BÖLÜM 28

19. YÜZYIL MALİ SORUNLAR, PARA VE DIŞ BORÇLANMA

Başak ERGÜDER[1]

[1]Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye
E-posta: berguder@istanbul.edu.tr

DOI: 10.26650/B/SS10.2023.016.28

Öz

Bu çalışma 19. yüzyıl Osmanlı ekonomisinin dünya ekonomisine entegrasyon sürecinde etkili olan dış borçlanma sürecinin değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Çalışmada dış borçlanmaya yol açan mali sorunların yanı sıra maliyeyi merkezileştirme uygulamaları ile oluşan yeni iktisadi kurumların ve para sistemlerinin borçlanma üzerindeki etkileri kısaca ele alınmaktadır. Bu çalışmanın sınırları içinde ilk kâğıt para olan kaimenin ve tağşiş uygulamasının para piyasasında yarattığı etkiler dış borçlanmayı hızlandıran gelişmeler ile birlikte ele alınmaktadır. Çalışmada 1854-1875 dönemi boyunca kesintisiz devam eden dış borçlanma sürecinde önemli rol oynayan iktisadi kurumlardan olan Osmanlı Bankası (1863) ve Düyun-u Umumiye İdaresi'nin (1881) teşkilat yapısı ve işlevleri incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı Ekonomisi, borçlanma, maliye politikaları, kriz, 19. yüzyıl

1. Giriş

19. yüzyılda Osmanlı ekonomisinde yaşanan mali sorunlar yüzyılın son çeyreğinde mali iflas ile sonuçlanmıştır. Mali iflasa yol açan bu gelişmeler incelendiğinde, kronik hale gelen bütçe açıklarının finansmanına yönelik olarak uygulanan maliye politikalarının yetersiz kaldığı görülmektedir. Para sisteminde madeni paraların yarattığı istikrasızlıklar, kambiyo sisteminde yaşanan sıkıntılar ve geç sanayileşmenin yarattığı bütçe açıkları geç dönem Osmanlı maliyesinde yaşanan önemli sorunlardı. Bu çalışma en genel hatlarıyla 19. yüzyıl Osmanlı maliyesinde yaşanan sorunları ele alırken, yasal ve kurumsal düzlemde yaşanan gelişmelerin bu süreç üzerindeki etkilerini analiz etmeyi amaçlamaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde Osmanlı maliyesini merkezileştirme uygulamalarının ekonomi üzerindeki etkisi analiz edilmektedir. Osmanlı mali ve idari sisteminde reformların yarattığı muazzam harcamalar, savaşların yarattığı harcamalar ile birlikte bütçe açıklarına neden olmaktaydı. Çalışmanın birinci bölümde kamu gelirlerinin merkezi bürokrasi tarafından toplanması ve denetlenmesine yönelik girişimler modern mali sistemin oluşumu ile birlikte ele alınmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Osmanlı ekonomisinde bütçe açıklarını kapatmak için uygulanan para ve maliye politikalarının yarattığı mali sorunlar değerlendirilmektedir. Osmanlı ekonomisinde para sisteminde yaşanan istikrarsızlığı derinleştiren tağşiş ve kaime uygulamaları bu bölümde ele alınmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Osmanlı dış borçlanmasına neden olan gelişmeler değerlendirilmektedir. Bu bölümde Osmanlı Bankası'nın dış borçlanma sürecinde oynadığı rol ve bankanın devlet/merkez bankası olma süreci ele alınmaktadır. 1875'de moratoryumun ilan edilmesinin ardından Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kuruluşu ve Avrupa mali denetim mekanizmasının Osmanlı ekonomisi üzerindeki etkileri de bu bölümde ele alınmaktadır.

2. 19. Yüzyıl Osmanlı Ekonomisinde Reform Süreci ve Osmanlı Maliyesi

19. yüzyıl Osmanlı ekonomisinde gerçekleştirilen yasal ve kurumsal düzenlemeler, modernleşme ve kentleşme süreci ile birlikte ekonomik büyümenin yüksek olduğu yeni bir dönemin başlangıcıydı. Geç Osmanlı dönemi boyunca, Avrupa sermayesine finansal ve kültürel düzeyde bağımlı bir gelişme çizgisi izlense de Osmanlı ekonomisi iç dinamikleri açısından ele alındığında, Tanzimat dönemi öncesi dönemin durağan, içe kapalı ekonomik yapısının yerini ekonomik gelişme ve yüksek büyüme oranlarına bıraktığı gözlenmekte, bu bağlamda dönemi karakterize eden özelliğin değişim olduğu görülmektedir (Toprak, 1999).

