

TANZİMAT DEVLETİ, VERGİ SİSTEMİ VE TOPLUMSAL ADALET, 1839-1908

NADİR ÖZBEK

Osmanlı Devleti 19. yüzyıl boyunca büyük mültezimleri, onlara kaynak sağlayan büyük sarrafları ve bu kesimlerin İstanbul bürokrasisi içindeki yüksek rütbeli hamilerini tasfiye etmiş olsa bile, 20. yüzyıl başında taşrada eşraf ve yerel mülki amirler arasında iltizam gelirlerinin paylaşılması noktasında yeni bir ittifakla mücadele etmek durumunda kalmıştı. Yerel idare meclislerine hâkim olan ve mülki amirler üzerinde nüfuz sahibi olabilen bu ittifak aşar vergisinin nitelik değiştirmesi veya iltizam sisteminin kaldırılması önündeki en büyük engeli oluşturuyordu.

Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı Devleti'nin gündemindeki en önemli maddelerden birini maliyeyle ilgili sorunlar oluşturmuştu.¹ Tanzimat Fermanı'yla birlikte yeni bir mali rejimin temellerinin atılması yönünde kesin bir irade belirlemiştir. Aslında Tanzimat'tan önceki son elli yıllık dönem bir bunalım ve yapısal dönüşüm evresiydi.² Tanzimat Fermanı bir bakıma bu bunalım ve arayış döneminin sonucunda ulaşılan programsal çerçevenin bir ifadesiydi. 19. yüzyılın başlarından itibaren Osmanlı Devleti'nin temel sorununu yeni askeri ve idari teknolojilerin finansmanı için kaynak yaratılması oluşturmuştu. Savaş teknolojilerindeki dönüşüm ve bunun bir gereği olarak gelirlerin artırılması ihtiyacı mali sistemin yapısal dönüşüm ihtiyacının arkasındaki temel unsurdu. Osmanlı maliyesinin geçirmiş olduğu bütün yapısal dönüşümler beraberinde devletin niteliğinde de belirleyici dönüşümleri getirmişti. Maliyeyle ilgili meseleler yapısal düzlemde devletin niteliğini belirlerken, bu sorunlar bir yandan da rejimin meşruiyeti, toplumsal muhalefet, direniş ve isyanlar gibi devlet-toplum ilişkilerine ilişkin önemli göstergeler barındırıyordu.

Gerek Tanzimat öncesi gerekse Tanzimat sonrası Osmanlı vergi gelirlerinin en önemli kalemlerinden birini aşar vergisi oluşturmuştur. Her ne kadar aşar sözcük olarak onda bir anlamına geliyorduydu da verginin oranı, ürünün cinsi ve toprağın verimliliğine bağlı olarak mahsulün onda biri ile üçte biri arasında değişiyordu.³ Bir yandan da aşar vergisi tanımı gereği hasat sonrası mahsul henüz tarladan kaldırılmadan aynı olarak tahsil edilen bir vergiydi. Ancak Tanzimat sonrası dönemde ekonominin parasallaşmasının da etkisiyle aşar vergisinin yine ürün vergi gibi hesaplanıp nakdi olarak tahsil edilmesi yönünde güçlü bir eğilim ortaya çıkmıştı. Her iki durumda da köylünün ürününü tarladan istediği zaman kaldıramayışı türlü sıkıntılar doğuruyor ve Osmanlı köylüsü üzerinde tahammülü zor eziyetlere yol açıyordu. Tarihçiler, aşarın genellikle tahsil yöntemleri nedeniyle şikâyet konusu olduğu noktasına dikkat çekmişlerdir. Ancak, tahsilat yöntemlerinin doğduğu sorunlar bir yana, aşar vergisi, gayrisafi hâsıla üzerinden alınan bir vergi olması itibarıyla vergi rejiminin adaletsiz bir nitelik taşımasına yol açıyordu. Öyle ki, küçük ölçekli ve

geçimlik üretim yapan tarımsal nüfusun tamamı, mahsullerinin kendi tüketimleri ve tohumluk ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamayacağı dikkate alınmaksızın aşar vergisine tabi tutuluyordu. Dahası aşardan elde edilen gelirlerin çoğunluğu bu kesim tarafından karşılanıyordu. 19. yüzyıl Osmanlı ekonomisinin tarımsal bir nitelik taşıdığı ve küçük üreticiliğin temel tarımsal yapıyı oluşturduğu hatırlandığında, adaletsiz yapısıyla aşar vergisinin çok geniş bir köylü nüfusu kapsamına aldığı açıklık kazanır. Osmanlı tarımsal üreticilerinin neredeyse tamamı aşar vergisi nedeniyle devletin memurları veya aşar toplama yetkisini satın alan mültezimlerin adamlarıyla karşı karşıya gelmekteydi. Bu nedenle, tarımsal üreticiler için Osmanlı toplumsal ve siyasal rejiminin adaletli olup olmadığının temel ölçülerinden birisini aşar vergisinin pratikte uygulanış şekli, verginin oranı ve tahsil yöntemlerinin oluşturduğu söylenebilir.

Bilindiği gibi Tanzimat Fermanı'nda aşarın toplanma usulü, yani iltizam sistemi açık bir eleştiriye tabi tutulmuş ve bu sistem "hiçbir vakitte semere-yi nâfi'ası görülemiyen âlât-ı

tahribiye" olarak nitelenmişti.⁴ Ancak söz konusu tarih itibarıyla Osmanlı bürokratlarının gündeminde aşar vergisinin temel niteliği itibarıyla toplumsal adalet noktasında doğruduğu sorunlara ilişkin bir değerlendirilmenin izine rastlanmıyordu.

