

Osmanlı devlet ve vilayet bütçeleri (1840-1913) nasıl okunmalıdır?

Yakup Akkuş

*Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. İktisat Bölümü, Erzurum- İktisat Tarihi ABD
e-posta: akyakup@atauni.edu.tr*

Özet

Bu makale, Osmanlı kamu maliyesi ve kent tarihi literatüründe, devlet ve vilayet bütçeleri verisi kullanılırken göz ardı edilen teorik ve teknik sorunlara odaklanmıştır. Çalışmanın çıkarımlarına göre, devlet bütçelerinin bileşim ve bütçe tekniği açısından önemli değişimler geçirmesi ve diğer teknik sorunlar/kısıtlar dönemler arası karşılaştırma yapmayı güçleştirmektedir. Bunun yanı sıra, 19. yüzyıl vilayet bütçeleri, devlet bütçelerinin tamamlayıcı bir unsuru konumundadır.

Farklı niteliklere sahip olan ve farklı trendler oluşturabilen tahmin, tahakkuk ve gerçekleşmiş gelir-gider verileri, grafik ve ekonometrik analizlerin sonuçlarını değiştirebilecektir. Vilayet bütçe verilerinin yer aldığı İngiliz arşiv kayıtları ve konsolos raporları, vilayet salnamelerine dayanmaları ve eksik bilgi/veri sunmaları sebebiyle, Osmanlı arşiv kayıtlarına kıyasla, bu alan için gerçekte ikincil kaynak niteliğindedir.

Son olarak, Osmanlı'daki mali tevzin uygulamaları ile yer-zaman bakımından hazine işlemleri dikkate alınmaksızın, sadece bütçeleri ve/veya kesin hesapları kullanarak mali performans hakkında gerçekçi sonuçlara ulaşmak oldukça zordur.

Anahtar kelimeler: Osmanlı kamu maliyesi, taşra maliyesi, devlet bütçeleri, vilayet bütçeleri, bütçe sistemi, bütçe tekniği, mali performans.

JEL kodları: E62; H61; H72; H77.

1. Giriş

Osmanlı devlet ve vilayet bütçeleri, maliye ve kent tarihi yazınında yoğun biçimde kullanılmakta (Issawi, 1988; Özbay, 1992; Kılıç, 2000; Kiyotaki, 2005; Hut, 2006; Gürsakal, 2010; Karaman ve Pamuk, 2010) ancak mali verinin barındırdığı teorik ve yöntemsel sorunlar çalışmaların temel amaçları olmadığı için, pek dikkate alınmamaktadır. Oysa bu veri setleri ve veri kaynakları, yapılan analizlerin yönünü değiştirebilecek kadar çeşitliliğe ve farklı özelliklere sahiptir. Bu çalışma, yazında göz ardı edilmiş sorunları tartışmaya açarak devlet-vilayet bütçeleri verisini kullanacak araştırmacıların daha tutarlı ve anlamlı sonuçlara ulaşmasına katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

Bu bağlamda, çalışmada öncelikle Osmanlı hazine ve bütçe sisteminin gelişimi konu edilecek, ‘Klasik Dönem’den (1453-1566)¹ itibaren hazine ve devlet muhasebe sistemlerinde yaşanan dönüşüm ile devlet bütçelerinin bileşim ve bütçe tekniği açısından geçirdiği değişimin, dönemler arası karşılaştırma yapmayı güçleştirdiğine dikkat çekilecektir. Ardından, Maliye Hazinesi’nin kurulduğu 1840 yılı ile vilayetlerin idari-mali özerklik kazandığı 1913 yılı arasındaki döneme yoğunlaşılacaktır. Bununla birlikte devlet-vilayet bütçeleri ilişkisi, bütçe verisinin nitelikleri, verinin güvenilirliği, bütçe kaynakları, mali tevzin ve son olarak hazine işlemleri gibi yazında göz ardı edilen diğer sorunlar, arşiv kayıtları ve diğer kaynaklara başvurularak tartışmaya açılacaktır.

Konuya devlet-vilayet bütçeleri ilişkisi açısından bakıldığında, 1913 yılına kadar özerkliği olmayan Osmanlı vilayet idareleri merkezi idarenin taşradaki uzantıları olduğu için, bu tarihe kadar düzenlenen vilayet bütçeleri aslında devlet bütçesinin bir parçası konumundadır. Bunun yanında yazında genellikle gözden kaçan diğer bir konu, bütçe verisinin nitelikleridir. Çalışmada, farklı büyüklüklere ve özelliklere sahip olan tahmin, tahakkuk ve gerçekleşmiş gelir-gider miktarlarının, grafik ve/veya ekonometrik analizlerin sonuçlarını değiştirecekleri öne sürülmektedir. Ayrıca, devlet ve vilayet bütçe verisinin temin edildiği birincil ve ikincil kaynak kullanımı da analizlerin çıkarımlarını etkileyecektir. Örneğin Osmanlı vilayet bütçelerinin yer aldığı İngiliz arşiv kayıtlarının ve konsolos raporlarının, aslında Osmanlı vilayet salnamelerindeki bütçe verisine dayanması ve eksik veri içermesi sebebiyle ikincil kaynak niteliğinde oldukları karşılaştırmalı örneklerle gösterilmeye çalışılacaktır.

Bir vilayetin ya da devletin mali yapısı ve performansı analiz edilirken mutlaka bakılması gereken iki alan; merkez-taşra arasındaki mali ilişkiler (mali tevzin) ve hazine işlemleridir. Çalışmada mali tevzin bahsinde; merkezle taşra arasındaki gelir-gider paylaşımı konusuna değinilecek, gelir ve giderlerin gerçekleştiği yerin önemli olmadığı, bu kalemlerin hangi idarenin sorumluluk alanında ise o idareye ait olacağı vurgulanacaktır.

Osmanlı bütçelerinin en önemli kısmını zirai vergiler oluşturduğundan, merkezi idare mali yıl içerisinde gelir-gider dengesizliklerini gidermek üzere hazine işlemlerine yoğun biçimde başvurmuştur. Dolayısıyla hazine işlemlerinin yoğunluğuna bakılmaksızın, sadece bütçeleri ve kesin hesapları kullanarak mali performans hakkında gerçekçi sonuçlara ulaşmanın olanaksızlığı tartışılacaktır. Çalışmanın sonraki bölümlerinde, yukarıda bahsedilen teorik ve yöntemsel sorunların her biri ayrı başlıklar halinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

¹ Osmanlı İmparatorluğu’nda idari, mali, hukuki vd. alanlarda kurumsal değişimin yaşandığı, önceki döneme nazaran kurumsal bir yapıya kavuşulduğu ve sistemin işleyişinde henüz önemli aksamların görülmediği “Klasik Dönem” için, İstanbul’un fethinden (1453), I. Süleyman’ın ölüm tarihine (1566) kadar geçen zamanı dikkate alıyorum.

2. Osmanlı hazine ve bütçe sisteminin gelişimi

Osmanlı mali yapısı üç evrede incelenebilir. İlk evre, tek merkezi hazine (Hazine-i Âmire/Dış Hazine) sisteminin uygulandığı ‘Klasik Dönem’ ve sonrasındır. İkinci evre, İrad-ı Cedid Hazinesi’nin (1793) kurulmasıyla başlayan, çoklu hazine sisteminin uygulandığı ‘Geçiş Dönemi’dir. Üçüncü evre ise, müstakil hazinelerin tek bir hazineye dönüştürüldüğü ve geleneksel mali politikaların terk edildiği ‘Tanzimat/Reform Dönemi’dir (Özvar, 2009: 217-218).

Klasik Dönem ve sonrasında mali sistem Dış Hazine, İç Hazine (Padişah/Enderun Hazinesi) ve Tımar sahası olmak üzere üçlü kurumsal bir yapı üzerine oturmuştur. Bu dönemde tımar sahasının gelirleri toplandıkları yerlerdeki askeri vs. giderlere harcanıyor, ancak merkezi hazine gelirlerini kapsayan devlet bütçesi (merkezi bütçe) içerisinde yer almıyordu. İç Hazine, Dış Hazine’yi besleyen bir kurum niteliğindedir. 16. yüzyılın sonunda kurumsallaşan taşra mali organizasyonu ise merkezi hazinenin şubesi biçiminde çalışan ve gelir fazlasını (irsaliye) merkeze gönderen *taşra defterdarlıkları* (eyalet hazineleri) ile tımar-zeamet hesaplarını tutan *tımar defterdarlıklarından* oluşuyordu (Cezar, 1985: 924-928; Çakır, 2006: 167-176; Genç ve Özvar, 2006-C1: 14-22). Krizlerin yoğunlaştığı 17. yüzyılın ortalarından itibaren, eyaletlerden gelen irsaliyelerin azalması sonucu merkezi idare gelir kaygısına düşmüş; bazı eyalet hazinelerini kaldırarak vergi toplama yetkisini iltizam yoluyla voyvodalara ve muhassillara bırakmıştı. Bu uygulama, bir anlamda eyalet hazinelerinin özelleştirilmesi demektir. Aynı dönem ve sonrasında tımar sahası da daralacak; merkezi hazinenin güçlendirilmesi politikası eşliğinde dirlikler, yavaş yavaş mukataalara dönüştürülecekti (Genç ve Özvar, 2006-C1: 19-21; Genç, 2006: 61).

İkinci evrede, merkezin askeri-idari reformlar için daha çok kaynağa ihtiyaç duyması çoklu hazine sistemini doğurmuştu. Bu evrede bütçeler, İrad-ı Cedid Hazinesi ve sonrasında Zahir ile Tersane hazinelerinin kurulmasıyla, hem yapısal hem de hacim olarak “köklü bir değişim” geçirecekti (Genç ve Özvar, 2006-C2: 15). Hazine-i Âmire’nin işlevini yitirdiği bu evrede İrad-ı Cedid Hazinesi, malikâne (1695) ve esham (1775) sistemlerini tasfiye edip, tımar sistemini tekrar merkezin kontrolüne almak amacıyla kurulmuştu. Ancak uygulamada başarısız olan bu hazine, III. Selim’in tahttan indirildiği 1807’de lağvedildi. II. Mahmut döneminde ise taşrayı da kapsayan Mansure Ordusu ve bu orduyu finanse etmek üzere Mansure Hazinesi kuruldu (Cezar, 1985: 928-932; Genç, 2006: 63-64).

Üçüncü evrede Maliye Hazinesi’nin (1840) kurulup tek hazine sistemine geçilmesiyle birlikte, devlet organizasyonlarının ve eyaletlerin gelir-giderleri merkezi bürokrasinin kontrolüne geçmiş oldu. Bu yeni uygulama sayesinde ne kadar gelir toplanıp ne kadar harcama yapıldığı tek elden görülebiliyordu. Dolayısıyla tek hazine sistemi, bütçenin “birlik ilkesine” uygun biçimde hazırlanmasına zemin oluşturmuş oldu (Güran,

1989: 7). Birlik ilkesine tam anlamıyla uyum ise 1909-10 mali yılı bütçesiyle başlayacaktı (BOA, İ.DUİT 82/36, 1912; ZB 25/84, 1909). Ayrıca 1910'dan itibaren ülke içerisinde yapılan her harcama ve toplanılan her gelir devlet bütçe/hazine kayıtlarında yer alacaktı. Böylece bütçenin “genellik ilkesi” de benimsenmiş oldu (Şener, 2007: 16).

Tek hazine sistemine geçildikten sonra yapılan en önemli reformlardan biri, 1846'dan itibaren modern anlamda tahmini bütçelerin hazırlanmaya başlanmasıdır (Güran, 2003: XIX). Dolayısıyla Tanzimat'tan önce hazırlanan ve gerçekleşmiş gelir-gider değerlerini içeren *kesin hesap cetvelleri/hesap özelleri* günümüzdeki “bütçe” tanımına girmemektedir. Başka bir ifadeyle, modern bütçe sisteminde olduğu gibi; *geçmişe yönelik değil geleceğe yönelik tahminleri içeren bütçeler* 1846'dan itibaren hazırlanmaya başlanmıştır (Sahillioğlu, 1967: 1; Özvar, 1999: 151). Modern anlamda *bütçe hakkına* dayanılarak hazırlanan ilk bütçe ise 1909-10 tarihlidir (BOA, İ.DUİT 82/36, 1912). Ayrıca Muhasebe-i Umumiye Kanunu'yla (1910) (Düster, T: 2, C. 2: 300-311) bütçede ‘safı hasılat’ usulünden ‘gayri safı hasılat’ usulüne geçilmiştir (md. 19).

Bütçe hazırlama tekniğine baktığımızda; bütçeler 16. yüzyılda güneş yılına, 17. yüzyılın ikinci yarısı ile 18. yüzyılda ise ay yılına göre hazırlanmıştır (Tabakoğlu, 1985: 77). Ayrıca Osmanlı mukataa gelirleri güneş yılına (365 gün), giderler ise ay yılına (354 gün) göre düzenlendiğinden ay ve güneş yılı arasında her yıl ortaya çıkan 11 günlük fark sebebiyle ay yılı erken bitiyor; her 33. yılda gün farkları biriktiğinden yeni bir ay yılına giriliyordu ($32 \times 11 = 352$). Dolayısıyla gider yılı bir sene önce başladığından giderleri karşılayacak gelirler söz konusu olmuyor ve bu bütçe sisteminden dolayı krizler (sıvış yılı buhranları) yaşanıyor (Sahillioğlu, 1968: 75-111; Özvar, 2006: 227). Hazine hesapları, nihayet 1842 Haziranından itibaren güneş yılına/Rumi takvime (Mart-Şubat) göre tutulmaya başlandı (Güran, 1989: 7-9).

On altıncı yüzyıl bütçeleri defterdarlıklara/eyaletlere göre, 17. yüzyılın ikinci yarısı ve 18. yüzyıl gelir bütçeleri ise maliye bürolarına göre hazırlanıyordu. Gider bütçeleri ise genellikle gider türleri itibarıyla gösterilirdi. Devletin 17. ve 18. yüzyıldaki gelir-giderleri, bütçeler ve ruznamçelerden takip edilebilir. Ruznamçeler hazinenin fiili (gerçekleşmiş) tüm giriş-çıkışlarını içerirken, genellikle cari yıl verisini içeren bütçeler devletin tımar alanı dışındaki mali gücünü göstermektedir. Dolayısıyla ruznamçelerdeki gelir-gider hacmi bütçelerdekine oranla yüksek olacaktır (Tabakoğlu, 1985: 74-79, 178). Ayrıca 17. yüzyılın ortalarından Tanzimat'a kadar geçen dönemde hazırlanan bütçeler önceki dönemden farklı olarak genellikle gerçekleşme yanında tahakkuk değerlerini de içermektedir (Çakır, 2006: 167).