Osmanlı ekonomisindeki kurumsal düzenlemeler değerlendirildiğinde, Tanzimat ve Islahat Fermanı'nda özel mülkiyet ve modern vergi sisteminin tesisine önem eden liberal yaklaşımın etkisi görülmektedir. Tanzimat Fermanı (1839) ile üç alanda reform yapılmaktaydı. Bunlardan ilki can ve mal güvenliğinin sağlanması, ikincisi askerlik hizmetinin usulünce gerçekleştirilmesi ve sonuncusu vergilerin muntazam biçimde tarh edilmesi ve tahsilatının yapılmasıydı (Velay, 1978, s.50). Geç dönem Osmanlı maliyesine devrolan en önemli sorunlardan biri vergi toplama sürecinde yaşanan sıkıntılardı. 17. yüzyılın sonundan itibaren merkezi yönetim, toplam vergi gelirlerinin yaklaşık %25'ini denetlemekteydi (Kıray,1993,s.53). Osmanlı ekonomisinde bütçe açığının kronikleşmesi, 18. yüzyılın sonundan 19. yüzyılın ilk yarısına kadar artan harcamalara (Pamuk,1999, s.205) karşın bu harcamaları finanse edecek gelir kaynağının yaratılamamasından kaynaklanmaktaydı.

Vergi gelirlerinin etkin toplanamamasının altında vergi gelirinin tahsilat yönteminden kaynaklanan sorunlar yatmaktaydı. Bütçe gelirlerinin yaklaşık 2/3'ü dolaysız vergilerden oluşmakta ve bunların önemli bir kısmı ayni olarak tahsil edilmekteydi. Ayrıca dolaylı vergilerin tahsilatında idari ve mali teşkilatta yaşanan sıkıntılardan dolayı vergi kaçakçılığının önüne geçilememekteydi (Velay, 1978, s.110). Bununla birlikte 19. yüzyıl Osmanlı ekonomisinde gerçekleşen yasal ve kurumsal değişikliklerin ekonomi üzerindeki olumlu etkileri gözardı edilmez. İlk modern bütçenin hazırlanması, Maliye Nezareti'nin kurulması, vergi gelirlerinin kısa bir dönem de olsa mültezimler yerine devlet memurları tarafından tahsil edilmesi, modern bankacılık sisteminin oluşması, 19. yüzyılda yaşanan maliye reformlarının sonuçlarıydı.

Modern maliye sistemin oluşturulması ve artan savunma harcamaları, bütçe açıkları sorununu vergi gelirlerinin arttırılması ile çözülemeyecek bir boyuta taşıdığında ise malikane sistemi veya esham ile iç borçlanmaya gidilmekte veya para arzını genişletici yeni araçlar kullanılmaktaydı. Bu bağlamda Osmanlı ekonomisinde gümüş paraların tağşişi ve kaime (kâğıt para) ihracına sıkça başvurulmaktaydı.

3. Para Sisteminde Yaşanan Sorunlar: Tağşiş ve Kaime Uygulamaları

Osmanlı ekonomisinde para sisteminde yapılan düzenlemeler içinde tağşiş uygulaması (1808-1844) ve kaime ihracı bütçe açığını kapatmak üzere veya mali krizlerden çıkmak için başvurulan keyfi ve aynı zamanda para sistemini istikrarsızlaştırıcı uygulamalardı (Eldem, 2022). Gümüş paraların maden değerinin azaltılması anlamına gelen ve bir devalüasyon uygulaması olan tağşiş, Osmanlı kuruşunun hızla değer kaybetmesine yol açmaktaydı. Osmanlı gümüş parasının içeriğinin sabit kaldığı 1788 yılında bir sterlin 11 kuruş iken, tağşiş uygula-

malarının sona erdiği 1844 yılında bir sterlin 110 kuruş oldu (Pamuk,1999, s. 211). Mali krize yol açan savaş gibi olağanüstü gelişmelerde bütçe açığını kapatmak için tağşiş uygulamasına başvurulmaktaydı. 1808 yılından 1822'ye kadar olan dönemde yaşanan savaşlar nedeniyle oluşan bütçe açığını kapatmak için tağşişe sıkça başvuruldu ve bu uygulamalar Osmanlı kuruşunun gümüş içeriğinin % 60 azalması ile sonuçlandı (Pamuk & Karaman, 2016, s. 249). Savaş tazminatlarının ödenmesinde gümüş içeriği düşürülen Osmanlı kuruşu kısa vadede Hazinenin para basma maliyetini düşürdüğü için gelir sağlamasına karşın, uzun vadede vergi gelirlerinde aşınmaya neden olarak gelir kaybı yaratmaktaydı. Benzer biçimde belirli istisnalar dışında sadece gümüş kuruşta tağşişe başvurulması gıda fiyatlarının artmasına yol açarak enflasyona neden olmaktaydı (Pamuk, 1999).

