

# İmparatorluklar ve mali sistemler: Karşılaştırmalı açıdan Osmanlı kamu maliyesi, 1839-1909<sup>1</sup>

Nadir Özbek

Boğaziçi Üniversitesi, Atatürk Enstitüsü  
e-posta: ozbekn@boun.ed.tr

## Özet

Bu yazıda 19. yüzyıl Osmanlı kamu maliyesi, modern mali devlet oluşumuyla ilgili karşılaştırmalı yeni literatürle diyalog içinde incelenmiştir. Tanzimat sonrası Osmanlı mali kurum ve pratikleri, genellikle Avrupa modernleşmesinin dışında veya çeperinde konumlandırılan Rusya gibi imparatorluk örnekleriyle karşılaştırılmıştır. Cevaplandırılmaya çalışılan temel soruyu 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nun “modern mali devlet” olarak nitelenip nitelenemeyeceği oluşturmaktadır. Modern mali devlet, mali sistemler ve mali rejim kavramları esnek bir çerçevede tanımlanarak 19. yüzyıl Osmanlı maliyesinin, dönemin küresel kapitalizminin sunduğu finansal teknolojiler dikkate alındığında, barındırdığı bütün farklılıklarla birlikte modern kamu maliyesi olarak tanımlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

*Anahtar kelimeler:* Modern kamu maliyesi, modern mali devlet, vergi sistemleri, ekonomik büyüme, karşılaştırmalı imparatorluklar

## 1. Giriş

Tanzimat sonrası Osmanlı İmparatorluğu'nu “modern mali devlet” olarak niteleyebilir miyiz? Yoksa henüz mali merkezileşmeyi sağlayamamış, istikrarlı bir para, banka ve kredi sistemi geliştirememiş, iç ve dış borçlanmadan elde edilen kaynakları ekonominin büyümesi yönünde kullanma imkanlarından yoksun, sağlıklı

---

<sup>1</sup> Bu çalışmanın Rusya'yla ilgili araştırmaları, TÜBİTAK Yurtdışı Sonrası Araştırma Bursu-2219 tarafından desteklenmiştir. Araştırma, 2020 yılında “New York Üniversitesi-Jordan Center for the Advanced Study of Russia” bölümünde “Agricultural Taxes and Taxation of Peasant Producers in the Nineteenth-Century Ottoman and Russian Empires: A Comparative Perspective” başlıklı proje çerçevesinde yürütülmüştür.

bütçeler oluşturmaktan uzak bir görünüm sunan Osmanlı maliyesini “modern kamu maliyesi” olarak nitelemek mümkün değil midir? İktisadi yapısı ağırlıklı olarak küçük ölçekli tarımsal üretime dayalı, mali kurum ve politikaları uzun erimli planlamalardan çok günü kurtarmaya yönelmiş 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu’nu “modern mali devlet” olarak tanımlamak mümkün mü?

Bu sorulara verilecek kestirme cevap kuşkusuz “modern kamu maliyesi” ve “modern mali devlet” kavramlarının nasıl tanımlandığıyla doğrudan ilişkili. Ancak konu sadece bir tanım meselesi olmaktan öte genel olarak tarih ve özel olarak da iktisat tarihçiliğine hangi politik ve metodolojik açıdan yaklaşıldığıyla da bağlantılı. İktisat tarihçiliğinde son yirmi otuz yılda Avrupamerkezci paradigmalardan aşılması yönünde önemli adımlar atıldı. Batı Avrupa’nın coğrafi olarak çeperinde veya uzağında bulunan toplumların tarihini, modern kapitalizmin oluşumu anlatısının kategorik olarak dışında tutan, bu toplumlara Avrupa’nın ancak çoğunlukla kötü bir kopyası olabilme vasfından başka bir yol bırakmayan yaklaşımlar itibarlarını büyük oranda kaybetti. Kuşkusuz bu gelişmede modernleşme paradigması eleştirisinin küresel iktisat tarihçiliği ve küresel ekonomi-politik yaklaşımları etkilemesinin önemli payı oldu. Bu çerçevede Kenneth Pomeranz’ın modern kapitalizmin oluşumuna ilişkin Çin ve Avrupa tarihlerini karşılaştırmalı bir şekilde ele aldığı 2000 tarihli çalışması ve takip eden tartışmalar önemli bir dönüm noktası oluşturdu. (Pomeranz, 2000b: 18; O’Brien, 2010) Pomeranz bu çalışmasında 1800 öncesi tarihsel sürecin Avrupa merkezli bir dünya sistemi yaklaşımıyla açıklanamayacağını, sürecin baskın bir merkezden yoksun çok merkezli bir görünüm sergilediğini vurgulamış ve uygun bir karşılaştırmalı perspektifle incelendiği takdirde Avrasya’nın birçok bölgesinin 1750 gibi geç bir tarihte bile tarım, ticaret ve ön-sanayileşme açısından Avrupa’nın görece ileri olduğu düşünülen bölgelerinden ayrılmamış (divergence) olduğunu ileri sürmüştü. (Pomeranz, 2000a: 6-8)

Ancak söz konusu yeni eleştirel yaklaşımların Osmanlı iktisat tarihçiliğine etkisi son derece sınırlı olmuştur. Bu konudaki en önemli istisnayı Huricihan İslamoğlu’nun Osmanlı ve Çin deneyimlerini ele aldığı bir hayli erken çalışmaları oluşturmaktadır. (İslamoğlu, 2001) İslamoğlu daha sonra Peter Perdue ile birlikte karşılaştırma ölçeklerini tartışmaya Hindistan’ı da ekleyerek genişletti. (İslamoğlu and Perdue, 2009) İslamoğlu bu çalışmalarında, Pomeranz’ın katkılarıyla da paralellikler taşıyan bir çizgide, modern kapitalizmin Avrupa merkezinden çevreye doğru yayılmadığı, modernitenin, siyasetin belirleyiciliğinde şekillenen yerel farklılıkları da barındırmak üzere, eş zamanlı ortak bir küresel süreç olarak geliştiği fikrini ileri sürmüştü. Rifa’at Abou-el-Haj’ın “modern devletin oluşumuna” ilişkin öncü çalışmasıyla başlayan bir on yıl öncesinin yani 1990’lı yılların Osmanlı tarihçiliği ise, Avrupamerkezci paradigmalardan aşılması ve Osmanlı deneyiminin dünya tarihinin genel dinamikleriyle bütünleştirilmesi açısından önemli adımlar

atmıştı.(Abou-El-Haj, 1991; Mikhaïl and Philiou, 2012) Önceki literatürde 17. ve 18. yüzyıl Osmanlı tarihi, Halil İnalçık tarafından ortaya atılan ve güçlü bir siyasi merkez ve neredeyse planlı bir ekonomik yapı tespitine dayanan “Osmanlı klasik dönemi” (1300-1600) kavramsallaştırmasının gölgesinde, bir gerileme dönemi olarak kurgulanmaktaydı.(İnalçık, 1973b) Oysa yeni literatür aynı dönemi modern kapitalizm ve ona tekabül eden sınıf ve mülkiyet ilişkilerinin şekillendiği bir evre olarak kavramsallaştırmıştı.(Abou-El-Haj, 1974)

Bu yeni paradigma en olgun ifadesini Ariel Salzman’ın, merkezi bir yapılanmadan uzak 18. yüzyıl Osmanlı mali-politik sistemini, modern devletin oluşumu açısından “alternatif bir rota” olarak değerlendiren eserinde bulmuştu. Salzman’ın ifadesiyle söz konusu alternatif, Avrupa’nın merkezîyetçi modern ulusal devlet oluşum modelinden farklı olarak federatif imkanlar barındıran bir çizgiye karşılık geliyordu.(Salzman, 2004, 1993) Pomeranz’ın sanayileşme öncesine ilişkin “farklı ihtimallerin” dikkate alınması gerektiği tespitiyle uyumlu bir şekilde Osmanlı deneyimini bir gerileme süreci olarak ele almayan bu yaklaşım, o dönemin literatürü için önemli bir kazanımdı. Ancak İkinci Mahmud’un yerel güç odaklarını tasfiyede başarılı olup mali ve idari merkezileşmede kapsamlı adımlar atması, Salzman tarafından federatif bir sisteme dayanan özgün Osmanlı alternatifinin Avrupa kökenli merkezîyetçi modern devlet lehine feda edilmesi olarak değerlendirilmiştir. Bugünden bakıldığında Salzman’ın bu yorumunun, söz konusu adem-i merkezîyetçi Osmanlı alternatifini de kapsayacak şekilde modern mali-siyasi oluşumların ekonomi-politik bir eleştirisinden ziyade, liberal siyasal tonlarla melezlenmiş “alternatif moderniteler” yaklaşımını çağrıştırdığını söylemek abartı olmayacaktır.

Osmanlı iktisat tarihçiliğinin ise, izlerini Pomeranz’la başlattığımız ve Osmanlı tarihçiliğinde de mayalanmaya başlamış bulunan eleştirel kavramsal çizgide ilerlemek yerine daha çok aşağı yukarı son on yirmi yılda ağırlığı artan “yeni kurumsal iktisat” yaklaşımının cazibesine kapıldığını söyleyebiliriz.(Daunton, 2010b; Kaya and Peker, 2020) “Yeni kurumsal iktisat” yaklaşımından esinlenen Osmanlı iktisat tarihçiliği, Avrupamerkezciliği aşma yönündeki kazanımları bir kenara bırakıp neredeyse modernleşme teorisinin 1950’li ve 1960’lı yıllardaki basit paradigmalarını çağrıştıran bir çizgiye geri dönmüştür. Osmanlı iktisat tarihçiliğinde bu yeni eğilimin iki uç yorum arasında salındığı söylenebilir. Bunlardan birincisini Osmanlı deneyiminin farklılığını çoğunlukla kültürcü bir özcülükle tanımlanmış kurumsal mirası (örneğin İslam hukuku, vakıflar) esas alan yaklaşım oluşturmaktadır. İkinci uça ise tarihsel somutluğundan kopartılmış bir İslam hukuku yaklaşımı yerine devlet ve siyasal elitler gibi siyasal kurum ve aktörlere ağırlık veren yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yorumlarda da, benzer bir şekilde, siyasal kurum ve aktörlerin somut aktüel tarihsel bağlamla ilişkileri kurulmamıştır.(Pamuk, 2012, 2004) Bu uçlardan ilki en güçlü ifadesini Timur

Kuran'ın eserlerinde bulmuştur. Kuran'a göre İslam hukukunda kurumsal ifadesini bulan kültür Ortadoğu toplumlarının iktisadi gelişmesinin önündeki en büyük engeli oluşturmuştur. Bu yaklaşımda İslam hukukunun bir yandan tarihsel olarak mütemadiyen dönüşüm geçiriyor olduğu dikkate alınmamış, diğer yandan da İslam hukukunun ve ilgili kurumsal yapıların somut tarihsel aktörlerin faaliyetlerinin dışında bir varoluşa sahip olabileceği varsayılmıştır.(Kuran, 2012, 2011)

Osmanlı tarihçiliğinde yaygın olarak izini gördüğümüz kurumsal iktisat yaklaşımlarının bütünü aynı potaya koymak kuşkusuz isabetli olmayacaktır. Ancak, bu çalışmaların çoğunda kurum kavramının tarihsel bir perspektifle işlenmiş teorik ve politik bir analizden yoksun bulunduğu altı çizilmelidir.(Cardoso and Lains, 2010: 1) Osmanlı tarihçiliği alanında yeni kurumsal iktisat yaklaşımını takip eden literatür, sosyal teori, tarih teorisi, siyaset teorisi, devlet oluşumu literatürü gibi alanlardaki eski ve yeni tartışmaları neredeyse bütünüyle görmezden gelerek basitleştirilmiş bir kurum tanımıyla hareket etmeyi tercih etmiştir. Bütün bu eleştirel tespitlerimizle birlikte son yıllarda Osmanlı iktisat tarihçiliğinde yeni kurumsal iktisat yaklaşımın zaafına yönelik analitik ve politik bir muhasebe çabasının yeşermeye ve olgunlaşmaya başladığı gözlenmektedir. Söz konusu yeni çalışmalarda, bir yandan Osmanlı iktisat tarihçiliğindeki kurumsal eğilimlerin siyasal iktisat yaklaşımı açısından eleştirisine girilmiş, diğer yandan da Osmanlı iktisat tarihine ilişkin incelenmekte olan konuların tarih araştırmaları ve verilerle desteklenerek somut tarihsel bağlamları içinde ele alınması yönünde adımlar atılmıştır.(Karakoç and Kaya, 2021a, 2021b)

Bu yazıda 19. yüzyıl Osmanlı kamu maliyesi, modern kamu maliyesi ve modern mali devlet oluşumuyla ilgili karşılaştırmalı yeni literatürle diyalog içinde incelenecektir. Osmanlı kamu maliyesine ilişkin tartışmaları Avrupamerkezci paradigmanın ötesine geçip karşılaştırmalı bir yaklaşımla küresel bağlamı içine nasıl oturtabiliriz? Son on yılda karşılaştırmalı mali sistemler ve modern mali devletlerin oluşumu konularında önemli eserler ortaya konuldu. Bonney & Omrod'un, Schumpeter'in modern mali devletlerin oluşumuna yönelik teleolojik ve aşamalı modelini sorguladığı 1999 tarihli çalışması literatürde önemli bir dönüm noktası olmuştur.(Bonney and Ormrod, 1999) Cardoso & Lains'in dokuz Avrupa ülkesinde modern kamu maliyesinin oluşumunu inceleyen 2010 tarihli derlemeleri ve bu eserde mali devletlerin oluşumu konusunda tek bir Avrupa modelinden bahsedilemeyeceği fikrinin altını çizmeleri, modernleşmeci ve Avrupamerkezci yaklaşımların aşılmasını kolaylaştıran bir diğer önemli adım olmuştur. Bu derleme farklı tarihsel deneyimlerin teleolojik yaklaşımlardan uzak ve karşılaştırmalı bir perspektifle ortak bir kavramsal çerçeve içinde değerlendirilebileceğini açıkça ortaya koymuştur.(Cardoso and Lains, 2010) Ancak söz konusu derleme dar bir Avrupa coğrafyasına odaklanmıştır. Avusturya-Macaristan örneği ele alınmış olmakla birlikte Güney-Doğu Avrupa ülkeleri, Rusya ve Osmanlı imparatorlukları

gibi örnekler incelemeye dahil edilmemiştir. Özellikle Osmanlı ve Rusya gibi imparatorluk mali sistemlerinin tartışmaya dahil edilmemesini bu bölgelerle ilgili nitelikli araştırmaların yokluğu gibi lojistik nedenlerle açıklamak mümkün değildir. Her ne kadar 19. yüzyıl Osmanlı maliyesine ilişkin analitik çalışmaların sınırlı olduğu teslim edilse bile bu durumun Rusya tarihi için geçerli olduğunu söylemek zordur. Bu ihmalde Rusya ve Osmanlı gibi imparatorluk siyasal yapılanmalarını “modern liberal devlet” veya “modern Avrupa” kavramlarının dışında tutan yaklaşımların etkisi olduğu söylenebilir. Yun-Casalila Bartolome & Patrick O’Brien, 2012 yılında yayınlanan derlemede modern mali devletlerin oluşumuna ilişkin tartışmayı Osmanlı ve Rusya imparatorlukları, Çin, Japonya ve Hindistan örneklerini de kapsayacak şekilde geniş bir coğrafyaya taşımışlar ve daha küresel bir tarihsel çerçeve içinde hareket etmişlerdir.(O’Brien and Bartolome, 2012) Bartolome bu derleme için yazdığı giriş yazısında, Cardoso & Lains’in sonuçlarıyla da uyumlu bir şekilde, bölgesel örüntülerin (Kuzey Atlantik Avrupa, Orta ve Doğu Avrupa, Güney Atlantik Avrupa ve Akdeniz, Asya) varlığını teslim etmekle birlikte, mali sistemlerin oluşumunun tek bir model veya tarihsel izleği takip etmediği görüşünün altını çizmiştir.(Bartolome, 2012)