On dokuzuncu yüzyıldan itibaren gelir bütçesi vilayet ve/veya gelir türü temelinde, gider bütçesi ise merkezi idareler ve nezaretler bazında hazırlanıyordu (BOA, MAD 11182, 1871-72; MAD 11190, 1875-76). Ayrıca bu dönemde kesin hesaplar (*ex-post* bütçeler) düzenlenmiş, 1887-

1902 yılları arasında kesintisiz biçimde yayınlanmıştır (BOA, HH.d 28866, 1887-88; ML.d 1372, 1902-03). Diğer taraftan, önceki dönemler bir yana, 19. yüzyıl bütçe gelir-giderlerinin gerçek değerini tespit etmek ve karşılaştırma yapmak oldukça zordur. Öncelikle siyasi otorite, doğası gereği, bütçe tahminini yaparken gelirleri fazla, giderleri ise düşük gösterme eğilimindedir. Bazı gelir-gider kalemleri kimi yıllarda bütçede yer alırken sonradan bütçe dışında tutulmuş ya da bazı vergiler önceden muafiyet konusu iken sonradan bütçeye dâhil edilmiştir. Bazı vergiler ise sonradan aynı usulden nakdî usule geçilerek tahsil edilmiştir. Yani bütçelerin kayıt usullerinde, bileşiminde ve tahmin yönteminde standardizasyon bulunmamaktadır. Diğer bir sorun; bazı yıllarda fevkalade bütçeler hazırlanmışken, diğer yıllar için aynı uygulamayı tespit etme imkânının zor olmasıdır (Şener, 2007: 94-100). Zaten fevkalade bütçeler, bu dönemde Osmanlı'nın da aralarında olduğu, genellikle adi bütçe açıklarını az gösterme ihtiyacı duyan ülkelerin başvurdukları bir araçtır (Akar, 1999: 565-566).

Osmanlı devlet muhasebesinde bütçe hesaplarını tutma ve kapatma yöntemleri günümüz yöntemlerinden farklıydı. Devletin gelir-giderlerinin daha sistemli ve kurumsal biçimde takip edilmesi amacıyla 1846'dan itibaren, gerçekleşen gelir-giderler tahakkuk ettiği yılın hesabına kaydedilmeye başlandı (tahakkuk esası). Buna göre, cari yılda tahsil edilen bir gelir/yapılan bir gider önceki yıllarda tahakkuk etmişse cari yılın hesabına değil tahakkuk ettiği yılın hesabına kaydedilirdi. Dolayısıyla mali yıl bitmesine rağmen, *egzersiz yöntemi* kullanıldığı için bir yılın bütçesi o yılsonunda kapatılmıyor; mali yönetim her yıla ait hesap hareketlerini sonraki dönemlerde de takip edebiliyordu (Güran, 1989: 9, 129-130; MAD 10557: 6; İ.DH 273/17125, 1853). Öteden beri Osmanlı devlet muhasebesi, giderlerin gelirlerden çıkartıldığı *merdiven* ya da *çıkarma yöntemine* dayanırken (Bülbül, 1999: 151-182), 1882 Martından itibaren devlet muhasebe kayıtları Schneider Sistemi'ndeki gibi artık çift yanlı kayıt (usûl-i muzâafa) yöntemine göre tutulmaya başlandı (BOA, Y.A.HUS 221/51, 1889; İ.ŞD, 80/4707, 1886). Ancak bu sistem, 20. yüzyılın başlarında dahi kamu sektörünün tümüne yerleşmiş değildi (Fazıl, 1332: 304).

3. Devlet bütçesi-vilayet bütçesi ilişkisi ve gelir-gider kalemleri

Yukarıda bahsedildiği üzere Tanzimat dönemine kadar hazırlanan merkezi bütçeler devletin tüm gelir-giderlerini değil; tımar ve vakıf sistemi dışında kalan nakdî gelir-giderlerini içerdiğinden, merkezin temel gelir kalemleri mukataa, avarız-nüzul ve cizyeden oluşuyordu (Çakır, 2006: 167-170, 184-187; Özvar, 2006: 197-198). Eldeki bütçelere göre, bu dönemin bir istisnasını oluşturan 1527-28 yılı bütçesinde ise merkezi gelir-giderler yanında, tımar sahasının gelir-giderleri de yer alıyordu. Eyaletlere göre düzenlenen 1527-28 yılı devlet bütçesinde icmal biçiminde yer alan eyalet

gelir-giderleri (eyalet bütçeleri), hem tımar alanındaki gelir-giderler eklenerek hem de bu kalemler dışarıda tutularak iki biçimde gösterilmiştir (Ayrıntı için bkz. Barkan, 1955: 278-329; Çakır, 2006: 167-195; Özvar, 2006: 197-238). Bu durumda 1527-28 bütçesi kullanılarak, tımar alanındaki gelir-giderleri, merkezi hazine adına gerçekleşen gelir-giderlerinden fazla olan bir eyalette (örneğin Diyarbekir’de) *mali yerelleşmenin* daha fazla olduğu söylenebilir.

Tanzimat öncesi bütçelerinde, avarız gibi bazı vergiler aynı-bedeni olarak tahsil edilebildiği için, bu vergilerin sadece nakdî olarak toplanılan kısmı bütçelerde yer alıyordu. On yedinci yüzyılın sonlarından itibaren alınan *imdad-ı hazariye* ve *seferiye* ile *kalemiye* vergileri de bütçede yer almıyordu. Bütçeden maaş tahsisatı yapılmadığı için merkez ve taşra kadrosunun büyük bir kısmı bütçe dışında, tarifeye bağlı ücret-harç benzeri gelirlere sahipti. Ayrıca mukataaların vergilendirme masrafları ile mültezimlerin/malikânecilerin/esham sahiplerinin kârları da devlet bütçesinde gösterilmiyordu. On dokuzuncu yüzyıla kadar devlet bütçelerinde devlete ait tüm gelirlerin “kaba bir tahminle” sadece % 25-40’ı yer alıyordu. (Genç ve Özvar, 2006-C2: 7-18).

Tanzimat Dönemi ve sonrasına ait devlet bütçeleri ise taşra gelir-giderlerini de kapsıyordu. Bu durum, tımar alanının küçülmesinden, merkezi kontrolün artmasından, tek hazine sisteminin doğasından ve vilayet idarelerinin kamu yönetim sistemi içerisindeki hukuki-mali konumlarından kaynaklanıyordu. Şöyle ki; Tanzimat’tan itibaren tek hazine sistemine geçilmesi, tımar ordusunun yerini merkeze bağlı orduların alması ve Osmanlı İmparatorluğu’nda 1913’e kadar, Avrupalı çağdaşlarının aksine, *merkeze bağlı* vilayetlerin özerklikten yoksun olması sebebiyle (Mustafa Şeref, 1913: 44, 120-121), vilayet bütçeleri aslında devlet bütçesinin tamamlayıcı bir unsuru konumundaydı. Yani merkezin taşra teşkilatı konumundaki vilayet idarelerinin topladıkları gelirler gerçekte devlet bütçesinin gelirleri, yaptıkları her harcama aynı zamanda devlet bütçesinin harcama kalemleriydi. Vilayet idareleri, önemli bir kısmı askeri masraflardan oluşan harcamalarını topladıkları gelirlerden finanse ediyor, artan geliri merkeze gönderiyordu (Akkuş, 2011: 143, 290). Merkezde ise, önceki yüzyıllarda yapıldığı gibi (Tabakoğlu, 1985: 177-181), taşrada harcanan bu gelirlerin “sene-i mezkure tahsilâtına mahsuben hazinece irat ve masraf” kaydı (BOA, MAD 10973, 1876) yapılarak mahsup işlemi gerçekleştiriliyordu. 1913 yılına kadar merkez maliyesi ve taşra maliyesi arasında yaşanan bu bağımlı ilişki sebebiyle öncelikle devlet gelir bütçelerinin bileşim ve tasnif biçimlerinden bahsetmek gerekir.

Vergi gelirlerinin tasnifi 1855 Bütçe Nizamnamesi ile (Düstur, T: 1, C. 2: 70-73) birlikte temel olarak iki kısımda; bilavasita/dolaysız vergiler ile bilvasita/dolaylı vergiler biçiminde yapılmıştır. 1874 Bütçe Nizamnamesinde de (Düstur, T: 1, C. 3: 226-231) temelde aynı tasnif biçimi benimsenmiş, bununla birlikte 1855 Nizamnamesinde dolaysız vergiler içerisinde gösterilen (md.3) maden ve emlak-ı miriye gelirleri, dolaylı

vergiler arasına alınmıştı (1874 Nizamnamesi, md.2). On dokuzuncu yüzyılda, dolaylı-dolaysız vergi ayrımı şahıs-mal ayrımına dayanmaktaydı. Buna göre; tahsilât yapılırken, verginin matrahı şahıs üzerinden olduğunda, şahsın sermayesi veya yıllık geliri dikkate alınarak *dolaysız vergi* (bedel-i askeri vb.) tahsilâtı yapılıyordu. Verginin matrahı mal olduğunda ise, şahsın sermayesi ve yıllık gelirine bakılmaksızın bahis konusu maldan peşin tahsilât biçiminde *dolaylı vergiler* (gümrük resmi vb.) alınıyordu (Vefik, 1999: 352-353). Bu anlayışın bir yansıması olarak aşar vergisi de “sahibine değil araziye tâbi olduğundan” dolaylı vergi olarak addediliyordu (BOA, A.MKT.ŞD 106/41, 1892).

1869-70 mali yılı bütçesinden Tanzimat’ın sonuna kadar devlet gelirleri dört kısma ayrılmıştı. Bunlar dolaysız vergiler, dolaylı vergiler ile rüsumat, çeşitli gelirler (hâsılât-ı mütenevvia) ve sabit/maktu gelirlerdir. Ancak sonradan bazı kalemlerin bütçeden çıkarılması, yenilerinin eklenmesi, bazılarının isminin değiştirilmesi ve tarh-tahsil usullerindeki birçok değişiklikler sebebiyle dolaylı-dolaysız vergi gruplarının içerikleri farklılıklar gösterecektir (Güran, 2003: 11-16; Akar, 1998: 12-15). Örneğin 1909-10 mali yılı bütçesinde devlet gelirleri daha ayrıntılı biçimde tasnif edilmiş, bu bütçeden itibaren aşar, ağnam vb. vergilerle, hususi ormanlar rüsumu, maadin rüsumu ve vergi tezakiri esmanî gelirleri hâsılât üzerinden alındığı gerekçesiyle dolaysız vergiler içerisinde sayılmıştır (Devlet-i Osmaniye’nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir [1325 Bütçesi], 1909: 150-153; Güran, 2003: 155-176).

On altıncı yüzyılın ilk çeyreğinden 19. yüzyıla kadar devlet bütçesinin tımar sahası dışındaki ana gider kalemlerini ise *mevacibat* (asker maaşları), teslimat (devlet ve sarayın iâşe harcamaları ile çeşitli askeri harcamalar), *haslar ve salyane* (yüksek rütbeli görevlilere/askerlere ayrılan haslar ve ödenen yıllık maaşlar) ile *ihracat* (diğer cari harcamalar) oluşturmaktaydı (Özvar, 2006: 213-216, 228-234; Tabakoğlu, 1985: 182). Hem merkez hem de taşra harcamalarını içeren Tanzimat dönemi bütçelerinin gider kalemlerine baktığımızda; 1855 Bütçe Nizamnamesi ile birlikte devletin daimi masrafları *masârifât-ı mahsûsa* (özel masraflar) ve *masârifât-ı umûmiye* (genel masraflar) biçiminde temel olarak iki kısma ayrılmıştı. Özel masraflar; merkezi idareler ve nezaretlere ait olup önceden kararlaştırılmış (mukarrer) ve belirlenmiş olan (muayyen) merkez ve taşra masraflarıydı. Genel masraflar ise, doğrudan Maliye Nezareti tarafından yapılan iç ve dış borç, tımar ve mukataa ödemeleri, kavaim-i nakdiye faizi, ihtiyat (zuhurat) tertibi vb. masraflardı (md. 2).

Vilayet bütçelerinin yapısına baktığımızda, vergilerin büyük bir kısmının taşrada toplanması ve 1913’e kadar vilayet idarelerinin merkezin taşradaki uzantıları olmasından dolayı, vilayet gelir bütçeleri temel kalemler itibarıyla devlet gelir bütçesiyle aynı bileşime sahiptir (BOA, ML.d. 1372, 1902-03). Yine devlet gider bütçesinin bir parçası, başka bir ifadeyle tamamlayıcı unsuru olan vilayet gider bütçeleri ise temel olarak, *mahalli masraflar* ile merkezi idarelerce vilayetlerdeki şubelerinin masrafları için

gönderilen *havale*lerden oluşmaktaydı. 1865 yılı için hazırlanan *masraf cetveli numunesinde* (BOA, ML 353, 1864-65) mahalli masraflar ayrıntılı biçimde; *dâhiliye, maliye, şer'îye ve maarif* olmak üzere dört ana kaleme ayrılmış; 1871 tarihli talimatta ise (Düstur, T: 1, C. 2: 74-83), *dâhiliye, maliye, şer'îye, maarif, ticaret ve nafia* biçiminde altı kaleme gösterilmiştir. Görüldüğü üzere bunlar, her biri merkezde nezaret (bakanlık) düzeyinde teşkilatlanmış birimlerdi. Yani vilayetlerdeki bu daireler nezaretlerin taşradaki uzantılarını (şubelerini) ya da taşra teşkilatını oluşturuyordu. Nizamiye, Bahriye, Tophane ve Hazine-i Hassa gibi merkezi idarelerin taşra masrafları ise vilayetlerce Maliye Hazinesi'nden gönderilen *havale*nameler yoluyla yapılıyor (BOA, İ.DH 631/43891, 1871), havale edilen masrafların büyük bir kısmı da askeri harcamalardan oluşuyordu (BOA, Y.PRK.UM, 28/53, 1893). Evkaf Hazinesi ise, vilayetlerdeki masraflarını kendi gelirleriyle finanse ediyordu. Dikkat edileceği üzere vilayet bütçeleri, vilayet sınırları içerisindeki tüm gelir-giderleri değil, vilayet idaresinin sorumlu olduğu idari alandaki gelirlerini ve harcamalarını göstermektedir. Bu durum “mali tevzin” bahsinde ayrıca irdelenecektir.

1887'den itibaren yayınlanan hazine kesin hesapları içerisindeki vilayet kesin hesaplarında, fevkalade gelir-giderler de gösterilmiştir. Fevkalade gelirler olarak, vilayetin Osmanlı Bankası'ndaki *hesab-ı carisi, maaşattan tevfiyat* (maaşlardan kesintiler), *hisse-i maarif ve menafi* (eğitim ve bayındırlık hisseleri), *istirdadat* (geri alınan paralar), *emanet* gelirleri, *eşhas zimemi* (tahsil edilen kişi borçları) gibi kalemleri sayabiliriz. Fevkalade masraflar ise *hesab-ı carinin* gider kısmı, *masarif-i mübrem*e (zorunlu masraflar), maaş kesintilerinden merkeze gönderilen meblağlar, nakit ya da poliçe yoluyla gönderilen meblağlar (irsalât), *maarif ve menafi* hisselerinden merkeze gönderilen paylar, *reddiyat* (sahiplerine geri ödenen meblağlar) ve *eşhas zimemi* (vilayet idaresinin tahsil edemediği ve gider olarak kaydettiği kişi borçları) gibi kalemlerdir. Görüldüğü üzere büyük bir kısmı aslında merkeze gönderilen, hem gelir hem gider nitelikli olan, dolayısıyla bütçeyi yapay biçimde şişiren bu fevkalade hesaplar esasta fiili vilayet bütçesinin kalemleri değildir. Nitekim 1888-89 genel kesin hesap defterinde bahsi geçen giderler için “vilayet muvazeneleri haricinde yapılan tediyyat” ifadesi kullanılmıştır (BOA, ML.d 1174, 1888-89). Selanik vilayet muhasebeciliği de vilayetin 1902 yılı tahakkuk ve gerçekleşme değerlerini gösterirken, sadece olağan gelir-giderlere yer vermiştir (Selanik Vilayeti Salnamesi (SVS), 1322: 489; BOA, ML.d 1372, 1902-03). Vilayetlerin fevkalade gelir-giderleri özellikle 1887-1902 yılları arasında yayınlanan devlet kesin hesaplarında gösterilmiştir (BOA, ML.d 1174, 1888-89; ML.d 1372, 1902-03). Dolayısıyla her yıl için bu hesapların bulunmayışı, incelenen bütçeler arasında bileşim farklılığı doğuracak ve hem kalem türü hem de toplam gelir-gider açısından karşılaştırma sorunları ortaya çıkaracaktır. Ulaşabildiğimiz arşiv kayıtlarına göre, standart biçimde aynı veya benzer bileşimlere sahip vilayet olağan bütçelerinin hazırlanmaya

başlanması, gelir kalemleri için 1862 (BOA, ML.VRD.d 3475, 1862), gider kalemleri içinse 1865 yılına (ML.d 353, 1864-65) rastlamaktadır.

