet: Matbaa-i Âmire.  
 Mihran Efendi. (1328/1912). *Teşkilat-ı maliye dersleri*. Akif Hikmet ve M. Saadetin (Ed.), Dersaadet.  
 Mustafa Zühdi. (1909-1910). Bütçe hakkının tarihi. *Ulum-ı İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası*, 2(1), S: 14, 257–288.  
 Parvus Efendi. (1329/1914). Türkiye'nin malî esareti. *Bilgi Mecmuası*, 1(3), s. 225–253.  
 Süleyman Sudi. (1307/1891). *Defter-i muktesid*, C. 1, Tab-ı Sani ve C. 2, Tab-ı Evvel, İstanbul.  
 Teftiş-i muamelat-ı maliyye nizamnamesi. *Düstur* (Tertip I, C. IV, s. 379–382).

## Diğer Kaynaklar

Sayın, A. V. (1999). *Tekâlif kavaidi (Osmanlı vergi sistemi)*. Ankara: Maliye Bakanlığı.

- Akar, Ş. K. (1998). 1876-1908 yılları bütçelerine göre *II. Abdülhamid dönemi maliyesi*. (Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Akar, Ş. K. (2001). Osmanlı devletinde kısa ve uzun vadeli iç borçlanmanın gelişimi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 51(2), 99–124.
- Akkuş, Y. (2017). Osmanlı maliyesi literatüründe ihmal edilmiş bir tartışma: tevzi' defterlerinden vergi-i mahsûsa'ya geçiş. *Tarih Dergisi*, 65, 29–61.
- Akkuş, Y. (2011). *Osmanlı taşra maliyesinde reform: merkez-taşra arasındaki idarî-malî ilişkiler ve vilayet bütçeleri (1864-1913)*. (Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Akyıldız, A. (2003). *Para pul oldu: Osmanlı'da kâğıt para, maliye ve toplum*. İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Akyıldız, A. (1993). *Tanzimat dönemi Osmanlı merkez teşkilatında reform, 1836-1856*, İstanbul: Eren Yayınevi.
- Al, H. ve Akar, Ş. K. (2013). *Galata borsası (1830-1873)*. İstanbul: Borsa İstanbul Yayını.
- Al, H. ve Akar, Ş. K. (2008). Uluslararası finans politik açısından 1860-61 Suriye bunalımı ve Mirés borçlanması. *Tarih Dergisi*, 45, 77–122.
- Al, H. (2007). *Uluslararası sermaye ve Osmanlı maliyesi (1820-1875)*. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Aydın, S. (1993). *Modernleşme ve milliyetçilik*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Bay, A. (2008). XVIII. ve XIX. yüzyıllarda Trabzon eyaletinde tımar ve zeametlerin durumu. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, 18, 39–55.
- Bayraktar, K. (2011). *Makedonya sorunu ve uluslararası malî komisyon (1902-1909)*. Ankara: Birleşik Yayınevi.
- Bernholz, P. (2008). Government bankruptcy of balkan nations and their consequences for money and inflation before 1914: A comparative analysis. *Bank of Greece Eurosystem, Working Paper*, 74, 1–28.
- Blaisdell, D. C. (1979). *Osmanlı imparatorluğu'nda avrupa malî denetimi*. İstanbul: Doğu-Batı Yayınları.
- Bölükbaşı, Ö. F. (2013). *XVIII. yüzyılın ikinci yarısında darphane-i âmire*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bölükbaşı, Ö. F. (2005). *Tezyid-i vâridât ve tenkih-i masârifât II. Abdülhamid döneminde malî idare*. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Cezar, Y. (1986). *Osmanlı maliyesinde bunalım ve değişim dönemi (XVIII. yy'dan Tanzimat'a malî tarih)*. İstanbul: Alan Yayınevi.
- Cezar, Y. (1985). Tanzimat'a doğru Osmanlı maliyesi. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* içinde (C. IV, s. 924–933). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Cezar, Y. (1984). Tanzimat'ta malî durum. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 38(3–4), 291–342.