Osmanlı tarihçiliğinde genellikle Tanzimat Fermanı'nın vergi adaletini sağlamak yönünde bir niyeti ifade ettiği kabul edilir. Gerçekten de fermanında iltizam sisteminin kaldırılması ve ardından herkesin "emlak ve kudretine göre bir vergi-yi münasib ta'yin olunarak kimseden ziyade bir şey" alınmayacağı açıkça vurgulanmıştır. Bu çerçevede Osmanlı yöneticilerinin Tanzimat'ın ilk yıllarında iltizam sistemini kaldırarak yerine muhassıllık sistemini geçirme doğrultusundaki çabalarına tarihçilerce sıklıkla değinilmiştir.⁵ Oysa muhassıllık sisteminin kurulmasındaki esas amaç vergi adaletini sağlamaktan çok, bir zümre olarak mültezimlerin, onlara kredi sağlayan sarrafların ve eyalet valilerinin gücünü kırarak merkezi hazinenin vergi gelirleri üzerindeki payını artırmaktı. Muhassıllar bir bakıma mültezimlerin yerine ikame edilmişti; muhassıllık taşra yönetim sisteminde eyalet valilerinin gücünü sınırlamak üzere, eyalet valilerine yakın yetki ve maaşa sahip bir memuriyet olarak tasarlanmıştı. Tanzimat Fermanı vergi adaletinin tesisi konusunda açık bir söz vermemekle birlikte bu konuda geniş toplum kesimlerinde önemli bir beklenti yaratmıştı. Ancak bu beklentinin karşılanması muhassıllık sisteminin kendisinden çok verginin dağılımının servet ve gelir tahririne dayanan bir esasa bağlanmasıyla mümkün olabirdi. Bu yöndeki çabalar ise somut uygulamaya dönüştürülemedi.⁶

Tanzimat yöneticilerinin aşar vergisini gelir ve serveti esas alan bir çerçevede yeniden düzenlemek yönünde bir düşünceleri hiçbir zaman olmadı. Tanzimat'ın vergi konusunda getirdiği en önemli değişiklik önceki dönemde tekalif-i örfiye genel başlığı altında alınmakta olan birçok vergi kaleminin birleştirilerek vergi-i mahsusaya veya basitçe "virgü" veya "ver-

gi" adı altında yeni bir vergi tahsis edilmesidir.⁷ Aşar vergisinin niteliğine ilişkin bir rejim değişikliği düşünülmediği için, fermana sözü edilen ve herkesin servet ve gelirine göre ayarlanması öngörülen vergiyi işte bu vergi-i mahsusaya oluşturuyordu.⁸ Kuşkusuz söz konusu yeni "vergi"nin kişinin servet ve gelirine göre paylaştırılabilmesi, her şeyden önce emlak ve temettü sayımlarının yapılmasını gerektiriyordu. Erken Tanzimat yöneticilerinin imparatorluk çapında emlak ve temettü tahrirleri oluşturmak yönünde önemli girişimleri oldu. Ancak bütün çabalara rağmen 1858 yılı ve sonrasında yeniden başlatılacak olan tahrir ve kadastro çalışmalarına kadar yeni "vergi"nin tahrire dayanan bir niteliğe büründürülmesi mümkün olamadı.⁹ Bu nedenle vergi-i mahsusanın vergi mükellefleri arasında paylaştırılmasının mahalle ve köylerde "komşuca" ilişkiler çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştü. Köy veya mahalle topluluğu vergi-i mahsusanın tamamından kolektif olarak sorumlu tutuldu ve belirlenen vergi toplamının mükellefler arasında paylaştırılması ve tahsilatı topluluk tarafından gerçekleştirildiği için bu vergi "ancemaatin vergi" adını da aldı. Tahrire dayanan bir vergi olamayan ancemaatin vergi, 1860'ta yeni kadastro usullerinin yaygınlaşmaya başlamasıyla gelişen süreç içerisinde yerini emlak ve temettü vergilerine bıraktı.

Emlak ve temettü vergilerinin, vergi yükünün tarımsal ekonomiden kent ekonomisine ve servet sahibi kesimlere kaydırılması ve vergi adaletinin tesis edilmesi yönünde önemli bir imkân yaratacağı açıktır. Ancak bütün gelişmelere rağmen emlak ve temettü vergilerinin vergi gelirleri içindeki yeri hep sınırlı kalmıştır. Vergi-i mahsusanın ise bu doğrultuda bir katkısı olduğunu düşünmek mümkün değildir. Vergi-i mahsusaya, Tanzimat'la birlikte vergi konusunda bir rahatlama beklentisine giren ve aşarla zaten önemli bir vergi yükünü sırtlamış bulunan Osmanlı köylüsünün yükünü artırmanın ötesinde bir anlam ifade etmedi. Ağırlıklı olarak küçük ölçekli tarım veya geçimlik üretimle meşgul olan Osmanlı köy-



Abdülmecid (1839 – 61) devrinde 3 Kasım 1839'da yürürlüğe giren Tanzimat Fermanı'yla birlikte yeni bir mali rejimin temellerinin atılması yönünde kesin bir irade belirmişti. Aslında Tanzimat'tan önceki son elli yıllık dönem bir bunalım ve yapısal dönüşüm evresiydi. Tanzimat Fermanı bir bakıma bu bunalım ve arayış döneminin sonucunda ulaşılan programın çerçevesinin bir ifadesiydi.