On dokuzuncu yüzyılda, kısmen mali özerkliği olan Osmanlı belediyelerinin kendi bütçeleri olduğu için, gelir-giderleri devlet bütçesinde yer almıyordu (BOA, DH.MKT 948/44, 1905). Vilayet idaresinde ve taşra maliyesinde dönüşümü temsil eden 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatı” ile (Düstur, T: 2, C. 5: 186-216) birlikte özerkliğine kavuşan vilayet idarelerinin de artık kendilerine ait mal varlıkları, kendi gelir-giderleri olacak; yani bütçeleri belediyelerinki gibi devlet bütçesi içerisinde yer almayacaktı. Bu yıldan itibaren vilayet bütçeleri, adi ve fevkalade biçiminde iki kısma ayrılmıştı. Adi bütçe gelirleri olarak; maarif ve menafi hisse-i ianesi, turuk ve maâbir (yollar ve köprüler) bedelat-ı nakdiyesi, zebhiye resm-i munzamı (hayvan kesimi vergisine yapılan zamlar), vilayet meclisince genel vergilere ilave edilecek zamlar, vilayete ait emlak gelirleri, ruhsatname harçları gibi kalemler sayılabilir. Fevkalade gelir bütçesi ise, küsurat-ı munzama-i fevkalade, istikraz hâsılatı (borçlanmadan elde edilen gelirler), devlet bütçesinden yapılan tahsisat ve bağışlar ile adi bütçenin fazla gelirlerinden ayrılan meblağlardan oluşmaktaydı. 1913’ten itibaren, vilayet bütçelerinin gider kalemleri de önceki dönemden farklı olacaktır. Giderler; memur maaş-masrafları, tahsil masrafları, eğitim, yol-köprü masrafları, emlak-akarın tamir masrafı, hayır-sağlık organizasyonlarının masrafları ve borç taksitleri gibi kalemlerden oluşacaktır (Düstur, T: 2, C. 5: 186-216). Yukarıda verilen bilgilerden görüldüğü üzere 1913 yılı ve sonrasına ait Osmanlı devlet ve vilayet bütçeleri analiz edilirken, kamu yönetimi ve mali sistemdeki bütçelerin yapısını değiştiren bu dönüşüm dikkate alınmalıdır.

Bütçelerle ilgili diğer bir önemli husus, kamu harcamalarının görünüşte ve gerçekte artış sebepleridir. Kamu harcamalarındaki görünüşte artışlar para ekonomisinin yaygınlaşması, bütçe yöntemi, enflasyon, nüfus ve devlet sınırlarındaki değişmelerden dolayı ortaya çıkar. Gerçekte artışlar ise genel anlamda nüfus, teknoloji, ekonomik kriz, savaş, siyasi sebepler ve devlet anlayışındaki değişikliklerden kaynaklanır (Akdoğan, 2003: 75-81). Ayrıca bir vilayetteki gelir-gider miktarını sadece ekonomik, mali vs. sebepler değil, vilayetin sınırları da etkilemektedir. Dolayısıyla vilayetlerdeki gelir-gider değişmelerinin diğer sebeplerinden önce idari taksimat uygulamalarına bakmak gerekir. Örneğin, Selanik Vilayetinde 1874’ten sonra gelir-gider hacminde yaşanan büyük çaplı azalmanın (Grafik 3, Grafik 4) sebebi; 1873-76 yılları arasında dünya ve Osmanlı İmparatorluğu’nda (Grafik 1) yaşanan iktisadi kriz ve kuraklık ortamının yanında, vilayetin önemli bir parçası olan Manastır Sancağının 1874’te ayrı bir vilayet yapılması, dolayısıyla Selanik’in alan olarak daraltılmasıdır (Akkuş, 2011: 471, 486).

4. Devlet-vilayet bütçeleri verisinin niteliği

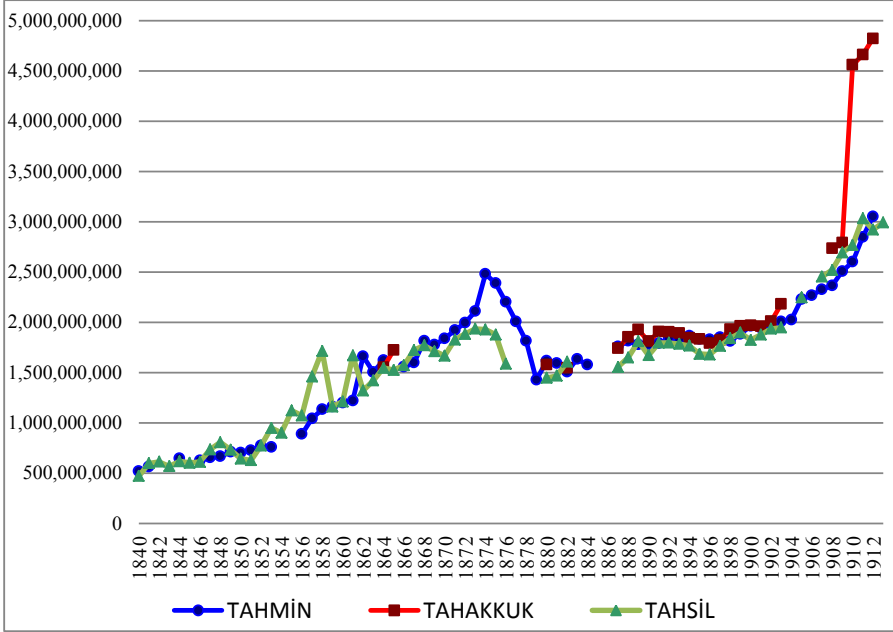
Yazında, mali verinin niteliği konusundaki dikkat eksikliği hem devlet hem de vilayet bütçeleri için geçerlidir. Örneğin Güran (2003) eserindeki harcama verisini kullanan bir çalışmada (Gürsakal, 2010: 115-131), tahsisat verisi gerçekleşme/ödeme (tediye) verisi ile karıştırılıp “harcama cetvelleri mali yılsonunda o mali yılda tahakkuk etmiş harcamaların listelenmesi ile oluşturulmaktadır ve bu yönleri ile bir bakımdan bütçelerden daha güvenilir olmaktadır...” biçiminde bir değerlendirmede bulunulmuştur. Bununla birlikte, yazarın “harcama cetvelleri” olarak adlandırdığı ve kullandığı veri, yukarıda bahsedilen egzersiz yöntemi ve tahakkuk usulü gereğince hazırlanmış, belli bir yıla (örneğin 1263/1847-48 mali yılına) ait olup da sonraki dönemde (1263-1271 yılları arasında) yine o yılın (1263/1847-48) bütçesi hesabına yazılan tahsisat değerlerini göstermektedir. Örneğin 1263 (1847-48) mali yılı için bu değer 678.668.435 kuruştur (Güran, 2003: 24; Güran, 1989: 114). Eğer 1263 (1847-48)’deki fiili (gerçekleşen) toplam kamu harcamaları görülmek isteniyorsa bu değer, önceki yıllarda tahakkuk edip de 1847-48’de yapılabilen fiili harcamalar ile doğrudan cari yıla (1847-48’e) ait fiili harcamaların toplamından oluşacaktır. Tahsisat verisinden yaklaşık 60 milyon kuruş fazla olan 738.197.997 kuruş değerindeki bu gerçekleşme verisi ise Gürsakal (2010: 116)’un veri için kullanmayı *tercih* ettiği Güran (2003) eserinde (Güran, 2003: 22-24) değil; diğer eserin (Güran, 1989: 75, 93) “hazine hesapları” kısmında yer almaktadır.

Grafik 1, mali veri niteliğinin önemine vurgu yapmak amacıyla, 1840-1913 yılları arasındaki toplam devlet gelirleri için oluşturulmuştur².

Grafik 1’den görüldüğü üzere devlet bütçesi gelirleri, dikkate alınan veri niteliğine göre, bazı yıllar için farklı biçimlerde yorumlanabilir. Doğal olarak fiili durumu görmek için tahsilât verisine bakmak gerekir. Tahmini gelirler bazı yıllarda tahsilâtın üzerinde (1869-1874), bazı yıllarda ise altında (1907-1911) kalmıştır. 1909-1913 yılları arasında tahakkuklarla tahsilât arasında oluşan uçurumun sebebi, bu tahakkuk verisinin geçmiş yıllardan kalan, yani tahsil edilemeyen, bakayaları da içermesidir. 1887-1902 yılları arasında tahsilât ve gerçekte daha yüksek miktarlara sahip olan tahakkuk verisi arasındaki aynı yönlü ve birbirine yakın değerlerdeki ilerleme ise (Grafik 1), hem bu yıllarda tahakkuk verisinin geçmiş yıllara ait bakayaları içermemesinden hem de aşağıda değinilecek olan, II. Abdülhamid döneminin istikrarlı yapısından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, farklı büyüklüklere sahip olan tahmin, tahakkuk ve tahsilat verisi, bazı yıllarda (1858-59, 1861-62, 1911-13) ayrı ayrı kırılmalar yaratarak trendin yönünü

² Bu çalışma teorik ve yöntemsel konulara ağırlık verdiği için, çalışmanın amacını ve kapsamını aşacağı gerekçesiyle grafiklerde (Grafik 1, 2, 3, 4) gösterilen gelir-giderlerin artış ve azalış sebeplerinin ayrıntısına ve gelir-giderlerin türlerine göre toplam içerisindeki paylarına ayrıca yer verilmemiştir. Bu tip ayrıntılı analizler için Güran (1989, 2003), Akar (1998), Genç ve Özvar (2006) ve Akkuş (2011) çalışmalarına bakılabilir. Grafiklerin verisi Ek 1 ve Ek 2’de sunulmuştur.

Grafik 1
Osmanlı Devlet Bütçesi Gelirleri: Tahmin-Tahakkuk-Tahsil (Kuruş)



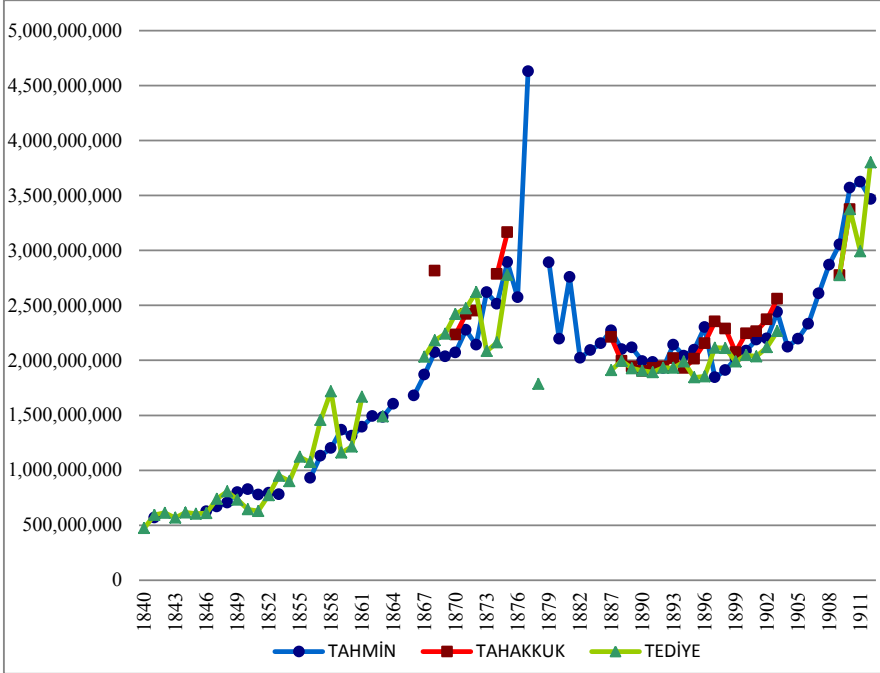
Kaynaklar: BOA, ML.d 1043; 1073; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372; ML.VRD.d 3480; MAD 13285; 11182; 11307; 13421; 13103; Y.MRZ.d 13734; 1326 İhsaiyat-ı Maliye (İM); 1327 İM; 1328 İM; 1329 İM; 1328 Hazine Hesab-ı Umumisi (HHU); 1327 HHU; 1326 HHU; Akar (1998: 332-334); Güran (2003); Güran (1989); Cezar (1984: 291-342).

kısa süreli de olsa değiştirmiştir. Veri nitelikleri ve dolayısıyla büyüklükleri farklı olsa da trend çok değişmediğinden, ayrıntılı olmayan grafik analizlerin yorum gücünün bu durumdan çok fazla etkilenmeyeceği düşünülebilir. Ancak bu konuda yapılan analizlerin ayrıntılı olması gerektiği bir yana, verinin niteliklerini göz ardı eden genel analizler yöntemsel açıdan yanlış olacaktır. Dahası, yapılan bu yanlışın beklenen bir sonucu olarak, farklı nitelikteki verinin bazı yıllarda (örneğin 1874-79, 1909-13) çok farklı büyüklüklere sahip olması, kullanılacak veri tipine göre ekonometrik analizlerde kullanılacak değişkenlerin değerlerini, işaretlerini ve çıkarımlarını değiştirebilecektir.

Osmanlı Devleti'nin gider bütçelerinin yer aldığı Grafik 2'den görüldüğü gibi, gider kalemleri de bazı yıllarda (örneğin 1850, 1851, 1858, 1868, 1873, 1911) niteliklerine göre farklı miktarlara ulaşmıştır. Bir örnekle, 1872-1873 yılları arasında tahmini gider miktarı artarken, gerçekleşme (tediye) miktarı azalmıştır. 1877 yılında tahmin edilen toplam giderin trend eğilimini bozacak biçimde çok yüksek bir değere ulaşması, 1877-1878 Osmanlı-Rus savaşının getirdiği yüklü masraflardan kaynaklanmıştır. Bu yıla ait tediye verisine ulaşılammıştır. 1887-1902 yıllarına ait tahakkuk ve

tediye verisinin birbirine yakın büyüklüklere sahip olması (Grafik 2), devlet gelirleri bahsinde olduğu gibi (Grafik 1), bu yıllara ait tahakkuk verisinin önceki yıllardan biriken bakaya miktarlarını içermemesinden ve kısmen bu dönemin istikrar ortamından kaynaklanmıştır.

