

1975, s. 249-251; Ahmet Mumcu, *Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divan-ı Hümayun*, Ankara 1976, tür.yer.; S. Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge 1976, I, 22, 136-138, 159-160; R. Levy, *The Social Structure of Islam*, Cambridge 1979, s. 243, 261-266; A. Shmuelovitz, *The Jews of the Ottoman Empire in the Late Fifteenth and the Sixteenth Centuries*, Leiden 1984, s. 41-43, 66, 73; B. Lewis, *Modern Türkiyenin Doğuşu* (trc. Metin Kıratlı), Ankara 1984, s. 13, 109; M. Akif Aydın, *İslâm-Osmanlı Aile Hukuku*, İstanbul 1985, s. 72, 85-96; a.mlf., "Kanunnameler ve Osmanlı Hukukunun İşleyişindeki Yeri", *Osm.Ar.*, XXIV (2004), s. 37-46; a.mlf., "Batılılaşma", *DİA*, V, 162-167; a.mlf., "Osmanlı'da Hukuk", *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi* (haz. Ekmeleddin İhsanoğlu), İstanbul 1994, I, 375-438; H. Gerber, *Economy and Society in an Ottoman City: Bursa 1600-1700*, Jerusalem 1988, s. 191-208; a.mlf., *Islamic Law and Culture: 1600-1840*, Leiden 1999, tür.yer.; a.mlf., "Sharia Kanun and Custom in the Ottoman Law: The Court Records of 17<sup>th</sup> Century Bursa", *IJTS*, II/1 (1981-82), s. 131-146; Ahmet Akgündüz, *Osmanlı Kanunnameleleri ve Hukuki Tahillileri*, İstanbul 1990-92, I-IV, tür.yer.; Halil İnalçık, *Essays in Ottoman History*,

İstanbul 1998, tür.yer.; a.mlf., "Osmanlı Hukukuna Giriş", *SBFD*, XIII/2 (1958), s. 102-126; a.mlf., "Adaletnameler", *TTK Belgeler*, II/3-4 (1965), s. 108, 111, 116-117, 122-123, 129, 132; a.mlf., "Süleyman the Lawgiver and Ottoman Law", *Ar.Ott.*, I (1969), s. 105-138; a.mlf., "Kânûn", *EI<sup>2</sup>* (İng.), IV, 558-562; a.mlf., "Kânûnnâme", a.e., IV, 562-566; R. C. Jennings, *Studies on Ottoman Social History in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, İstanbul 1999, s. 133, 259, 264, 275, 297, 317-319; Murat Akgündüz, *Osmanlı Devletinde Şeyhülislamlık*, İstanbul 2002, s. 80-81; Enver Ziya Karal, "Yavuz Sultan Selim'in Oğlu Şehzade Süleyman'a Manisa Sancağını İdare Etmesi İçin Gönderdiği Siyasetnâme", *TTK Belleten*, VI/21-22 (1942), s. 38; Suraiya Faroqhi, "Sicjill", *EI<sup>2</sup>* (İng.), IX, 539-542.



M. ÂKİF AYDIN

**D) Malî Yapı.** Osmanlılar'da malî yapının geçirdiği safhalar devletin kuruluşundan çöküşüne kadar üç dönem halinde ele alınabilir. Bunlardan ilki maliye teşkilâtının kuruluşundan 1790'lara kadar uzanan, devletin yapacağı harcamaların finansmanı için kurulan tek bir hazine etrafında şekillenen malî yapının çeşitli bürokratik değişimler geçirmekle birlikte sistematik bir dönüşüme uğramadan varlığını sürdürdüğü dönemdir. 1790'lardan itibaren malî yapıda hazîne-i âmirenin yanında askerî harcamaların finansmanı için İrâd-ı cedîd ve mansûre hazinelerinin oluşturulduğu çoklu hazîne devri başlar. Yeni hazineler kurulmakla birlikte geleneksel malî politikalar da sürdürüldüğünden bu dönemi geçiş dönemi olarak değerlendirmek mümkündür. 1840'lardan itibaren Osmanlı maliyesinde köklü değişimlerin yaşandığı Tanzimat devri başlar ve bu süreçte modern malî tecrübeler geleneksel politikaların yerini alır.

**Kuruluş ve Gelişim.** BaşdeFTERDARIN YÖNETİMİNDE ÖRGÜTLENEN OSMANLI MALİYESİ, ilk iki dönemde esas itibarıyla merkezî devlet gelir ve giderlerinin gerçekleştirildiği devlet hazinesinin (hizâne-i âmire) idaresinden sorumluydu. Bu vazifeyi muhasebe, rûzname, mukâtaa ve tezkire gibi malî kalemlerde istihdam edilen Hazîne-i Âmire kâtipleriyle yerine getirirdi. Hazine kâtipleri dışında defterdarın idaresinde çalışan memurlar mevcuttu. Bu memurlar arasında başbaki kulu, cizye başbaki kulu, veznedarbaşı, sergi nâzırı ve sergi halifesi yer alıyordu. Bunlar borçların tahsilini, ödemelerin kontrolü, madenî paraların ayarını, hazine işlerinin defterlere geçirilmesi gibi işleri yapardı. Maliye teşkilâtının başındaki görevli başdeFTERDAR denmesinden dolayı maliye teşkilâtı defterdarlık adıyla anılmıştır.

Osmanlı Devleti'nde maliye teşkilâtının İlanlılar'ın maliye tecrübesi esas alınarak kurulduğuna dair tarihçiler arasında görüş birliği vardır. Zira Osmanlılar, İlanlılar'ın sadece malî terminolojisini değil aynı zamanda defter tutma ve vergi toplama gibi malî uygulamalarını da benimsemiştir. Teşkilâtın kuruluşu hakkında, birinci elden kaynak niteliğindeki arşiv malzemelerinin kıtlığı sebebiyle kesin bir tarih verilememektedir. Devletin malî gelir ve gider işlerini görmek üzere hukukî, siyasî ve idarî diğer birimlerden bağımsız olarak ve kendi içinde nisbeten uzmanlaşmış bir kadronun veya bürokratik bir organizasyonun varlığına işaret eden en erken deliller I. Bayezid devrine inmektedir.