Abdülmecid portresi Pera Müzesi, 19. yy ortası.

lüsü için vergi adaletinin sağlanması her şeyden önce vergi yükünün gelir ve servet sahibi kesimlere kaydırılmasıyla sağlanabilirdi. Bu ise ancak gelir yerine gayrisafi hâsıla üzerinden alınan bir vergi olan aşarın lağvedilmesi veya kapsamlı bir dönüşüm geçirmesiyle mümkün olabirdi. Bu dönemde Osmanlı köylüsü üzerindeki vergi yükünün azaltılması bir yana, devlet harcamaları arttıkça tarımdan beklenen vergi gelirleri ve dolayısıyla vergi tahsilatına ilişkin

Tanzimat sonrası dönemde ekonominin parasallaşmasının da etkisiyle aşar vergisinin yine ürün vergisi gibi hesaplanıp nakdi olarak tahsil edilmesi yönünde güçlü bir eğilim ortaya çıkmıştı. Her iki durumda da köylünün ürününü tarladan istediği zaman kaldıramayışı türlü sıkıntılar doğuruyor ve Osmanlı köylüsü üzerinde tahammülü zor eziyetlere yol açıyordu.

Evvel Zaman İçinde İzmir, Uğur YeğİN.



1850'li yılların ilk yarısında köy düzeyinde maktu olarak belirlenen aşar bedelinin köylüler arasında arazilerinin büyüklüğüne göre paylaştırılması öngörülmüştür. 1890'lı yılların ikinci yarısında ise yine bu doğrultuda özellikle Ahmed Şakir Paşa gibi reformcu bürokratların çabalarıyla bazı pilot uygulamalar gerçekleştirilmiş ve başarılı sonuçlar alınmıştır.

önlemler daha da artmış, sonuçta aşar vergisinin vergi gelirleri içindeki payı yükselerek belli bir seviyede istikrara kavuşmuştur.

18. yüzyılın sonlarından itibaren Avusturya, Rusya ve daha sonraları İngiltere ve Fransa'nın askeri ve diplomatik baskılarının sonucunda Osmanlı merkezi yönetimi askeri harcamalara önemli ölçüde kaynak ayırmak durumunda kalmıştı. Modern silahlarla donatılmış düzenli bir ordu kurmak, merkezi bürokrasiye dayanan yeni bir idari yapı oluşturmak büyük ölçekli mali kaynakların seferber edilmesini gerektiriyordu.

19. yüzyıl öncesinde vergi kaynaklarının önemli bir kısmına aracı unsurlar ve eyaletlerdeki yerel güç odakları tarafından el konulduğundan merkezi hazineye aktarılabilen kaynaklar

hayli sınırlıydı. 1760'lardan 1830'lara kadar uzanan dönemde büyük toprak kayıplarına yol açan savaşların finansmanı Osmanlı Devleti için büyük bir sorun oldu. Bütçe açıklarının kapatılması ve savaşların finansmanı için ilk aşamada iç ve dış piyasalarda borçlanma arayışına gidilmiş ve bir başka çözüm olarak da kâğıt para uygulamasına başvurulmuştu.¹⁰ Esham ve kaime gibi uygulamalarla mali sorunlara kısa dönemli çözümler bulunabilmiş olsa da bütçe üzerindeki baskının kalıcı oluşu vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik uzun dönemli yapısal reformları zorunlu kılmıştı.¹¹

Tanzimat dönemi reformları sonucu Osmanlı Devleti güçlendi ve merkezi hazine gelirleri önemli ölçüde arttı. Örneğin 1780 yılı itibarıyla merkezi hazine gelirleri hemen hemen 1560

yılı rakamlarına yakın bir seyir izlerken, 1780 yılından I. Dünya Savaşı'na uzanan dönemde vergi gelirleri yaklaşık on beş kat arttı.¹² 1841/1842 yılından 1911/1912 yılına gelindiğindeyse bütçe gelirleri kuruş olarak yaklaşık beş kat arttı.¹³ Ne var ki, söz konusu dönemde devlet harcamaları gelirlerden daha hızlı arttı. Kırım Savaşı yıllarında askeri harcamaları finanse edebilmek için önemli miktarda dış borç alınmak zorunda kalındı. Yüzyılın son çeyreğinde askeri harcamalar toplam giderlerin %50'si ve devlet harcamalarının da %40'ını oluşturuyordu.¹⁴ 1887/1888 yılında askeri harcamalar bütçe harcamalarının yaklaşık %51'lik bir bölümüne ulaşmıştı.¹⁵ 1875-76 yılında borçların ve faizlerin ödenecek duruma gelmesi Osmanlı yönetimini Avrupa mali çevrelerinin doğrudan gözetimi hatta boyundu-



19. yüzyıl Osmanlı ekonomisinin tarımsal bir nitelik taşıdığı ve küçük üreticiliğin temel tarımsal yapıyı oluşturduğu hatırlandığında, adaletsiz yapıyla aşar vergisinin çok geniş bir köylü nüfusu kapsamına aldığı açıklık kazanır.

Evvel Zaman İçinde İzmir, Uğur Yeğin.

ruğu altına soktu ve böylece maliye üzerindeki baskılar daha da arttı.¹⁶ II. Abdülhamid döneminde 1881 yılında yapılan anlaşma gereği bazı önemli vergi ve gelir kalemleri Düyun-u Umumiye İdaresi'ne bırakıldı. Borçların düzenli ödenebilmesi için Osmanlı bütçesinin önemli bir kısmının borç ve faiz ödemesine ayrılması zorunlu oldu. Bu dönemde gider kalemleri içinde Düyun-u Umumiye İdaresi'ne bırakılan kısım %25 ilâ %30'luk bir orana ulaştı.¹⁷ 1887/1888 mali yılı verilerine göre bütçe harcamalarının yarısı askeri giderlere, dörtte biri ise borç ödemelerine ayrılmıştı.¹⁸