Karşılaştırmalı mali sistemlere ilişkin bir tartışmada 19. yüzyıl Osmanlı örneğini hangi örüntüye/kümeyle dahil edebiliriz? Ana akım Osmanlı-Türkiye tarihçiliği literatürü içinden bakıldığında ilk akla gelen kümeyi Rusya ve Avusturya-Macaristan gibi imparatorluklar oluşturmaktadır. Bu perspektiften bakıldığında 19. yüzyıl Osmanlı deneyiminin örneğin İspanya, Portekiz gibi Güney-Avrupa örnekleriyle benzerliklerinin olabileceği fikrine yönelmek o kadar da kolay olmayabiliyor. Söz konusu kestirme yönelimde birbirinden kategorik olarak ayrı tanımlanmış daha çok Avrupa’ya içkin görülen “modern ulusal devletler” ve doğuya doğru kaydıkça ağırlığı arttığı düşünülen “geleneksel çokuluslu imparatorluklar” veya “modernleşen imparatorluklar” kavramsallaştırmasının payı göz ardı edilemez. Bartolome’nin tasnifinde ise Rusya, Avusturya ile birlikte Orta ve Doğu Avrupa kategorisine dahil edilirken, Osmanlı İmparatorluğu Güney Atlantik Avrupası ve Akdeniz dünyası kümesine dahil edilmiştir. Osmanlı’nın Akdeniz dünyasına dahil edilmesinin nedeni Osmanlı maliyesiyle ilgili eldeki literatürün ağırlıklı olarak erken modern döneme yoğunlaşmış olmasıyla açıklanabilir. Bununla birlikte Bartolome’nin Osmanlı’yı Rusya ve Avusturya ile birlikte “modernleşen geleneksel imparatorluklar” paketine dahil etmemiş olması yenilikçi sayılabilecek bir hassasiyet olarak değerlendirilebilir. Yine Bartolome Osmanlı’yı, 1950’li ve 1960’lı yılların modernleşme literatüründe yaygın olduğu şekliyle “modernleşen toplumlar” olarak Çin, Japonya gibi örneklerle birlikte Asya paketine de dahil etmemiştir. Bartolome’nin Osmanlı’ya ilişkin yaklaşımındaki bu olumlu öğelerin iki kaynaktan beslendiği söylenebilir. Bunlardan ilkinin iktisat tarihçiliğinde Avrupamerkezci yaklaşımların ve modernleşme paradigmasının güç kaybetmesi ve yeni küresel tarih

yaklaşımının ağırlık kazanması oluşturmaktadır. Bartolome ve O'Brien gibi yazarların Osmanlı iktisat tarihçiliğinde sayıları sınırlı olmakla birlikte yeni ve eleştirel yaklaşımlara sahip eserlere ulaşabiliyor olmaları da önemli olmuştur. Bu noktada karşılaştırmalı açıdan Osmanlı'nın hangi kümeye dahil edilebileceği sorusuna verilecek cevaplar, Bartolome'nin tasnifindeki olumlu eğilimleri teslim etmek kaydıyla, analitik bir tasnif çabasını gerektiriyor görünmekle birlikte, söz konusu tasniflerin en nihayetinde önceden belirlenmiş paradigmatik reçeteler tarafından koşullanmış (prescriptive) bir betimlemeden ibaret olduğunun altı çizilmelidir.

19. yüzyılda yeni sömürgeciliğin küresel siyasal ve iktisadi coğrafyayı birleşik ama eşitsiz bir şekilde mütemadiyen yeniden yapılandırabilme kapasitesinin arttığını biliyoruz. Söz konusu dinamiğin, her biri modern küresel kapitalizmin bütünlüğüyle farklı şekillerde eklemlenebilen farklı siyasal, iktisadi ve mali örüntüler ortaya çıkardığını teslim etmek durumundayız. Ancak bu örüntülerin modern kapitalizmin küresel devinimi içinde büründükleri özgün biçimlerin anlaşılması bakımından “modern ulusal devletler” ve “modernleşen geleneksel imparatorluklar” kavramları açıklayıcılıklarını yitirmişlerdir. 19. yüzyıl Osmanlı ve keza Rusya'daki siyasal sistemleri “geleneksel imparatorluklar” veya “modernleşen imparatorluklar” olarak “modern devlet” kavramı dışında nitelemenin, bir başka ifadeyle modern devlet ile geleneksel veya modernleşen imparatorluk siyasi formları arasında kategorik ayrıştırmaya ilişkin itirazlarımızı ve bu kavramsal ayrımın barındırdığı epistemolojik ve politik sorunlara ilişkin tespitlerimizi bir başka çalışmamda ifade edilmişti. (Özbek, 2005) Söz konusu çalışmada, bir devlet biçimi olarak imparatorluk formunun, siyasal oluşumlar, kamusalılık ve siyasal rejimin meşruiyeti bakımlarından modern devlet kavramı dışında değerlendirilmemesi gerektiğinin altını çizilmişti. Burada ise kamu maliyesi sorunsalı açısından 19. yüzyıl toplumlarının dönemin siyaset biçimleri ve idari teknolojilerin çizdiği sınırlar içinde küresel olarak ortak bir deneyimi paylaşıyor oldukları, yani ortak bir yönetim dili ve grameriyle hareket ettikleri ileri sürülüyor. Kuşkusuz belli bir soyutlama düzeyinde ifade edilen bu ortak deneyim farklı toplumsal ve siyasal koşulların belirleyiciliğinde farklı görünüşler sergilemekteydi. 19. yüzyıl Osmanlı maliyesine ilişkin söz konusu farklılıkların iktisadi ve siyasi analizi bu yazının ana gündemini oluşturuyor.

Aşağıda öncelikle “modern kamu maliyesi” ve “modern mali devlet” kavramları, tarih yazıcılığına ilişkin yukarıda kısaca özetlenen hassasiyetlerle uyumlu bir şekilde tanımlamaya çalışılacak. İkinci olarak Osmanlı ekonomisi ve maliyesinin yapısal özelliklerini belirginleştirmek üzere kuşbakışı bir çerçeve sunulacaktır. Bu bölümde Osmanlı ekonomisinin ve maliyesinin ölçeği karşılaştırmalı bir çerçeve içine oturtulmaya çalışılacaktır. Üçüncü olarak Osmanlı kamu maliyesinin özellikleri, Rusya deneyimiyle çapraz karşılaştırmaya tabi

tutularak belirginleştirilmeye çalışılacaktır. Bu bölümdeki tartışmalar Osmanlı'ya ilişkin kendi araştırmalarını Rusya'ya ilişkin ise hayli zengin İngilizce ikinci kaynaklardan derlenen bilgilere dayanmaktadır. Bu tespitlerin ardından yazı, başta ortaya konulan kavramsal çerçeveye geri dönerek 19. yüzyıl Osmanlı maliyesinin niteliği üzerine bir değerlendirmeye son bulacaktır.

## 2. Modern Kamu Maliyesi ve Modern Mali Devlet: Kavramsal Çerçeve

Devletlerin mali yapıları itibariyle tanımlanmasında genellikle Schumpeter'in 1918 yılında oluşturduğu taksonomi referans alınmıştır. Schumpeter tarihsel olarak devletleri “demesne devlet” ve “vergisel devlet” olmak üzere kabaca iki gruba ayırmış ve Avrupa'da birincisinden ikincisine geçişin erken modern dönemde gerçekleştiğini söylemiştir. Bonney ve Ormrod ise 1999 tarihli eserlerinde Schumpeter'in sınıflamasını “haraççı devlet,” “demesne devlet,” “vergisel devlet” ve “mali devlet” olmak üzere dört kademeli bir tanımlamayla genişletmiştir. Yukarıda da değinildiği gibi Bonney ve Ormrod'un literatüre en önemli katkısını, Schumpeter'in birbirini takip eden aşamalardan oluşan çerçevesini eleştirmeleri ve söz konusu farklı devlet tiplerinin tarihsel olarak birbirine takip eden gelişmişlik aşamaları olarak tanımlanmasına karşı çıkmaları oluşturmaktaydı. Bonney ve Ormrod'un taksonomisine göre “mali devlet” vergilerin büyük oranda merkezi hükümet tarafından kontrol edildiği ve vergi gelirlerinin merkezin hedefleri doğrultusunda kullanıldığı bir siyasal yapıyı ifade etmekteydi ve Napolyon Savaşları sonrasında Avrupa'nın birçok bölgesinde mali devletler oluşmuş bulunmaktaydı.(Bonney and Ormrod, 1999) Cardoso ve Lains ise Bonney'in tanımını esas almakla birlikte modern mali devlet ve modern kamu maliyesine ilişkin farklı tarihsel deneyimlerin ortak analitik bir potada incelenbilmesini mümkün kılacak esnek bir çerçeve oluşturmaya çalışmışlardır. Bu nedenle derlemelerinde modern kamu maliyesinin temellerini oluşturan vergi sistemleri, kamu borçlanması ve para ve kredi sistemlerinin oluşumuna yönelik Avrupa ülkelerindeki somut tarihsel koşullar tarafından belirlenmiş farklılıkların ön plana çıkartılmasına özen göstermişlerdir. Modern mali devletlerin oluşumunu merkezi hükümetlerin, vergi gelirlerinin artırılması ve kamu borçlanmasının idare edilmesini mümkün kılacak karmaşık kurumsal yapılar oluşturabilme ve bu kurumsal yapıları denetleyebilme kabiliyetlerine bağlamışlardır. Modern kamu maliyesi kavramını ise modern mali devletlere atfedilen işlevlerin geliştirilmesi ve kurumsal olarak konsolide olması olarak tanımlamışlardır. Cardoso ve Lains modern kamu maliyesinin oluşumunun anlaşılması bakımından modern vergi sisteminin inşası ve bu sistemin geniş halk kitleleri nezdinde meşruiyetinin sağlanması meselesinin de önemine işaret etmişlerdir. Siyasal düzlemin belirleyiciliğini esas alan bu yaklaşımın,

farklı ulusal deneyimlerin ortak bir kavramsal çerçeve içinde tartışılmasını kolaylaştırdığı söylenebilir. Modern kamu maliyesi oluşumunun farklı Avrupa toplumlarında izlediği seyir kuşkusuz önceki dönemlerden devralınan kurumsal mirasa ve tarihsel konjonktüre, ekonominin yapısal özelliklerine ve en önemlisi iç ve dış siyasi koşullara bağlıydı. Cardoso ve Lains tarihsel koşullara ve siyasi bağlama yaptıkları vurguyla bir devlet ve siyaset kavramsallaştırmasından yoksun olduğunu düşündükleri yeni kurumsal iktisat yaklaşımlarıyla aralarına mesafe koyma kaygısındaydılar.(Daunton, 2010a)

Bartolome ise yukarıda değinilen derlemede kavramsal çerçeveyi daha da esnetmeyi tercih etmiştir. Bartolome ve derlemede yer alan diğer araştırmacılar “mali devlet” kavramını Schumpeter’in dar tanımlamasının çok ötesine geçerek çoğu zaman “vergi devleti,” “mali sistemler” veya “mali rejimler” ile dönüşümlü olarak kullanmışlardır.(Bartolome, 2012: 3) Hatta Bartolome için “mali devletlerin” oluşumu modern ulus devletlerin oluşumundan ayrı ele alınamaz. Bu anlamıyla da modern vergi devletleri bireyler, vatandaşlar ve devlet arasında doğrudan bir ilişkiyi öngörür. Vergi devletleri mülkiyet haklarını korumak, ekonomik büyümenin koşullarını yaratmak ve dahili ve harici güvenliği tesis etmekle çerçevesi çizilmiş demokratik politik rejimleri gerektirmektedir.(Bartolome, 2012: 35) Bu politik vurgu Cardoso & Lains’in de gündeme getirdiği siyasal meşruiyet meselesini modern kamu maliyesinin oluşumu tartışmalarının merkezine yerleştirmektedir.(Daunton, 2012, 2010a)

19. yüzyıl Japonya ve Çin’de “modern mali devletlerin” oluşumunu 17. yüzyıl İngiltere’ siyle karşılaştırmalı bir çerçevede incelediği çalışmasında Wenkai He ise, mali devlet kavramı konusunda Cardoso & Lains ve Bartolome & O’Brien derlemelerindeki yaklaşımdan farklı olarak daha dar ve teknik bir tanımlamayı tercih etmiştir.(He, 2013: 4-5) He’ye göre, bir devletin vergilere dayanıyor olması kamu maliyesi kurumlarının merkezi olup olmadığı konusunda her hangi bir ipucu vermemektedir. Bu sorunu aşmak üzere He, mali devlet kavramını “geleneksel mali devlet” ve “modern mali devlet” olmak üzere ikiye ayırmıştır. Bu iki kategori tarihsel bir gelişmişlik düzeyini ifade eden aşamalar olmaktan çok, siyasi dinamiklerin belirleyiciliğinde şekillenen politika tercihlerini ve bu tercihlere karşılık gelen kurumsal yapılanmaları ifade etmekteydi. “Geleneksel mali devlet” merkezileşmemiş bir vergi rejimine, yani vergi kaynaklarının merkezi hazineye aktarılacak şekilde yönetilmesi yerine yerel ihtiyaçların karşılanmasına veya belirli gider kalemlerine ihdas edilmesine dayanmaktaydı. “Modern mali devlet” ise ilk olarak vergi gelirlerinin merkezde toplanmasını ve ikinci ve daha da önemli olarak söz konusu gelirlerin kamu borçlanma araçlarıyla birlikte yatırım ve iktisadi büyümeyi mümkün kılacak orta ve uzun dönemli kredi kaldıraçlarına dönüştürülebilmesini gerekli kılmaktaydı. “Modern mali devletin” oluşması için ekonominin ticarileşmesi ve hızlı kredi araçlarının gelişmesi gerekliydi. Doğrudan



vergilerin esneklik sorunları ve politik maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle He ayrıca, “modern mali devletlerin” oluşumu açısından gümrük ve tüketim vergileri gibi dolaylı vergilerin belirleyici olduğu fikrini ileri sürmüştür. He, ticarileşmenin sınırlı olduğu, bölgesel ölçekte kredi transferlerini mümkün kılacak finansal araçların oluşmadığı ve dolaylı vergilerden yeteri ölçüde yararlanılamayan tarımsal toplumlarda “modern mali devletin” oluşumundan bahsetmenin mümkün olmadığını iddia etmiştir.