Maliye teşkilâtının yapısı ve işleyişine ait en erken toplu bilgilere Fâtih Kanunnâmesi'nde rastlanır. Burada devletin hazinesinin vekili ve nâzırı olarak bir başdeFTERDAR söz edilmektedir. Bunun temel görev ve yetkileri arasında hazineden sorumlu olmak, hazineyi açmak ve kapatmak, hazinenin yıl sonu hesaplarını yaparak padişaha sunmak, maliye kâtiplerini tayin etmek, hazine işlerini vezîriâzamla görüşmek, hazineye ait gelir kaynaklarının işletilmesini sağlamak gibi işler sayılmaktadır. BaşdeFTERDARIN DIŞINDA KANUNNÂMEDE DEFTERDAR VE MAL DEFTERDARI TÂBİRLERİ geçmekteyse de bunların kim olduğu konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Kanunnâme tayin ve azli defterdarlara bağlı olan rûznâmeci, muhasebeci, mukabelecî, sipahiler kâtibî, mukâtaa, tezkireci ve reis kâtibî gibi kâtiplerin varlığından da söz etmektedir. Kanunnâmede Anadolu ve Rumeli eyaletlerinin malî işleri birbirinden tefrik edilmese de XV. yüzyılın son çeyreğinde başdeFTERDARIN sorumluluğunda Rumeli defterdarlığı ve diğer bir defterdarın sorumluluğunda Anadolu defterdarlığının oluştuğu anlaşılmaktadır.

XVI. yüzyılın başlarından itibaren maliye teşkilâtı, imparatorluğun bir yandan hem doğu hem batıya doğru coğrafi genişlemesine, öte yandan merkezileşen devlet anlayışına paralel biçimde yeniden organizasyon sürecine girdi. XVI. yüzyılın ilk çeyreğinde fethedilen Arap ve doğu vilâyetlerinin malî işlerini takip etmek üzere yeni bürolar kuruldu. 1530'lara gelindiğinde merkez maliyesi içerisinde malî işlerdeki uzmanlaşmadan dolayı kalem heyetlerinin (bürolar) sayısı hem nitelik hem nicelik bakımından artış kaydetti. Nitekim rûznâmçeci kadrosu altıya yükseldi, merkez maliyesinde rastlanmayan mevcudatçı ve teslimatçı gibi kadrolar ortaya çıktı.

Koca Hüseyin Efendi'nin *Bedâiü'l-vekâyi'* adlı eserinin II. cildinde Fâtih Sultan Mehmed'in Teşkilât Kanunnâmesi kısmı (Sovyet İlimler Akademisi Şarkiyat Enstitüsü Petersburg Şubesi El Yazmaları Bölümü, vr. 277<sup>b</sup>)



Kanûnî Sultan Süleyman'ın saltanatının ilk yıllarında Rumeli ve Anadolu defterdarının yanında şikk-ı sâni adıyla üçüncü bir defterdar görevlendirildi. Bu değişim, bazı tarihçilere göre Osmanlı maliyesinin eyaletlere dayalı jeofiskal bir düzeni öngören İlhanlı maliyesinden kopuşunu temsil eder. Zira bu üçüncü defterdarlık, herhangi bir eyalet esas alınmadan İstanbul'daki mukâtaa gelirleriyle birlikte Anadolu ve Rumeli eyaletlerinden ayrılan bir kısım gelirlere nezaret etmek üzere kurulmuştu. Merkezdeki defterdar sayısı XVI. yüzyılda sözü edilen üç defterdarla sınırlı değildi. Yüzyılın sonlarına doğru Tuna bölgesine nezaret etmesi için şikk-ı sâlis adıyla bir defterdarlık daha teşkil edilmişse de bu defterdarlık uzun süreli olmadı.

Yeni fetihlerle birlikte imparatorluk coğrafyasının genişlemesi yeni vilâyetlerin malî yönetiminin merkezden görülmesini zorlaştırdı. XVI. yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren merkezdeki maliye teşkilâtının birer prototipi sayılabilecek taşra (kenar) defterdarlıkları ve hazineleri teşkil edilmeye başlandı. Temel vazifesi ilgili eyaletteki doğrudan merkez hazinesine mahsus gelirleri kontrol etmek olan taşra defterdarının muhasebe, mukâtaa, rûznâme, mukabele vb. kalemlerden müteşekkil hazine teşkilâtı vardı. İlk taşra hazinesinin ve defterdarlığının ne zaman ve nerede kurulduğu kesin olarak tesbit edilebilmiş değilse de konuyla ilgili bilgiler veren Âlî Mustafa ve Peçuylu İbrâhim ilk taşra defterdarlığının, merkezi Halep veya Şam'da olmak üzere Arap ve Acem vilâyetlerine nezaret eden Arap ve Acem defterdarlığı olduğunu söyler. Ömer Lütfi Barkan'ın yayımladığı 1527 yılı bütçesinde ve İ. Metin Kunt'un neşrettiği aynı tarihli tevcihat defterinde taşrada hazine defterdarlıklarına rastlanır; fakat sadece ikincisinde Mısır vilâyetinde 400.000 akçeye tasarruf eden bir nâzır-ı emvâlden söz edilir. Merkezî hazineye mahsus maaş defterleri incelendiğinde Arap ve Acem defterdarlığının 1535'ten hemen sonra teşekkül ettiği izlenimi edinilir. İlgili defterlerde bu vilâyetlere ait malî hesap ve işlemlerin 1535 yılına kadar merkez maliyesi içinde kendi ismiyle anılan "mukâtaa-i Arab, muhâsebe-i Arab, tezkire-i Arab" bürolarında yapıldığı ve bu tarihten itibaren söz konusu büroların kalktığı görülür.