Osmanlı maliyesinde dış borçlanmaya neden olan bir diğer sorun kaime ihracının yarattığı enflasyondu. 1840 yılında faiz getirisi olan vadeli bir kâğıt para olarak çıkarılan kaime, sınırlı düzeyde ve İstanbul ile sınırlı olarak piyasaya arz edilirken, kâğıt para basma maliyetinin düşük olması nedeniyle ilerleyen yıllarda yüksek miktarda piyasaya sürülmeye başlandığı için önemli bir sorun teşkil etmekteydi. Kaime çıkarıldığı ilk yıllarda tüccar ve bankerler tarafından kullanılan, ticarette güven tesis eden bir mali araçtı (Velay, 1978, s.72). 1847 yılında kurulan Dersaadet (İstanbul) Bankası'nın kaimeyi başa baş tutma çabası, bankanın milyonlarca lira zarara uğramasına neden oldu (Velay, 1978, s.74). Bankanın iflas etmesi ile sonuçlanan gelişmeler, kaimenin piyasa değerinin düşmesine yol açtı. İtibari değeri düşük kaimelerin 1852 yılında piyasaya sürülmesi ile kaimenin tedavül aracı olma özelliği kazanması hedeflendi. Bu dönem kaimelerin piyasaya arzının artması kaimenin değer yitirmesine neden olmuş, 1861 yılında 400 kuruş değerindeki kaimenin değeri 1 altın liraya düşmüştü. Osmanlı Bankası'nın operasyonu ile kaime piyasadan çekildi (Pamuk, 1999, s. 228). Kaime sorunu yeni bir kurumsal düzenlemeye de yol açmaktaydı, kaimelerin tedavülden çekilmesi için gerekli olan krediyi sağlayan Osmanlı Bankası 1863 yılında banknot ihraç etme imtiyazını kazanarak, ticaret bankası olmanın dışında devlet bankası olma vasfına da sahip oldu. Avrupa'da güçlü bankalar tarafından banknot ihracına karşılık Osmanlı ekonomisinde Hazine tarafından kaimenin ihraç edilmesi, kalpazanlar tarafından sahte kaimelerin piyasada dolaşıma sürülmesi gibi nedenler halkın kaimeye güven duymamasına yol açtı (Taşkın, 2016, s.14). Osmanlı para sisteminde yaşanan istikrarsızlığı derinleştiren tağşiş ve kaime uygulamalarının yarattığı enflasyonist etki, bütçe açıklarını kapatmaktan ziyade kaime itfası operasyonlarında olduğu gibi iç borçlanmaya neden olmaktaydı. Bununla birlikte Osmanlı Bankası'nın devlet bankası olarak örgütlenmesinde kaime ihracının yarattığı mali sorunlar etkili oldu.

4. Osmanlı Dış Borçlanması, Borçlanma Krizi ve Yeni Kurumlar

Osmanlı dış borçlanmasına neden olan gelişmeleri değerlendiren yazarların farklı yaklaşımlarından bahsetmek mümkündür. Blaisdell'e göre (1979), para sisteminin bozukluğu, bütçe denetiminin olmayışı ve yönetim örgütünün kötüleşmesinin yarattığı kriz borçlanmaya neden olmaktaydı. Hızla değerini kaybeden Osmanlı parası ile ihraç edilen tarımsal ürünlere karşılık mamul malların tamamının ithal edilmesi bütçe açıklarına neden olmaktaydı (Blaisdell, 1979:31). Bir diğer yaklaşımda, dış borçlanma öncesinde başvurulan tüm yöntemler, Galata Bankerlerinden temin edilen kısa vadeli borçlar, tağşiş uygulaması ve kaime ihracı Avrupa mali yöntemlerinin gelişigüzel uygulamalarıydı ve bütçe açıklarının kapatılmasında başarısızlıkla sonuçlandı (Parvus, 1977, s. 29). Osmanlı ekonomisinde Galata Bankerleri uzun mesafeli ticareti ve Hazineyi kısa vadeli krediler ile finanse etmekteydi. Bu dönem iç borçlanma yöntemlerinin çeşitlenmesi ile Sergi, Sehim gibi değerli kağıtlar piyasaya arz edildi. 19. yüzyılda ilk Osmanlı Borsası'nın kurulması ve değerli kağıtların piyasada işlem görmesi gibi gelişmelerle Osmanlı'da finansallaşma süreci hızlanmaktaydı.