Grafik 2
Osmanlı Devlet Bütçesi Giderleri: Tahmin-Tahakkuk-Tediye (Kuruş)



Kaynaklar: BOA, İDH 192/10773; ML.d 1043; 1073; 1130; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372; MAD 11307; 13421; Y.EE 24/21.; Y.MRZ.d 13734; Y.PRK.ML 4/7; 1326 İhsaiyat-ı Maliye (İM); 1327 İM; 1328 İM; Akar (1998: 332-334); Güran (1989, 2003); Cezar (1984: 291-342). Statistical Abstract for the Principal Foreign Countries (1874: 10-13).

II. Meşrutiyet dönemindeki mali verinin tutarlı ve güvenilir olmaması önemli bir sorundur. Bu dönemde gelir ve giderlerde, önceki dönemlere göre, ani sıçrayışlar yaşanmıştır (Grafik 1 ve Grafik 2). Bu ani değişiklikler, II. Meşrutiyet yönetiminin oluşturduğu veri setlerinin doğruluğu konusunda bizi ihtiyatlı olmaya sevk etmelidir. Donald Quataert da (2008: 280-81) aynı kaygıyla, II. Meşrutiyet dönemi verisinin tutarlılığı yok edeceğini vurgulamış; “benzer etkinlik seviyeleri altında ve tek bir idare, yani Abdülhamid idaresi tarafından...” yayınlanmış olan istatistikleri daha kabul edilebilir bulmuştur. Nitekim Quataert’ın II. Abdülhamid dönemi için vurguladığı *daha kabul edilebilirlik* durumu 1887-1902 yılları arasında yayınlanan kesin hesaplarda da net biçimde görülmektedir (Grafik 1 ve 2). Bu dönemin verisi kendi içerisinde tutarlı ve gelir-giderler açısından mutedil seviyelerde seyretmekte, ani sıçrayışlar görülmemektedir. Ayrıca 1909’dan

sonraki ani gelir-gider artışlarının bir sebebi de bu yıldan itibaren bütçenin “birlik ilkesi” gereği ülkede tahsil edilen tüm gelirlerin ve yapılan tüm giderlerin devlet bütçesinde gösterilmesidir (BOA, İ.DUİT 82/36, 1912).

Karaman ve Pamuk (2010: 594-595, 598, 601, 620-625), Osmanlı Devleti’nin 19. yüzyılda giriştiği reformlarla birlikte mali, askeri ve siyasi merkezileşmeyi sağlayarak toplam vergi gelirleri içerisindeki kamu payını, âyan ve diğer mali araçların aleyhine artırdığını öne sürmüşlerdir. Ancak 19. yüzyılda Osmanlı’nın gelirlerindeki artışı, devletin güttüğü merkezi politikalara ve bunun sonucunda en önemli araçlar olan mültezimlerin (âyanın) kırılan gücüne bağlamak, hem mali verinin özellikleri hem de devletin çöküşüne kadar, taşra mali teşkilatının yetersizliği sebebiyle, mültezimlere mecbur kalınması gerçeği göz önüne alındığında tartışılır bir iddiadır.

Osmanlı merkezi idaresi, mültezimlerin usulsüz ve yolsuz davranışlarına karşı bir çözüm bulamamış ve imparatorluğun sonuna kadar iltizam sistemine (mültezimlere) karşı mesafeli bakışını sürdürmüştür. Yine de devletin en önemli gelir kaynağı olan aşar vergisi ve diğer birçok vergi çoğunlukla iltizam yöntemiyle tahsil edilmiştir (Akkuş, 2011: 418-419). Üstelik mali bir analizde, Karaman ve Pamuk (2010)’un yaptığı gibi, tek başına gelirleri ele almak yeterli değildir. Tanzimat reformları eşliğinde *organizasyonel* ve *kurumsal değişimi* yaşayan devletin, önceleri genellikle vakıfların üstlendiği kamu yatırım harcamaları da eklenerek, borçlanmalar ve diğer idari-askeri harcama konularıyla birlikte gider bütçesi o nispette büyüyecek ve kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığı artacaktır (Grafik 2). Nitekim Osmanlı idaresi dönem sonuna kadar bütçe açıklarıyla mücadele etmiştir (Akar, 1999: 565-570; Güran, 2003: 3-16; Şener, 2007: 54-57; Ek 1).

On dokuzuncu yüzyılda yaşanan gelir artışları, ekonomik açıdan özellikle tarım üretimindeki artışa ve dış ticaret hacmindeki genişlemeye; mali açıdan mali bürokrasinin etkinliğindeki artışa ve aynı yükümlülüklerin nakdî yükümlülüklerle çevrilmesine dayandırılabilir (Güran, 2003: 11). Ayrıca Tanzimat’tan sonra yapılan geniş çaplı kadastro çalışmaları nispi anlamda gelir artışına bir katkı sağlamış olabilir. Devlet, merkeziyetçi/bürokratik politikalarından biri olan kadastro sayımı yoluyla vergi potansiyelinin artırılmasına ve dolaysız vergilerin toplanmasına yönelik ayrı bir çaba harcamıştır. Ancak kadastro çalışmaları çoğu yerde bitirilememiş, bitirilen yerlerde ise yapılan yolsuzlukların yanında taşrada tahsildarlık teşkilatı yerleştirilemediği için tahsilât düzeyleri hep düşük kalmış, bakayalar dönem sonuna kadar kamu maliyesinin en önemli sorunları arasında yer almıştır (BOA, DH.TMIK.S 28/1, 1899; ŞD 338/22, 1892).

Dolayısıyla mültezimlerin varlığı aslında merkezi idarenin, Avrupalı çağdaşlarının aksine, mali alanda profesyonel kadrolarıyla organize olamamasından kaynaklanmıştır. Diğer taraftan ülkede toplanılan gelirlerin ne kadarının mültezimlere ne kadarının devlete kaldığını ayrıca hesaplamak

gerekir. Devlet bütçesinin toplam gelir verisi üzerinden yola çıkarak devletin, mültezimlerin aleyhine kendi gelirlerini artırdığını öne sürmek oldukça zordur. Çünkü bu hesapla, çalışmanın ikinci kısmında belirttiğim gibi, devlet gelirlerinin önemli bir kısmını tahsil eden mültezimlerin gerçekte ne kadar gelir ve kâr elde ettiği görülememektedir. Yine çoğu zaman mültezimlerin tahsil ettiği vergiyle Hazine'ye giren miktar arasında büyük farklar oluşabilmektedir. Zira mültezimler düşük tahsilât ya da bakaya gösterip, gelirin büyük bir kısmını zimmetlerine geçirebiliyorlardı (BOA, Y.EE 334, 1892; Y.PRK.ML 1/68, 1879; Maliye Bakanlığı, 2000: 75; Marufoğlu, 1998: 183, 199-200). Bu durumu gerçekten ortaya koyabilmek için, devletin kasasıyla mültezimlerin kasasına giren gelirleri ayırtmak gerekir. Başka bir yaklaşımla, makro yöntem kullanılarak kamu sektörü ve özel sektörün GSMH'den aldıkları payları karşılaştırmak gerekir. Bu yolla merkezîyetçi ve bürokratik reformların, devletin toplam üretimden/gelirden aldığı payı artırıp artırmadığı ve hatta ekonomik büyümeye katkı yapıp yapmadığı araştırılmalıdır.

Bunların yanında, Karaman ve Pamuk (2010)'un 19. ve 20. yüzyıl için Güran (2003)'ün eserinden temin ederek kullandıkları bütçeler, yukarıda bahsettiğim üzere, bir önceki dönem bütçeleriyle kapsam, bileşen türü, veri niteliği, hazine sistemi, devlet muhasebesi ve diğer açılardan karşılaştırmayı zorlaştıran farklılıklara sahiptir. Dolayısıyla farklı dönemlerde oluşturulan, farklı niteliklere ve hesaplama yöntemlerine sahip olan bu veriyi aynı grafik (zaman serisi) içerisinde göstermek teorik ve yöntemsel açıdan sakıncalı olacaktır. Ayrıca Tanzimat dönemi ve sonrasına ait verinin tümü, Karaman ve Pamuk (2010)'un belirttiğinin aksine, dönem sonu/gerçekleşmiş (*ex-post*) değerler değildir (Karaman ve Pamuk, 2010: 594, 604, 621). Yazarların kullandıkları 19. ve 20. yüzyıla ait verinin tamamına yakını tahmin (*ex-ante*) ve/veya tahakkuk niteliğindedir ve bazı yıllarda gerçekleşmiş değerlerden önemli miktarlarda farklılaşmaktadır (Örnek için bkz. Güran, 2003: 77-79, 143-148, 161-162; BOA, MAD 11182; İ.ML 65/1323.R.56; İ.DUİT 82/36). Güran (1989), 1842-1861 yılları arasındaki gerçekleşmiş (*ex-post*) bütçeleri, Karaman ve Pamuk (2010)'un kullanmadığı, yukarıda bahsedilen eserinde yayınlamıştır (Güran, 1989: 28, 73-82, 90-110).

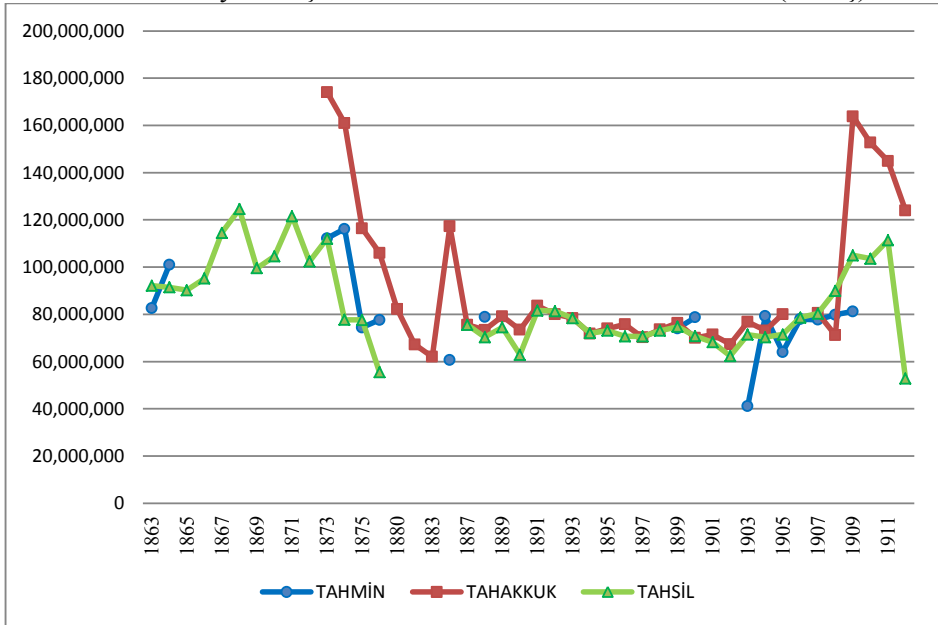
Vilayet bütçelerini kullanan bazı çalışmalarda da veri nitelikleri dikkate alınmadığı ve kaynaklar karşılaştırılmadan veri derlemesi yapıldığı için birçok hatalı ve eksik çıkarımlarda bulunulmuştur. Örneğin Issawi (1988: 435, 450), bazı Ortadoğu vilayetleri için verdiği gelir miktarlarının tahmin, tahakkuk ve tahsil ayrımını yapmamış; farklı nitelikli verileri aynı seride (sütunda) değerlendirmiştir. Bu verinin bir kısmına kaynak olarak gösterilen İngiliz arşivi belgeleri ise genellikle vilayet salnamelerine dayanmaktadır. Örneğin, Issawi (1988)'in İngiliz arşivlerine dayanarak, Bağdat Vilayetinin 1907-08 mali yılındaki toplam geliri ile aşar geliri için sunduğu veri (Issawi, 1988: 450), aslında Bağdat Vilayetinin H. 1325 (1907-08) yılı salnamesindeki tahmini verinin aynısıdır (Bağdat Vilayeti Salnamesi (BVS), 1325: 343).

Devlet bütçeleri örneğinde olduğu gibi (Grafik 1 ve 2), vilayet bütçelerindeki verinin de nitelik itibariyle ayrıştırılması gerekliliğine vurgu yapmak amacıyla, Grafik 3'te Selanik Vilayetinin toplam gelirleri, Grafik 4'te ise toplam giderleri resmedilmiştir.

Grafik 3'ten görüldüğü üzere, verinin farklı niteliklere sahip olması bazı yıllarda (1863-64, 1875-76, 1884-85, 1902-04, 1908-09) kırılmalar yaratarak trendin eğiliminde önemli değişikliklere sebep olmuştur. 1873-1884 ve 1909-1912 yılları arasındaki tahakkuk ve tahsilât değerleri arasında önemli ölçüde açılan makasın sebebi, devlet gelir bütçesinde olduğu gibi (Grafik 1), bu yıllardaki tahakkuk verisinin geçmiş yıllara ait tahsil edilemeyen bakaya miktarlarını da içermesidir (Grafik 3). 1912 yılında tahsilâtta ani düşüşün temel sebebi, bu dönemde yaşanan Balkan Savaşları ve siyasi-iktisadi kargaşadır. Savaş ortamında vilayette gerçekleşen gelir bilgisinin tam olarak merkeze bildirilememesi de diğer bir sebeptir (1328 HHU; 1328 İM). Bunun yanında, 1912 yılı sonuna doğru Selanik Yunanlılar tarafından işgal edilip Osmanlı Devleti'nin elinden alınmıştır.

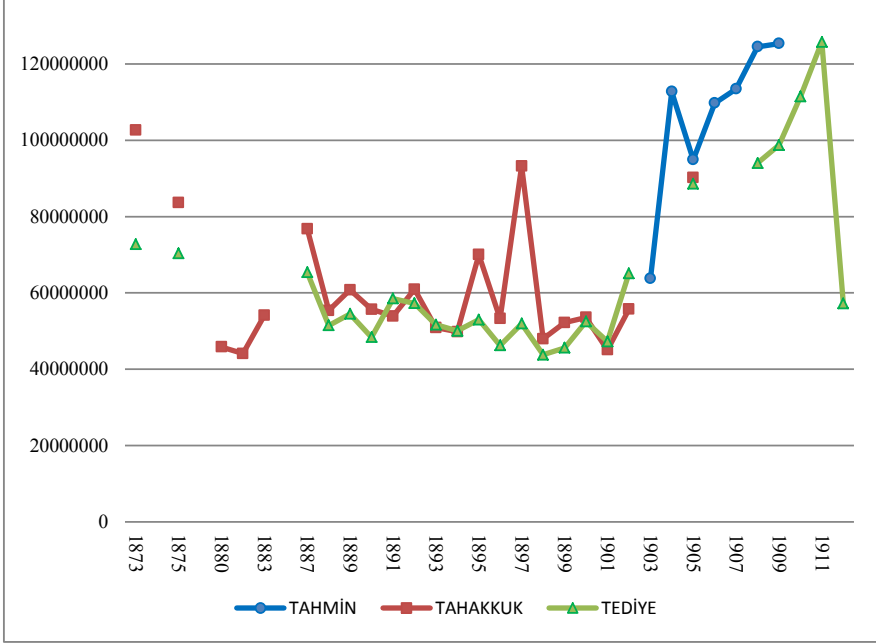
Grafik 3

Selanik Vilayet Bütçesi Gelirleri: Tahmin-Tahakkuk-Tahsil (Kuruş)



Kaynaklar: BOA, İMMS 27/1191; ML.VRD.d 3480; 3712; 3852; MAD 11183; 11215; 13285; 13132; 13103; 13327; 13421; 13580; 13519; ML.d 1043; 1073; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372; Y.PRK.ŞD 3/36; Y.PRK.ML 24/41; 28/18; 28/12; 4/60; Y.PRK.UM 59/93; Y.PRK.MK 12/18; TFR.I.A. 17/1610; TFR.I.d 164; 170; 175; TFRF.I.SL 19/1878; 23/2203; 135/13445; 196/19578; 137/13625; 106/10557; 63/6208; 209/20844; TFR.LUM 16/1579; 23/2210; 16/1571; 29/2895; 16/1575; 29/2895; 1311 SVS; 1322 SVS; 1329 İhsaiyat-ı Maliye (İM); 1327 İM; 1328 HHU; 1327 HHU; 1326 HHU; Maliye Bakanlığı (2000), Düstur, T:1, C. 5: 1078-1091; Vilayat-ı Şahanenin 1300 Sene-i Maliyesi (1884), AE 412; 413.