Eyaletlerde hazine defterdarlıklarının kuruluşu tadrîcen gerçekleşti. 1540'lardan 1580'lere kadar Arap defterdarlığı bölünecek Şam, Diyarbekir, Halep, Erzurum ve Trabluşşam'da müstakil hazine defterdar-

lıkları teşekkül etti. Yine aynı tarihler arasında Karaman ve Sivas'ta (Rum) Anadolu defterdarlığından ayrılarak müstakil birer taşra hazine defterdarlığı oluşturuldu. Bağdat, Budin, Basra, Cezayir, Dulkadir, Van, Musul, Maraş ve Yemen gibi eyaletlerde de hazine defterdarlıkları vardı. Yüzyılın sonlarına doğru yirmiye yakın taşra hazinesi ve teşkilâtı imparatorluk geneline yayıldı. 1540'lara kadar taşrada hazine teşkilâtları kurulmadan önce merkezî hazineye ait iltizam ve mukâtaa işlerinin tevcih, tahsil ve muhasebe kontrolü önceleri genellikle kadılar eliyle yürütülen nezâret-i emvâl kurumuyla gerçekleştiriliyordu. Taşrada hazineler kuruldukça ve defterdarlar tayin edildikçe ilgili eyaletlerde "nezâret-i emvâl"ın, beylerbeyi-defterdar ikilisinden birine-diğerini denetlemek üzere tevcih edilen ve eyaletteki en yüksek malî otoriteyi temsil eden bir unvan olarak varlığı XVII. yüzyıla kadar sürdü. Taşra hazinelerinin bulunmadığı ve merkezden yönetildiği Anadolu ve Rumeli'deki bazı sancakların malî işleri de yine bu kurum vasıtasıyla görülüyordu. Hazine defterdarlıkları olmayan diğer bir kısım eyaletlerde malî mükellefiyet valilerin taahhütleriyle yerine getiriliyordu. Taşra hazine defterdarlıklarının teşekkülü ile merkez maliyesindeki ulûfeli kadro sayısında 1535'lere nisbetle 1550'lilerde yarı yarıya azalma oldu. Öte yandan XVI. yüzyılın ikinci yarısından itibaren merkez maliyesinde aralarında İstanbul, Bursa, Eğriboz ve Kefe'nin de bulunduğu Anadolu ve Rumeli'de bazı sancak ve kazaların mukâtaa hesapları kendi adlarıyla anılan bürolarda görülmeye başlandı. Bunlardan başka "maâdin, Haremeyn, haslar, cedîde-i ûla, cedîde-i sâni" adlarıyla bürolar teşekkül etti, cizye de ayrı bir büro olarak örgütlendi.

XVI. yüzyılın ikinci yarısından itibaren maliye teşkilâtında görülen en dikkat çekici gelişmelerden biri, maliye büroları içinde rûznâmçe ve muhasebenin başdefterdara tâbi olarak Rumeli ve Anadolu defterdarlığının üzerinde âdetâ Hazîne-i Âmire'nin müstakil kalemleri konumunu kazanmasıdır. XVII. yüzyılın başlarından itibaren önemli gelişme, tıpkı bürolar içindeki Muhâsebe-i Evvel Kalemi'nin öneminin artması gibi başdefterdarlık kadrosunun hem Divân-ı Hümayun üyeleri nezdinde hem de maliye teşkilâtı içinde Rumeli ve Anadolu defterdarlıklarına nisbetle daha çok ağırlık kazanması ve sözü edilen diğer defterdarlıkların işlevlerinin azalmasıdır. Hazîne-i Âmire etrafında teşekkül eden Osmanlı maliyesinin XVII. yüzyılın

başlarındaki kurumsal şekli, XVIII. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan çoklu hazine dönemine kadar ciddi bozulmalar yaşamadan yaklaşık iki yüzyıl boyunca imparatorluğun malî hedef ve politikalarına hizmet etti.

1792'de Osmanlı-Rus harbi sona erince askerî sahada yapılmak istenen reformların bir uzantısı olarak III. Selim zamanında İrâd-ı Cedîd Hazinesi müstakil bir müesseseye halinde kuruldu. Böylece tek hazine sistemi terkedilerek çoklu hazineler dönemine geçildi. Bu hazinenin varlığı yeni ordunun lağvedilmesine kadar sürdü. Daha sonra tersane ve donanma harcamaları için tersane hazinesi ve defterdarlığı oluşturuldu. Kapıkulu ocaklarının kaldırılmasıyla Hazîne-i Âmire önemini büyük ölçüde yitirdi. Asâkir-i Mansûre birliklerinin finansman ihtiyacının yeni kurulan Mukâtaat Hazinesi'nce karşılanması planlandı. Mansûre Hazinesi bu devrede ortaya çıktı. Bu geçiş döneminde savaşlardan doğan masrafların ve askerî reformların finansmanı için maliye teşkilâtında önemli kurumsal değişikliklere gidildiyse de uygulamaya konulan tedbirler ve politikalar klasik döneme özgü olmaktan öteye geçemedi.

Geleneksel malî kurum ve politikalarda kırılma üçüncü dönem olan Tanzimat devrinde gerçekleşti. Bütün devlet teşkilâtı yeniden organize edildi; maliye devletin masraflarını karşılamak üzere "millî hâsıla"dan kamuya aktarılan hisseyi yükseltecek politikalara konu oldu. Maliye teşkilâtında defterdar tabiri terkedildi, Maliye Nezâreti kuruldu. İdarede merkezileşme politikalarının bir uzantısı olarak bütün hazineler birleştirildi. Her çeşit devlet gelirinin merkezî devlet hazinesine transfer edilmesi, yine bütün masrafların aynı hazineye karşılanması belki de Tanzimat'ın en önemli malî hedeflerindendi. Bu girişimi desteklemek üzere kamu görevlilerinin maaş almak yerine bazı kamu gelirlerini kendi hesaplarına tahsil etmelerine son verildi. Bazı vergi muafiyetleri ve aynı yükümlülükler, angaryalar kaldırıldı. Kurulan mal sandıkları ve daha sonraları Bank-ı Osmânî ile yapılan anlaşma gereği eyalet ve sancaklardaki gelir fazlaları merkezî hazineye aktarıldı. Tanzimat döneminde yeniden organizasyon dolayısıyla ortaya çıkabilecek malî meselelerin halledilmesi amacıyla Meclis-i Muhâsebe-i Mâliyye, Meclis-i Âlî-i Hazâin, Divân-ı Muhâsebat gibi pek çok komisyon ve meclis oluşturuldu. İltizam usulü kaldırıldı. Tanzimat'ın uygulandığı bütün kaza ve sancaklarda vergi tahsil işlerinde görevlendi-

rilmek üzere muhassıllık teşkilâtı kuruldu. Vergilerin yeniden hak ve adalet ilkelere uygun biçimde belirlenmesine başlandı.