Wenkai He'nin “modern mali devlet” tanımlamasını dar ve teknik bir çerçeveye sıkıştırmış olmasının, farklı tarihsel deneyimlerin sunduğu çeşitliliğin anlaşılması bakımından kolaylaştırıcı olmayacağı düşünülebilir. Bu hayli daraltılmış bu tanımlamaya göre örneğin ekonominin büyük oranda tarımsal bir nitelik taşıdığı, küçük ölçekli geçimlik tarımsal üretimin de ticari olmaktan uzak bulunduğu, dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki payının son derece sınırlı olduğu, sağlıklı para sisteminin oluşmadığı ve merkezi hükümet tarafından kontrol edilen vergi gelirlerinin kredi araçları yoluyla büyük ölçekli yatırımlara sınırlı ölçüde yönlendirilebildiği Tanzimat sonrası Osmanlı İmparatorluğu'nu “modern mali devlet” olarak nitelemek mümkün müdür? Yoksa 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nu He'nin taksonomisine göre “geleneksel mali devlet” olarak mı nitelemek gerekir?

Osmanlı İmparatorluğu, yalnızca ekonomik yapının tarımsal niteliği bakımından değil, vergi rejiminin yapısal özellikleri açısından da He'nin dar kavramının kullanılmasını zorlaştıracak özellikler içermektedir. İmparatorluk, öncelikle aşar gibi bütçe gelirleri içinde önemli bir yer tutan doğrudan tarımsal ürün vergilerinin ve bir ölçüye kadar da gümrük vergilerinin merkezi bir idari yapı tarafından tahsil edilmediği, söz konusu vergilerin iltizam sisteminin türlü biçimleri kapsamında özel girişimciler aracılığıyla tahsil edildiği bir vergi tahsil sistemine sahipti. İkinci olarak, dolaylı vergilerin bütçe gelirleri içindeki payı, ki He'nin tanımlamasının en kritik noktasını oluşturmaktadır, son derece sınırlıydı. İngiltere ile imzalanan 1838 Serbest Ticaret Anlaşması ve takip eden yıllarda yenilenen ve diğer ülkelerle de imzalanan ticaret anlaşmaları, dolaylı vergiler ve özellikle dolaylı vergilerin önemli bir kalemini oluşturan gümrük vergileri üzerinde merkezi hükümetin kontrolünü büyük oranda ortadan kaldırmıştı. Benzeri serbest ticaret anlaşmalarının Japonya ve Çin hükümetlerinin hareketlerini de kısıtlamış olmakla birlikte, bu imparatorluklar, Rusya için de benzeri bir durum söz konusudur, iç tüketimin (Rusya ve Japonya örneğinde votka ve sake üretimi ve tüketiminin) vergilendirilmesi yoluyla hem vergi gelirlerinin hem de toplam gelirler içinde dolaylı vergilerin oranının artmasını sağlayabilmişlerdi. He'ye göre 1880'li yıllarda Japonya dolaylı vergilerden elde edilen gelirleri uzun vadeli kredilere dönüştürüp ekonomik büyümeyi ve sanayileşmeyi finanse edebilmişken, Çin dolaylı vergilerden elde edilen gelirleri merkezi olarak yönetip ekonomik büyümenin

finansmanı yönünde kullanmamıştı. He bu farklılığı Japonya’da modern mali devlete geçişin gerçekleşmesi, Çin’de ise gerçekleşmemesi olarak yorumlamıştır. Ancak bu fark yapısal bir gecikme veya kurumsal yapının zafiyetinden çok, iki imparatorluk siyasi elitlerinin farklı politikaları tercih etmelerinden kaynaklanmaktaydı. Her ne kadar He’nin çalışmasında ele alınmamış olmakla birlikte ekonominin ticarileşmesi ve dolaylı vergilerin sanayileşme ve iktisadi büyüme için kullanılabilmiş olması bakımından 19. yüzyıl sonları Rusya İmparatorluğu’nun da, eğer He’nin taksonomisini dikkate alırsak, “geleneksel mali devletten” “modern mali devlete” geçişi başarıyla gerçekleştirebilmiş politik sistemler grubuna dahil edilmesi gerekmektedir.(Crisp, 1976c)

Wenkai He’nin “modern mali devlet” tanımlamasının doğurduğu sorunlar arasında bir üçüncü noktayı da doğrudan vergilerin tartışmaya hiç dahil edilmemesi oluşturmaktadır. Avrupa ülkelerinde bir yandan dolaylı vergilerin bütçe gelirleri içindeki payı 18. yüzyılda, 19. yüzyıla göre daha büyük bir ağırlığa sahipti (Peters, 1991), diğer yandan da 19. yüzyılda özellikle yüzyılın son yıllarından itibaren doğrudan vergiler ve bu vergiler içinde özellikle kurumlar gelir vergisi vergi sisteminin önemi ve ağırlığı gittikçe artan bir unsur haline gelmişti.(Neal, 2010) Yine ayrıca, doğrudan vergiler ekonomik büyümenin ve sanayileşmenin finansmanı açısından gerek Avrupa ülkelerinde, gerekse Rusya ve Japonya’da 20. yüzyılın başından itibaren gittikçe artan oranda önem kazanmıştı.

Wenkai He’nin “modern mali devletin” tanımlanmasına yönelik önerdiği çerçeveye ilişkin yukarıdaki kısa tartışma ve düşülen şerhler bu tanımlamanın üç noktada esnetilmesi gerektiğine işaret etmektedir. Bunlardan birincisini vergi tahsilinin merkezileştirilmesi konusunda merkezi ve adem-i merkezi kurumsal yapıları ve idari pratikleri bünyesinde barındıracak bir “modern kamu maliyesi” kavramına duyulan ihtiyaç oluşturmaktadır. İltizam sisteminin, yani vergi tahsilinin özel şahıslar aracılığıyla sürdürülmesinin farklı biçimlerinin pekala vergi gelirlerinin merkezi denetimini mümkün kılan bir idari yöntem olduğu bir başka çalışmamda ortaya konulmuştu.(Özbek, 2018) 19. yüzyıl boyunca Osmanlı hükümetleri vergi tahsilatını iltizam sistemi yoluyla özel girişimcilere havale etmiş olmakla birlikte, tahsilatın denetlenmesi ve gelirlerin merkezi hazineye aktarılması noktalarında önemli kazanımlar elde etmişti. Vergi tahsilatının üçüncü şahıslara devredilmesi basitçe devletin kapasitesinin sınırlı olmasının ötesinde bir yandan tahsilattaki risk faktörlerinin üçüncü şahıslarla paylaşılmasını mümkün kılmakta ve böylece, ve hatta daha da önemli olarak, vergi kaynaklarının vilayet ve kazalarda müteşebbis bir zümreyle paylaşılması suretiyle siyasi rejimin geniş bir ittifak sistemi üzerinde temellendirilmesi imkanı oluşturulmaktaydı. İkinci noktayı doğrudan vergileri de tartışmaya dahil edecek bir kavramsal çerçeve yönünde esneme ihtiyacı oluşturmaktadır. Üçüncü noktayı ise “modern mali devlete” atfedilen özelliklerin her biri için bir eşik belirlemenin (eşiğin bir tarafı geleneksel mali devlet diğer tarafı

modern mali devlet) tarihsel olarak imkansızlığı oluşturmaktadır. 19. yüzyıl devletlerinin her birinin, dünyanın hangi bölgesinde olduklarından bağımsız olarak, mali merkezileşme, ekonomik büyümeye kaldıraç olarak para, banka ve kredi sistemlerinin devreye sokulması ve iç ve dış kamu borçlanmasının yönetimi gibi alanların her birinde sayısız yapısal kısıtlar ve iç ve dış politik sorunlarla karşı karşıya bulunmaktaydılar. Bütün farklılıklarına rağmen 19. yüzyıl siyasal yapılanmalarının modern yönetim tarzı, kamu maliyesinin karmaşık kurumsal yapıları ve bunlara karşılık gelen idari pratikler kümesi bakımlarından ortak, eş zamanlı bir idari ve mali teknolojiler kümesi ve yönetim dili ve grameri ile hareket ettiklerinin teslim edilmesi gerekmektedir. Bölgeler veya ülkeler arasındaki niceliksel farklılıkların bir eşik etrafında belirlenen niteliksel farklılıklar olarak soyutlanıp kavramsallaştırılmasının, küresel kapitalizmin bütünleşik oluşumunun ve ona tekabül eden mali-siyasi-kurumsal oluşumların ortak ve esnek bir kavramsal çerçevede analiz edilmesini zorlaştıracığı açıktır.

Ekonominin yapısal özellikleri, parasallaşma ve ticarileşmenin derecesi, doğrudan ve dolaylı vergilerin vergi sistemi içindeki yeri, vergi tahsil kurum ve pratikleri ve vergilerin merkezi hazineye aktarılmasının kurumsal biçimleri, kamu harcamalarının farklı kalemler arasındaki dağılımı, gelirlerin ne ölçüde uzun vadeli yatırım kredileri olarak kullanılabilirdiği, iç ve dış borçlanmanın koşulları ve kurumsal mekanizmaları gibi açılardan bakıldığında 19. yüzyıl devletleri ve toplumları arasında bu başlıkların her biri açısından önemli farklılıklar bulunmaktaydı. Bu farklılıklar yalnızca Osmanlı İmparatorluğu ile Avrupa ülkeleri veya Osmanlı ile Rusya, Japonya veya Çin arasında değil, Avrupa ülkelerinin kendi aralarında da gözlenmekteydi. Burada önemli olan nokta tartışmada esas alınacak modern kamu maliyesi ve modern mali devlet tanımlamalarının bütün bu tarihsel farklılıkları kapsayacak bir soyutlama düzeyine haiz olması gerektiğidir. Toparlamak gerekirse, bu çalışmada Wenkai He'nin önerdiği kavramsal çerçevenin karşılaştırmalı bir yaklaşım için sunmuş olduğu teknik imkânlar göz ardı edilmemekle birlikte, modern mali devlet veya ona tekabül eden modern kamu maliyesi kavramlarını Bartolome tarafından önerilen son derece esnek bir çerçevede, yani mali devlet, mali rejim veya mali sistem kavramlarını birbirinin yerine kolayca geçecek şekilde kullanılacaktır. Bu tercihin yerel tarihsel dinamiklerin ve politik konjonktürlerin analize dahil edilebilmesini kolaylaştırdığı, modern mali sistemlerin oluşması bakımından tekil olanla bütünü ilişkisinin kurulmasını herhangi bir özcülüğe düşmeden mümkün kılabildiği vurgulanmalıdır. Bu çalışma, küresel ölçekte tarihsel deneyim çeşitliğini kuşatabilecek kavramsal esnekliği öngören yaklaşımların daha isabetli olduğu tespitini esas almaktadır.

### 3. Osmanlı Maliyesi ve Ekonomisi: Kuşbakışı bir Çerçeve

Osmanlı merkez yöneticileri, karşı karşıya kaldıkları siyasi, toplumsal ve iktisadi sorunlara rağmen mali alanda 19. yüzyıl boyunca önemli kazanımlar elde ettiler ve merkezi hazinenin gelirlerini kayda değer ölçüde artırdılar. 1770'lerin sonlarından Tanzimat'ın ilanına kadar geçen yarım yüzyıllık süreçte dağınık bir görünüm sergileyen gelirler idaresinin tek bütçe sisteminde birleştirilmesi, vergi sisteminin basitleştirilmesi, esham ve kaime gibi kısa ve orta vadeli yeni iç borçlanma araçlarının devreye sokulması ve benzeri konularda önemli adımlar atıldı ve merkez ve taşra maliyesinin kurumsal yapılanmasında radikal dönüşümler gerçekleştirildi. Tanzimat'ın ilanıyla birlikte bu uygulamalar daha da genişletildi ve derinleştirildi. Vergi, para ve kredi, ve iç ve dış borçlanma alanlarında kalıcı kurumsal yapıların oluşması için çaba sarf edildi. Bütün bu çabaların semeresi merkezi hazine gelirlerinin artışında açıkça görüldü. Örneğin, merkezin gelirleri 1560-1780 yılları arasında aşağı yukarı sabit bir çizgide seyretmişken, 1780'den Birinci Dünya Savaşı'na kadar geçen süreçte on beş kat arttı.(Karaman and Pamuk, 2010: 594) Tanzimat sonrasında 1841/42 mali yılından 1911/12 yılına kadar geçen yetmiş yıllık süreçte ise söz konusu gelirler nominal olarak beş, paranın değer kaybı dikkate alındığında ise üç kat arttı.(Güran, 2003; Pamuk, 2001) Ülke ekonomisinin ölçeğinin küçük ve büyüme oranlarının sınırlı oluşu, uluslararası ticaret anlaşmalarının çerçevesini belirlediği kısıtlı ortamda gümrük ve diğer dolaylı vergi araçlarından yeterli ölçüde yararlanılamaması gibi koşullar ve 1877-778 Osmanlı-Rus savaşında kaybedilen verimli topraklar ve nüfus dikkate alındığında, merkezi hazine gelirlerindeki söz konusu artış önemli bir başarı olarak değerlendirilmelidir. Bütün sınırlılıklarına rağmen Tanzimat reformları, idari ve askeri alanlardaki yeni düzenlemeler ve oluşumlar, ulaşım ve haberleşme alanlarındaki yatırımlar, eğitim, sağlık ve sosyal politika alanlarında atılan adımlar merkezi hazine gelirlerindeki söz konusu artışla gerçekleştirilebilmişti.