Grafik 4
Selanik Vilayet Bütçesi Giderleri: Tahmin-Tahakkuk-Tediye (Kuruş)



Kaynaklar: BOA, MAD 13132; 13327; 13421; 13103; Y.PRK.ML 4/60; ML.d 1043; 1073; 1748; 1174; 1207; 1185; 1205; 1206; 1240; 1237; 1275; 1287; 1289; 1307; 1288; 1306; 1351; 1372; TFR.I.d 164; 170; TFRF.I.SL 19/1878; 23/2203; 209/20844; TFR.I.UM 16/1579; 29/2895; Y.PRK.MK 12/18; Y.PRK.ML 24/41; 28/12; 28/18; A.DVNSNZAM.d (Nizamât Defterleri), 12; 1328 HHU; 1327 HHU; 1326 HHU; 1325 İhsaiyat-ı Maliye (İM); AE 412; 413.

Grafik 4'e göre, Selanik Vilayetinde bazı yıllarda (1873-74, 1875-76, 1887-88, 1895-96 ve 1897-98) tahakkuk eğrisinin tediye üzerinde seyretmesi, önceki yıllardan birikip gelir azlığı sebebiyle yapılamayan harcamaların (bakaya tahakkukların) yüksek olduğunu göstermektedir. 1905-1909 yılları arasında gider gerçekleştirmelerinin (tediyatın) gider tahminlerinin altında kalması da dikkat çekicidir. 1912 yılında tediye miktarındaki ani azalış, gelir bahsinde olduğu gibi savaş ortamından kaynaklanmıştır. Bu yılda vilayetten merkeze gönderilen gider hesapları da eksiktir (1328 HHU; 1328 İM). Buna rağmen eldeki veriye göre bahsi geçen sorunlu dönemde giderler gelirleri aşmıştır. Örneğin 1901'de tahsilatın tediye karşılama oranı 1.44 iken, bu yıldan sonra, 1909 hariç, giderler karşılanamamış, 1912'de tahsilat/tediye oranı 0.92'ye düşmüştür (Ek 2).

5. Salnameler, yabancı arşivler ve bütçeler

Vilayet salnameleri gelirler açısından nispeten güvenilir veri sunmakla birlikte, gösterilen giderler genellikle vilayetin mahalli masraflarından oluşmakta, havale masrafları ile irsalât bilgileri görülmemektedir. Bu

sebeple vilayet salnameleri, özellikle tahmini gelir bütçeleri için önemli kaynaklardır.

Bazı çalışmalarda, vilayet salnamelerinin Hicri veya Rumi tarihli yayınlanmış olmalarına ve mali verinin Rumi tarihle gösterilmesine dikkat edilmediği için yanlış çıkarımlarda bulunmaktadır. Örneğin Justin McCarthy (1983: 44, dipnot 4) Hüdavendigâr Vilayeti salnamelerinde yer alan vilayet bütçelerinin, salnamenin kapağında yazan tarihten genellikle iki-üç yıl önceki bilgileri verdiğini ileri sürmüştür. Oysa bu bilgiler önceki yıllara ait değil, salnamedeki Hicri tarihin karşılığı olan Rumi tarihli mali bilgilerdir. Vilayet salnamelerinde mali konulardan bahsedilirken ve veri sunulurken, merkezi idarenin yaptığı gibi, Rumi takvim kullanılmıştır. Örneğin, H. 1325 yılına ait Hüdavendigâr Vilayeti Salnamesi (HVS, 1325: 342) içerisinde yer alan 1323 (1907-08) tahmini gelir-giderleri, aslında iki yıl öncesine ait veriyi değil, yine 1907-08'e ait tahmini veriyi içermektedir. Zira 1323 Rumi yılı 1325 Hicri yılına denk gelmektedir. Salnamede diğer mali veri de Rumi tarihle gösterilmiştir (HVS, 1907-08: 341. Karşılaştırınız; BOA, Y.A.Res 27/24, 1884-85). Diğer vilayet salnamelerinde de durum aynıdır. Kısaca, salnamelerdeki vilayet bütçeleri, genellikle, salnamenin yayınlandığı aynı mali (Rumi) yılın tahmini verisini içermektedir (Edirne Vilayeti Salnamesi (EVS), 1292: 122; HVS, 1303: 98-99).

Bununla birlikte bazı salnamelerde geçmiş yılların mali verisi de yer alabilmektedir. Örneğin Selanik Vilayetinin H. 1311 (1893-94) tarihli salnamesinde (SVS) bir önceki yıla ait (R. 1308/M. 1892-93) gelir-giderlerin tahakkuk değerleri verilmiştir. Bu salnamede verinin Rumi tarihle gösterildiği açık biçimde yazılmıştır (SVS, 1311: 523. Karşılaştırınız; BOA, ML.d 1206). Bazı salnamelerde ise gelir-giderlerin hangi tarihe ait olduğu açık biçimde belirtilmemiştir (SVS, 1303: 504). Devlet salnameleri de vilayet salnamelerinde olduğu gibi genelde Hicri tarihli olarak yayınlanmış, tahmini gelir-giderlerin yer aldığı devlet bütçeleri yine aynı yıl için Rumi tarihle gösterilmiştir. Örneğin Hicri 1298'e (1880-81) ait devlet salnamesinde tahmini devlet bütçesi aynı yılı (1880-81) ifade eden "Devlet-i Aliyyenin 96 senesi bütçesi" olarak Rumi tarihle gösterilmiştir (Devlet Salnamesi, 1298: 391-456).

Ayrıca bazı vilayet salnamelerinin basım yılı Rumi tarihidir. Dolayısıyla bu salnamelerdeki gelir-gider tahminleri salnamenin basım yılıyla aynıdır. Örneğin Hüdavendigâr Vilayetinin R. 1306 (1890-91) ve R. 1307 (1891-92) mali yılları için basılan salnameleri aynı yılda tahsil edilecek gelirlerin ve yapılacak mahalli harcamaların tahminlerini içermektedir (HVS, 1306: 220; HVS, 1307: 234). Bununla birlikte vilayet salnamelerini kullanan bir çalışmada (Kılıç, 2000: 197-202), yukarıda bahsedilen tahmini verinin gerçekleşmiş miktarları gösterdiği ve ayrıca bütçelerin gelir fazlası verdiği sanılarak vilayetin mali durumunun iyi olduğu yorumları yapılmıştır. Ancak yukarıda bahsettiğim üzere, salnamelerde yer alan mahalli masraflar vilayette yapılan harcamaların sadece bir kısmını göstermektedir. Başka bir çalışmada (Hut, 2006: 87-88),

vilayetin salnamelerinde yer alan bazı bütçelerde askeri havalelerin gösterildiğine, çoğunda ise hiç gösterilmediğine dikkat çekilerek, havalelerin gösterilmediği yıllardaki masrafların başka kaynaklardan karşılandığı çıkarımı yapılmıştır. Oysa vilayetlerin esas anlamda yüklü harcamalarını oluşturan ve vilayet gelirlerinden karşılanan havaleler her yıl yapılan düzenli harcamalardır. Fakat genellikle salnamelerde ve salname verisine dayanan İngiliz arşiv belgelerinde, havaleler ya eksik biçimde gösterilmekte (BVS, 1316: 285) ya da hiç gösterilmemektedir. Dolayısıyla vilayet bütçelerinin sanıldığı gibi sürekli olarak büyük miktarda gelir fazlalığı verdiği vaki değildir (Örnek olarak bkz. 1311 HVS: 304-305; FO 195/1838, 1894).

Salname verisini diğer kaynaklarla karşılaştırmanın yanında salnameleri kendi aralarında da karşılaştırarak kullanmak gerekir. Çünkü bazı yılların verisi sonraki yıllarda yayınlanan salnamelerde aynen kullanılmış olabilir. Yani verinin kendisi doğru olmakla birlikte yılı yanlış verilmiş olabilir. Örneğin, Hüdavendigar Vilayetinin H. 1314 (1896-97) salnamesinde 1312 (1896-97) mali yılı için verilen vilayet gelir-gider tahminleri, kalemler ve toplam miktarlar itibarıyla H. 1315 (1897-98) yılı salnamesinde de aynen tekrarlanmıştır. Kısaca vilayet idaresi 1897-98 yılı için hazırladığı salnamede, büyük bir ihtimalle bu yılda gerçekleşmesi tahmin edilen gelir miktarı henüz hesaplanmadığı ya da tahmin işlemi salnamenin baskı tarihine yetişmediği için, aslında bir önceki yıla ait veriyi cari yıla (1897-98) aitmiş gibi göstermiştir (HVS, 1314: 424-425; HVS, 1315: 312-313).

İngiliz arşiv belgelerinde yer alan Osmanlı vilayet bütçeleri verisinin de başka yıllara ait olma ihtimali vardır. Örneğin, Aydın Vilayetindeki İngiliz konsolosunun 1309 (1893-94) mali yılı için verdiği vilayet gelirleri, 1303 (1887-88) mali yılı için hazırlanan vilayet salnamesindeki veriyle aynıdır. Yani defterdar, bütçe verisini teslim ederken aslında altı yıl öncesine (1887) ait toplam gelir miktarını, konsolosa 1893'ün geliriymiş gibi göstermiştir (FO 195/1850, 1893. Karşılaştırınız; Aydın Vilayeti Salnamesi (AVS), R. 1303: 168-169). Zaten Osmanlı döneminde vilayet bütçelerini temin edip hükümetlerine rapor eden İngiliz konsolosları veriye ulaşma konusunda şikâyetçiydiler. Çünkü mali veri defterdarlardan “zorlukla” ve “gecikmeli” olarak alınabilmekteydi (FO 195/2030, 1898; FO 195/2065, 1899). Aydın Vilayetindeki İngiliz konsolosuna göre mahalli yetkililer vilayetin 1898 yılı giderleri hakkında bilgi vermeyi reddetmişler, gerekçe olarak da İstanbul’dan aldıkları emirleri uyguladıklarını öne sürmüşlerdi (FO 195/2065, 1899). Bununla birlikte, kimi zaman konsoloslar mahalli masraf dışındaki havale miktarlarını kendi imkânlarıyla tespit edip hazırladıkları bütçe tablolarına ekliyorlardı (FO 195/2030, 1898; FO 195/2065, 1899).

Ayrıca yukarıda değindiğim üzere, İngiliz arşivlerinde yer alan konsolosların gönderdikleri veri ile konsolos raporlarındaki verinin çoğunlukla vilayet salnamelerindeki gelir-gider verisine dayanması sebebiyle (1311 HVS: 304-305; FO 195/1838; Palgrave, 1868: 1-73;

Şaşmaz, 2002: 57-97) İngiliz arşiv kayıtları ve konsolos raporları, bu alan için ikincil kaynak niteliğindedir. Diğer yandan Vilayat-ı Selase'nin (Selanik, Kosova, Manastır) mali işlerinden sorumlu olan Maliye Komisyonu'nun 20. yüzyılın başlarında bu üç vilayet için düzenlediği bütçeler ve mali hesaplar Fransız arşivlerinde olup, birincil kaynak niteliğindedir (AE, Dosya No: 412. Karşılaştırınız; BOA, TFR.IA 35/3441, 1907). Yine de Osmanlı gelir-giderleriyle ilgili daha ayrıntılı, sağlıklı ve/veya kesin sonuçlar, doğal olarak Osmanlı arşivlerinden elde edilecektir.

6. Mali tevzin ve bütçeler

Bütçeler değerlendirilirken dikkat edilmesi gereken diğer bir teknik husus, merkezle taşra arasındaki mali ilişkiler ya da başka bir ifadeyle gelir-gider paylaşımıdır (dikey mali tevzin). Zira mali tevzin uygulamalarını dikkate almayıp, vilayet bütçelerini sadece toplam rakamlar üzerinden okumak araştırmacıları yanılgıya sevk edecektir. Bu bağlamda, verginin nerede toplandığı değil, merkezle taşra arasında nasıl paylaşıldığı ya da hangi idarenin sorumluluğu altında olduğu önemlidir. Örneğin aşar, ağnam ve 1910'a kadar temettü vergisi gibi kalemler İstanbul'da alınmayıp taşrada toplanan vergilerdir. Ancak bu vergiler gerçekte merkezi hazineye aittir ve yukarıda bahsedildiği gibi, merkezi idare adına yapılan mahalli masraflardan arta kalan kısmı İstanbul'a gönderilmek zorundadır. Kısaca gelirlerin (harcamaların) vilayetlerde tahsil edilmesi (yapılması), bu kalemlerin vilayet idarelerine ait olduğu anlamına gelmeyecektir. Bu durum, 1913'e kadar vilayetlerin tüzel kişiliklerinin dolayısıyla kendilerine ait bütçelerinin olmamasından kaynaklanmaktadır (Akkuş, 2011: 219-229). Gümrük vergileri ise hem taşrada hem de İstanbul'da tahsil edilmiştir. Ancak bu durum gümrük gelirlerinin, sanıldığı gibi (Kiyotaki, 2005: 16, 29), taşra ve merkez arasında paylaşıldığı anlamına gelmeyecektir. Gümrük vergileri, merkezi bir organizasyon olan Rüsumat (Gümrük) Emaneti'nin sorumluluğu altındadır. Yani doğrudan merkezi idareye aittir. Posta gelirleri de yine merkeze bağlı olan Posta ve Telgraf İdaresi'nin kendi görevlileri tarafından taşrada toplanılır. Bu gelirler mal sandıklarına değil, bahsi geçen idarenin kendi sandıklarına yatırıldığı için, gümrük gelirleri gibi, vilayet bütçelerinde yer almayacaktır (Muharrerat-ı Umumiye Suretleri, 1326/1910: 1383-84).