**Gelir ve Giderler.** Osmanlı Devleti'nde malî gelirler düzeninin merkez maliyesi, tımar (dirlikler), vakıf olmak üzere üç temel birleşeni vardı. Bunlar aynı zamanda devletin millî hâsıladan aldığı payı temsil eder. Merkez maliyesi merkezî hazine veya hizâne-i âmire etrafında teşkilâtlanmış bir kurumdur. Merkezî hazinenin gelir ve harcamaları, tahrir kayıtlarında havass-ı hümayun veya havass-ı pâdişâhî adı altında toplanan kaynaklara dayanırdı; temel amacı da merkezî hükümetin gelir ve harcamalarına nezaret etmektir. Tımar alanı hâsılatı doğrudan merkezî hazineye girmeyen, belirli görev ve sorumluluklar karşılığında askerî zümreye verilen dirlikleri kapsardı. Gelirinin yüksekliğine göre tımar-zemâmet-has olarak sınıflandırılan dirliklerin teşkilât ve yapısının oluşumunda tahrir geleneğinden faydalanılmıştır. Vakıflar ise tahrir ve devlet denetimine tâbi olmakla birlikte nisbî özerkliği olan kurumlardır. Malî gelirlerin paylaşım ve kullanımında göz ardı edilemeyecek payı olan vakıflar, nisbî özerkliğine rağmen merkez maliyesiyle padişah vakıfları yoluyla bir ilişki içindeydi. Ömer Lütfi Barkan tarafından neşredilen 933-934 (1527-1528) yılı bütçesinde toplam malî gelirlerin sözü edilen malî kesimler arasındaki paylaşımı verilmektedir. Buna göre malî gelirlerin % 51'i merkezî hazineye, % 37'si dirliklere ve % 12'si evkaf ve emlâke gitmekteydi. Bu üç sektörden tımarlar sayı ve hacim olarak XVII. yüzyılın başlarına, hatta muhtemelen ortalarına kadar genişlemeye devam etmiş ve ancak ondan sonra çok yavaş görünüşte bir tempo ile daralmaya başlamıştır. Bununla birlikte devlete ait gelirlerin diğer unsurlarındaki büyüme biraz daha hızlı olduğu için sektörün payı da azaldı. Nitekim XVII. yüzyılın sonlarında bu pay % 25 civarına gerilemiş bulunuyordu. Bu oran da 1527-1528'deki oran gibi, bütçelerde yer alan büyüklüklere göre değil tımarın da dahil edildiği bütün gelirlerle göre bulunmuştur. Bütçede yer alan meblağlara göre hesaplandığında 1527-1528'deki oran % 72, XVII. yüzyılın sonlarındaki de % 33 olarak bulunur. Bu ise 150 yılda önemli bir daralmayı ifade eder. Ayrıca yüksek rütbelilere tahsis edilemekte olan hasılların XVII. yüzyılın sonlarından itibaren tımar sektöründen ayrılarak bütçeye dahil edilmesiyle daralmanın daha da hızlandığı söylenebilir. İlk defa 1103 (1691-

92) yılı bütçesinde görünen hasılların bütçeye katkısı % 6-7 civarındadır. Tımar sektörü içinde hasılların oranı % 20-25 farzedilirse sektörün kalan bölümünün bütçeye oranı da % 25'in altına iner. Tımar sektöründeki daralma XVIII. yüzyılda biraz daha hızlanarak devam etmekle birlikte tamamen ortadan kalkmadı, Tanzimat yıllarına kadar varlığını sürdürdü.

Barkan'ın tahrir defterleri verilerine dayanarak hesaplayıp 1527-1528 bütçesine eklediği rakamlara göre o tarihte devlete ait gelirlerin % 12 kadarını ihtiva eden vakıf sektörünün zaman içindeki değişimleri hakkında herhangi bir toplu nicel veri oluşturulamamaktadır. Padişahların ve yüksek rütbeli devlet görevlileriyle saray mensuplarının yaptıkları, gelirini daha ziyade kamusal kaynaklardan sağladığı için literatürde "irsâdî" diye nitelenen bu vakıflar her padişah döneminde yeni ilâvelerle kümülatif olarak büyümeye devam etti. Ancak tahsis edilen gelir kaynakları içinde devlete ait vergiler yerine zamanla özel sektörde yer alan gelir getirici ticarî tesislerin ağırlık kazanmaya başladığı dikkati çeker. Uzun vadede bütçeler üzerinde ordu ve savaş harcamalarının baskısı artıkça vakıflara ayrılan kaynakları kısıtlama eğiliminin hâkim olduğu anlaşılmaktadır.

Osmanlı Devleti'nde malî yapıyı temsil eden merkez maliyesinin gelir ve giderlerinin muhteva ve uzun vadeli değişim eğilimi hakkında bütçe kayıtları belirleyici olabilir. Bütçeler yakından incelendiğinde merkezî hazinenin gelirlerinin esas olarak cizye, avârız ve mukâtaadan oluştuğu görülür. Cizye, sağlıklı ve çalışan gayri müslim erkeklerden altın veya gümüş olarak tahsil edilen şer'î bir vergidir ve her zaman tamamına yakın bölümü merkezî hazineye intikal eder. Cizyeden belirli hizmetler karşılığı muaf tutulma son derecede nâdir olduğu gibi merkezî hazine dışında başka bir gruba bırakılması da çok istisnâfidir. Avârız ise maliyenin ihtiyacına göre devletin halka yüklemeye yetkisine sahip olduğu vergilerdir. Halkın servet ve gelir düzeyine göre belirlenen bu vergiler sadece merkezî hazinenin kontrolündedir ve başka bir gruba hiçbir zaman bırakılamaz.

Merkezî hazinenin bu iki önemli kaynağının üç yüzyıl boyunca merkez maliyesi hesaplarındaki konumunda pek çok değişim gözlenir. Cizyelerin diğer gelirlerden ayrılıp müstakil bir kalem olarak merkezî bütçede yer alması 1690'dan sonradır. Avârız vergileri grubu hep müstakil olmakla

birlikte her yıl toplanan düzenli bir vergi niteliği taşımadığından XVI. yüzyıl bütçelerinde normal dışı gelir kalemi içinde yer almışken XVII. yüzyıldan itibaren düzenli hale gelmiştir. Merkezî hazineye ait bir vergi alıp yalnız para değil çok defa mal ve hizmet şeklinde de ödenebilen esnek bir vergi kalemidir ve bütçede görünen miktarlar bu kaleme ait gelirlerin genellikle bir bölümüdür. Kalan kısmı çeşitli mal ve hizmet olarak tahsil edildiği için bütçelerde kaydedilen parasal karşılığı olduğundan daha düşük görünür.