- Conte, G. (2014). Regaining control over finance: the Ottoman Empire at the eve of the World War I. *Modern History of Russia*, 3, 15–28.
- Conte, G., & Sabatini, G. (2014). The Ottoman external debt and its features under European financial control (1881-1914). *The Journal of European Economic History*, 43(3), 69–96.
- Çakır, C. (2001). *Tanzimat dönemi Osmanlı maliyesi*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Çakır, B. (2006). Geleneksel dönem Osmanlı bütçe gelirleri. M. Genç & E. Özvar (Ed.), *Osmanlı maliyesi: Kurumlar ve bütçeler içinde* (s. 167–195). İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Genç, M. ve Özvar, E. (Ed.). (2006). *Osmanlı maliyesi: kurumlar ve bütçeler*. C. 1-2, İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Genç, M. (2000). İltizam. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* içinde (C. XXII, s. 154–158). Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı.
- Genç, M. (1985). Osmanlı Devleti'nde iç gümrük rejimi. TCTA içinde (C. III s. 786–790). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Genç, M. (2006). Osmanlı maliyesinde mukataa kavramı. *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler içinde* (s. 57–64). İstanbul, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Genç, M. (1995). Esham. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam ansiklopedisi* içinde (C. XI, s. 376–380). Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı.
- Genç, M. (2003). Malikâne. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam ansiklopedisi*, içinde (C. XXVII, s. 516–518). Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı.
- Güran, T. (2017). *Resmî istatistiklere göre Osmanlı toplum ve ekonomisi* (1.bs). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Güran, T. (2006). *Ekonomik ve mali yönleriyle vakıflar: Süleymaniye ve Şehzade Süleyman paşa vakıfları*. İstanbul: Kitabevi.
- Güran, T. (2003). *Osmanlı malî istatistikleri: Bütçeler* (1841-1918). Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Güran, T. (1989). *Tanzimat döneminde Osmanlı maliyesi: Bütçeler ve hazine hesapları* (1841-1861). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Karaman, K. ve Pamuk, Ş. (2016). Osmanlı devleti ve Avrupa devletlerinde taşışlar ve nedenleri (1326-1844). *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 43(1), 229–256.
- Karaoğlu, Ö. (2016). *Osmanlı Devleti'nde servetin denetimine yönelik bir uygulama, müsadere, II. Mahmut dönemi* (1808-1839). İstanbul: İz Yayıncılık.
- Karataş, M. (2006). 18-19. Yüzyıllarda Osmanlı devletinde bazı müsadere uygulamaları. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 19, 219–237.
- Köprülü, F. (1942). Vakıf müessesesinin hukukî mahiyeti ve tarihi tekâmülü. *Vakıflar Dergisi*, 2, 1-35.
- Mutlu, A. (2009). *Tanzimat'tan günümüze Türkiye'de vergileme zihniyetinin gelişimi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, UK:

Cambridge University Press.

- Öner, E. (2005). *Osmanlı imparatorluğu ve Cumhuriyet döneminde mali idare*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları.
- Özdemir, B. (2010). *Osmanlı devleti dış borçları*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları.
- Özvar, E. (2006). *Osmanlı devletinin bütçe harcamaları (1509-1788). Osmanlı maliyesi: Kurumlar ve bütçeler, C.1* içinde (s. 197–238). İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Pakalın, M. Z. (1977). *Maliye teşkilatı tarihi (1442-1930)*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 yıllık iktisadi tarihi (2.bs)*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2011). *Osmanlı-Türkiye iktisadî tarihi 1500-1914*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2008). Osmanlı devletinin iç borçlanma kurumlarının evrimi, 1600-1850. *Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları (2.bs)* içinde (s. 133–146). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2006). Estimating economic growth in the middle east since 1820. *The Journal of Economic History*, 66(3), 809–828.
- Pamuk, Ş. (2005). *Osmanlı ekonomisinde bağımlılık ve büyüme (1820-1913)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2004). Prices in the ottoman empire, 1469-1914. *International Journal of Middle East Studies*, 36, 451-468.
- Pamuk, Ş. (1995). En büyük tağşiş ve 1844 tarihli tashih-i sikke işlemi. *Toplumsal Tarih*, 13, 12–15.
- Pamuk, Ş. (2017). *Data sources and series for ottoman and european state finances*. Retrieved from <http://www.ata.boun.edu.tr/faculty/sevketpamuk/JEH2010articledatabase>
- Salzmann, A. (2011). *Modern devleti yeniden düşünmek: Osmanlı ancien régime'i*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (2016). *Osmanlı mâli tarihi (1.bs)*. İstanbul: Dergâh Yayınları.
- Tabakoğlu, A. (1985). Gerileme dönemine girerken Osmanlı maliyesi. İstanbul: Dergâh Yayınevi.
- Terzi, A. (2000). Hazine-i hassa nezareti. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2009). İstatistik göstergeler, 1923-2008. Ankara: Yazar.
- Tural, E. (2009). *Osmanlı imparatorluğu ve Avrupa'da devlet sistemi*. İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayınları.
- Uzun, A. (2006). *İstanbul'un iaşesinde devletin rolü: Ondalık ağınam uygulaması (1783-1857)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Vercan, N. (Der.). (2000). *Osmanlı maliyesi hakkında İngiliz raporları (1861-1892)*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları.
- Yeniay, İ. H. (1964). *Yeni Osmanlı borçları tarihi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.