Bunun yanında bazı vergiler, vilayetlerde tahsil edilip mal sandıklarına yatırılmasına ve dolayısıyla vilayet bütçelerinde gösterilmesine rağmen, yine ilgili oldukları merkezi idarelere aittir ve bu idarelerin veznelere gönderilmek zorundadır. Bunlara örnek olarak Orman ve Maadin Nezaretine ait orman ve maadin hâsılatı, Dâhiliye Nezaretine ait nüfus hâsılatı ve Defter-i Hakani'ye ait emlak ve tapu harçlarını sayabiliriz. Ayrıca, bayındırlık masrafları için ayrılan %5'lik kesintilerin Ziraat Bankası'na yatırılması da vilayetler için diğer bir gelir kaybıdır. Nitekim Edirne Defterdarı, vilayetin 1902-03 mali yılı için hazırladığı bütçesinde bahsi geçen idare gelirleriyle, Düyun-ı Umumiye İdaresi'ne gönderilen aşar

gelirlerini ve %5 kesintisini “masraf gösterilmesi lazım gelen” ifadesiyle bütçenin gider kısmında göstermiştir (BOA, TFR.I.ED 1/28, 1902). Vilayetlerden merkeze gönderilen bu idare gelirlerinden sonra çoğu zaman mahalli masrafları karşılayacak para bulunamıyor ve sürekli biçimde merkezden yardım talep ediliyordu. Diğer taraftan, bazen bu gelirlerin ilgili idareye gönderilmeden doğrudan taşra maliyesinin bir parçası olmasına izin verilebiliyordu. Örneğin 1903 yılının ilk altı ayında mali durumu kötü olan Selanik Vilayetinde tapu geliri ile orman ve maadin hâsılatı “vilayet hesabına cibayet (tahsil)” edilmişti (BOA, TFRF.I.SL 19/1878, 1903).

Osmanlı devlet borçları vilayetlerin mali idaresi üzerinde önemli bir yük oluşturuyordu. Vilayetlerde tahsil edilen bazı gelirler tahsis edildikleri devlet borçlarına karşılık olarak merkeze gönderilirdi. Örneğin, 1890’da Aydın, Hüdavendigar, Ankara ve İzmit’in aşar gelirleri Ankara demir yolu teminatına ve diğer borçlara karşılık olarak gösterilmişti (BOA, Y.A.HUS 236/94, 1890). Ayrıca bazı dolaylı vergiler 1879’dan itibaren Rüsum-ı Sitte İdaresi’ne, 1882’den itibaren de Düyun-ı Umumiye İdaresi’ne terk edilmişti. Bu vergiler *vâridât-ı metruke* ya da *vâridât-ı mahsusa* adıyla anılıyor; müskirat, damga, saydiye rüsumu, harir öşrü ile tuz ve tütün imtiyazlarından oluşuyordu. Bunların yanında *vâridât-ı mevdua* olarak anılan bazı dolaysız vergilerin de Düyun-ı Umumiye İdaresi’nce tahsil edilmesi (Mihran Efendi, 1912: 122-123, 267) vilayetlerin mali yapısını zayıflatıyordu. Örneğin 1899’da vilayetlerin aşar hâsılatları fazla görünse de aslında bu miktarın bir kısmı Düyun-u Umumiye İdaresi’ne ait olduğu için “sene nihayet bulmadıkça istifade” edilemiyordu (BOA, Y.A.RES 103/23, 1899). Bununla beraber, II. Meşrutiyet döneminde, Düyun-u Umumiye İdaresi’ne bırakılan aşar, ağnam vs. gelir kalemlerinden, bu idarece tahsil edilen meblağın mal sandıklarıyla mahsup işlemi yapıldığından, bu gelir kalemleri vilayetlerce *sabık tahsilât* adıyla gelir cetvellerine ekleniyordu (Muharrerat-ı Umumiye Suretleri, 1326/1910: 1383-84).

Merkez maliyesinin (devlet bütçesinin) dışında tutulan yerel alana baktığımızda; belediyelerce toplanılan kantar, kile, zebhiye ve hayvan rüsumu 1888’de belediye ve vilayet idareleri arasında yarı yarıya paylaştırılmıştı (BOA, DH.MKT 1553/55, 1888). 1909-10 mali yılı bütçe kanunuyla o güne kadar vilayet bütçelerinde yer alan ve çoğu yerel nitelikli olan rüsum-ı mütenevvia vergileri ise 1909 Ağustosundan itibaren belediyelere terk edilecekti (1325 Bütçesi: 7, md. 30). 1871 Vilayet Nizamnamesi’ne göre belediye meclisinin harcama konuları bayındırlık faaliyetleri, temizlik işleri, ölçü ve tartıların denetimi, iskele, meydan vd. yerlerin tesis edilmesi ve aydınlatma gibi alanlardı (Düstur, T:1, C.1: 625-651, md. 124). Taşrada transfer harcamalarının bir kısmını da belediyeler üstlenmişti. Fakir ve kimsesizlere belediye bütçelerinden maaş tahsis ediliyor, fakirlerin defin masrafları ve bir kısım eğitim hizmetleri belediyelerce karşılanıyordu (Akkuş, 2011: 226).

7. Yer-zaman bakımından hazine işlemleri ve bütçeler

Günümüzde mali sorunlar ortaya çıktığında, merkezi idare tarafından *yer ve zaman bakımından hazine işlemlerine* başvurulmaktadır. Hazine işlemleri; vilayet bütçelerindeki ve dolayısıyla devlet bütçelerindeki gelir-gider dengesizliklerini gidermeye yönelik mali uygulamaları ifade eder. Hazinesinin yer bakımından yaptığı işlemler; harcamaların yapıldığı ve gelirlerin toplandığı yerlerde ortaya çıkan dengesizlikleri gidermek için yapılır. Örneğin, kamu giderleri fazla olduğu halde tahsil edilen geliri az olan bir vilayete, gelir fazlası olan diğer bir vilayetten aktarım yapıldığında *yer* bakımından ortaya çıkan bu dengesizlik düzeltilmiş olur. Hazine'nin zaman bakımından ortaya çıkan nakit açığını kapatmak amacıyla başvurduğu gelir kaynakları ise dalgalı (kısa vadeli) borçlardır (Aksoy, 1998: 410-412).

Tanzimat'tan sonra vilayetlerin gelir-giderleri hemen hemen aynı yönde ilerlemiş ve bütçe açıkları büyük meblağlara ulaşmamıştır. Ancak resmi yazışmalarda vilayetler sürekli olarak mali sıkıntı içerisinde olduklarını belirtmişler ve merkezden ya da çevre vilayetlerden aynı-nakdî yardım istediğinde bulunmuşlardır. Vilayet bütçeleri toplam gelir-gider rakamları üzerinden okunduğunda, vilayet kesin hesaplarındaki (BOA, ML.d 1372, 1902) gelir-gider dengesinin neredeyse sağlanmış hali ile bu yazışmaların çeliştiği görülecektir. Ancak ortada bir çelişki yoktur. Zira bütçeler aslında cari yıl içerisinde yaşanan mali sorunları göstermemektedir. Yıl içerisinde vilayetlerde yaşanan mali sıkıntının düzeyini görmek için en azından aylık gelir-gider gerçekleştirmelerine (BOA, TFRF.I.SL 19/1878, 1903; MAD 13187, 1882) ve yapılan hazine işlemlerine bakmak gerekir. Kısaca mali sorunların başladığı ve devam ettiği aylara ait bütçe verisi ve hazine işlemleri, mali yapı-performans hakkında daha gerçekçi bilgiler sunacaktır.

Osmanlı mali idaresi hazine işlemlerine yoğun biçimde başvurmuştur. Örneğin Tanzimat öncesi dönemde Dış Hazine'nin bütçe açıkları İç Hazine'den, devlet adamları ve tüccardan alınan kredilerle kapatılmaya çalışılırdı (Çakır, 2006-C1: 169; Genç ve Özvar, 2006-C2: 17). Önceki dönemler gibi Tanzimat'tan sonra da, mali kriz dönemleri bir yana, vilayetlerde genellikle gelirin toplanması ve giderin yapılması aynı döneme rastlamazdı. Emlak ve temettü gelirleri taksitlerle toplandığı ve kamu gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturan zirai vergiler de hâsılat döneminde taksitle alındığı için tahsilât işi hayli zaman alıyordu. Çünkü ürünün özelliği, iklim koşulları ve özellikle de tarım ürünlerinin doğası gereği, hâsılat yıl ortasına doğru ya da daha sonra alınabiliyordu. Hâsılatın öşür değerinin hesaplanması ve vergisinin alınması da ayrı bir sorundu. Oysa bu sırada giderlerin yapılmasına doğal olarak sene başından itibaren başlanıyordu. Dolayısıyla gelir-gider arasında önemli açıklar oluşuyor ve vilayet idareleri sürekli olarak merkezle yaptıkları yazışmalarda bütçe açıklarının kapatılması için yardım istiyorlardı. Gelir-gider dengesizliğini gidermek üzere, önceki

dönemlerde (Tabakoğlu, 1985: 65-66) yapıldığı gibi diğer vilayetlerden para ya da zirai ürün ve ayrıca Rüşumat Emaneti'nden para gönderiliyordu (BOA, MAD 21264, 1872; Y.A.Res 78/50, 1896). Bu mümkün olmadığı zaman kısa vadeli borçlanmaya gidiliyor; Tanzimat'ın ilk yıllarında, Maliye Nezareti tarafından geri ödenmek üzere valilerce esnaf ve tüccardan borç alınıyordu (Marufoğlu, 2010: 202). Osmanlı Bankası şubelerinin bulunduğu vilayetlerde, nakit açığı vilayetin hesab-ı carisinden kapatılmaya çalışılırdı. Dolayısıyla vilayet bütçelerinin neredeyse dengede olduğunu gösteren rakamlar aslında, vilayetlerin hesab-ı carilerinden yaptıkları borçlanmalardan ve yukarıda değinilen yardımlardan kaynaklanıyordu.

Bunların yanında, Osmanlı döneminde zaman bakımından denkleştirme yapmak amacıyla günümüzdeki uygulamalara benzer biçimde, kısa vadeli borçlanma araçları olan *emanetler*, *avanslar* ve *hazine bonoları* gibi gelir kaynaklarına da başvurulurdu. Fevkalade gelirlerden olan emanetler; gerçek ve tüzel kişilerin kanuni zorunluluk vs. sebeplerle hazineye yatırdıkları ve tekrar onlara geri ödenmesi gerekirken ödeme yapılmadan mali yıl bittiğinde emanette kalan paraları (BOA, ML.d 1286, 1900). Avanslar; kısa vadeli olarak Osmanlı Bankası'ndan (Akar vd., 2011: 73, 153, 182, 184) alınan paraları. Üçüncü gelir kaynağı olan hazine bonoları ise devletin en fazla bir yıllığına ihraç ettiği değerli kâğıtları (Fazıl, 1332: 111). Ayrıca 20. yüzyılın başlarında vilayetlerin acil masraflarının finansmanı sorunu, vilayet mal sandıklarından avans verilmesi yöntemiyle aşılmaya çalışılıyordu (Muharrerat-ı Umumiye Mecmuası, 1328/1912: 75-76).

Gelir-gider arasında sıklıkla yaşanan dengesizliklere birer örnek verirsek; 1895-96 mali yılında Maliye Nazırı, henüz yılın ilk altı ay geçmemişken, vilayetlerden para gönderilemediği için oluşan büyük miktartlı bütçe açığının tedirginliğini yaşıyordu (BOA, BEO 677/50704, 1895). Taşrada ise, 1898 yılı sonuna doğru Aydın Vilayetinin maliyesi o kadar kötüleşmişti ki, mevcut durumun ortaya konulması için ya defterdarın İstanbul'a çağırılması ya da İstanbul'dan bir memur gönderilmesi talep ediliyordu (BEO 1227/92021, 1898). Oysa gelir-giderlerin yılsonu/gerçekleşen miktarlarına baktığımızda defterdarın bu feryadını görmek imkânsızdır. Örneğin vilayetin bahsi geçen 1898-99 mali yılı kesin hesaplarına göre; toplam olağan gelir tahsilâtı 107.497.699 kuruş, toplam olağan tediye 48.351.227 kuruştur. Yılsonu itibarıyla artan gelirler ve diğer gelirlerle birlikte vilayetten merkeze 69.653.086 kuruş irsal edilmiştir (BOA, ML.d 1307, 1902-03). Yani vilayetin olağan bütçesi fazla vermiş, bir de merkeze yüklü miktarda para gönderilmiştir. Görüldüğü üzere vilayet bütçeleri sadece cari yılın başlangıcı ve sonundaki veriyi gösterir. Yani bütçeler kesin hesap açısından bir sonuç cetveli iken tahmini bütçe açısından bir başlangıç cetvelidir. Çünkü mali yılbaşında vilayetin tahmini bütçesinde gösterilen gelirlerin miktarına yıl ortasına kadar ulaşmak imkânsızdır. Yılsonunda kesin hesaplarda yer alan gelir miktarı ise yılın ilk aylarında ya da ortasında çekilen mali sıkıntıyı göstermeyecektir. Ayrıca cari yılda tahsil

edilemeyip önemli miktarda bakayaya kalan vergiler de (BOA, İ.MMS 27/1191, 1864-65), vilayetlerin gelirlerini geç tarihlerde tahsil edebildiği ya da hiç tahsil edemediğinin diğer bir kanıtıdır (Akkuş, 2011: 271-276).

Özetle bütçeler ve kesin hesaplar bir yıl içerisinde vilayette yapılan mali işlemleri ve yaşanan gelir sıkıntısını göstermeyen, sadece mali yıl başlangıcındaki ve sonundaki durumu yansıtan statik belgelerdir. Dolayısıyla yer ve zaman bakımından hazine işlemlerini konu edinmeksizin, sadece tahmin, tahakkuk ve gerçekleşme verisinin toplam değerlerine bakarak vilayetlerin o yıl içerisindeki mali performansları hakkında kesin yorumlarda bulunmak eksik ve hatalı sonuçlara yol açacaktır (Özbay, 1992: 114-115). Vilayet bütçeleri ya da kesin hesaplar, belli bir dönem (örneğin beş-on yıl) için mali performans açısından analiz edildiğinde araştırmacıya belli bir fikir verebilir. Ancak yine de irdelenmesi gereken, hazine işlemlerinin yıl veya dönem içerisindeki yoğunluğu olmalıdır.

Bu çıkarımlar vilayet bütçeleriyle arasındaki mevcut organik ilişkiden dolayı, 19. yüzyıl devlet bütçeleri için de geçerlidir. Dolayısıyla gerçekçi sonuçlara ulaşmak için hem bütçeler hem de zaman bölümlere ayrılıp, ayrıntılı analizler yapılmalıdır. Osmanlı arşiv kayıtları aylık gelir-gider verisi açısından sınırlı, dağınık ve perakende nitelikli nicel veri sunduğu için yıl içerisindeki mali sorunlar nitel veriden, yani merkezle taşra arasındaki uzun soluklu yazışmalardan yola çıkılarak ortaya konulmalıdır.