Merkez hazinesinin üçüncü gelir kalemi olan mukâtaalar her türlü iktisadî faaliyetten alınır, büyük çeşitlilik gösterir ve çoğunluğu vasıtalı vergilerden meydana gelir. Devlet bu kategoriye ait gelirlerin tamamını merkezî hazineye inhisar ettirmez. Tımar ve vakıf sektörlerine bırakılan gelirler de aynı kategori içindeki vergi kaynaklarından oluşur, yani devlet mukâtaa gelirlerini bu iki sektörle bölüşür. Bölüşmede devletin temel kriteri nakdî gelire dönüşme kapasitesidir. Doğrudan ve kolaylıkla nakde dönüştürülebilen büyük ve düzenli gelir getiren birimleri merkezî hazineye tahsis edilirken bu niteliği daha az olanları söz konusu iki sektöre bırakma eğilimi dikkati çeker. Uzun vadede hem ekonomide nakdî sektörün genişlemesi hem de tımarların XVII. yüzyıldan itibaren yavaş yavaş daralması sonucu mukâtaalardan merkezî hazineye sağlanan gelirlerde önemli artışlar görülmüştür.

Merkezî maliyenin kontrol ettiği gelirler esas itibarıyla ordu ve bürokrasinin maaşlarını, askerî kurumların giderlerini ve saray masraflarını karşılamak üzere kullanılırdı. Bütçelerde yer alan merkezî hazinenin en önemli gider kalemi, mevâcib başlığı altında merkez ve kalelerdeki askerlere ve devlet görevlilerine üç ayda bir yapılan maaş ödemeleriydi. Bunların yanında çeşitli görevler yapan ağalar, saray içinde ve dışında çeşitli vazifeler icra eden kapıcılar, müteferrikalar, sarayda hizmet gören esnaf ve sanatkârlar ve matbah-ı âmire, tersane-i âmire, istabl-ı âmire gibi kurumlarda çalışan hizmetlilerin maaşları bu giderlere dahildi. Askerî görevlilere ödenen maaşlar, XVI-XVIII. yüzyıllar arasında toplam bütçe giderlerinin % 45 ile % 70'i arasında değişiyordu. Özellikle savaşlar hem asker sayısında hem bu orandaki artışların en büyük sebebiydi. Merkezî hazinenin ikinci önemli gider kalemi "teslîmât" başlığı altında sarayın iâşesi, askerî kurumların mühimmatı ve askerî zümrenin bazı yiyecek ihtiyacı için yapılan

harcamalardan oluşurdu. Bu giderlerin toplam giderler içindeki payı XVI. yüzyıldan XVII. yüzyılın ortalarına kadar % 30'lardan % 15'lere gerilemiştir. Osmanlı bütçe kayıtlarında üçüncü ana gider başlığı "ihracat"tır. Bu başlık altında hac masrafları, Mekke ve Medine'ye gönderilen surre, hac emirlerinin harcırahları, teşrifat masrafları, hazinenin kırtasiye harcamaları, üst düzey idareciler için kaftan ve hil'at harcamaları, saray ve diğer önemli kurumların onarım masrafları, mîrî kalayonlar ve bunların personeline ayrılan ödenekler, giyecek tazminatları, ulaştırmada kullanılan menzil hayvanlarına yapılan masraflar vb. yer almaktadır. XVI. yüzyılın başlarında toplam harcamalarda % 10'luk bir paya sahip olan ihracat harcamaları yüzyılın ortalarında % 20'ye, ardından % 30'a ulaşmış, yüzyılın son çeyreğinden itibaren % 5-15 arasında değişmiştir. Bu harcamaların bir özelliği hazine gelirinin hazineye giriş yapmadan harcama alanına aktarılmasıydı. 1700'de ihracat harcamalarında ciddi azalış olmuş, fakat 1704 yılından sonra yeniden dikkat çekici oranda yükselmeye başlamıştır. 1787'ye gelindiğinde hazine harcamaları içinde ihracatın payı 1748'e nisbetle iki kat artmıştır. Diğer bir gider kalemini ise has ve sâlyâne başlığı altında vezir, beylerbeyi, hanım sultan gibi saray ve eyaletlerin en üst düzey yöneticileriyle deniz kumandanları, Kırım hanı ve prensleri, Çerkez beylerine vb. ayrılan ödenekler teşkil etmekteydi. Bunun toplam giderler içindeki payı, XVII. yüzyılın ikinci yarısı ile XVIII. yüzyılın ilk yarısı arasında % 5 ile 15 arasında değişmiştir.

Akçenin saf gümüş içeriğine göre yapılacak bir hesaba göre reel olarak hem gelir hem harcamaların 1500-1800 arasında bir artış eğilimi sergilediği, XVI. yüzyıl boyunca bütçe gelirlerinin harcamalara nisbetle daha fazla artış kaydettiği, XVII. yüzyıldan itibaren ise harcamaların gelirlerle nisbetle daha fazla arttığı anlaşılır. XVII. yüzyıla ait ıslahat lâyhalarında hazinede önemli darlıkların yaşandığı belirtilir. Özellikle 1648-1670 yılları bu açıdan öne çıkar. Bunda uzun süren Girit savaşlarının payı vardır. II. Viyana Kuşatması'ndan Karlofça Antlaşması'na kadar olan dönemde de darlık görülür. Osmanlı maliyesi XVII. yüzyılın ortalarından itibaren sıklaşan bütçe açıklarını kapatmak için yukarıda değinilen gelir kategorilerinden iç borç kaynağı olarak değişik şekillerde faydalanmak suretiyle tedbirler aldı. Özellikle mukâtaaların artan peşin ödeme ile iltizama verilmesi açıkları kapamanın bir yolu olarak kullanıldı. Avâ-