Mali merkezileşmeye ilişkin bu başarıya rağmen Osmanlı maliyesi ve ekonomisinin, dönemin diğer ülkeleriyle karşılaştırıldığında, önemli yapısal sorunlarla karşı karşıya bulunduğu gerçeğini gizlememelidir. Fuad Paşa'nın Osmanlı, İngiltere ve Fransa maliyelerine ilişkin 1861 tarihli değerlendirmesi Osmanlı maliyesinin Avrupa perspektifi içine oturtulması bakımından fikir verecek niteliktedir. Fuad Paşa, Osmanlı'da kişi başına yaklaşık 45 kuruş vergi toplanabilirken Fransa'da bu rakamın 250 kuruş, İngiltere'de ise 300 kuruştan daha yüksek olduğunu ifade etmekteydi.(Şener, 1990: 201-202) Güvenilir istatistiki verilere dayanmamakla birlikte Fuad Paşa'nın bu rakamlarının maliyenin gerçek durumunu büyük oranda yansıttığı söylenebilir. Osmanlı Devleti'nin 1844 yılında kişi başına bütçe gelirleri 17 kuruş iken bu rakam 1867'de 40, 1872-74'de 55 ve 1881-93 döneminde 62 kuruşa yükselmişti.(Özbek, 2015) Rusya Maliye Bakanı Sergei Witte de 1898 yılında Nicholas II'ye sunduğu bir raporda Fuad Paşa'nın

karşılaştırmasına benzer bir yaklaşımla Rusya maliyesini Avrupa perspektifi içine oturtmaya çalışmıştı. Witte'nin raporuna göre 38 milyon nüfusa sahip olan Fransa 1,260 milyon, 43 milyon nüfuslu Avusturya 1,100 milyon ruble bütçeye sahipti. Rusya ise 127 milyonluk nüfusuyla 1,400 milyon rublelik bir bütçeye sahipti. Bu verilere göre Rusya kişi başına 11 ruble gelir elde edebilirken, Avusturya 25, Fransa 33 ruble gelir elde edebilmekteydi.(Waldron, 2006: 468) Kabaca da olsa bu veriler vergi toplayabilme kapasitesi bakımından Tanzimat sonrası Osmanlı Devleti'nin elde edilen bütün ilerlemelere rağmen İngiltere, Fransa bir yana Avusturya ve Rusya imparatorluklarının bile bir hayli gerisinde olduğu konusunda açık bir fikir vermektedir. Kişi başına elde edilen gelirlerin düşük olmasının yanı sıra Osmanlı nüfusunun görece azlığı da Osmanlı İmparatorluğu'nun toplam bütçe gelirlerinin görece önemli ölçüde sınırlı kalmasına yol açmaktaydı.

Osmanlı ekonomisinin büyüklüğü de (gayrisafi hasıla) diğer ekonomilerle karşılaştırıldığında son derece cılız bir görünüm sergilemekteydi. Osmanlı gayrisafi hasılası 1870 yılında Almanya ve Fransa'nın üçte biri oranındaydı. 1913 yılına gelindiğinde ise Fransa ve Almanya ekonomisi Osmanlı'nın sırasıyla yaklaşık beş ve on katına ulaşmıştı. Rusya İmparatorluğu gayrisafi hasılası ise 1913 yılında Osmanlı'nın on altı katı büyüklüğündeydi. Japonya gayrisafi hasılası Osmanlı'nın 1870 yılında iki katı, 1913 yılında 3,5 katı civarındaydı. 1820, 1870 ve 1913 yıllarında Çin gayrisafi hasılası da Osmanlı'nın sırasıyla 4, 25 ve 36 katı büyüklüğündeydi. Kuşkusuz toplam bütçe gelirlerinde olduğu gibi gayrisafi hasıla verileri de söz konusu imparatorlukların nüfus büyüklükleriyle doğrudan orantılıdır. 1890'lar itibariyle Osmanlı İmparatorluğu'nun nüfusu yaklaşık 28 milyon civarında iken Rusya'nın nüfusu 127 milyon, Avusturya'nın nüfusu ise 43 milyon idi. Osmanlı'nın aksine Rusya'nın yüzyılın sonlarına doğru sınırlarının gittikçe genişliyor olması nüfus rakamlarının daha da büyümesine yol açmaktaydı. Örneğin Rusya İmparatorluğu'nun nüfusu 1870 yılında 88, 1913 yılında ise 156 milyon civarındaydı. Çin İmparatorluğu'nun nüfusu ise 1870 yılında 358 milyon, 1913 yılında ise 437 milyon mertebesindeydi. Bu nedenle kişi başına gayrisafi hasıla söz konusu ekonomilerin nitelikleri hakkında daha iyi fikir verebilir. 1913 yılı itibariyle Rusya, Çin ve Avusturya imparatorluklarının kişi başı gayrisafi hasılları Osmanlı İmparatorluğu'nun 1,5; 1,2 ve 2 katı büyüklüğündeydi. Fransa ve Almanya kişi başı gayrisafi hasılları ise Osmanlı'nın yaklaşık üçer katıydı.(V. Eldem, 1994b: 224; Pamuk, 2006: 819; Quataert, 1993; Maddison Historical Statistics, 2020)

Osmanlı İmparatorluğu'nda gerek kişi başına gerek toplam bütçe gelirlerindeki görece düşük rakamlar kuşkusuz merkezi hükümetin vergi ve gelir kaynaklarından yeteri kadar faydalanamamasının bir sonucuydu. Ancak vergi tahsilatında verimliliğin artırılmasının sınırları vardı ve asıl sorun Osmanlı ekonomisinin yapısal özelliklerinden kaynaklanmaktaydı. Osmanlı ekonomisi her şeyden önce büyük ölçüde geçimlik üretime dayanan tarımsal bir nitelik

taşıymaktaydı. Osmanlı milli gelirinin sektörlere göre dağılımı konusunda güvenilir ve kapsamlı istatistikî verilere sahip değiliz. Bununla birlikte Vedat Eldem derleyebildiği sınırlı verilere dayanarak 1907, 1913 ve 1914 yılları için imalat sanayii, inşaat ve madencilğin milli gelir içindeki toplam payını sırasıyla %13, %15 ve %12 olarak hesaplamıştır. İmalat sanayiinin milli gelir içindeki payını ise aynı yıllar için sırasıyla %10, %11 ve %10 olarak göstermiştir.(V. Eldem, 1994b: 224) Donald Quataert ise özellikle 19. yüzyıl için elimizdeki verilerin milli gelirin sektörlere göre dağılımını hesaplamak için yeterli olmadığını vurgulamakla birlikte imalat sanayinin payının %10'ların çok ötesinde olması gerektiğinin altını çizmiştir.(Quataert, 1993; Pamuk, 2006) Quataert'ın iyimser tahminlerinde kırsal kesimde kadın ve çocuk emeğine dayanan ve el tezgâhlarında yürütülen bir tür “ön-sanayileşmenin” yaygınlaşmasına dikkat çekmek istemesinin payı vardır. Ancak bu tarz bir mamul mallar üretiminin katma değeri yüksek bir sanayileşmeye tekabül etmediği de açıktır.

Ekonominin söz konusu yapısal özelliklerine rağmen Tanzimat sonrası dönemde vergi gelirlerinin önemli ölçüde arttığına yukarıda değinmiştik. Şevket Pamuk'un hesaplamalarına göre 19. yüzyıl boyunca vergi gelirleri nominal olarak artmakla kalmamış, vergi gelirlerinin gayrisafi hasılaya oranında da önemli artış gerçekleşmiştir. Bu oran 1840-42 mali yılında %4,3 iken, 1880-82 yılına %10, 1913-14 yılında ise %11,7 olarak hesaplanmıştır.(Pamuk, 2006: 819) Tanzimat'ın başlangıcından İkinci Abdülhamid döneminin sonuna kadar söz konusu oran yaklaşık 2,5 kat artmıştır. Vergi gelirlerindeki gerek nominal ve reel gerekse gayrisafi hasılaya oranla artış nasıl sağlanmıştır? Vergi gelirlerindeki söz konusu artışın arkasında kuşkusuz ekonomik, sosyal ve politik bir çok etken bulunmaktadır. Tarımsal üretim ve dış ticaret hacmindeki artışın, nakdi vergilendirmelerin yaygınlaşmasının, bürokratik etkinlikteki gelişmelerin bütçe gelirlerindeki söz konusu artışta kuşkusuz payı olmuştur.(Güran, 2003) Bununla birlikte ekonominin tarımsal niteliği, tarımda küçük ölçekli geçimlik üretimin yaygınlığı, büyümenin sınırlı oluşu gibi faktörlerin geçerli olduğu ortamda vergi gelirlerindeki artışta iki temel etkenin daha belirleyici olduğu düşünülebilir. Bunlardan birincisini İkinci Mahmud döneminden itibaren hayata geçirilen idari merkezileşme oluşturmaktadır. Siyasi alanda taşra ayanlarının gücünün kırılması, 1864 ve özellikle 1876 yıllarından itibaren vilayet teşkilatının oturtulmuş olması, vergi tahsilatına ilişkin idari reformlar ve merkezin taşra maliyesi üzerindeki kontrol imkanının artması gibi faktörler merkezin gelirlerinin artırılmasında önemli rol oynamıştır. Ne var ki söz konusu artışın ne kadarının yerel unsurlara kaptırılan payın merkeze aktarılması ve ne kadarının mükellefler üzerindeki vergi yükünün artırılması yoluyla gerçekleştiğini hesaplama imkanına sahip değiliz. Ancak toprak kayıpları nedeniyle nüfusun önemli ölçüde azaldığı, tarımsal üretim tekniğinin gelişmediği veya son derece sınırlı geliştiği ve modern bir sanayileşmeden bahsetmenin mümkün

olmadığı bir iktisadi yapıda, taşra ayanları gibi yerel siyasi bir gücün varlığından bahsetmenin imkanının da kalmadığı 1860'lar ve 1880'ler sonrasında, vergi gelirlerini artırmanın yegane yolunun tarımsal üreticiler üzerindeki yükün artırılması olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.(Özbek, 2015) Osmanlı İmparatorluğu'nda vergi gelirlerindeki söz konusu artışın sosyal ve politik maliyeti rejimin meşruiyeti ve bekası bakımından tahripkar olmuştur.(İnalçık, 1943, 1973a; Özbek, 2012)

Avrupa ülkelerinde ise 19. yüzyıl boyunca farklı bir gelişme yaşanmıştır. Genel bir eğilim olarak birçok Avrupa ülkesinde 1850'lerden 1900'lere kadar merkezi hükümet gelirleri gayrisafi hasılaya oranla azalma eğilimi göstermiştir.(Cardoso and Lains, 2010: 18) Bununla birlikte Almanya, Fransa, İngiltere ve hatta ABD gibi ülkelerde sanayileşme ve ekonominin olağanüstü büyüme oranları vergi gelirlerinin önemli ölçüde artmasını mümkün kılmıştır.(Daunton, 2007; Brownlee, 2004) Ölçeği farklı olmakla birlikte Rusya'da da gelişmenin benzer bir seyir izlediği söylenebilir. Rusya'da 1883-87 yılları ile 1897-1901 yılları arasında gayrisafi hasıla %16 oranında artış göstermiştir.(Gregory, 1982: 73) Rus ekonomisinin bu büyümesi büyük oranda sanai üretimdeki artışla gerçekleşmiştir. Büyüyen ekonomi imparatorluk gelirlerinin de kayda değer ölçüde artışı mümkün kılmıştır. Rusya İmparatorluğu'nda merkezi hükümetin gelirleri 1855 yılından 1913 yılına kadar 16 kat artmıştır.(Kotsonis, 2014b: 238) İlerde daha ayrıntılı bir şekilde değinileceği üzere bu artış, Osmanlı'dan bütünüyle farklı olarak, tarımsal ekonominin ve köylülüğün vergilendirilmesi yoluyla değil, kent ekonomisinin, sanayinin ve ticaretin vergilendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

#### 4. İmparatorluklar ve Kamu Maliyesi: Osmanlı ve Rusya İmparatorluklarına Çapraz Bakışlar

Bir önceki bölümde 19. yüzyıl Osmanlı ekonomisi ve maliyesini yapısal özellikleri ve ölçeği itibariyle karşılaştırmalı bir perspektif içine oturtmak üzere kuşbakışı bir çerçeve sunulmuştu. Bu bölümde ise Osmanlı kamu maliyesinin yapısal özelliklerine ilişkin daha ayrıntılı bir tablo oluşturulmaya çalışılacaktır. Bu değerlendirmede 19. yüzyıl Osmanlı maliyesi ağırlıklı olarak Rusya İmparatorluğu örneğiyle karşılaştırılacaktır. Bölümün sonlarına doğru Japonya ve Çin örnekleri de daha sınırlı bir çerçevede tartışmaya dahil edilecektir. Buradaki amaç, “modernleşen imparatorluklar” veya “modernleşen toplumlar” kavramlarıyla genellikle “modern ulusal devlet” kategorisinden farklı bir oluşum olarak etiketlenen ve Avrupa anlatısının dışında ve/veya küresel kapitalizmin çerperinde konumlandırılan imparatorluk mali-politik yapılarının modern mali devlet ve modern kamu maliyesine ilişkin önceki bölümlerde yürütülen kavramsal tartışmalar ışığında

değerlendirilmesidir. Bu tartışmayla bir yandan Osmanlı kamu maliyesi kurum ve pratiklerinin, özellikle Rusya örneği olmak üzere dönemin diğer örnekleriyle benzerlikleri ve farklılıklarını belirginleştirmeye çalışılacaktır. Diğer yandan da 19. yüzyıl “imparatorluk mali sistemlerinin” küresel kapitalizmin sunduğu kurumsal-idari teknolojiler ve mali-politik yönetim dil ve grameri bakımlarından ayrı bir kategori oluşturmadıklarının altı çizilecektir. Aşağıda bu değerlendirme iki başlık altında yürütülecektir. Bunlardan birincisini vergi sisteminin yapısal özellikleri, ikincisini de merkezi hükümetin vergi ve kamu borçlanması yoluyla elde ettiği gelirleri ekonomik büyümenin sağlanması yönünde seferber edecek kurum ve pratiklere tahvil edip edemediği oluşturmaktadır.