8. Sonuç

Buraya kadar bahsedilen hususlar toplu halde değerlendirildiğinde; Osmanlı devlet ve vilayet bütçeleri verisinin kendi içerisinde birçok teorik ve yönetsel sorunları barındırdığı görülmektedir. Öncelikle, çalışmanın ilk kısmında bahsedildiği üzere Klasik Dönem'den itibaren farklı hazine ve muhasebe sistemlerinin uygulanması, devlet bütçelerinin kapsam, bileşim ve bütçe tekniği açısından önemli değişimler geçirmesi ve diğer sebepler dönemler arası karşılaştırma yapmayı güçleştirmektedir. Bunun yanında, 1913 yılına kadar tüzel kişiliği olmayan Osmanlı vilayet idareleri, merkezi idarenin taşradaki uzantıları olduğundan, bu yıla kadar düzenlenen vilayet bütçeleri aynı zamanda devlet bütçesinin bir parçasıdır. Kısmen mali özerkliği olan belediyelerin gelir-giderleri ise devlet bütçesinin kapsamı dışındadır. Dolayısıyla 1913 yılından itibaren tüzel kişiliklerine kavuşan vilayet idarelerinin (il özel idarelerinin) hazırladıkları bütçelerin, belediye bütçeleri gibi artık devlet gelir-giderleri içerisinde yer almadığı ve vilayetlerin gelir-gider yapısında önemli değişimler olduğu göz ardı edilmemelidir. Bütçelerle ilgili diğer bir önemli konu gelir-gider verisinin niteliğidir. Yazında genellikle bütçe verisinin nitelikleri dikkate alınmamaktadır. Oysa farklı büyüklüklere sahip ve kimi zaman farklı trendler oluşturan tahmin, tahakkuk ve gerçekleşmiş gelir-gider miktarları, grafik ve/veya ekonometrik analizlerin sonuçlarını değiştirecektir.

Gelir-gider veri setleri oluşturulurken, kullanılan birincil ve ikincil kaynakların ve sundukları verinin özellikleri son derece önemlidir. Örneğin Osmanlı vilayet bütçelerinin yer aldığı İngiliz arşiv kayıtları ve konsolos raporları, Osmanlı vilayet salnamelerindeki bütçe verisine dayanması ve eksik bilgi/veri sunması sebebiyle gerçekte ikincil kaynak niteliğindedir. Yazında, vilayet salnamelerindeki mali verinin Rumi tarihle gösterildiğine ve salnamelerdeki gider verisinin de vilayetin toplam giderlerini yansıtmadığına dikkat edilmemesi diğer teknik sorunlardır.

Bunların yanında, devlet ve vilayet bütçeleri analiz edilirken göz önüne alınması gereken önemli iki mali uygulama hazine işlemleri ve mali tevzindir. Merkez ve taşra arasındaki mali ilişkiler (mali tevzin) açısından verginin (örneğin, gümrük vergilerinin) nerede toplandığı değil, merkezle taşra arasında nasıl paylaşıldığı önemlidir. Ayrıca vilayet bütçelerindeki bazı gelirlerin doğrudan merkeze gönderilmesi, vilayetlerin aslında daha düşük gelirle yönetildiğini göstermektedir. Konuya hazine işlemleri açısından bakıldığında, Osmanlı bütçelerinin en önemli kısmını zirai vergiler oluşturduğu için, mali yıl içerisinde gelir-gider dengesizliklerini gidermek üzere yer ve zaman bakımından hazine işlemlerine yoğun biçimde başvurulmuştur. Dolayısıyla sadece mali yılbaşındaki/sonundaki durumu gösteren bütçelere/kesin hesaplara bakarak mali performans hakkında gerçekçi çıkarımlarda bulunmak oldukça zordur.

Yazında göz ardı edilen bu sorunları tartışmaya açan çalışmamın temel savlarına göre bütçeler okunurken; verinin elde edildiği kaynaklar karşılaştırmalı biçimde kullanılmalı, farklı kurumsal ve mali yapılara sahip olan dönemler göz önünde bulundurulup bütçe verisi kapsamına, zamanına ve niteliğine göre ayrıştırılıp değerlendirilmelidir. Mali yapı ve performans hakkında eksik ve hatalı çıkarımlarda bulunmamak için bütçeler yanında, merkez ve taşra arasındaki idari-mali ilişkiler ile mali yıl içerisinde başvuru hazine işlemlerine de analizlerde yer verilmelidir. Ayrıca arşiv kayıtlarına başvurmadan, bütçe verisini ikincil kaynaklardan temin eden araştırmacıların veriyi derleyen yazarlarla bilimsel iletişim kurmaları analizlerinde hata yapma riskini azaltacaktır.

Ek 1
Osmanlı Devleti Toplam Gelir - Gider (Kuruş)

MİLADİ MALİ YIL	GELİRLER			GİDERLER			GELİRİN GİDERİ KARŞILAMA ORANI (Tahsil/Tediye)
	TAHMİN	TAHAKKUK	TAHSİL	TAHMİN	TAHAKKUK	TEDİYE	
1840-41	519.359.000		469.999.000			472.074.372	0,996
1841-42	562.911.000		598.035.500	567.074.000		593.774.000	1,007
1842-43			613.044.184			612.773.470	1,000
1843-44			568.151.609			567.926.428	1,000
1844-45	647.450.000		617.809.304			615.575.952	1,004
1845-46			602.278.803			603.877.218	0,997
1846-47	625.000.000		611.767.487	624.718.145		609.123.103	1,004
1847-48	653.500.000		734.324.084	668.763.404		738.197.997	0,995
1848-49	666.230.000		806.137.186	704.816.642		806.014.689	1,000
1849-50	710.000.000		732.534.783	798.998.000		732.410.305	1,000
1850-51	702.129.312		643.142.278	825.618.776		643.297.247	1,000
1851-52	724.400.000		628.124.666	778.025.831		628.006.725	1,000
1852-53	772.971.628		773.218.287	794.392.424		773.222.852	1,000
1853-54	757.459.670		948.769.836	779.117.205		948.892.693	1,000
1854-55			900.489.362			900.298.030	1,000
1855-56			1.121.701.267			1.121.767.384	1,000
1856-57	888.053.500		1.073.051.258	929.362.500		1.073.048.140	1,000
1857-58	1.042.945.000		1.460.658.666	1.131.580.000		1.456.188.125	1,003
1858-59	1.133.301.500		1.714.708.226	1.200.665.500		1.717.853.294	0,998
1859-60	1.161.376.000		1.160.971.843	1.367.198.205		1.160.053.904	1,001
1860-61	1.200.067.485		1.211.503.100	1.311.636.964		1.213.422.711	0,998
1861-62	1.221.184.160		1.668.975.313	1.393.407.544		1.668.081.934	1,001
1862-63	1.661.021.246		1.321.323.817	1.490.693.048			
1863-64	1.505.269.835		1.420.990.468	1.484.502.492		1.488.510.000	0,955
1864-65	1.621.110.059	1.551.377.000	1.546.099.183	1.602.836.185			
1865-66		1.722.147.811	1.525.582.771				
1866-67	1.558.566.500		1.571.216.062	1.679.593.840			
1867-68	1.597.993.883		1.723.544.891	1.868.318.076		2.032.649.000	0,848
1868-69	1.814.119.500		1.769.799.268	2.072.870.500	2.815.911.500	2.181.526.500	0,811
1869-70	1.775.144.500		1.712.308.326	2.036.084.000		2.241.111.500	0,764
1870-71	1.839.481.000		1.667.957.854	2.070.929.500	2.233.656.500	2.421.884.500	0,689
1871-72	1.920.081.500		1.827.700.649	2.276.533.500	2.419.978.500	2.472.897.500	0,739
1872-73	1.994.828.000		1.883.646.700	2.140.445.000	2.450.708.500	2.620.599.500	0,719
1873-74	2.109.927.500		1.935.676.900	2.618.661.500		2.083.044.000	0,929
1874-75	2.480.742.000		1.928.257.800	2.513.458.000	2.785.867.000	2.161.639.000	0,892

Ek 1 devamı

1875-76	2.388.294.000		1.878.137.700	2.892.909.500	3.164.982.500	2.776.850.000	0,676
1876-77	2.202.747.000		1.585.671.400	2.572.624.000			
1877-78	2.007.096.500			4.628.324.000			
1878-79	1.813.330.062					1.786.469.987	
1879-80	1.428.582.000			2.891.291.116			
1880-81	1.615.584.000	1.579.041.307	1.446.965.200	2.195.000.957			
1881-82	1.594.250.600		1.467.688.100	2.756.850.185			
1882-83	1.505.904.000	1.545.727.600	1.606.559.200	2.022.805.152			
1883-84	1.635.498.500			2.090.992.142			
1884-85	1.576.903.000			2.153.426.655			
1887-88	1.757.382.152	1.739.721.157	1.555.725.308	2.272.113.405	2.210.924.754	1.909.300.145	0,815
1888-89	1.813.759.759	1.853.290.468	1.649.920.242	2.101.709.550	1.994.084.551	1.994.415.621	0,827
1889-90	1.779.545.700	1.926.192.722	1.810.724.434	2.115.399.124	1.944.020.236	1.927.675.102	0,939
1890-91	1.776.742.432	1.811.616.313	1.672.043.259	1.992.728.626	1.902.471.961	1.906.047.816	0,877
1891-92	1.792.235.939	1.906.070.682	1.796.302.909	1.984.208.222	1.929.412.973	1.891.760.275	0,950
1892-93	1.837.183.691	1.904.077.066	1.796.509.124	1.929.092.173	1.943.782.000	1.932.971.683	0,929
1893-94	1.829.989.845	1.892.274.743	1.784.030.714	2.142.220.051	2.018.128.472	1.931.348.330	0,924
1894-95	1.865.663.127	1.842.894.868	1.766.421.638	2.041.096.591	1.928.414.229	1.988.570.760	0,888
1895-96	1.832.588.445	1.833.141.159	1.684.683.149	2.095.262.926	2.012.248.305	1.843.716.874	0,914
1896-97	1.829.105.250	1.789.971.123	1.678.641.987	2.301.039.735	2.154.712.612	1.853.918.655	0,905
1897-98	1.851.132.599	1.819.643.451	1.762.985.757	1.844.934.941	2.352.748.366	2.114.526.416	0,834
1898-99	1.812.658.436	1.928.846.729	1.840.086.971	1.909.051.538	2.288.871.387	2.112.546.700	0,871
1899-00	1.882.932.199	1.963.111.061	1.896.877.973	2.017.648.080	2.073.381.065	1.987.823.774	0,954
1900-01	1.961.228.045	1.967.909.193	1.824.129.925	2.087.782.311	2.245.207.796	2.047.680.149	0,891
1901-02	1.943.470.439	1.959.770.409	1.876.420.669	2.187.252.290	2.263.388.558	2.036.360.738	0,921
1902-03	1.976.396.505	2.009.914.329	1.935.168.878	2.197.840.577	2.370.961.040	2.119.154.743	0,913
1903-04	2.006.237.228	2.181.225.917	1.946.700.402	2.439.350.205	2.560.568.644	2.265.780.616	0,859
1904-05	2.025.817.794			2.123.195.406			
1905-06	2.229.131.079		2.248.105.300	2.196.223.279			
1906-07	2.268.921.600			2.331.999.300			
1907-08	2.327.121.100		2.453.603.926	2.609.341.600			
1908-09	2.364.954.844	2.734.044.700	2.519.791.592	2.868.712.914			
1909-10	2.507.896.200	2.792.085.825	2.693.045.424	3.053.954.572		2.775.263.363	0,970
1910-11	2.601.510.100	4.559.529.329	2.766.270.221	3.569.378.397		3.374.511.319	0,820
1911-12	2.847.739.100	4.660.694.703	3.034.764.614	3.623.318.487		2.990.828.235	1,015
1912-13	3.051.415.854	4.821.267.337	2.920.551.718	3.467.667.170		3.801.987.677	0,768
1913-14			2.992.745.670				

Kaynaklar: Bkz. Grafik 1 ve Grafik 2.

Ek 2
Selanik Vilayeti Toplam Gelir-Gider (Kuruş)

MİLADİ MALİ YIL	GELİRLER			GİDERLER			GELİR GİDER ORANI (Tahsil/Tediye)
	TAHMİN	TAHAKKUK	TAHSİL	TAHMİN	TAHAKKUK	TEDİYE	
1863-64	82.564.855		92.122.366				
1864-65	100.967.402		91.462.857			34.099.000	2,68
1865-66			90.245.224			38.820.664	2,32
1866-67			95.164.878				
1867-68			114.470.466				
1868-69			124.587.367				
1869-70			99.509.003				
1870-71			104.600.174				
1871-72			121.554.425				
1872-73			102.350.100				
1873-74	112.181.657	174.104.271	112.064.258		102.663.930	72.704.334	1,54
1874-75	116.179.700	161.015.890	77.717.100				
1875-76	74.414.714	116.352.033	77.604.777		83.655.546	70.354.449	1,1
1876-77	77.635.805	106.008.472	55.440.600				
1880-81		82.243.011			45.831.582		
1882-83		67.244.332			44.099.472		
1883-84		62.010.637			54.124.010		
1884-85	60.600.213	117.302.597					
1887-88		75.572.067	75.587.419		76.789.769	65.381.050	1,16
1888-89	78.829.329	73.368.174	70.314.537		55.384.841	51.456.391	1,37
1889-90		79.194.701	74.512.042		60.785.778	54.474.889	1,37
1890-91		73.430.714	62.828.114		55.664.540	48.355.624	1,3
1891-92		83.610.569	81.615.580		53.904.457	58.493.586	1,4
1892-93		80.097.783	81.355.162		60.932.826	57.266.381	1,42
1893-94		78.386.527	78.370.481		50.897.553	51.676.020	1,52
1894-95		71.829.649	72.033.615		49.794.205	50.033.157	1,44
1895-96		73.953.463	73.064.140		70.025.425	52.953.322	1,38
1896-97		75.795.855	70.682.240		53.224.815	46.202.715	1,53
1897-98		70.270.380	70.641.423		93.235.107	51.926.336	1,36
1898-99		73.598.702	73.042.033		47.940.135	43.784.399	1,67
1899-00	74.066.500	76.331.496	74.738.529		52.180.285	45.584.977	1,64
1900-01	78.720.697	70.052.091	70.743.681		53.533.801	52.474.092	1,35
1901-02		71.404.021	68.217.724		45.034.976	47.267.285	1,44
1902-03		67.352.149	62.329.511		55.713.686	65.099.654	0,96
1903-04	41.123.380	76.805.468	71.407.681	63.749.780			
1904-05	79.286.362	73.135.215	70.287.325	112.738.308			
1905-06	64.041.802	80.098.321	71.457.699	94.897.679	90.188.978	88.557.372	0,81
1906-07	77.922.050		78.646.086	109.736.743			
1907-08	77.707.326	80.525.294	80.321.750	113.441.757			
1908-09	79.807.563	71.125.306	89.915.564	124.522.429		94.014.822	0,96
1909-10	81.256.479	163.796.393	105.008.501	125.338.984		98.742.883	1,06
1910-11		152.741.647	103.604.887			111.493.740	0,93
1911-12		144.975.837	111.376.543			125.799.386	0,89
1912-13		123.992.177	52.869.480			57.192.112	0,92

Kaynaklar: Bkz. Grafik 3 ve Grafik 4.