nız vergileri, diğerlerine oranla devletin ihtiyaca göre miktarını belirlemede oldukça esnek davranabildiği bir kategoriyi oluşturduğundan artan açıkları kapatmada daha büyük bir paya sahip oldu. Ancak devletin bu esnekliği halkın vergi yükünü itidal sınırlarını aşacak ölçüde zorlamadığı da anlaşılmalıdır. Bütçe açıklarını kapatmada devlet adamlarından, bazı zengin tüccarlardan alınan kısa vadeli borçlar yanında iç hazineden imkân bulundukça alınan ve bazan hiç geri ödenemeyen krediler de önemli rol oynadı. Kalan açıklar ise gelirleri arttırarak değil giderleri kısarak veya ödemeleri geciktirerek kapatılmaya çalışıldı. Ayrıca sağladığı mal veya hizmet karşılığı alacaklı olan çoğu askerî zümre mensuplarına yapılan ödemelerin kısılması da bir başka tedbir olarak dikkati çeker. Maaş ve ulûfelerin geciktirilmesi, devletten alacağı olanlara gelecek yıllarda ödenmek üzere hazine tezkireleri verilmesi, önemli ve mecburi bir iç borç kaynağı olarak bakiye kalan bu açıkların başlıca kapatılma yöntemidir. Ayrıca imdâd-ı seferiyye ve imdâd-ı hazariyye gibi yeni vergiler ihdas edildi, paradan bir finansman aracı olarak yararlanıldı, evkaf cihetleri vergilendirildi.

Bu açıkların görüldüğü dönemleri takip eden yıllarda, yani XVIII. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı hazine gelirleri harcamalara nisbetle ciddi bir reel artış kaydetti ve imparatorluk maliyesi rahatladı. XVIII. yüzyılın ikinci yarısından itibaren özellikle Ruslar'la yapılan savaşlar maliye üzerinde yıkım etkisi yaptı. Hazine açıkları geçiş döneminde de Tanzimat döneminde de maliyeyi en çok uğraştıran konu oldu. Bu devirde hazine açıklarının kapatılması için öncelikle iç borçlanma yoluna gidildi; yukarıda sözü edilen geleneksel politikaların bir kısmının yanında esham ve daha sonra kâimeden bir iç borçlanma yöntemi olarak faydalanıldı. Galata bankerleri Osmanlı maliyecileri için bu dönemde borç veren önemli bir kesim oldu. Nihayet XIX. yüzyılın ortalarında dış borca müracaat edildi (bk. DÜYÜN-İ UMÜMİYYE).

#### BİBLİYOGRAFYA :

Fatih Sultan Mehmed, *Kânûnnâme-i Âli-i Osman* (nşr. Abdülkâdir Özcan), İstanbul 2003, s. 3-26; Tursun Bey, *Târîh-i Ebû'l-Feth* (nşr. Mertol Tulum), İstanbul 1977, s. 7, ayrıca bk. hazırlayanın girişi, s. XVI-XVIII; Lutfi Paşa, *Âsafnâme* (nşr. Mübahat S. Kütükoğlu, Prof. Dr. Bekir Kütükoğlu'na Armağan içinde), İstanbul 1991, s. 37-38, 94-95; Selânikî, *Târîh* (İpsirli), s. 183; Âli Mustafa Efendi, *Künhü'l-Ahbâr II: Fâtih Sultân Mehmed Devri: 1451-1481* (haz. M. Hüdaî Şentürk), Ankara 2003, II, 90-93; Kâtib Çelebi, *Fezleke*, II, 145-150; Tevkiî Abdurrahman Paşa, *Kânûnnâ-*

*me* (TOEM ilâvesi), İstanbul 1331, s. 497-544; *Eyyûbi Efendi Kânûnnâmesi* (nşr. Abdülkâdir Özcan), İstanbul 1994, s. 30-56; Hezârfen Hüseyn Efendi, *Telhisü'l-beyân fî Kavânin-i Âli-i Osman* (haz. Sevim İlgürel), Ankara 1998, s. 86-88, 93-94; Defterdar Sarı Mehmed Paşa, *Zübde-i Vekâyiât* (nşr. Abdülkâdir Özcan), Ankara 1995, s. 270, 825, 826, 827; Süleyman Sûdî, *Osmanlı Vergi Düzeni: Defter-i Muktesid* (haz. Mehmet Ali Ünal), Isparta 1996, s. 45-95; Abdurrahman Vefik, *Tekâlif Kavâidi*, İstanbul 1328, I, 185, 293, 295-300; a.mlf., *Tarih-i Mâli*, Ankara 2000, s. 82-84; A. H. Lybyer, *The Government of the Ottoman Empire in the Time of Suleiman the Magnificent*, Cambridge 1913, s.146-193; Uzunçarşılı, *Merkez-Bahriye*, s. 319-337, 338-361, 362-387; a.mlf., *Medhal*, s. 229-233; a.mlf., "Osmanlı Devleti Maliyesinin Kuruluşu ve Osmanlı Devleti İç Hazinesi", *TTK Belleten*, XLII/165 (1978), s. 67-93; Mehmet Zeki Pakalın, *Maliye Teşkilâtı Tarihi (1442-1930)*, Ankara 1977, I, 5-10; Ch. Morawitz, *Türkiye Maliyesi* (der. Maliye Tetkik Kurulu), İstanbul 1978, s. 3-4; G. Veinstein, "Trésor public et fortunes privées dans l'empire ottoman", *L'Argent et la circulation des capitaux dans les pays méditerranéens XVI<sup>e</sup> siècles*: Actes des journées d'études, Bendor 3, 4 et 5 mai 1979, Nice 1981, s. 121-130; Ahmet Tabakoğlu, *Gerileme Dönemine Girenken Osmanlı Maliyesi*, İstanbul 1985, s. 31-45, 71-111, 201-298; Yavuz Cezar, *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi*, İstanbul 1986, s. 77-103, 151-155; a.mlf., "Osmanlı Devleti'nin Merkez Mali Bürokrasi Tarihine Giriş: XIII. Yüzyılda Bâb-ı Defteri", *Dünü Bugünüyle Toplum ve Ekonomi*, sy. 4, İstanbul 1993, s. 130, 134-160; Tefvik Güran, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Maliyesi: Bütçeler ve Hazine Hesapları (1841-1861)*, Ankara 1989, s. 5-38; a.mlf., *Osmanlı Mali İstatistikleri: Bütçeler 1841-1918*, Ankara 2003, s. 1-15; Ziya Karamursal, *Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler*, Ankara 1989, s. 116-152; İdris Bostan, *Osmanlı Bahriye Teşkilâtı: XVII. Yüzyılda Tersâne-i Âmiri*, Ankara 1992, s. 233-234; Halil İnalıc, "The Ottoman State: Economy and Society, 1300-1600", *An Economic and Social History of the Ottoman Empire 1300-1914* (ed. Halil İnalıc - D. Quataert), Cambridge 1994, s. 55-102; a.mlf., "XV. Asır Osmanlı Maliyesine Dâir Kaynaklar", *TV*, III/16 (1955), s. 128-134; a.mlf., "Military and Fiscal Transformation in the Ottoman Empire, 1600-1700", *Ar. Ott.*, sy. 6 (1980), s. 283-337; Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadî ve İctimai Tarihi*, İstanbul 1995, s. 182-271; L. T. Darling, *Revenue-raising and Legitimacy: Tax Collection and Finance Administration in the Ottoman Empire, 1560-1660*, Leiden 1996, s. 22-48, 49-80; Murat Çizakça, *İslam Dünyasında ve Batı'da İş Ortaklıkların Tarihi* (trc. Şehnaz Layikel), İstanbul 1999, s. 119-168; *Osmanlı Bütçeleri (1909-1918)*, Ankara 2000, s. 1-13; Mehmet Genç, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomî*, İstanbul 2000, s. 99-186; Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*, İstanbul 2001; Erol Özvar, *Osmanlı Maliyesinde Malikâne Uygulaması*, İstanbul 2003, s. 1-19; Baki Çakır, *Osmanlı Mukataa Sistemi (XVI-XVIII. Yüzyıl)*, İstanbul 2003, s. 13-30, 31-66, 68-111; Şevket Pamuk, "Osmanlı Devletinin İç Borçlanma Kurumlarının Evrimi 1600-1850", *Osmanlı Maliyesi: Kurumlar ve Bütçeler* (haz. Mehmet Genç - Erol Özvar), İstanbul 2006, I, 28-38; Ömer L. Barkan, "H. 933-934 (M. 1527-1528)