#### *4.1. Osmanlı ve Rusya Vergi Sistemlerinin Yapısal Özellikleri:*

Tanzimat sonrası Osmanlı vergi rejiminin ayırt edici özelliğinin öncelikle dolaylı vergilerin bütçe gelirleri içindeki payının son derece sınırlı oluşu ve bununla bağlantılı olarak tarımsal ekonomi ve köylülük üzerine yüklenen vergilerin merkezi bütçe gelirleri içindeki ağırlığı olduğu ifade edilmişti. Gerçekten de sabit oranlı doğrudan bir ürün vergisi olan aşarın arazi vergisine dönüştürülmesi yönünde öneriler ve bu doğrultuda küçük ölçekli denemeler gerçekleştirilmiş olmakla birlikte İmparatorluğun son yıllarına kadar aşar vergisinin bütçe gelirleri içindeki payı hiçbir zaman %20'nin altına düşmemiş ve bu oran genellikle %20 ila %30 arasında seyretmiştir. Kuşkusuz bu durum yukarıda da işaret edildiği üzere Osmanlı İmparatorluğu'nda ekonominin tarımsal niteliği, sınai üretimin ve ticarileşmenin son derece sınırlı oluşuyla ilişkiliydi. (Özbek, 1998)

Rusya İmparatorluğu ise köylülüğün nüfus içindeki oranı bakımından Osmanlı İmparatorluğu'na benzemekle birlikte tarımsal ekonominin vergilendirilmesi ve köylülük üzerindeki vergi yükü bakımından önemli farklılıklar barındırmaktaydı. 1857 yılında 32 milyon olan kırsal nüfus, 1914-17 aralığında 90 milyonun üzerine çıkmıştı. İmparatorluğun Ukrayna, Belarusya ve Baltık bölgelerine genişlemesiyle birlikte 1917 yılı itibarıyla %80-90'ı köylüler olmak üzere toplam nüfus 172 milyona ulaşmıştı. (Moon, 2009: 374) Kuşkusuz tarımsal nüfus oranının bu kadar yüksek olduğu bir toplumda merkezin gelirlerinin, Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğu gibi ağırlıklı olarak tarımsal üretimin ve köylülüğün vergilendirilmesinden kaynaklanması beklenebilir. Tarımsal nüfusun söz konusu oranı ve sanayileşmenin bazı Avrupa ülkelerine göre sınırlı oluşu Rusya'nın Osmanlı İmparatorluğu'yla aynı kefeye konulmasını kolaylaştırmıştır. Bu yaklaşımda her iki toplumun sorunlu bir kavramsallaştırma olduğunu düşündüğümüz “çok uluslu modernleşen imparatorluklar” olarak kategorize edilmesinin önemli payı olmuştur. Ancak Rusya kamu maliyesi, tarımsal ekonominin vergilendirilmesine yönelik kurum ve pratikler ve kırsal nüfusun



sırtındaki vergi yükü bakımından, Osmanlı kamu maliyesi sisteminden önemli farklılıklar barındırmaktaydı.

Osmanlı İmparatorluğu'nda tarımsal ekonominin ve köylülüğün vergilendirilmesi açısından 18. ve 19. yüzyıllar boyunca önemli değişimlerin gerçekleştiğini söylemek zordur. Kuşkusuz tımar sisteminin dönüşümü, 18. yüzyıl boyunca iltizam ve mukataa sistemlerinin yerleşmesi ve en nihayetinde Tanzimat'la birlikte iltizam birimlerinin sancak, kaza ve köy düzeyinde küçültülmesi ve bu vergi birimleri üzerinde merkezi denetimin artırılması gibi önemli dönüşümler gerçekleşmişti. Yine sınırlı da olsa emaneten idare usulü gibi verginin doğrudan kamu personeli ve kurumları aracılığıyla tahsil edilmesi olarak yorumlanabilecek yöntemler yerleşmeye başlamış ve iltizamın varlığını devam ettirdiği çoğu durumda da vergi ihale ve tahsil yöntemlerinde merkezin denetimini artıracak yöntemler uygulamaya konulmuştu. Ancak bütün bu dönüşümlere rağmen tarımsal üreticilerin vergi mükellefiyetlerinde aşar ve ağnamin yanı sıra savaş gibi olağanüstü dönemlerde uygulamaya konulan ancak kalıcı nitelik kazanan çeşitli vergilerden oluşan bir paket İmparatorluğun son yıllarına kadar varlığını korumuştur. İltizam sistemine ilişkin düzenlemeler bir kenara bırakıldığında Tanzimat'la birlikte tarımsal üreticiler açısından dağınık vergilerin “vergi” veya “ancemaatin vergi” başlığı altında toplanıp uygulamanın basitleştirilmesinden başka önemli bir adım atılmamıştır.(Akkuş, 2017) Köylülük açısından önemli bir dönüşümü, 1897 yılında gündeme getirilen aşar vergisinin, arazinin büyüklüğüne göre belirlenecek bir tür arazi vergisine dönüştürülmesi ve küçük tarımsal üreticilerin emlak vergisi olarak değerlendirilen ancemaatin vergiden muaf tutulması önerisi oluşturabilirdi. Bilindiği üzere aşar vergisi üretimin küçük ölçekli geçimlik olup olmamasından bağımsız olarak ve üretimden elde edilen mahsul veya gelir dikkate alınmadan, bütün üreticilere aynı oranda bir vergi yükü getirmekteydi. Ancak, aşar vergisinin arazi vergisine dönüştürülmesine yönelik fikirler 1897 sonrasında sınırlı bir şekilde Vilayat-ı Sitte ve Rumeli'nin bazı köylerinde deneme olarak uygulanmış, ancak bu girişimler kısa sürede gündemden düşürülmüştü.(Özbek, 2015)

Rusya İmparatorluğu'nda ise tarımsal üretimin ve köylülüğün vergilendirilmesi bakımından kamu maliyesi ve vergi sisteminin yapısını temelden etkileyecek önemli dönüşümler uzun bir süre zarfına yayılmak suretiyle gerçekleşmiştir. Rusya'da 17. yüzyılın ortaları itibarıyla tarımsal üretimin vergilendirilmesinde arazi birim olmaktan çıkmış ve çiftçi hanesi esas alınmaya başlanmıştır. Vergiden kaçınmak üzere geniş köylü hanelerinin oluşması eğilimine karşı Büyük Petro döneminde 1719-1724 yılları arasında hane vergisi yerine “şahıs vergisi” ihdas edilmişti.(Waldron, 2006: 482-83) Şahıs vergisinin bütçe gelirleri içindeki payı 19. yüzyıl boyunca azalmış ve 1861 yılında serflikin kaldırılması sonrasında yaşanan tarımsal krizler ve köylülüğün gittikçe artan hoşnutsuzluğu üzerine bu vergi 1870-1890 yılları arasında uygulamadan bütünüyle

kaldırılmıştı.(Bowman, 1993: 257) Bununla birlikte 1886 yılında öncelikle Avrupa Rusya'sında olmak üzere “devlet arazi vergisi” ihdas edilmiştir. Her ne kadar bu verginin oranının arazinin değerine göre belirlenmesi planlanmışsa da, pratik nedenlerle önceki şahıs vergisi oranlarına bağlı kalınmıştır. Şahıs vergisi varlığını “devlet arazi vergisi” adı altında devam ettirmiştir. Bu yeni verginin tarh ve tahsilatında ise aşağı yukarı 1917 yılına kadar kolektif sorumluluk ilkesi uygulanmıştır. (Kotsonis, 2014a: 251-53) Rusya'da merkezi hükümet tarafından köylülük üzerine tarh edilen ve farklı biçimler altında 19. yüzyıl boyunca varlığını sürdüren söz konusu doğrudan vergilerin Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrasında uygulanmaya başlanan ve İkinci Meşrutiyet yıllarına kadar varlığını sürdüren ancemaatin vergiye benzerlik gösterdiğini söyleyebiliriz.(Akkuş, 2017) Ancak Rusya'nın Osmanlı İmparatorluğu'ndan önemli bir farkını, doğrudan ürün vergisi olan aşar vergisi gibi bir uygulamanın yokluğu oluşturmaktaydı.

Rusya köylülüğü üzerindeki vergi yükü kuşkusuz merkezi hükümetin talep ettiği şahıs veya arazi vergisinden ibaret değildi. Köylüler yerel yönetimlere de (zemstvo) vergi ödemekle mükellefler ve 1886 sonrasında arazi üzerine tarh edilen söz konusu yerel vergiler zemstvo yönetimlerinin en önemli gelir kaynağını oluşturmaktaydı.(Kotsonis, 2014a: 240, 246) Ancak yerel yönetimlerin mali kaynakları son derece sınırlıydı ve mali açıdan merkezi hükümetin denetiminden bağımsız davranabilme imkanları yoktu. 1907-1917 yılları arasında Duma üyesi olarak görev yapan Andrew Shingarev'in ifade ettiği üzere Rusya Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında yerel bütçeler açısından en alt sıralarda yer almaktaydı.(Pares, 1928) Shingarev'in rakamlarına göre Paris, New York ve Londra belediyeleri bütün Rusya kentlerinin bütçe toplamlarından daha büyük gelire sahipti.(Shingarev, 1912) Duma'da Anayasal Demokrat (Kadet) partinin üyesi olarak kapsamlı bir yerel yönetimler maliye reformu önerisi hazırlayan Shingarev'e göre daha da önemli olan sorunu zemstvo yönetimlerinin topladıkları vergileri büyük oranda merkezi hükümete aktarmak zorunda bırakılmaları oluşturmaktaydı. Shingarev, raporunda yerel yönetimler tarafından tahsil edilen doğrudan vergilerin yerel yönetimlerin tasarrufuna bırakılmasını ve ayrıca merkezi bütçeden yerel yönetimler için önemli miktarda tahsisat ayrılmasını önermekteydi. Rusya'da zemstvo yönetimleri tarafından köylülüğün omuzlarına yüklenen söz konusu doğrudan vergilerin oranı ne yazık ki bilinmiyor. Bu nedenle Rusya köylülüğü üzerindeki toplam vergi yükünün istatistiki olarak sağlıklı bir biçimde hesaplanması imkan dahilinde bulunmuyor. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise Tanzimat sonrası dönemde mahalli idarelerin mali özerklikten bütünüyle uzak olduğu söylenebilir. Cari işlemlerde vilayet yönetimleri elde edilen gelirleri yerel ihtiyaçlar için harcama yetkisine sahipti, ancak bu harcamalar havale sistemi aracılığıyla bütünüyle merkezin icazeti çerçevesinde gerçekleştirilebilirdi. Ayrıca bütçe planlamaları

çerçevesinde yerel yönetimlerin ve nezaretlerin yerel şubelerinin harcama bütçesi içindeki payları zaten önceden sınırlanmış bulunmaktaydı.(Akkuş, 2013, 2011)

Osmanlı köylüsünün, öncelikle merkezi hükümete ödenen aşar ve ağnam vergisi ve bir o kadar önemli olmak üzere yerel güç unsurları tarafından çifte vergilendirilmeye tabi tutulmaları nedeniyle son derece ağır bir vergi yükünü omuzlamış olduğunun altını birden çok kez çizmiş bulunmaktayız. Rusya İmparatorluğu'nda da köylülük üzerindeki vergi yükünün 19. yüzyıl boyunca özellikle yüzyılın ortalarından itibaren gittikçe arttığı görüşü hem dönemin siyasetçileri arasında yaygındı hem de bu görüş resmi Sovyet tarihçiliği tarafından kati surette benimsenmişti. Ancak Rusya iktisat tarihçileri arasında köylülüğün sırtındaki vergi yükünün sanıldığı kadar fazla olmadığı yönünde yeni eleştirel bir perspektif son yıllarda ağırlık kazanmıştır. Örneğin Yanni Kotsonis, 1913 yılı itibariyle merkezi bütçe gelirleri içinde köylülüğün ödediği doğrudan vergilerin payını %1 olarak hesaplamıştır. Votka tekeli ve demiryolu işletme gelirleri bütçe rakamlarından çıkartılarak hesaplandığında ise köylülüğün ödediği doğrudan vergi yükü en fazla %2 olarak belirlemektedir.(Kotsonis, 2014a)

Osmanlı İmparatorluğu'nda ise doğrudan vergi olarak değerlendirilmesi gereken aşar vergisinin merkezi hükümet toplam bütçe gelirleri içindeki payının %20, hatta %25 mertebesinin altına düşmediği hatırlandığında tarımsal üretimin ve köylülüğün vergilendirilmesi açısından iki imparatorluğun önemli bir farka sahip olduğu açıklık kazanır. Kotsonis'e göre Rusya'da merkezi hükümet açısından tarımsal ekonominin ve köylülüğün vergi kaynağı olma özelliğini kaybetmiş olması iki temel gelişmeden kaynaklanmıştır. Her şeyden önce 1880'li ve 1890'lı yıllardan itibaren vergiler tarımsal üretimden ve kırsal kesimden ticaret ve kent ekonomisine son derece başarılı bir şekilde kaydırılmıştır. İkinci olarak merkezi hükümet vergi yükünü ticari faaliyetin vergilendirilmesi, kurumlar gelir vergisi ve üst gelir grubu mesleklerin vergilendirilmesi gibi kalemlere aynı başarıyla kaydırmıştı, ki bu da Rusya İmparatorluğu'nda ekonominin ticarileşmesiyle doğrudan ilişkiliydi. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise vergi yükünün kent ekonomisine, mülk ve gelir sahibi sınıfların vergilendirilmesine yönelik kalemlere kaydırılması bakımından kayda değer bir adım atıldığını söylemek zordu.(Özbek, 2010)

Rusya İmparatorluğu'nda tarımsal ekonomi ve kırsal nüfus üzerindeki vergi yükünün önemli miktarda azalmış olması kuşkusuz vergi yükünün kent nüfusu ve ticarileşmiş ekonomi üzerine kaydırıldığı anlamına gelir. Ancak aşağıda tekrar değinileceği üzere kent ekonomisi üzerine yüklenen söz konusu verginin önemli bir kısmını dolaylı vergiler oluşturmakla birlikte 1877-78 Osmanlı-Rus savaşının getirmiş olduğu devasa mali yük gelir vergisinin ihdas edilmesi konusunu Rusya siyasetinin merkezine oturtmuştur. Aslında bir tür "kurumlar gelir vergisi" patent vergisi adı altında daha 19. yüzyılın başlarından itibaren sınırlı da olsa uygulamaya

konulmuştur. 1885 yılında söz konusu patent vergisi kalıcı bir kurumlar gelir vergisi olarak yeniden yapılandırılmış ve süreç içinde bu verginin oranı ve kapsamı kademeli bir şekilde genişletilmiştir. 1898 yılından itibaren ise doktorlar, avukatlar gibi yüksek gelir grubu meslek sahiplerini kapsayan bir kişisel gelir vergisi hayata geçirilmiştir. Gelir vergisi ihdası konusu 1904 Rus-Japon savaşı sonrası dönemde Duma'da uzunca tartışılmış ancak uygulamaya dönük bir uzlaşma sağlanamamıştır. Bununla birlikte Rusya, 1906 yılı itibariyle Avrupa ülkeleri arasında en yüksek kurumlar gelir vergisi oranı uygulayan ülke olarak ön plana çıkmıştı. Daha da önemlisi Birinci Dünya Savaşı'nın doğurduğu finansal sorunların aşılması amacıyla 1916 yılında bütün toplum kesimlerini kapsayacak genel bir gelir vergisinin ihdası mümkün olabilmişti.(Bowman, 1993) Her ne kadar iktisat tarihçileri modern kişisel gelir vergisine ilişkin tartışmalarda, nüfusun %80'inini oluşturan kırsal nüfusun kapsama alınmaması gibi sorunları ön plana çıkarsalar da, gelir vergisi meselesi açısından Rusya'daki gelişmelerin Avrupa ülkelerindeki gelişmelerle benzer bir çizgide ve zamanlamada ilerlediğinin altını çizmek gerekir.(Kotsonis, 2004a, 2004b) Rusya'da 1913 yılı itibariyle, henüz Birinci Dünya Savaşı'nın doğurduğu mali sorunlar gündemde yokken ve gelir vergisi uygulaması bütün toplum kesimlerini kapsayacak şekilde genişletilmemişken, gelir ve mülkiyet üzerine ihdas edilen vergiler toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık %6,9'unu, ticari muameleler ve nakliyat üzerine ihdas edilen vergiler de toplam gelirlerin %6,7'sini oluşturmaktaydı. Bu iki rakam toplandığı zaman sanayi ve iş çevreleri ve meslek grupları üzerine yüklenmiş olan doğrudan verginin toplam bütçe gelirlerinin %13,6 gibi önemli bir oranına tekabül ettiği görülür.(Kotsonis, 2014b: 241)