Yeni bir ordu kuruluşu ve silahlanma ihtiyacı, modern idari kurum ve teknolojileriyle merkezi ve bürokratik bir devlet aygıtı oluşturma çabası ve 1856'dan itibaren içine düşmüş olan borç kısıncı Osmanlı maliyesi üzerinde ağır bir baskı oluşturdu. Her ne kadar dış borçlanma kısa vadede bir çözüm gibi görünse de, Osmanlı yöneticileri bütçe üzerindeki harcama yönlü baskıların ancak devlet gelirlerinin artırılması yoluyla karşılanabileceğinin her zaman farkında oldu.¹⁹ Gerçekten de Osmanlı yönetimi 1841/1842 mali yılında 562.911.000 kuruş olan toplam gelirlerini 1874/1875 mali yılına geldiğinde 2.480.742.000 kuruşa, yaklaşık 4,5

katına çıkartabilmişti.²⁰ Bu rakamlar Tanzimat dönemi boyunca Osmanlı merkezi yönetiminin vergi toplama kapasitesinin önemli ölçüde güçlendiğine işaret ediyor. Fuad Paşa 1861 yılında padişaha sunduğu bir tavrirde Osmanlı Devleti'nin vergi toplama kapasitesini İngiltere ve Fransa'yla karşılaştırmış ve Osmanlı'da yaklaşık kişi başına 45 kuruş vergi toplanabilirken İngiltere'de bu rakamın 300, Fransa'da ise 250 kuruştan daha yüksek olduğunu ifade etmişti.²¹ 1875/1876 mali yılı itibarıyla bu rakamın yaklaşık 60 kuruşa çıktığını görüyoruz.²² 1877-78 Osmanlı-Rus Harbi sonrasında Rumeli'de önemli miktarda toprak ve nüfus kaybedilmesinin yanı sıra uluslararası mali krizin de etkisiyle gelirlerde önemli bir düşme gerçekleşti. Savaşın hemen ardından özellikle aşar vergisi gelirlerinde hem nominal değer olarak hem de bütçe gelirleri içindeki pay itibarıyla düşüş oldu. Bunda kuşkusuz Rumeli'deki verimli toprakların kaybının payı yüksektir. Dünya ekonomisi kaynaklı krizin etkisi Abdülhamid döneminde özellikle 1890'lı yıllardan itibaren kırılmaya başlamış olmasına rağmen savaş öncesi rakamlara ancak 1904 yılından itibaren ulaşılabilirdi. Rumeli'nin kaybı nedeniyle nüfusun önemli miktarda azaldığını dikkate aldığımızda 1904

yılına gelindiğinde kişi başına toplanan vergi miktarının 93 Harbi öncesi dönemle karşılaştırıldığında bir hayli artmış olduğunu söyleyebiliriz.

Vergi gelirlerinde 1890'lı yıllarda gerçekleşen bu kayda değer artış, bir açıdan Osmanlı bürokrasisinin hanesine yazılacak bir başarı olarak değerlendirilebilir. Kuşkusuz bu mali başarı Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılı önemli bir bölgesel güç olarak tamamlamasını mümkün kılan en önemli unsurlardan birisi idi. Ancak bu başarının bedelini aslında aşar ve ağnam vergisi dolayısıyla Osmanlı köylülerinin ödediği açıktır.²³ Söz konusu dönemde işlenen toprak miktarında ve verimlilikte artışlar olduğunu biliyoruz. Ancak vergi gelirlerindeki artışı tek başına bu unsurlarla açıklamak mümkün değildir. Uluslararası ticaret hadlerinin tarım ürünleri aleyhine geliştiği, yani tarımsal ürün fiyatlarının görece olarak düştüğü bu yüzyılda, Atlantik ekonomisinin tarımsal ürünler alanında yarattığı olumsuz rekabet ortamı da düşünülürse, Osmanlı yöneticilerinin söz konusu mali başarısının küçük üretimle meşgul köylülüğün sırtına nedenli ağır bir yük yüklediği anlaşılır.²⁴

Tarımsal üretimden merkezi hazineye aktarılan vergi miktarının bu derece artırılabilmesini mümkün kı-



Sadrazam Mustafa Reşid Paşa ve büyük sarraflardan Mıgırdiç Cezayirliyan kamu ihalelerinde, iltizam ihalelerinde işbirliği yapıyorlardı. İkilinin güç kaybetmesi aynı zamana denk gelir.

Cezayirliyan'ın resmi Arsen Yarman ve Ara Ağinyan'ın Sultan II. Mahmud ve Kazaz Artin Amira kitabından alınmıştır.

Bu resmi sağlayan Nivart Taşçı'ya teşekkür ederiz.

lan bir diğer önemli unsur da vergi tahsil yöntem ve teşkilatlarındaki gelişmelerdi. 19. yüzyıl boyunca Osmanlı idari yapısı içinde gittikçe gelişen ve yaygınlık kazanan zaptiye ve jandarma birimlerinin asli görevleri arasında vergi tahsili de yer alıyordu. Bu dönemde Osmanlı vergi tahsil sistemi esas itibarıyla askeri bir nitelik taşımıştır.²⁵ 19. yüzyıl süresince aşar vergisinin tahsilatında iltizam sistemi varlığını sürdürürken emaneten idare sistemi de yaygınlık kazandı ve bu şekilde idare edilen aşar vergisinin tahsilinde zaptiye, jandarma ve yeni oluşturulan vergi tahsildarlığı teşkilatı önemli görevler üstlendi. Osmanlı yöneticileri bu süreçte vergi gelirlerini ne pahasına olursa olsun artırmak yolunda, halk nezdinde devletin meşruiyetini ciddi ölçüde sarsmayı göze almaktan kaçınmadılar.