Malî Yılına Ait Bir Bütçe Örneği”, *İFM*, XV/1-4 (1953-54), s. 251-329; a.m.f., “Osmanlı İmparatorluğu Bütçelerine Dair Notlar”, a.e., XVII/1-4 (1955-56), s. 196; a.m.f., “1079-1080 (1669-1670) Malî Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi ve Eklere”, a.e., XVII/1-4 (1955-56), s. 225-303; a.m.f., “1070-1071 (1660-1661) Tarihli Osmanlı Bütçesi ve Bir Mukayese”, a.e., XVII/1-4 (1955-56), s. 304-347; a.m.f., “954-955 (1547-1548) Malî Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi ve H. 974-75 (M. 1567-1568) Malî Yılına Ait Bir Osmanlı Bütçesi”, a.e., XIX/1-4 (1957-58), s. 275, 314; a.m.f., “XVI. Asrın İkinci Yansında Türkiye’de Fiyat Hareketleri”, *TTK Belleten*, XXXIV/136 (1970), s. 557-607; K. Röhrborn, “Die Emanzipation der Finanzbürokratie im Osmanischen Reich (Ende 16. Jahrhundert)”, *ZDMG*, CXXII (1972), s. 118-139; Jr. Speros Vryonis, “Laonicus Chalcoconyles and the Ottoman Budget”, *IJMES*, VII/3 (1976), s. 423-432; Halil Sahillioğlu, “1683-1740 Yıllarında Osmanlı İmparatorluğu Hazine Gelir ve Gideri”, *TTK Bildiriler*, VIII (1981), II, 1392; a.m.f., “1524-1525 Osmanlı Bütçesi”, *İFM*, XLI/1-4 (1985), s. 415-452; H. G. Majer, “Fatih Sultan Mehmed Zamanında Bir Osmanlı Bütçesi”, *TİD*, sy. 3 (1987), s. 115-140; A. Salzmänn, “An Ancien Regime Revisited: Privatization and Political Economy in the Eighteenth Century Ottoman Empire”, *Politics and Society*, XXI/4, Los Altos 1993, s. 393-424; Feridun Emecen, “Başmuha-sebe Kalemi”, *DİA*, V, 133-135; a.m.f., “Başmu-kataa Kalemi”, a.e., V, 135; Cengiz Orhonlu, “Hazine”, a.e., XVII, 130-133.



EROL ÖZVAR

**E) İktisadî ve Ticarî Yapı.** Osmanlı tarihini siyasî, askerî ve idarî alanlardaki değişimlere göre birçok döneme ayırmak mümkündür. Ancak iktisadî ve ticarî yapı bakımından değişimler çok daha yavaş ve uzun vadeli olduğu için Osmanlı tarihini kronolojik bakımdan hiç de simetrik görmeyen başlıca iki ana döneme ayırarak incelemek gerçeğe daha uygun görünür. Temel kurumları, değerleri, hedefleri ve dayandığı ilkelere önemli sayılabilecek bir değişmeye sahne olmadığından klasik veya tipik olarak nitelendirilebilecek Osmanlı iktisadî yapısının birinci dönemi başlangıçtan XVIII. yüzyılın sonlarına kadar çok uzun bir süreyi kapsar. XIX. yüzyılın başlarından itibaren yavaş yavaş temelleri atılan, fakat yüzyılın ortalarından sonra netlik kazanan değişmelerin çerçevesindeki ve modernleşmeye yöneldiği açıkça belli olan ikinci dönem ise yüzyıldan daha kısa bir süreyi teşkil eder. Klasik veya tipik Osmanlı iktisadî ve ticarî yapısı kapsadığı bu çok uzun süre boyunca üretilen malların türü, hacmi, kullanılan teknoloji, mübadelelenin muhtevası, ticarî rejim, ulaşım araçları ve örgütlenmesi, tüketim alışkanlıkları, devletin ekonomideki rolü ve dış ticaretin şartları bakımından uluslararası konjonktürün de etkisiyle zamana ve bölgelere göre çok büyük çeşitlilikler göstermiş-

tir. Ancak bütün bu çeşitliliklere rağmen iktisadî ve ticarî yapının temel kurumları, değerleri, hedefleri ve dayandığı ilkelere önemli bir değişimin olmadığı, hatta ünlü deyimiyile “değiştikçe aynı kaldığı” görülür.