Osmanlı İmparatorluğu'nda ise servetin ve gelirin vergilendirilmesi meselesinin Rusya'dan önemli farklılıklar taşıdığı ifade edilmişti. Osmanlı İmparatorluğu'nda da temettü vergisi, patent vergisi, emlak vergisi ve 1881 yılından itibaren bunlara ek olarak “şahsi vergi” gibi uygulamalar gündeme gelmişti. Ancak bu vergi kalemlerinden elde edilen gelirlerin toplam bütçe gelirleri içindeki oranı küçümsenecek bir mertebenin üzerinde görünmekle birlikte özellikle emlak vergisinin muhasebesine ilişkin önemli sorunların olduğu söylenebilir. Bütçe verilerinde örneğin 1881-82 mali yılında emlak ve akar vergisinin %11,8, 1905-6 mali yılında ise %11,56 olarak ifade edilmiştir. Temettü vergisi ve şahsi vergi kalemlerinden elde edilen gelirler 1881-82 yılı için sırasıyla %1,66 ve %0,44, 1905-6 yılı için ise %1,62 ve %3,64 olarak gösterilmiştir. Ancak söz konusu emlak vergisi kaleminin hangi oranda kentlerden toplanan emlak vergisi ve hangi oranda kırsal kesimden toplanan “an cemaatin” vergiden kaynaklandığına ilişkin bilgiye sahip değiliz. Bu veriler kent ekonomisinin ve servet ve gelirlerin vergilendirilmesi konusunda Osmanlı İmparatorluğu'nun Rusya ile karşılaştırıldığında farklı bir yapıya sahip olduğunu açıklıkla ortaya koymaktadır.(Özbek, 2010)

İki imparatorluğun vergi sistemlerindeki bir başka önemli farklılığı dolaylı vergilerin bütçe gelirleri içindeki payı oluşturmaktadır. Kotsonis'in hesaplamasına göre Rusya'da örneğin 1913 yılı itibariyle dolaylı vergiler toplam gelirlerin %80,9 gibi büyük bir oranını oluşturmaktaydı. Ayrıca aynı tarihte votka tekeline elde edilen gelir toplam bütçe gelirlerinin %30'unu oluşturmaktaydı. (Kotsonis, 2014a: 241; Babkov, 1912: 175) Oysa Osmanlı İmparatorluğu'nda gümrük vergileri dahil toplam dolaylı vergiler bütçe gelirlerinin %20'sini aşmamaktaydı. Alkollü içkiler tekeline elde edilen gelirler Japonya'da da merkezi hükümet gelirleri içinde önemli bir paya sahipti. Wenkai He'nin tespitlerine göre alkol üretiminin merkezi kontrol altına alınması ve vergilendirilmesi 1871 yılından itibaren, özellikle 1880'li ve 1890'lı yıllarda Meiji yönetiminin politik olarak riskli arazi ve mülkiyet vergilerine başvurmadan önemli miktarda gelir elde etmesini mümkün kılmıştı. (He, 2013: 110-112) Osmanlı İmparatorluğu'nda ise müskirat vergilerinden bir miktar gelir elde edilmekle birlikte bütçe gelirleri içindeki oranı Rusya ve Japonya ile karşılaştırılabilecek nitelikte değildi. Bunda kuşkusuz kültürel faktörlerin yanı sıra ekonominin ticarileşmesinin ve alkollü içki üretiminin yapısal özelliklerinin de payı vardı. Şöyle ki, örneğin Japonya'da 1880 yılı itibariyle sake üretimi en büyük imalat sektörü olma özelliğine sahipti. (He, 2013: 111-112) Osmanlı İmparatorluğu'nda ise tütün gibi tüketim maddelerinin vergilendirilmesi konusunda özellikle 1881 sonrasında Reji İdaresi'nin varlığı Osmanlı yönetiminin söz konusu ürünün üretim ve tüketim düzeyinde vergilendirilmesinden yararlanmasını imkansız kılmaktaydı.

Rusya iktisat tarihçileri tarafından da üzerinde durulduğu üzere nüfusun %80'nini kırsal kesimin oluşturduğu bir toplumsal yapıda dolaylı vergi yükünün kentsel ve kırsal nüfus arasında hangi oranlarda paylaşıldığı meselesi kuşkusuz vergi rejiminin toplumsal ve siyasal niteliğini anlamak bakımından önem taşımaktadır. Bu oranın sağlıklı bir şekilde tespit edilememesine ilişkin teknik sorun Osmanlı İmparatorluğu'ndaki bütün dolaylı tüketim vergileri için de geçerlidir. Kırsal nüfus dolaylı vergilerin ne kadarını omuzladığı sorusunun cevabı kuşkusuz kırsal nüfusun ne ölçüde ticarileşmiş tüketim kalıplarına bağlı olduğuyula ilişkilidir. Ne var ki, 19. yüzyılda dolaylı vergi yükünün Rusya'da farklı toplum kesimleri arasındaki dağılımının hesaplanmasını mümkün kılacak istatistiki veriler bulunmamaktadır. Bununla birlikte Rusya iktisat tarihçileri dolaylı vergi yükünün büyük oranda kent nüfusu tarafından yüklenildiği konusunda hemfikir görünmektedirler. Bu mutabakat basit bir kanaate dayanmaktan çok, votka tüketim miktarları ile tarımsal üretim rakamları arasında bir ilişkinin bulunmayışı, oysa sanayileşme rakamları ile votka tüketimi arasında daha doğrudan bir ilişkinin olduğu tespitine dayanmaktadır. Ayrıca bir yandan kentlerin votka tüketimi kırlara göre daha fazla iken diğer yandan da kırsal nüfus kendi votkasını devletin kontrolü dışında üretme imkanına sahipti. (Babkov, 1912)

#### *4. 2. Kamu Maliyesi Enstrümanlarının Ekonomik Büyüme için Kaldıraç Olarak Kullanılması*

Modern kamu maliyesinin ayırt edici özelliğini vergi sistemi ve kamu borçlanması yoluyla elde edilen gelirlerin uzun dönemli kredi kaldıraçlarına dönüştürülmesi suretiyle ekonominin büyümesi yönünde kullanılması oluşturmaktaydı. Modern kamu maliyesi sistemi vergi gelirlerinin merkezi hazinenin denetimine alınması ve aynı zamanda yerel ve uluslararası para piyasalarında kamu borçlanmasını mümkün kılacak bir güven ortamının oluşturulmasını gerekli kılmaktaydı. Bu kurumsal yapının bir yandan da sağlıklı bir para, banka ve kredi araçlarıyla takviye edilmesi gerekmektedir. Modern kamu maliyesinin belkemiğini oluşturan vergi rejimi, kamu borçlanma enstrümanları, istikrarlı bir para sistemi ve banka ve kredi sistemi gibi unsurlar birbirleriyle doğrudan ilişkiliydi. 19. yüzyıl Osmanlı ve Rusya imparatorlukları vergi sistemlerinin belirgin özellikleri yukarıda değerlendirilmişti. Bu bölümde ise yine Osmanlı ve Rusya örneklerinde kamu borçlanması, para sistemi, banka ve kredi sisteminin oluşumu karşılaştırmalı bir çerçevede kısaca değerlendirilecektir. Tartışma, modern mali devlet kavramı açısından belirleyici öneme sahip olan söz konusu enstrümanlar aracılığıyla elde edilen gelirlerin orta ve uzun vadede ekonomik büyümeyi mümkün kılacak yatırım kaldıraçlarına dönüştürülüp dönüştürülemediği noktasına odaklanacaktır.

Tanzimat sonrası Osmanlı İmparatorluğu'nun vergi gelirleri üzerindeki merkezi denetimin sağlanması ve nominal ve reel gelirlerin artırılması yönünde önemli kazanımlar elde ettiğine yine yukarıda değinilmişti. Osmanlı hazinesinin iç ve dış para piyasalarında borçlanma imkanlarının tarihi bu yazının sınırları içinde ele alınamayacak boyuttadır. (Kıray, 1993; Blaisdell, 1929; Birdal, 2010; Conte and Sabatini, 2014; Kiyotaki, 2005; Al, 2003) Buradaki tartışma açısından önem taşıyan özelliklerini kısaca özetlemek gerekirse, öncelikle iç ve dış borçlanma siyasi ve mali açılardan görece yüksek maliyetli olmakla birlikte Osmanlı maliyecilerinin mütemadiyen devreye soktuğu önemli enstrümanlar arasında yer aldığı vurgulanmalıdır. Kamu maliyesinin ihtiyaçları 1853-56 Kırım Savaşı'na kadar daha çok iç borçlanma yoluyla karşılanmış, bu tarihten sonra da Avrupa para piyasaları ön plana geçmiştir. 1873-76 tarihli büyük buhran sonrasında ise siyasi istikrarsızlıkların derinleşmesi sonucunda hem iç hem de dış piyasalarda borçlanmanın maliyeti ciddi ölçülerde artmıştır. Osmanlı bu dönemde diğer ülkelere göre bir hayli dezavantajlı bir konumda yer almıştır. Yüzyılın son çeyreğinde örneğin Rusya maliyecileri Avrupa para piyasalarından hayli ucuz maliyetle faydalanabilirken, borçlanma maliyeti Osmanlı maliyesinin tahammül sınırlarının çok ötesinde kalmıştır. (Crisp, 1976b) Ancak Osmanlı maliyecilerinin vergi gelirlerini artırma çabasının yanı sıra, iç ve dış borçlanma kaynaklarını da mümkün olduğu ölçüde etkin olarak kullanma gayreti içinde oldukları söylenebilir. Osmanlı

yöneticilerin iç ve dış para piyasalarında güven tesis etmekte zorlanmalarının ve buna bağlı olarak borçlanma maliyetinin yüksekliğinin Osmanlı İmparatorluğu'nun modern mali bir sistem tesis etmekten uzak olduğu anlamına gelmeyeceği vurgulanmalıdır.

Modern kamu maliyesi sistemini oluşturan kurumsal araçların uyumlu işleyişi bakımından her şeyden önce istikrarlı bir para sisteminin varlığı elzemdir. 19. yüzyıl boyunca birçok Avrupa ülkesinde ve hatta Rusya, Japonya, Çin ve Osmanlı İmparatorluğu gibi ülkelerde iç ve dış piyasalarda güven oluşturmuş çift veya tek metal (altın ve gümüş) sistemine dayanan bir para rejiminin istikrarlı bir yapıya kavuşması karmaşık ve sancılı bir seyir izlemiştir. Altın standardına dayanan tek metalli bir para sisteminin tesis edilebilmesi, iç ve dış ticaretin istikrarı, vergi gelirlerinin merkeze kayıpsız aktarılabilmesi, iç ve dış borçlanmanın düşük maliyetle yürütülebilmesi ve en önemlisi gelirlerin uzun dönemli yatırım kredilerine dönüştürülebilmesi açısından son derece belirleyici bir etkiye sahipti. Osmanlı tarihçiliğinde 19. yüzyılı para tarihi birbirini takip eden ve çoğunlukla başarısızlıkla malul deneme yanılmalardan müteşekkil bir dönemler silsilesi olarak anlatılmıştır. Oysa altın standardına dayanan istikrarlı bir para sisteminin oluşturulması sadece Osmanlı için değil, kuşkusuz farklılıklar olmakla birlikte birçok ülke için sancılı bir süreçti. Osmanlı İmparatorluğu'nda, 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyıl başlarında Rusya'yla savaşların finansmanı bağlamında bir tür iç borçlanma veya hazine bonusu niteliği taşıyan esham uygulaması kağıt para tarihinin başlangıcı olarak değerlendirilmiştir. Tanzimat dönemi boyunca basılan kağıt paralar (kaime) bir yandan tedavül aracı olmakla birlikte diğer yandan da faizli hazine tahvili niteliği taşımışlardır.(Aydın, 1998, 2002) 1863 yılında uluslararası bir ortaklık anlaşması çerçevesinde Osmanlı Bankası'nın kurulması Osmanlı para tarihi açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bir bakıma merkez bankası işlevi de gören Osmanlı Bankası altın karşılığı para basma yetkisini üstlenmiş ve para politikalarının modern bir nitelik kazanmasında önemli bir rol oynamıştır.(E. Eldem, 1994a; Clay, 2000) Para basma konusu gerek 1860'lı yılların sıkıntılı mali ortamında gerekse 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı ve Birinci Dünya Savaşı yıllarında kamu maliyesinin finansmanı açısından vergi gelirlerinin yanı sıra önemli kaynaklar arasında yer almıştır. Çoğu durumda bazı vergi kalemleri para basımına teminat olarak gösterilmiş, teminat konusunda sıklıkla dış borçlanmaya başvurulmuş, söz konusu dış borçlanmalara da yine belirli vergi kalemleri teminat gösterilmiştir.(Akyıldız, 2003; Pamuk, 1999)

19. yüzyıl Rusya'sında da para uygulamaları konusunda yaşanan zorlukların Osmanlı'yla benzerlikler taşıdığı söylenebilir.(Crisp, 1976b, 1976a) Rusya'da da para basmak çoğu durumda bir iç borçlanma enstrümanı olarak kullanılmıştı. Rusya, 1853-56 Kırım Savaşı ve 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşını büyük oranda para basarak finanse edebilmişti. Rusya Devlet Bankası'nın, her ne kadar merkezi hükümetin

doğrudan kontrolü altında olsa da, modern bir merkez bankası işlevini üstlenerek para basma yetkisini tekeline alması ancak 1897 tarihli para reformuyla mümkün olabilmıştır. Ancak Rusya'nın Osmanlı İmparatorluğu'ndan önemli farklarından birini uluslararası para piyasalarında tesis etmiş olduğu güven ve bu sayede görece kolay ve ucuz borçlanma imkanına sahip olması oluştuyordu. Bu imkan para sisteminin özellikle 1890'lardan sonra istikrarlı bir zemine oturtulmasını kolaylaştırmıştır. Borçlanma ve para basma maliyetinin yüksekliğinin yanı sıra Osmanlı İmparatorluğu'nun gümüş sikkeleri tedavülden kaldırıp tek-metalli altın para sistemine geçemeyişi, gümüşün uluslararası değerindeki düşüşlerden olumsuz etkilenmesine yol açmıştır.(Pamuk, 2000: 218) Rusya İmparatorluğu ise 1897-99 yıllarında altın standardına geçişi başarılı bir şekilde tamamlamıştı.(Crisp, 1976b: 99)