Osmanlı tarihçiliğinde aşar vergisinin köylülük üzerinde önemli bir mali yük ve bir baskı ve eziyet kaynağı olduğu genellikle kabul görmüştür. 19. yüzyıl boyunca iltizam sisteminin bütün teşebbüslere rağmen kaldırılmaması da ahali üzerindeki baskının esas itibarıyla mültezimlerden kaynaklandığı yönünde bir kanıyı pekiştirmiştir. Oysa 19. yüzyıl boyunca aşarın küçümsenemeyecek bir bölümü iltizam sistemi dışında,



bizzat devlet tarafından emaneten idare edilmekteydi. Daha da önemli iltizam sisteminin geçerli olduğu durumların çoğunda aşarın müzayede ve ihalesi süreçlerinde vilayet, sancak ve kaza idare meclislerinin etkin rol alması sonucu, eşrafla devlet memurları arasında çoğunlukla yakın bir çıkar birliği oluşmaktaydı. Aşar tahsilatıysa yukarıda da işaret edildiği gibi mültezimlerin adamları ve onların yeterli olmadığı durumda zaptiye ve jandarmanın devreye girmesiyle azımsanmayacak bir sıklıkta cebri bir nitelik kazandı, hatta bazı durumlarda da tahsilat ancak askeri bir operasyon yoluyla icra edilebildi. Bu cebir unsuru 19. yüzyıl Osmanlı vergi rejiminin temelinde yatan en önemli olgulardan biridir.

Yukarıda da değinildiği gibi Tanzimat yöneticileri iltizam sisteminden topyekün kurtulmak istemişler ve bu doğrultudaki kararlılıklarını ferman metninde de açıkça ifade etmişlerdi. Osmanlı tarihçiliğinde Tanzimat'ın ilk yıllarında gündeme getirilen muhasıllık sistemi bu amacın hayata geçirilmesi yönünde bir girişim olarak değerlendirilmiştir. Ancak iltizam sisteminin kaldırılması yönündeki ilk girişimler başarıya ulaşamamış ve kısa sürede eski usule dönülmüştür. Bununla birlikte yüzyıl boyunca iltizam ve aşar tahsil usullerinde zaman içine yayılan önemli dönüşümler gerçekleşmiştir. Osmanlı tarihçiliğinin aşar tahsil usullerinin ve iltizam sisteminin geçirmiş olduğu evrim konusunda üretmiş olduğu bilgiler son derece sınırlı kalmıştır. Genellikle Abdurrahman Vefik'in *Tekâlif Kavâidi* adlı eserinde sunmuş olduğu kronolojik çerçevenin tekrarıyla yetinilmiş,

bu konuyla ilgili ayrıntılı çalışmalar yapılmamıştır.²⁶ Araştırmaların sınırlı oluşu nedeniyle iltizam sisteminin aşağı yukarı klasik yapısı içinde Cumhuriyet dönemine kadar varlığını sürdürdüğü yönünde genel ve yanlış bir kanı yerleşmiştir. Oysa iltizam sistemi ve aşar tahsil yöntemleri Tanzimat ve II. Abdülhamid dönemleri boyunca önemli ölçüde değişmiştir.

19. yüzyıl Osmanlı yöneticileri öncelikli olarak aşar ihalelerine konu olan idari birimlerin mümkün olduğu ölçüde küçültülmesi yönünde çaba sarf etmişlerdir. Tanzimat öncesi dönemde aşar ihaleleri büyük mültezimlerin ve güçlü sarrafların hâkimiyetiyle sonuçlanmasına yol açacak şekilde İstanbul'da ve genel olarak eyalet birimi esas alınarak yürütülürken, Tanzimat sonrasında ihaleye konu olan birim, ihalelerin "karye be-karye" gerçekleştirilmesi ifadesinde de karşılığını bulduğu üzere, köy düzeyine çekilmeye çalışılmıştır. Zaman içinde büyük mültezimlerin sistem üzerindeki hâkimiyetlerini kırmak üzere aşar nizamnamelerine daimi surette kısıtlayıcı yeni maddeler eklenmiştir. Örneğin bir mültezimin bir vilayet dâhilinde birden çok kazanın ihalesini alabilmesine izin verilirken, aynı mültezimin aynı vilayet dâhilinde birden çok sancağın ihalesini almasına izin verilmemiştir. Buradaki öncelikli amaç büyük mültezimlerin devre dışı bırakılması iken, bir diğer amacı da aşar ihalesinde taşeronluk sisteminin önünü almak oluşturuyordu. Aşar ihalelerinin büyük mültezimlerden küçük mültezimlere doğru elden ele dolaşarak ikinci ve hatta üçüncü kademe mültezimlere satılması, aracı unsurların sayısını artırmakta bu da bir yandan merkezi hazineye aktarılan vergi miktarının azalmasına, diğer yandan da köylü üzerindeki aşar vergisi yükünün daha da artmasına yol açmaktaydı.

Aşar ve iltizam sistemiyle ilgili 19. yüzyıla hâkim olan bir başka eğilim ise ihalelerin açık artırma yerine götürü usulüyle yapılması olmuştur. Osmanlı yöneticileri, maktuan ihale olarak isimlendirilen bu yöntemle risk faktörünü azaltmayı ve önceden belirlen-

miş bir gelir miktarını güvence altına almayı amaçlamıştı. Maktuan ihale bedelinin belirlenmesinde ise sayımlara başvurulmamıştır. Genellikle önceki yıllar aşar geliri ortalaması esas alınmış ve elde edilen ortalama rakama bütçe ihtiyaçlarına göre yıllık bir miktar zam yapılması tercih edilmiştir. İhalelere talip çıkmaması durumunda ise son çare olarak emaneten idare yöntemine başvurulmuştur.