Dış borçlanmanın iyi şartlarda ama zorlayıcı olması alınan kredilerin bütçe açığını kısmen kapatacağı ve hükümetin ileriki yıllarda kötü koşullarda borçlanmaya zorlanacağı iktisadi şartların oluştuğunu göstermekteydi (Velay, 1978, ss.81-82). Bununla birlikte, ekonomik fazlanın (tarımsal artığın) denetimin aşar vergisinin toplanmasında yaygın olarak kullanılan iltizam sistemi ile ademi merkezileşmesi, fiyat devriminin gümüşün değer kaybetmesine yol açması sonucunda Osmanlı ihraç mallarının fiyatlarının yükselmesine karşın girdi fiyatların artması ile zanaatların ithal mallarla rekabet edememesi ve 16. yüzyıldan itibaren hızlı nüfus artışı, Osmanlı dış borçlanmasına yol açan gelişmeler arasında sıralanmaktadır (Kıray, 1993, ss.53-55). Osmanlı vergi sisteminde mültezim gibi aracıların iltizam sistemi ile vergi gelirini yerel düzeyde tahsil etmesi nedeniyle toplam aşar vergisi gelirinin dörtte biri hazineye girmekteydi (Kıray, 1993:81). Açık bütçe politikası olarak adlandırılabilecek tağşiş, kaime ihracı ve Galata Bankerlerinden borç almak gibi uygulamalar da bütçe açıklarını arttırmaktaydı (Kıray, 1993, s.83). Osmanlı dış borçlanmasına neden olan gelişmeler içinde idari reformların ve savunma harcamaların yarattığı mali yük kadar ekonomik artığın bölüşümünde ayan ve yerel eşrafın güçlenmesinin yarattığı sorunlar da rol oynamaktaydı. Osmanlı merkezi bürokrasisi yerel eşrafın gücünü kırmak ve ekonomik artık üzerinde denetimini yeniden tesis etmek için Avrupa'dan borç almaktaydı (Kıray, 1993, s.84).

Kırım Savaşı ile birlikte ilk kez dış borç alan Osmanlı İmparatorluğu, 1875'de moratoryumun ilan edilmesine kadar 21 yılda Londra ve Paris piyasaları başta olmak üzere Avrupa ülkelerindeki önemli kredi kuruluşlarından 15 kez kredi temin etti. 5 milyon sterlin tutarında

%6 faiz oranı ve %80 ihraç fiyatıyla yapılan ilk dış borçlanma, bütçe açığını kısmen kapattı. İngiltere ve Fransa bir yıl sonra Osmanlı İmparatorluğu'na Kırım Savaşı sonrası uğranılan kayıpları gidermek amacıyla yeniden borç verdi. 1855 İstikrazında Avrupa ile yakın siyasi ilişkilerin etkisinden bahsetmek mümkündür (Velay, 1978, s.84). 1858'de kaimelerin piyasadan toplanması için 33 yıl vadeli %6 faiz oranına sahip borçlanmanın 3 milyonluk kısmı %85 ihraç fiyatıyla satılmış, buna karşın kalan 2 milyon sterlin yaklaşık bir yıl sonra %61,5 ihraç fiyatıyla piyasada satılabilmişti (Velay, 1978, s.87). Başarısız sonuçlanan 1858 İstikrazı, İstanbul halkından alınan verginin artmasına neden olurken, piyasadan çekilen kaimeleri faiz getirisi %8 olan esham ile değiştiren girişimciler kârlı çıktılar (Blaisdell, 1979). İlk dış borçlanmadan itibaren Avrupalı alacaklıların Osmanlı İmparatorluğu'ndan sürekli maddi teminat istemesi ve bu teminatlar arasında Mısır Vergisi ile farklı bölgelerin aşar vergileri başta olmak üzere önemli devlet gelirlerinin tamamen özel bir borca tahsil edilmesi, alacaklıların tüm arzularını yerine getirmeden dış borçlanma sürecinin gerçekleşemediğini göstermektedir (Velay, 1978, s.88).