Rusya'nın Osmanlı İmparatorluğu'ndan bir diğer önemli farkını kredi mekanizmalarının varlığı ve sağlıklı işleyişi oluşturmaktaydı. Devlet Bankası'nın 1897 yılından itibaren büyük ölçekli ticaret bankası işlevini üstlenmesi ve yatırımcılara doğrudan kredi sunması önemli bir dönüm noktası olmuştur. Devlet Bankası'nın operasyonları süreç içinde daha da büyümüş ve bankanın kredi işlemleri aracı kurumların devreye sokulması suretiyle gerçekleştirilmiştir. Rusya'da Devlet Bankası'nın yanı sıra müşterek sermayeli özel bankalar da yatırım kredileri sunmak bakımından önemli bir yere sahip olmuştur. 1873 yılında bu tarz 33 banka bulunmaktaydı ve bu bankaların Rusya'ya dağılmış 49 şubesi vardı. 1900 yılında bu sayı 43'e ulaşmıştır. 1908 yılı itibariyle toplam kredilerin %51,7'si söz konusu müşterek sermayeli ticaret bankalarının en büyük altısı tarafından sağlanmaktaydı. Rusya ayrıca belediye bankaları, kredi birlikleri, küçük kredi kurumları ve devlet tasarruf bankaları olmak üzere yaygın bir kurumsal kredi yapılanmasına sahipti.(Crisp, 1976a: 153-156)

Rusya Devlet Bankası atıl kaynakları harekete geçirerek Rusya ekonomisi için büyük ölçekte kredi hacmi yaratmış ve merkezi hükümetin vergi gelirlerini ve iç ve dış borçlanma yoluyla elde edilen kaynakları söz konusu para, banka ve kredi enstrümanları aracılığıyla Rusya'nın sanayileşmesi çabasına yönlendirebilmiştir. (Crisp, 1976a: 153-156) Rusya'da 19. yüzyılın son yirmi yılında gerçekleştirilen sanayileşmenin boyutu gerçekten çarpıcıdır. Rusya iktisat tarihçileri arasında genel kabul gören hesaplamalara göre 1883-1887 yılları arasında sanayinin (inşaat, ulaşım, haberleşme, fabrika ve el zanaatları) milli gelire katkısı %23,4 idi. 1897-1901 arasında ise bu oran %30,6'ya ulaşmıştır.(Bowman, 1993: 278; Gregory, 1982)

Osmanlı İmparatorluğu'nda ise kredi enstrümanı olarak Ziraat Bankası'nın önemli bir işlev yerine getirdiği söylenebilir. (Quataert, 1975; Akarçay et al., 2017) Ziraat Bankası tarımsal üreticilere kredi sağlamak üzere 1888 yılında kurulmuş ve kısa sürede 400 şubeye ulaşmıştı. Banka faaliyetinin ilk 13 yılı boyunca 1,5 milyon Osmanlı tarımsal üreticisine küçük miktarlarda da olsa düşük faizli ve uzun vadeli



kredi sunmuştur. Donald Quataert'in hesaplamalarına göre her yıl tarımsal üreticilerin %1'lik bir oranı Banka kredilerinden yararlanabilmiştir. Quataert Ziraat Bankası'nın zaman içinde tarımsal üreticilere ucuz kredi sunulması işlevinden uzaklaştığını ve Banka kaynaklarının artan oranlarda hükümete aktarıldığını ifade etmiştir. Örneğin 1892-1908 yılları arasında Banka'nın kredi kaynaklarının %85'i hükümete borç olarak aktarılmıştır. Quataert tarafından kuruluş amacından sapma ve dejenerasyon olarak değerlendirilen bu gelişme, kamu maliyesi genel perspektifinden bakıldığında Ziraat Bankası'nın süreç içinde hükümetin finansman sorunlarına çözüm üreten bir devlet bankası niteliği kazanması olarak da yorumlanabilir. Bir devlet bankası işlevi görmeye başlayan Ziraat Bankası'nın yaratmış olduğu kredi imkanları ne ölçüde iktisadi büyüme, altyapı ve sanayi yatırımlarına yönlendirilebilmiştir?

Ziraat Bankası'nın Osmanlı ekonomisinin büyümesine katkısı sermaye kaynakları ve söz konusu sermayenin hangi alanlarda kullanıldığıyla doğrudan ilgilidir. Ziraat Bankası kaynaklarının hükümet tarafından finansman kaynağı olarak kullanılması, bu kaynağın örneğin ulaşım altyapı yatırımlarının finansmanında kullanıldığı takdirde, Osmanlı ekonomisinin uzun vadeli büyümesi açısından olumlu bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Ziraat Bankası'nın kuruluş sermayesi esas itibariyle Menafi Sandıkları'ndan devralınmıştı. Aşar vergisine %1 olarak eklenen ve bütün tarımsal üreticileri kapsamına alan "menafi iane hissesi" başlangıçta Banka'nın en önemli sermaye kaynağını oluşturuyordu. Daha sonraki süreçte maarif iane hissesi, iane-i askeriye hissesi, iane-i muhacirin gibi ek vergilerin toplanması, kamu çalışanlarının emeklilik kesintilerinin yönetilmesi gibi işlevlerin tamamı Ziraat Bankası aracılığıyla yürütülmüştür. Bankanın topladığı sermaye ise esas itibariyle maliyenin acil ihtiyaçlarının karşılanmasında borç olarak kullanılmıştır. Bu acil ihtiyaçlara örnek olarak Rusya savaş tazminatının ödenmesini, 1903 tarihli Deutche Bank istikrazının teminatını, Hicaz Demiryolu ve Mekteb-i Tıbbiye inşasının finansmanını saymak mümkündür. Ayrıca Banka kaynakları 1897, 1902 ve 1908 tarihlerinde Avrupa para piyasalarındaki borçlanmalar için de teminat olarak kullanılmıştır. (Quataert, 1975) Özet olarak, Ziraat Bankası'nın bir devlet bankası olarak imparatorluğun vergi kaynaklarının bir kısmının merkezi kontrolünü sağlayarak söz konusu kaynakların daha büyük ölçekli kredi enstrümanları yaratmak üzere uluslararası para piyasalarına teminat olarak sunulması ve kısmen de doğrudan altyapı yatırımlarının finanse edilmesi şeklinde bir işlev gördüğü söylenebilir. Ancak Ziraat Bankası'nın ölçeği itibariyle büyük yatırımlar için kredi sağlayacak bir konumda bulunduğunu söylemek zordur.

Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nda vergi sisteminin merkezileşmesi ve kamu borçlanması yoluyla elde edilen mali imkanların Rusya'da olduğu gibi sanayileşme olmasa bile demiryolu örneğinde olduğu üzere ulaşım yatırımlarına yönlendirilmesi bakımından dikkate alınması gereken başka enstrümanlar da

devreye sokulmuştur. (Özyüksel, 1999, 2000) Bu tür uzun vadeli ulaşım yatırımlarının finansmanında Osmanlı Bankası'nın ve Düyun-ı Umumiye İdaresi'nin varlığı ilişkileri yumuşatmak ve uluslararası para piyasalarında Osmanlı lehine güven oluşturmak bakımından önemli olmuştur. 1876 yılından itibaren demiryolu yatırımlarının kilometre garantisi ve bazı vergi kalemlerinin teminat gösterilmesi suretiyle uluslararası büyük konsorsiyumlara ihale edildiği biliniyor. Ancak kuşkusuz bu ihalelerin, uzun vadeli bir perspektifle değerlendirildiğinde, tarımsal üretimin ticarileşmesine katkı sağlamış olmakla birlikte maliyet bakımından Osmanlı İmparatorluğu'nu son derece dezavantajlı bir konumda bıraktığı açıktır.

## 5. Sonuç ve Değerlendirme

Bu yazıda birçok kez vurgulandığı üzere modern mali devleti ve ona tekabül eden modern kamu maliyesi kurumsal bütünlüğünün belirleyici eksenini vergi gelirlerinin merkezi kontrolü ve bu gelirlerin kamu borçlanması suretiyle uzun vadeli yatırım kredilerine dönüştürülebilmesi ve bu yolla ekonomik büyüme ve sanayileşmenin gerçekleştirilmesi oluşturmaktaydı. He'ye göre Japonya Meiji Restorasyonu'nun ilerleyen dönemlerinde bu dönüşümü başarıyla sağlamıştı. Çin ise vergi potansiyelinin gerçekleşmesi bakımından önemli başarılar elde etmekle birlikte söz konusu gelirlerin merkezde toplanarak büyük kredi kaldıraçları yaratılması yönünde kullanılmasından uzak durmuştu. Her iki imparatorluk da gümrük vergilerini belirleme imkanını kısıtlayan uluslararası ticaret anlaşmalarının yarattığı kısıtlamaları başarıyla aşıp dolaylı vergilerden elde edilen gelirleri önemli ölçüde artırmışlardı. Ancak Çin, He'nin yorumuna göre, elde edilen gelirlerin merkezin kontrolü altında olmakla birlikte çeşitli ihtiyaç kalemlerine ihdas edilmesi suretiyle kullanılmasını tercih etmişti. He'ye göre Çin, iktisadi ve mali açıdan modern mali devletin oluşumu bakımından temel eşiği aşma imkanına sahipti. Ancak politik tercihler söz konusu adımların atılması yönünde gerçekleşmemişti. (He, 2013)

Rusya İmparatorluğu da, Olga Crisp'in 1976 tarihli çalışmasında ifade edildiği üzere, Japonya'daki süreçle çok benzer bir şekilde vergi gelirlerini merkezileştirerek, ki bu vergi gelirleri ağırlıklı olarak dolaylı vergilerden gelmek üzere kent ekonomisi üzerine kaydırılmıştı, söz konusu gelirleri banka sistemine aktarabilmişti. Bankalar ise kredi sistemi aracılığıyla kaynakların yatırım ve üretimin finansmanı yönünde kullanılabilmesini mümkün kılmışlardı. (Crisp, 1976c) Osmanlı İmparatorluğu'nun da vergi gelirlerinin merkezileştirilmesi, elde edilen gelirlerin para ve kredi mekanizmasına dönüştürülebilmesi ve bu kredilerin de kamu borçlanması aracılığıyla altyapı yatırımlarına teminat oluşturması bakımından benzer unsurlar taşıdığını söylemek mümkündür. Ancak ölçülebilir veriler açısından

Osmanlı ekonomik büyümesi ve sanayileşmesi Rusya ile karşılaştırıldığında sınırlı bir görünüm sunmaktaydı. Bununla birlikte, Osmanlı İmparatorluğu'nun içinde bulunduğu konjonktür, yani ekonomi ve maliyenin yapısal özellikleri ve iç ve dış siyasi koşullar, Osmanlı hükümetlerinin sahip olduğu imkan ve imkansızlıkların çerçevesini belirlemekteydi. Osmanlı idarecileri söz konusu verili koşullar içinde modern kamu maliyesi bünyesinde tanımlanabilecek kurumsal enstrümanların tamamını (vergi rejimi, para sistemi, banka-kredi mekanizmaları, kamu borçlanması) yatırım finansmanı ve ekonomik büyüme yönünde kullanmak üzere seferber etmiş durumdaydılar. Bu nedenle bütün farklılıklarına rağmen Tanzimat sonrası Osmanlı İmparatorluğu “modern mali devlet” ve Osmanlı maliyesi, kurumsal yapısı ve icra olunan idari pratikler itibariyle “modern kamu maliyesi” olarak nitelendirilmelidir.

## Kaynaklar

- ABOU-EL-HAJ, R. A. (1974), "The Ottoman Vezir and Pasa Households 1683-1703: A Preliminary Report", *Journal of the American Oriental Society*, 94-4, 438-447.
- ABOU-EL-HAJ, R. A. (1991), *Formation of the Modern State*, State University of New York Press, New York.
- AKARÇAY, A.N. DAVUTYANH. TEKGÜÇE. Y. HANEDAR ve A. Ö. HANEDAR. (2021). Ottoman Commercial Agriculture and Its Determinants on the Eve of World War One. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3884434](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3884434)
- AKKUŞ, Y. (2011), "Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki İdari-Mali İlişkiler ve Vilayet Bütçeleri (1864-1913)," Ph.D., İstanbul Üniversitesi.
- AKKUŞ, Y. (2013), "Osmanlı Devlet ve Vilayet Bütçeleri (1840-1913) Nasıl Okunmalıdır?", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 40, 147-178.
- AKKUŞ, Y. (2017), "Osmanlı Maliyesi Literatüründe İhmal Edilmiş bir Tartışma: Tevzi' Defterlerinden Vergi-i Mahsûa'ya Geçiş", *Tarih Dergisi*, 65, 29-61.
- AKYILDIZ, A. (2003), *Para Pul Oldu: Osmanlı'da Kağıt Para, Maliye ve Toplum*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- AL, H. (2003), "Osmanlı Dış Borçları Üzerine Bir Kaynak Taraması", *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 1, 147-169.
- AYDIN, V. (1998), "Osmanlı Maliyesinde Esham Uygulaması (1775-1840)," Master Thesis, Ankara Üniversitesi.
- AYDIN, V. (2002), "Osmanlı Maliyesinde Bir İç Borçlanma Örneği Olarak Esham Uygulaması," *Türkler içinde*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, pp. 340-350.
- BABKOV, A. (1912), "National Finances and the Economic Evolution of Russia", *Russian Review*, 1-3, 170-191.
- BARTOLOME, Y.-C. (2012), "Introduction: The Rise of the Fiscal State in Eurasia from a Global, Comparative and Transnational Perspective," *The Rise of Fiscal States: A Global History, 1500-1914* içinde, Cambridge University Press, New York, pp. 1-35.
- BIRDAL, M. (2010), *The Political Economy of Ottoman Public Debt: Insolvency and European Financial Control in the Late Nineteenth Century*, I.B. Tauris Publishers, New York.