Ölçeği değişmekle birlikte emaneten idare sitemi Tanzimat sonrası dönemde kalıcı bir nitelik kazanmıştır. İhalelere talep olmadığı durumlarda emaneten idare bir zorunluluk oluyordu. 1853-56 Kırım Savaşı ve 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı dönemlerinde ise tamamıyla emaneten idare yöntemine geçilmiştir. 93 Harbi sonrasında emaneten idarenin güçlendirilmesi ve kalıcı hale getirilmesi yönünde ciddi girişimlerde bulunulmuştur. Ancak aşarın devlet memurları aracılığıyla idare edilmesinin beklenenden fazla masraflı olması bu sistemin de tasfiye edilmesine yol açmıştır. Bu dönemde Aşar ve Ağnam Emaneti kaldırılarak iltizam sistemi tekrar tesis edilmiş ve mültezimler üzerindeki denetim yeni oluşturulan Aşar ve Rüsumat İdare-i Umumiyesi adlı yeni bir yapıyla güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı yöneticilerinin mültezimlerin etkisini azaltmak üzere gündeme getirdikleri bir diğer uygulamayı da aşar ihalelerinin mültezimler yerine bizzat köy ahalisine verilmesi yönündeki çabalar oluşturmuştur. Burada köy halkıyla kastedilen çoğunlukla muhtar, imam, papaz veya ihtiyar heyeti mensupları olmuştur. Kuşkusuz bu tür ihalelerde açık artırma değil, bedelin maktu olarak belirlenmesi gerekmiştir. Ancak mültezimlerin aradan çıkartılması, ihalelerde finansman kaynağı olarak işlev gören sarrafların da devre dışı kalmasına yol açmıştır. Bu durumdaysa aşar ihalesi verilen muhtar veya diğer ileri gelenlerin sermayeleri hazinenin acilen ihtiyaç duyduğu nakit akışını karşılamaktan uzak olmuştur. Yine muhtar veya köy ileri gelenlerinin vergi tahsilatında istenilen sonucu alması çoğu zaman



mümkün olamamış ve bakayalarda artış görülmüştür. 1890'lı yıllarda benzer bir sitem yürürlüğe konularak köy halkının kendi aşar ihalelerini alması teşvik edilmeye çalışılmıştır. Ancak bu dönemde ihalelerde müzayedede yöntemi geçerli olduğu için, müzayedelerde köylülerin mültezimlere karşı başarılı olma şansı iyice azalmıştır. Böylesi ara bir yöntemin uygulanmasındaki amaç, köylülerin mültezimlere yönelik şikâyetlerin önünü almak olmuştur.

Aşar vergisi ve iltizam sistemine ilişkin en radikal değişikliği ise aşarın bir tür arazi vergisine dönüştürülmesi yönündeki çabalar oluşturmuştur. Bu çerçevedeki ilk uygulama 1850'li yılların ilk yarısında gündeme gelmiş ve köy düzeyinde maktu olarak belirlenen aşar bedelinin köylüler arasında arazilerinin büyüklüğüne göre paylaşılması öngörülmüştür. 1890'lı yılların ikinci yarısında ise yine bu doğrultuda özellikle Ahmed Şakir Paşa gibi reformcu bürokratların çabalarıyla bazı pilot uygulamalar gerçekleştirilmiş ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Ancak bu tür bir yöntemin aşar vergisi yükünün mülk ve servet sahibi kesimlere kaydırılması sonucunu doğuracağı açıktır. Söz konusu pilot uygulamalar mülk ve arazi sahibi kesimlerin sert muhalefetiyle karşılaşmış ve bu yöntemin yaygınlaştırılması yönünde istekli davranılmamıştır.

Aşar vergisi ürün üzerinden alınan bir vergi olmasına rağmen ihalelerin bedel üzerinden maktuan gerçekleştirilmesi vergiye konu olan ürünlerin rayiç fiyatını son derece önemli bir konuma getirmiştir. Fiyatların düşük olduğu dönemlerde mültezimler veya emanet memurları tarafından ürün olarak alınan aşar miktarının artırılması yönünde bir baskının ortaya çıkacağı açıktır. Fakat mahsul miktarıyla yerel fiyatlar arasında genellikle ters orantılı bir ilişki olduğu ve bunların birbirini dengeleyeceği düşünülebilir. Ancak 19. yüzyıl boyunca ve özellikle yüzyılın son çeyreğinde Atlantik ekonomisindeki değişimlerin de etkisiyle özellikle hububat fiyatlarının düşme eğiliminde olduğunu biliyoruz. Bu durum, iltizamın geçerli olduğu durumlarda mültezimlerin, emaneten idarenin geçerli olduğu durumlarda da devlet memurlarının köylüden ürün olarak gittikçe daha fazla miktarda aşar talebinde bulunmaları sonucunu doğurmuştur.

Aşar vergisi 19. yüzyıl boyunca Osmanlı maliyesi için vazgeçilmez bir gelir kalemi olma özelliğini sürdürmüştü. Gayrisafi hâsıla üzerinden alınan bu ürün vergisi üreticinin elde ettiği mahsulün kendi tüketimi ve tohumluk ihtiyacına yeterli olup olmadığına bakılmaksızın her koşulda tahsil edilen bir vergi niteliği taşıyordu. Bu niteliğiyle aşar Osmanlı toplu-

Mimar Gaspare Fossati tarafından 1862'de Darülfünun olarak yapılan ve Ayasofya'nın deniz tarafında bulunan bu bina Maliye Nezareti'ne devredildi, daha sonra da Meclis-i Mebusan binası oldu. 1933'te yandı.