### 1. Osmanlı İktisat Politikasının İlkeleri:

**a) Provizyonizm.** Klasik dönemde Osmanlı yöneticilerinin iktisat anlayışı ihtiyaç kavramında temelleniyordu. Onların zihin dünyasında iktisadî faaliyetin özü bütün katmanlarıyla toplumun ve devletin ihtiyaçlarını gidermekten ibaretti. Bu anlayışla iktisadî hayatı düzenlerken birkaç ana ilkeye göre hareket ettiler. Dikkate aldıkları birinci ilke provizyonizm idi. Buna göre iktisadî faaliyetin amacı ülke içinde mal ve hizmet arzının mümkün olduğu kadar bol, kaliteli ve ucuz olmasını sağlamaktı. Mal ve hizmet üretkenler önce kendi ihtiyaçlarını karşılamalı, daha sonra kademe kademe toplumun ihtiyaçlarına cevap vermeliydiler. Verimliliğin düşük ve arttırılmasının son derece zor olduğu, ulaştırma maliyetinin çok yüksek bulunduğu bir iktisadî muhitte provizyonizmin gereklerine cevap verebilmek için üretim ve mübadele üzerinde ziraattan başlayarak esnaflık ve ticareti de içine alan kapsamlı bir düzenlemeler dünyası inşa ettiler. Ziraatta mümkün olan en yüksek düzeyde üretimi gerçekleştireceğini düşündükleri işletme tipi küçük ölçekli aile işletmeleriydi. Toprağın verimine göre 60 ile 150 dönüm arasında bir arazi ile sınırlı bu aile işletmelerinin sürekliliğini temin etmek üzere ziraî toprakların mülkiyet hakkı fertlere bırakılmaz, beytülmâl adına devletin elinde tutulurdu. Bu sayede işletme biriminin miras yolu ile parçalanmadan babadan oğula geçmesi sağlanırdı. Devlet, üretimde herhangi bir aksamayı önlemek için mülkiyetini elinde bulundurduğu toprakların fertler arası transferini izne bağladığı gibi köylülerin toprağı terk ederek başka yerlere gitmelerine veya işlemeden bırakmalarına da müsaade etmezdi.

İmparatorluğun Asya ve Avrupa’daki topraklarının çok büyük kısmında geçerli olan bu ideal düzenlemelerle âzamileşeceği düşünülen üretimin, ihtiyaçları dengelemesi arzulan temel mekân birimi kaza idi. Merkezinde genel olarak 3-20.000 civarında bir nüfusu barındıran kasaba veya şehirle ona bağlı, sayıları 20-30’dan 200’e kadar değişebilen köylerden meydana gelen, alan olarak 500-3000 km<sup>2</sup> büyüklüğündeki bu dar bölge çeşitli fonksiyonları içeren geniş yetkilerle donatılmış bir kadının denetimi altında yalnız iktisadî de-

ğil aynı zamanda malî ve idarî bakımdan da temel birimi meydana getiriyordu. Ziraattan gelen ürünler, bu birimin merkezinde yer alan ve işletme boyutları tipki ziraattaki gibi küçük ölçekli esnaftan oluşan bir grubun pazarlaması ile ihtiyaçlara cevap veriyordu. Bölge içinde üretilen ziraî veya sınaî malların hiçbiri kazanın ihtiyaçlarını karşılamadıkça bölgenin dışına çıkarılamazdı. Kazanın ihtiyacı karşılandıktan sonra kalan mal kademeli şekilde önce ordu ve sarayın ihtiyaçlarını gidermeye tahsis edilir, kalanı da çok kalabalık nüfusu sebebiyle İstanbul’a yönlendirilirdi. Bu kademelerin ardından imparatorluğun başka bölgelerine gönderilmesine, ülke içindeki ihtiyaçların tamamı karşılandıktan sonra da ihracına izin verilirirdi.

Provizyonizm ilkesine dayanan Osmanlı iktisadî anlayışında ihracat üretim faaliyetinin hedefi değildir; asıl hedef ülke içi ihtiyaçların karşılanmasıdır. İhracat, ülke bakımından iktisadî deyimiyile marjinal faydası âdeta sıfırlanmış malların satılması demektir. İhraç edilen malların gerçekten bu nitelikte olması için devlet bu alanda elinden geldiğince en sıkı müdahaleyi gösterir ve hangi maldan ne miktarda ihracat yapılacağı özellikle izlenir, ayrıca zamanla arttırılabilen bir gümrük vergisine tâbi tutulurdu. Buna karşılık ithalâtın pek yüksek olmayan bir gümrük vergisi dışında hiçbir sınırlamaya uğratılmadan serbestçe yapılmasına müsaade edilirdi. Çünkü ithalât ülkede ihtiyaç duyulan, marjinal faydası yüksek olan malların getirilmesi anlamında arzu edilen bir faaliyet olarak kolaylaştırılır, hatta teşvik edilirdi. Provizyonizme dayanan bu iktisadî anlayış dış ticarete ihracatı zorlaştırıcı ve kısıtlayıcı, ithalâtı ise kolaylaştırıcı ve teşvik edici niteliğiyle Osmanlılar’ın çağdaşı Avrupa’da uygulanan merkantilist korumacı politikalara hiç benzemeyen bir hüviyet göstermektedir. Dış ticarete yabancılara tanınan kapitülasyonların bu hüviyetten beslenen kurumlardan biri olarak gördüğü fonksiyonun önemi dolayısıyla ki Osmanlı Devleti, en güçlü olduğu zamanlarda bile onu sınırlandırmak şöyle dursun aksine güçlendirdi, korudu ve klasik diye nitelenen dönemin sonlarına kadar muhafaza etti.

**b) Fiskalizm.** İktisadî kararlarda dikkate alınan ikinci ilke olan fiskalizmde esas hedef hazineye ait gelirleri mümkün olduğu ölçüde yüksek düzeye çıkarmaktır. Hazine gelirlerinin yükseltilebilmesi, ekonomide üretim kapasitesinin ve parasal mübadele hacminin genişleme hızına bağlı idi. Verim-