- BLAISDELL, D. C. (1929), *European Financial Control in the Ottoman Empire: A Study of the Establishment, Activities, and Significance of the Administration of the Ottoman Public Debt*, Columbia University Press, New York.
- BONNEY, R. ve W. ORMROD. (1999), "Introduction: Crises, Revolutions and Self Sustained Growth-Towards a Conceptual Model of Change in Fiscal History," *Crises, Revolutions and Self-Sustained Growth: Essays in European Fiscal History, c. 1130-1830* içinde, der. R. Bonney ve W. Omrod, Shaun Tyas, Stamford, pp. 1-21.
- BOWMAN, L. (1993), "Russia's First Income Taxes: The Effects of Modernized Taxes on Commerce and Industry, 1885-1914", *Slavic Review*, 52-2, 256-282.
- BROWNLEE, W. E. (2004), *Federal Taxation in America: A Short History*, Woodrow Wilson Center Press & Cambridge University Press, Cambridge.
- CARDOSO, J. L. ve P. LAINS (2010), ed. *Paying for the Liberal State: The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CLAY, C. G. A. (2000), *Gold for the Sultan: Western Bankers and Ottoman Finance, 1856-1881: A Contribution to Ottoman and to International Financial History*, I.B. Tauris, New York.
- CONTE, G. ve G. SABATINI. (2014), "The Ottoman External Debt and Its Features Under European Financial Control (1881-1914)", *The Journal of European Economic History*, XLIII-3, 69-96.
- CRISP, O. (1976a), "Banking in the Industrialization of Tsarist Russia, 1860-1914," *Studies in the Russian Economy before 1914* içinde, Macmillan, London, pp. 111-158.
- CRISP, O. (1976b), "Russian Financial Policy and the Gold Standard at the End of the Nineteenth Century," *Studies in the Russian Economy before 1914* içinde, Macmillan, London, pp. 96-110.
- CRISP, O. (1976c), *Studies in the Russian Economy before 1914*, Macmillan, London.
- DAUNTON, M. (2007), *Trusting Leviathan: The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge University Press, Cambridge.
- DAUNTON, M. (2010a), "Creating Legitimacy: Administering Taxation in Britain," *Paying for the Liberal State: The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe* içinde, der. Jose Luis Cardoso ve Jose Luis Lains, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 27-56.
- DAUNTON, M. (2010b), "Rationality and Institutions: Reflections on Douglass North", *Structural Change and Economic Dynamics*, 21-2, 147-156.
- DAUNTON, M. (2012), "The Politics of British Taxation, From the Glorious Revolution to the Great War," *The Rise of Fiscal States: A Global History, 1500-1914* içinde, der. Yun-Casalilla Bartolome ve Patrick O'Brien, Cambridge University Press, New York, pp. 111-142.
- ELDEM, E. (1994a), *Osmanlı Bankası Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- ELDEM, V. (1994b), *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- GREGORY, P. R. (1982), *Russian National Income, 1885-1913*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GÜRAN, T. (2003), *Osmanlı Malî İstatistikleri Bütçeler, 1841-1918*, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara.
- HE, W. (2013), *Paths Toward the Modern Fiscal State: England, Japan and China*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- İNALCIK, H. (1943), *Tanzimat ve Bulgar Meselesi, Doktora Tezleri Serisi*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- İNALCIK, H. (1973a), "Application of the Tanzimat and its Social Effects", *Archivum Ottomanicum*, 5, 99-127.
- İNALCIK, H. (1973b), *The Ottoman Empire: The Classical Age, 1300-1600*, Praeger Publishers, New York.
- İSLAMOĞLU, H. (2001), "Modernities Compared: State Transformations and Constitutions of Property in the Qing and Ottoman Empires", *Journal of Early Modern History*, 5-4, 353-386.

- İSLAMOĞLU, H. ve P. C. PERDUE (2009), ed. *Shared Histories of Modernity: China, India and the Ottoman Empire*, Routledge, Oxon.
- KARAKOÇ, U. ve A. Y. KAYA. (2021a), "Önsöz," *İktisat Tarihinin Dönüşü* içinde, der. Ulaş Karakoç ve Alp Yücel Kaya, İletişim Yayınları, İstanbul, pp. 7-23.
- KARAKOÇ, U. ve A. Y. KAYA. (2021b), "Şevket Pamuk ile Söyleşi: 1960'lardan 2000'lere İktisat Tarihi," *İktisat Tarihinin Dönüşü* içinde, der. Ulaş Karakoç ve Alp Yücel Kaya, İletişim Yayınları, İstanbul, pp. 25-48.
- KARAMAN, K. K. ve Ş. PAMUK. (2010), "Ottoman State Finances in European Perspective, 1500-1914", *The Journal of Economic History*, 70-3, 593-629.
- KAYA, A. Y. ve A. O. PEKER. (2020), "Yeni Kurumsal İktisat, İktisat Tarihini Nasıl Yazıyor? Eleştirel Bir Bakış", *Praksis*, 54, 29-60.
- KIRAY, E. (1993), *Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- KIYOTAKI, K. (2005), "Title." Working Paper No.90/05, London.
- KOTSONIS, Y. (2004a), "'Face-to-Face': The State, the Individual, and the Citizen in Russian Taxation", *Slavic Review*, 63-2, 221-246.
- KOTSONIS, Y. (2004b), "'No Place to Go': Taxation and State Transformation in Late-Imperial and Early-Soviet Russia", *Journal of Modern History*, 76-3, 531-577.
- KOTSONIS, Y. (2014a), "The Peasant and the Fisc: The State Budget and the Persistence of Collective Tax Apportionment," *States of Obligation: Taxes and Citizenship in the Russian Empire and Early Soviet Republic* içinde, Toronto University Press, Toronto, pp. 237-256.
- KOTSONIS, Y. (2014b), *States of Obligation: Taxes and Citizenship in the Russian Empire and Early Soviet Republic*, University of Toronto Press, Toronto.
- KURAN, T. (2011), *The Long Divergence: How Islamic Law Held Back the Middle East*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- KURAN, T. (2012), "Synergies between Middle Eastern Economic History and the Analytic Social Sciences", *International Journal of Middle East Studies*, 44-03, 542-545.
- MADDISON HISTORICAL STATISTICS. (2020), "Maddison Project Database, version 2020. Bolt, Jutta and Jan Luiten van Zanden (2020), "Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update "".
- MIKHAIL, A. ve C. M. PHILLIOU. (2012), "The Ottoman Empire and the Imperial Turn", *Comparative Studies in Society and History*, 54-4, 721-745.
- MOON, D. (2009), "Peasants and Agriculture," *The Cambridge History of Russia: Volume II: Imperial Russia, 1689-1917* içinde, der. Dominic Lieven, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 369-393.
- NEAL, L. (2010), "Conclusion: The Monetary, Fiscal, and Political Architecture of Europe, 1815-1914," *Paying for the Liberal State: The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe* içinde, der. Luis Cardoso ve Pedro Lains, In he Monetary, Fiscal, and Political Architecture of Europe, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 279-301.
- O'BRIEN, P. (2010), Ten Years of Debate on the Origins of the Great Divergence, (review no. 1008). *Reviews in History*. Accessed 12 September 2009.
- O'BRIEN, P. ve Y. C. BARTOLOME (2012), ed. *The Rise of Fiscal States: A Global History, 1500-1914*, Cambridge University Press, New York.
- ÖZBEK, N. (1998), "Köylü Aşar Yükünden Kurtuldu," *Cumhuriyetin 75 Yılı, Cilt 1, 1923-1953* içinde, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, pp. 46.
- ÖZBEK, N. (2005), "Philanthropic Activity, Ottoman Patriotism and the Hamidian Regime, 1876-1909", *International Journal of Middle East Studies*, 37-1, 59-81.
- ÖZBEK, N. (2010), "Osmanlı İmparatorluğu'nda Gelir Vergisi: 1903-1907 Tarihli Vergi-i Şahsi Uygulaması", *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, 10, 43-80.

- ÖZBEK, N. (2012), "The Politics of Taxation and the "Armenian Question" during the Late Ottoman Empire, 1876–1908", *Comparative Studies in Society and History*, 54-4, 770-797.
- ÖZBEK, N. (2015), *İmparatorluğun Bedeli: Osmanlı'da Vergi, Siyaset ve Toplumsal Adalet (1839-1908)*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ÖZBEK, N. (2018), "Tax Farming in the Nineteenth-Century Ottoman Empire: Institutional Backwardness or the Emergence of Modern Public Finance?", *Journal of Interdisciplinary History*, 49-2, 219-245.
- ÖZYÜKSEL, M. (1999), "Anadolu ve Bağdat Demiryolları," *Osmanlı içinde*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, pp. 663-677.
- ÖZYÜKSEL, M. (2000), *Hicaz Demiryolu*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- PAMUK, Ş. (1999), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- PAMUK, Ş. (2000), *A Monetary History of the Ottoman Empire*, *Cambridge studies in Islamic civilization*, Cambridge University Press, New York.
- PAMUK, Ş. (2001), *İstanbul ve Diğer Kentlerde 500 Yıllık Fiyatlar ve Ücretler, 1469-1998: 500 Years of Prices and Wages in Istanbul and Other Cities*, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- PAMUK, Ş. (2004), "Institutional Change and the Longevity of the Ottoman Empire, 1500-1800", *Journal of Interdisciplinary History*, 35-, 225-47.
- PAMUK, Ş. (2006), "Estimating Economic Growth in the Middle East Since 1820", *The Journal of Economic History*, 66-3, 809-828.
- PAMUK, Ş. (2012), "Economic History, Institutions, and Institutional Change", *International Journal of Middle East Studies*, 44-, 532-535.
- PARES, B. (1928), "In Memory of Andrew Shingarev", *The Slavonic and East European Review*, 6-18, 675-680.
- PETERS, B. G. (1991), *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*, Blackwell, Oxford.
- POMERANZ, K. (2000a), "Comparisons, Connections, and Narratives of European Economic Development," *The Great Divergence: China, Europe and the Making of the Modern World Economy* içinde, Princeton University Press, Princeton, pp. 1-27.
- POMERANZ, K. (2000b), *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, *The Princeton economic history of the Western world*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- QUATAERT, D. (1975), "Dilemma of Development: The Agricultural Bank and Agricultural Reform in Ottoman Turkey, 1888-1908", *International Journal of Middle East Studies*, 6-2, 210-227.
- QUATAERT, D. (1993), *Ottoman Manufacturing in the Age of the Industrial Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SALZMANN, A. (1993), "An Ancient Regime Revisited: Privatization and Political Economy in the 18th Century Ottoman Empire", *Politics and Society*, 21-, 392-423.
- SALZMANN, A. (2004), "Conclusion: The Paths not Taken," *Tocqueville in the Ottoman Empire: Rival Paths to the Modern State* içinde, Brill, Leiden, pp. 176-199.
- ŞENER, A. (1990), *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi*, İşaret Yayınları, İstanbul.
- SHINGAREV, A. (1912), "The Reform of Local Finance in Russia", *Russian Review*, 41-55.
- WALDRON, P. (2006), "State Finances," *The Cambridge History of Russia: Volume II: Imperial Russia, 1689-1917* içinde, der. Dominic Lieven, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 468-486.

## Extended summary

### Empires and fiscal systems: Ottoman public finance in a comparative perspective, 1839-1909

#### Abstract

This paper examines the public finance system of the nineteenth-century Ottoman Empire from a comparative perspective. It compares the post-Tanzimat Ottoman fiscal institutions and practices with contemporaneous empires, particularly with that of Russia, social and political systems which mainstream historiography has frequently considered outside, or at the margins of European modernity. The primary question the paper addresses is whether or not we could define the nineteenth-century Ottoman Empire as a “modern fiscal state.” By defining modern fiscal state, fiscal systems and fiscal regimes in a very loose and general way the paper argues that within the context of nineteenth-century global capitalism and its fiscal technologies the Ottoman fiscal system with all its historical and structural differences should be considered as a modern public finance system.

*Key words:* Modern public finance, modern fiscal state, tax regimes, economic development, comparative empires

This paper examines the public finance system of the nineteenth-century Ottoman Empire from a comparative perspective. It compares the post-Tanzimat Ottoman fiscal institutions and practices with contemporaneous empires, particularly with that of Russia, social and political systems which mainstream historiography has frequently considered outside, or at the margins of European modernity. The primary question the paper addresses is whether or not we could define the nineteenth-century Ottoman Empire as a “modern fiscal state.”

Since Pomeranz’s path-breaking book, *The Great Divergence*, economic history writing has moved beyond eurocentric approaches which has narrated the formation of modernity as originating in the west and spreading towards the east. The revisionist literature rather adopted a global approach to the formation of capitalism and accompanying fiscal systems as a process integral to a conception of modernity as co-eval and shared. The Ottoman economic historiography has hardly benefited from these new approaches and during the last couple of decades it rather has inclined towards various forms of institutional approaches, not all but most of which explain the so-called Ottoman difference with reference to its Islamic legal institutions or Ottoman political traditions. While explaining the particularities of the nineteenth-century Ottoman fiscal regime this paper considers the Ottoman system as part of a global process in the making. This global process was conditioned by fiscal technologies provided by a shared modernity, while the particularities of each case were framed by economic, social and political specificities of the specific local, the Ottoman Empire in our case.

In regards the formation of modern fiscal states the paper establishes a dialog with recent literature in the field, particularly the edited volumes by Pedro & Lains which compares the experiences of nine European states, and by O’Brien & Bartolome

which includes more cases from a wider global geography providing a broader global perspective. While Cardoso & Lains' work is limited to a narrow Europe, not including Ottoman and Russian empires for instance, O'Brien & Bartolome book covers both a long historical period and various regions of the globe, including Ottoman and Russian empires, Japan and China. In accordance with their broader spatial and temporal approach, they provide a more elastic definition of modern fiscal state and even use fiscal systems or fiscal regimes as substitutes to each other and synonymous to fiscal states. While formulating its working definition of modern fiscal state, this paper benefits from both Cardoso & Lains' emphasis on historical settings of each case and O'Brien & Bartolome's more elastic and even mutable or composite definition of modern fiscal state. Though it could be considered as very narrow and technical, this paper also utilizes Wenkai He's definition of modern fiscal state, which he formulated in his comparative study of the formation of modern fiscal states in England, Japan and China. He puts the emphasis on the employment of fiscal techniques that enables governments to utilize resources for long-term economic growth, which is for him a critical jump for the transition from 'traditional fiscal state' to 'modern fiscal state.' This paper argues that, while remembering the fact that modern fiscal systems emerged globally as part of a co-eval modernity, looking to different experiences from this technical vantage point eases country comparisons.

After providing a methodological discussion and formulating a working definition for modern fiscal state, the article presents a bird's-eye view of the nineteenth-century Ottoman economy and the contour of its fiscal system. The article then examines, in detail, the two imperial fiscal systems, the Ottoman and Russian, in a cross comparative perspective. The focus here is, first, on the structural attributes of the two empires' tax systems and second on to what extent the two imperial governments employed modern fiscal technologies (banking and credit system, public borrowing, and monetary policies) in order to facilitate long-term economic growth. The paper highlights the differences in the specific economic and political conditions in each empire as constituting the character of their fiscal systems while simultaneously highlighting the global context within which they articulated their fiscal policies, i.e. the availability of the very similar fiscal technologies and the international economic, political, and fiscal system of the nineteenth century.

As its conclusion the paper underlines the fact that nineteenth-century Ottoman Empire, like its Russian counterpart, encountered major structural economic and political difficulties, both domestic and international. It is the contention of this paper that notwithstanding these difficulties, in terms of the policies articulated and fiscal technologies and institutions introduced, the Ottoman Empire should be considered as a modern fiscal state. The broader conceptual implication of this argument is that modern fiscal state should not be taken as a developmental stage but rather as an institutional and political constellation conditioned simultaneously by the possibilities of a co-eval modernity and the space-time specificities of each experiences.