Didâr-ı Hürriyet, Kartpostallarla İkinci Meşrutiyet 1908-1913. Sacit Kutlu.

munda vergi adaletsizliğinin en temel kaynağı durumundaydı. İncelemekte olduğumuz dönemde aşar vergisinin kaldırılması veya arazi vergisine dönüştürülmesi mümkün olamamıştı. Aşar vergisinin tahsil yöntemleri ve ürün bazında artan miktarı Osmanlı köylüsü üzerinde büyük bir yük ve baskı kaynağı oluşturuyordu. Osmanlı Devleti yüzyıl boyunca her ne kadar büyük mültezimleri, onlara kaynak sağlayan büyük sarrafları ve bu kesimlerin İstanbul bürokrasisi içindeki yüksek rütbeli hamilerini tasfiye edebilmiş olsa bile, şimdi de taşra düzeyinde eşraf ve yerel mülki amirler arasında iltizam gelirlerinin paylaşılması noktasında yeni bir ittifakla mücadele etmek durumunda kalmıştı.

Yerel idare meclislerine hâkim olan ve mülki amirler üzerinde nüfuz sahibi olabilen bu ittifak aşar vergisinin nitelik değiştirmesi veya iltizam sisteminin kaldırılması önündeki en büyük engeli oluşturuyordu.

Osmanlı köylüsü aşar vergisi nedeniyle maruz kaldığı zulme ve adaletsizliğe kuşkusuz sessiz kalmamıştı. İmparatorluğun bütün bölgelerinde aşar vergisine karşı direnişler kırsal kesimde gündelik hayatın temel unsurlarından birisi haline gelmişti. Bu direnişler zaman zaman açık çatışmalara ve isyanlara dönüşme potansiyeli de taşımıştı. Direnişlerin arttığı ve mültezimin adamlarının vergiyi tahsil edemediği durumlarda yerel

kolluk kuvvetleri çoğunlukla mültezim lehine devreye girdi. İstanbul hükümetleri ise mültezimler tarafından baskı, zulüm ve adaletsizliklere maruz bırakılan köylü lehine görüme noktasında kararlı bir çizgi izledi. Bu tarz bir politik söylem Osmanlı padişahının adaletin teminatı olma iddiasının sürdürülmesi bakımından da önemliydi. Ancak Osmanlı merkezi yöneticileri için her şeyden önemli olan ne pahasına olursa olsun vergi gelirlerinin artırılmasıydı. Bu koşullarda vergi sisteminin güven ve rıza eksikliğini bir toplumsal mutabakat ve meşruiyet siyasetine temel oluşturması Osmanlı yöneticilerinin gündeminde bulunacak en son konulardan birisini oluşturuyordu.