Kaynaklar

Arşiv Kaynakları

Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)³

A.DVNSNZAM.d (Nizamât Defterleri); Bâb-ı Âli Evrak Odası (BEO); Dâhiliye Nezareti Mektubi (DH.MKT); Dâhiliye Nezareti Tesrii Muamelat Komisyonu-İslahat (DH.TMIK.S); Hazine-i Hassa Defterleri (HH.d); İrade Dâhiliye (İ.DH); İrade Dosya Usulü (İ.DUİT); İrade Maliye (İ.ML); İrade Meclis-i Mahsus (İ.MMS); İrade Şura-yı Devlet (İ.ŞD); Maliye Kalemî Defterleri (ML.d); Maliye Vâridât Muhasebesi Defterleri (ML.VRD.d); Maliyeden Müdevver Defterler (MAD); Rumeli Müfettişliği -RM- Edirne (TFR.IED); RM Selanik (TFRF.I.SL); RM Sadaret (TFR.I.A.); RM Defterleri (TFR.I.d); RM Umum (TFR.I.U.M); Sadaret Mektubi Şura-yı Devlet (A.MKT.ŞD); Şura-yı Devlet (ŞD); Yıldız Esas (Y.EE); Yıldız Perakende Müfettişlikler ve Komiserlikler Tahrirâtı (Y.PRK.MK); YP Maliye Nezareti Maruzatı (Y.PRK.ML); YP Umumi (Y.PRK.U.M); Yıldız Sadaret Hususi Maruzat (Y.A.HUS); YS Resmî Maruzat (Y.A.RES); Zabtiye Nezareti (ZB).

İngiliz Dışişleri Bakanlığı Arşivleri (The National Archives, Foreign Office - FO)

FO 195/1850, 25 June 1893; FO 195/2030, 6 June 1898; FO 195/2065, 30 October 1899; FO 195/2065, 30 October 1899; FO 195/1838, 3 October 1894.

Fransız Dışişleri Bakanlığı Arşivleri (Archives Du Ministère des Affaires Étrangères, Nouvelle Serie - AE)

AE, Dosya No: 412; 413, 1905-07.

Düsturlar

Tertip 1: C.1, C. 2 ve C. 3; Tertip 2: C. 2 ve C. 5.

Salnameler

- 1298 Salnâme-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye, Def'a 36, H. 1298 (1880-81), İstanbul.
 1292 Edirne Vilayeti Salnamesi, Def'a 6, Vilayet Matbaası (VM), H. 1292 (1875-76).
 1303 Aydın Vilayeti Salnamesi, Def'a 9, VM, R. 1303 (1887-88).
 1303 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 9, VM, H. 1303 (1885-86).
 1303 Sene-i Hicriyesine Mahsus Salname-i Vilayet-i Hüdavendigar, Def'a 13, VM, 1885-86.
 1306 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 17, 1306 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir, VM, 1890-91.
 1307 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, 1307 Sene-i Maliyesi Martından Muteberdir, VM, 1891-92.
 1311 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 20, VM, H. 1311(1893-94).
 1311 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 12, VM, H. 1311 (1893-94).
 1314 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 23, VM, H.1314 (1896-97).
 1315 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 24, VM, H. 1315 (1897-98).
 1316 Bağdat Vilayeti Salnamesi, Def'a 14, VM, H. 1316 (1898-99).
 1322 Selanik Vilayeti Salnamesi, Def'a 18, VM, H. 1322 (1904-05).
 1325 Bağdat Vilayetine Mahsus Salnamedir, Def'a 21, VM, H.1325 (1907-08).
 1325 Hüdavendigar Vilayeti Salnamesi, Def'a 34, VM, H. 1325 (1907-08).

³ Belge (evrak) ve defter numaraları ile Miladi tarihleri metin içerisinde gösterilmiştir.

Matbu Eserler

- “Muharrerat-ı Umumiye Suretleri” (1326/1910), *Ulum-ı İktisadiye ve İctimaiye Mecmuası*, Yıl: 2, C: 3, No: 14-26 (S: 23).
- 1326 *Hazine Hesab-ı Umumisi* (1914), Matbaa’-i Âmire, İstanbul.
- 1326 *Senelik İhsaiyat-ı Maliye* (1913), *Vâridât ve Masârîfât-ı Umûmiyeyi Muhtevidir*, 2. Sene, Matbaa’-i Âmire, Dersaadet.
- 1327 *Hazine Hesab-ı Umumisi* (1917), Matbaa’-i Âmire, İstanbul.
- 1327 *İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası* (1912), 1. Sene, Matbaa’-i Osmaniye, Dersaadet.
- 1327 *Senesi Martından Şubatı Gayetine Kadar Hazine-i Celile’den Memurin-i Maliyeye Yazılan Muharrerat-ı Umumiye Suretlerini Muhtevi Mecmuadır* (1328/1912), Maliye Nezareti, Matbaa’-i Osmani, Dersaadet.
- 1328 *Hazine Hesab-ı Umumisi* (1918), Matbaa’-i Âmire, İstanbul.
- 1328 *İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası* (1912), 2. Sene, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, Dersaadet.
- 1329 *Aylık İhsaiyat-ı Maliye Mecmuası* (1913), 3. Sene, 11, Düyûn-ı Umumiye Matbaası, Dersaadet.
- Devlet-i Osmaniye’nin 1325 Senesine Mahsus Bütçesidir* (1325/1909), Maliye Nezareti, Matbaa’-i Âmire, İstanbul.
- Vilayat-ı Şahenenin 1300 Sene-i Maliyesi Vâridât-ı Umumiyesinin Müfredat Defteridir* (1884), Dersaadet.
- MIHRAN EFENDİ (1328/1912), *Teşkilat-ı Maliye Dersleri*, Eds. A. Hikmet ve M. Saadettin, Dersaadet.
- MUSTAFA ŞEREF (1329/1913), *Hukuk-ı İdare-i Vilayat*, Hukuk Matbaası, Dersaadet.
- FAZIL, İ. (1332/1916), *Bütçe*, Hukuk Matbaası, Dersaadet.
- Statistical Abstract for the Principal Foreign Countries, in each year from 1860 to 1872 (as far as the particulars can be stated)* (1874), First Number, Presented to both Houses of Parliament by Command of Her Majesty, printed by George Edward Eyre ve William Spottiswoode, Londra.

Kitap, Tez ve Dergiler

- AKAR, Ş. K. (1998), 1876-1908 Yılları Bütçelerine Göre II. Abdülhamid Dönemi Maliyesi, İ.Ü. SBE Doktora Tezi, No: 8389, İstanbul.
- (1999), “Osmanlı Maliyesinde Bütçe Uygulaması”, *Yeni Türkiye Yay., Osmanlı 3, İktisat*, Ankara, s. 565-570.
- AKAR, Ş. K., AL, H. ve BAYRAKTAR, K. (2011), *Osmanlı Finans Sisteminde Çağdaşlaşma: Para, Banka ve Borsa Alanında Gelişmeler (1840-1875)*, İstanbul, TÜBİTAK Proje No. 108K571, (Yayın Aşamasında).
- AKDOĞAN, A. (2003), *Kamu Maliyesi*, 9. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- AKKUŞ, Y. (2011), Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki İdari-Mali İlişkiler ve Vilayet Bütçeleri (1864-1913), İ.Ü. SBE Doktora Tezi, İstanbul.
- AKSOY, Ş. (1998), *Kamu Maliyesi*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- BARKAN, Ö. L. (1955), "H. 933-934 (M. 1527-28) Malî Yılına Ait bir Bütçe Örneği", *İ.Ü.İFM*, 15(1-4), s. 278-329.
- BÜLBÜL, Y. (1999), “Klasik Dönem Osmanlı Muhasebe Sistemi”, *Dîvân İlmi Araştırmalar*, 1(6), s. 151-182.
- CEZAR, Y. (1985), “Tanzimat’a Doğru Osmanlı Maliyesi”, C: 4, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 924-933.
- (1984), “Tanzimat’ta Malî Durum”, *İ.Ü.İFM*, 38(3-4), s. 291-342, İstanbul.
- ÇAKIR, B. (2006), “Geleneksel Dönem Osmanlı Bütçe Gelirleri”, *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler*, C: 1, M. Genç ve E. Özvar (der.), Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul, s. 167-195.
- GENÇ, M. (2006), “Osmanlı Maliyesinde Mukataa Kavramı”, *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler*, C: 1, s. 57-64.

- GENÇ, M. ve ÖZVAR, E. (2006), “Erken Modern Dönemde Osmanlı Maliyesi, *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler*, C: 1, s. 13-24.
- (2006), “Osmanlı Devletinde Bütçeler: Merkezî Hazinesinin Yıllık Muhâsebe Bilançoları”, *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler*, C: 2, s. 7-18.
- GÜRAN, T. (1989), *Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)*, TTK Yay., XXV. Dizi-Sa. 8, Ankara.
- (2003), *Osmanlı Malî İstatistikleri: Bütçeler (1841-1918)*, DİE Tarihi İstatistikler Dizisi, C. 7, Ankara.
- GÜRSAKAL, G. G. (2010), “Osmanlı ve Büyük Güçlerin Askeri Harcamalarına Karşılaştırmalı Bir Bakış (1840-1900)”, *Gazi Akademik Bakış*, 4(7), s. 115-131.
- ISSAWI, C. (1988), *The Fertile Crescent, 1800-1914, A Documentary Economic History*, Oxford University Press, NY.
- MALİYE BAKANLIĞI (2000), *İhsaiyat-ı Maliye (Maliye İstatistikleri) 1885-1909*, F. Tümer (çev.), Maliye Bakanlığı APK Yay., Ankara.
- KARAMAN, K. K. ve PAMUK, Ş. (2010), “Ottoman State Finances in European Perspective, 1500-1914”, *The Journal of Economic History*, 70(3), s. 593-629.
- KILIÇ, S. (2000), “Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri”, *A.Ü.DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*, 31(20), s. 197-202.
- KİYOTAKI, K. (2005), “Ottoman State Finance: A Study of Fiscal Deficits and Internal Debt in 1859-63”, *Department of Economic History, LSE, Working Paper No: 90/05*, 1-32.
- HUT, D. (2006), *Musul Vilayeti'nin İdari, İktisadi ve Sosyal Yapısı (1864-1909)*, M.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul.
- MARUFOĞLU, S. (2010), “Osmanlı Taşra Eyaletlerinde Para ve Finansman Sorunları: Musul, Bağdat ve Basra Eyaletleri Örneği”, *Doğu Batı Düşünce Dergisi, Osmanlılar III*, Sayı. 53, Ankara, 195-214.
- (1998), *Osmanlı Döneminde Kuzey Irak (1831-1914)*, Eren Yay., İstanbul.
- MCCARTHY, J. (1983), *Muslims and Minorities: The Population of Ottoman Anatolia and the End of The Empire*, State University of New York, NY.
- ÖZBAY, R. D. (1992), *Ondokuzuncu Yüzyılın İkinci Yarısında Osmanlı Maliyesi*, M.Ü. SBE, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- ÖZVAR, E. (1999), “Rum Eyaletine Ait H. 1043-44/M. 1634-35 Tarihli “Bütçe”nin Tahlili”, *Yeni Türkiye Yay., Osmanlı 3, İktisat*, G. Eren (der.), Ankara, 150-157.
- (2006), “Osmanlı Devleti'nin Bütçe Harcamaları (1509-1788)”, *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler*, C: 1, s. 197-238.
- (2009), “Finances and Fiscal Structure”, *Encyclopedia of The Ottoman Empire*, G. Ağoston ve B. Masters (der.), Fact on File, NY, s. 217-218.
- QUATAERT, D. (2008), *Anadolu'da Osmanlı Reformu ve Tarım (1876-1908)*, Çev: N. Ö. Gündoğan ve A. Z. Gündoğan, İşbankası Kültür Yay., 1. Baskı, İstanbul.
- PALGRAVE, W. G. (1868), “Report on the Provinces of Trebizond, Sivas, Kastemouni and Part of Angora”, *Foreign and Commonwealth Office Collection*, The University of Manchester, s. 1-73.
- SAHILLIOĞLU, H. (1967), “Osmanlı İdaresinde Kıbrıs'ın İlk yılı Bütçesi”, *Belgeler*, 4(7/8), s.1-34.
- (1968), “Sıvış Yılı Buhranları”, *İ.Ü.İFM*, 27(1-2), s. 75-111.
- ŞAŞMAZ, M. (2002), “İngiliz Konsolosu Stewart'ın Konya Vilayeti'ne Dair Genel Raporu (1879)”, *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Sayı. 12, s. 57-97.
- ŞENER, A. (2007), *Sona Doğru Osmanlı: Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar*, Birleşik Yay., Ankara.
- TABAKOĞLU, A. (1985), *Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi*, 1. Baskı, Dergah Yay., İstanbul.
- VEFİK, A. (1999), *Tekâlif Kavaidi (Osmanlı Vergi Sistemi)*, Maliye Bakanlığı, APK Yay., No: 1999/352, Ankara.

Extended Summary

How to read the Ottoman State and provincial budgets (1840-1913)?

Abstract

This article focuses on theoretical and technical problems ignored when the data of state and provincial budgets are used in the literature of Ottoman public finance and urban history. The study shows that considerable changes occurred in terms of budget composition and budget technique, and other technical problems/constraints make it harder to compare different periods of Ottoman fiscal history. Additionally, the provincial budgets in 19th century were a component part of the state budgets.

The amounts of the estimated, accrued and actualized revenue-expenditure data which have different characteristics and sometimes create different trends will change the results of the graphical and/or econometric analyses. English archival records and consular reports which include Ottoman provincial budget data are considered as secondary sources, compared to Ottoman records, as they are based on the provincial yearbooks and give incomplete information/data.

Finally, it is difficult to make realistic inferences about the fiscal performance of the state/province by only using the budgets and/or the actual accounts without considering the intergovernmental fiscal relations and treasury transactions.

Key words: Ottoman public finance, provincial finance, state budgets, provincial budgets, budget system, budget technique, fiscal performance.

JEL codes: E62; H61; H72; H77.

This study focuses on theoretical and methodological problems ignored when the data of state and provincial budgets are used in the literature on Ottoman finance and urban history. In this context, firstly, historical development of Ottoman treasury and budget system has been considered. Then, ignored problems in the literature have been discussed within the scope of the relationship between the state and provincial budgets, the sources of budgets, the characteristics of budget data, intergovernmental fiscal relations, and treasury transactions, with a focus on the 19th century. By this, I have tried to indicate that the data sets and the data sources consist of a wide variety, and different aspects/features that could change the direction of the analysis and inferences made. So I aim to contribute, to the studies that use budget data, to reach more accurate results.

Main arguments of the study can be summarized as follows; firstly, the implementation of the different treasury and accounting systems since the classical period, and the considerable changes in terms of budget composition and budget technique, combined with the reliability problem of the data make it harder to compare different periods.

The Ottoman provincial administrations were the component parts of the central administration in the province. So, the provincial budgets of the 19th century were also parts of the state budgets. However, the revenues and expenditures of municipalities, which had limited financial autonomy, remained outside the scope of the state budget.

In the literature in general, the specific characteristics of the budget data are not taken into consideration. But the amounts of the estimated, accrued and actualized revenue-expenditure data, which differ from each other and sometimes create different trends, will change the results of the graphical and/or econometric analysis.

English archival records and consular reports including Ottoman provincial budgets are secondary sources compared to Ottoman archives as they are based on the budget data in the provincial yearbooks and as give incomplete information/data. Another technical problem is that literature ignores that the financial data in the yearbooks is shown in *Rumi* (financial) date.

In terms of the intergovernmental fiscal relations, it is not important where the taxes (for instance, customs duty) are collected, but how they are shared between the center and the provinces. In fact, the provinces were actually administered with lower revenue since some of the revenues in the provincial budgets were directly sent to the center.

As the agricultural taxes were the most important part of Ottoman budget, treasury transactions were applied intensively in terms of space-time in order to resolve the revenue-expenditure imbalances over the financial year. So, it is difficult to make realistic inferences about the financial performance only considering the budgets and/or the actual accounts.