DİPNOTLAR

- 1 Bu yazıda "Tanzimat Devleti" ifadesiyle Tanzimat'ın ilan edildiği 1839 tarihinden 1908'e kadar uzanan evre kastedilmektedir. Bu tercimimizde Stanford Shaw'un II. Abdülhamid dönemini Tanzimat'ın bir devamı olarak ele alan öncü çalışmasında ortaya koyduğu görüşlere sadık kalmıştır. Stanford Shaw, "Sultan Abdülhamid II: Last Man of Tanzimat," *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu (Bildiriler) 25-27 Aralık 1989* (Ankara: Milli Kütüphane, 1991).
- 2 Yavuz Cezar, *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi, XVII. Yüzyıldan Tanzimat'a Mali Tarih* (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986).
- 3 *Aşar, öşür* kelimesinin çoğuludur. Sözlük anlamı olarak *öşür*, onda bir, ondalık, onda biri alınan vergi anlamına gelmektedir.
- 4 Tanzimat Fermanı'nın metni için bkz. Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi* (İstanbul: Küre Yayınları, 2001), 281-84.
- 5 Muhassıllık sistemi için bkz. Ayla Efe, "Muhassıllık Teşkilatı" (Ph. D., Anadolu Üniversitesi 2002).
- 6 Bu beklentilerin karşılanması sonucu imparatorluğun birçok bölgesinde vergi isyanları çıkmıştır. Bkz. Ahmet Uzun, *Tanzimat ve Sosyal Direnişler* (İstanbul: Eren Yayınları, 2002). Halil İnalçık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler," *Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi* (İstanbul: Eren, 1993), 361-83.
- 7 Tefik Güran, "Ondokuzuncu Yüzyıl Temettüat Tahrirleri," *Osmanlı Devleti'nde Bilgi ve İstatistik-Data and Statistics in the Ottoman Empire* içinde, der. Şevket Pamuk ve Halil İnalçık (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000), 73-94.
- 8 Osmanlı belgelerinde çoğunlukla basitçe "vergi" olarak anılan bu yeni vergi için bir karışıklığa yol açmamak için yazının takip eden kısmında vergi-i mahsusa ifadesi kullanılacaktır.
- 9 Tahrir ve kadastro için bkz. Alp Yücel Kaya ve Yücel Terzioğlu, "Tahrir'den Kadastro'ya: 1874 İstanbul Emlak Tahriri ve Vergisi: "kadastro tabir olunur tahrir-i emlak," *Tarih ve Toplum, Yeni Yaklaşımlar*, 9 (2009).
- 10 Veli Aydın, "Osmanlı Maliyesinde Bir İç Borçlanma Örneği Olarak Esham Uygulanması," *Türkler* (Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 2002), 340-50. Ali Akyıldız, *Para Pul Oldu: Osmanlı'da Kaşit Para, Maliye ve Toplum* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2003).
- 11 Yavuz Cezar, *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi, XVII. Yüzyıldan Tanzimat'a Mali Tarih* (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986).
- 12 K. Kıvanç Karaman ve Şevket Pamuk, "Ottoman State Finances in European Perspective, 1500-1914," *The Journal of Economic History* 70, 3 (2010): 593-629, 594.
- 13 1841/1842 yılına ait bütçe gelirleri 562.911.000 kuruş iken 1911/1912 yılında gelirler 2.847.793.100 kuruş olmuştur. Bütçe gelirleri kuruş olarak ele alındığında artışın 5 kat olduğunu görüyoruz. Ancak söz konusu yıllar arasındaki enflasyonu hesaba katmak için gram gümüş cinsinden tüketici fiyat endekslerini dikkate aldığımızda (1841/1842 yılı 1 kabul edildiğinde 1911/1912 yılında endeks 1.71 olmuştur) bu artışın 5/1.71=3 olarak düzeltilmesi gerekmektedir. Bütçe gelir rakamları için bkz. Tefik Güran, *Osmanlı Mali İstatistikleri Bütçeler, 1841-1918* (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003), 8-9. Fiyat endeksleri için bkz. Şevket Pamuk, *İstanbul ve Diğer Kentlerde 500 Yıllık Fiyatlar ve Ücretler, 1469-1998: 500 Years of Prices and Wages in Istanbul and Other Cities* (Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, 2001), 17-18.
- 14 Engin Deniz Akarlı, "The Problems of External Pressures, Power Struggles, and Budgetary Deficits in Ottoman Politics under Abdülhamid II (1876-1909): Origins and Solutions" (Ph.D. diss, Princeton University, 1976), 190-91.
- 15 Tefik Güran, *Osmanlı Mali İstatistikleri Bütçeler, 1841-1918* (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003).
- 16 Murat Birdal, *The Political Economy of Ottoman Public Dept: Insolvency and European Financial Control in the Late Nineteenth Century* (New York: I.B. Tauris Publishers, 2010).
- 17 Engin Deniz Akarlı, "The Problems of External Pressures, Power Struggles, and Budgetary Deficits in Ottoman Politics under Abdülhamid II (1876-1909): Origins and Solutions" (Ph.D. diss, Princeton University, 1976), 182. Tefik Güran, *Osmanlı Mali İstatistikleri Bütçeler, 1841-1918* (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003).
- 18 Tefik Güran, *Osmanlı Mali İstatistikleri Bütçeler, 1841-1918* (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003), 16.
- 19 Ö. Faruk Bölükbaşı, *Tezvid-i Varidat ve Tenkih-i Masarifat: II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare* (İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2005).
- 20 Tefik Güran, *Osmanlı Mali İstatistikleri Bütçeler, 1841-1918* (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003), 8. Enflasyon oranını hesaba dâhil etmek için bu artış kuruş yerine gram gümüş cinsinden hesaplandığında gelir artışının 3 katına çıktığı görülür. Gram gümüş cinsinden fiyat endeksleri için bkz. Şevket Pamuk, *İstanbul ve Diğer Kentlerde 500 Yıllık Fiyatlar ve Ücretler, 1469-1998: 500 Years of Prices and Wages in Istanbul and Other Cities* (Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, 2001), 17-18.
- 21 Abdülkâtil Şener, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi* (İstanbul: İşaret Yayınları, 1990), 201-02.
- 22 1870'li yıllar için Osmanlı nüfusu Mısır ve Kuzey Afrika toprakları dâhil 40 milyon olarak kabul edilmiştir. Nüfus için bkz. Cem Behar, der., *Osmanlı İmparatorluğu'nun ve Türkiye'nin Nüfusu (1500-1927)- The Population of the Ottoman Empire and Turkey*, cilt. 2, Tarihi İstatistikler Dizisi (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2000), 38. Bütçe gelir rakamları için bkz. Tefik Güran, *Osmanlı Mali İstatistikleri Bütçeler, 1841-1918* (Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 2003), 8.
- 23 Engin Deniz Akarlı, "The Problems of External Pressures, Power Struggles, and Budgetary Deficits in Ottoman Politics under Abdülhamid II (1876-1909): Origins and Solutions" (Ph.D. diss, Princeton University, 1976), 155.
- 24 Dünya ölçeğinde tarım ürünleri fiyatındaki düşme eğilimi ve bunun Osmanlı üreticileri üzerindeki olumsuz etkisine ilişkin bkz. *Ibid.*, 169.
- 25 Nadir Özbek, "Abdülhamid Rejimi, Vergi Tahsildarlığı ve Siyaset, 1876-1908," *Doğu Batı*, 52 (2010): 159-97. Nadir Özbek, "İkinci Meşrutiyeti Hazırlayan Koşullar: Rumeli'de Vergi Tahsilatı ve Jandarma," *Toplumsal Tarih*, 183 (2009): 46-50. Nadir Özbek, "Anadolu İslahatı," "Ermeni Sorunu" ve Vergi Tahsildarlığı, 1895-1908," *Tarih ve Toplum, Yeni Yaklaşımlar*, 9 (2009): 59-85.
- 26 Şener, Çakır ve Karakaş'ın eserleri bu konuda istisna oluşturmaktadır. Ancak her üç eserin inceleme dönemleri yalnızca Tanzimat dönemiyle sınırlı kalmış, on dokuzuncu yüzyıl bir bütün olarak değerlendirilmeye alınmamıştır. Abdülkâtil Şener, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi* (İstanbul: İşaret Yayınları, 1990) Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi* (İstanbul: Küre Yayınları, 2001). Mehmet Karakaş, "Tanzimat Dönemi Aşar Vergisi" (Dissertation, Marmara Üniversitesi, 2003).