1854-60 döneminde 400 milyon frank dış borç, 500 milyon frank değerinde iç borçla birlikte bütçede ağır bir yük oluşturmaktaydı. 1858, 1860 ve 1863'de alınan dış borçlar kaimenin itfası ve iç borçların yarattığı açığın finansmanı için alınmıştı. Hazineyi tüketen ve kartopu etkisiyle hızla artan kısa vadeli borçlar, para ihtiyacı ile Galata Bankerlerine başvurulması ile temin edilmekte ve gittikçe ağır bir yük haline gelen dalgalı borçlar, ehemmiyetsiz borçlar olarak da anılmaktaydı (Velay, 1979, s.100). 1859'da İngiltere ve ilerleyen yıllarda diğer Avrupalı devletler, Osmanlı İmparatorluğu'na mali durumu incelemek için uzman heyetler göndermeye başladı (Blaisdell,1979, s.34). Mr. Foster ve Lord Habort'ın Osmanlı ekonomisinin güncel durumunu değerlendirmek üzere yerinde yaptıkları tetkiklerle 1861 yılında hazırladıkları *Türkiye'nin Mali Durumu Hakkındaki Rapor'*unda bütçe açığının nedenlerinden biri olarak konvertible olmayan paralar olarak değerlendirilen kaimeler gösterilmekteydi (Varcan, 2000). İstanbul'da gümrük vergisi ödemelerinin kaime yerine madeni para ile yapılması ve Osmanlı İmparatorluğu'nun 500 bin sterlin tutarında borç alması, alınan borcun kaimelerin tedavülden çekilmesi operasyonunda kullanılması bu rapordaki öneriler arasında yer almaktaydı (Varcan, 2000, s.58). Osmanlı borç ve yükümlülüklerinin ödenmesine ilişkin yeni borçlanmanın yanı sıra vergi sistemine yönelik önerilerin de yer aldığı bu raporda, İstanbul'daki tüm dükkân, depo ve işyerlerinden patent vergisi benzeri bir rant vergisi alınması önerisi yapılmaktaydı (Varcan, 2000, s.60). Bu öneri kapitülasyonlar ile vergi muafiyeti getirilen kesimleri de kapsamakta, bu yönüyle sabit oranlı bir verginin tahmini gelir miktarının hesaplanması ve İstanbullu aileler arasında bölüştürülmesi teklif edilmekteydi (Varcan, 2000, s.61). Bu raporun hazırlanmasından yaklaşık bir yıl önce yaşanan gelişmeler Osmanlı maliyesinde yeni bir

kurumsal değişime duyulan ihtiyacı ortaya koymaktaydı. 1860 yılındaki Mirés olayı Avrupa finans piyasalarında Osmanlı tahvillerine güveni neredeyse yok etmiş ve Osmanlı ekonomisinde sermayesi güçlü ve finans çevrelerinden itibar görecek bir merkez bankasına yönelik ihtiyaç güçlü biçimde hissedilmeye başlanmıştı (Velay, 1978,s. 114).

Osmanlı para piyasasını düzenleyecek olan devlet bankasının kuruluşu, Islahat Fermanı (1856) ile aynı tarihe rastlamaktadır. Islahat Fermanı'nda madeni paradaki istikrarsızlığı ortadan kaldıracak ve devlet maliyesinin itibarını yükseltecek banka ve benzeri finans kurumların kurulmasına duyulan ihtiyaç açıkça belirtilmekteydi. Osmanlı Bankası bu göreve talip olan diğer rakipleri arasından sıyrılarak İngiliz sermayedarlar tarafından herhangi bir imtiyaz ve ayrıcalık fermanı olmaksızın mütevazi bir ticaret bankası olarak 1856 yılında kuruldu (Eldem, 1999, s.53). Osmanlı Bankası kuruluşundan itibaren Osmanlı maliyesinde kaimelerin itfasından, dış borçlanmaya pek çok önemli görevde yer alacaktı. Osmanlı Bankası (1856), 1863 borçlanması ile birlikte Fransız sermayesini de bünyesine alarak Bank-ı Osmanî-i Şahane olarak yeniden canlandı ve devlet bankası olma hakkını kazandı (Eldem, 1999, s. 40). Osmanlı Bankası 250 milyon frank değerinde %40'ı madeni para geri kalanı esham karşılığında kaimeyi piyasadan çekerek Hazine'ye ve ticaret yaşamına çok ciddi bir yardımda bulundu (Velay, 1978, s.165). 1860'lı yıllarda yapılan Osmanlı dış borçlarının teminat gelirlerinde Osmanlı Bankası (1863) aktif görev almaya başladı ve 1866 dış borcunda kredinin teminatı, Osmanlı Bankası tarafından sağlandı. Osmanlı Bankası'nın Avrupa finans çevrelerinde sahip olduğu itibar, yeni borçların alınmasını kolaylaştırmaktaydı. Osmanlı dış borçlarında 1860-65 dönemi İngiltere, 1866-71 Fransa, 1871 yılından sonra ise Almanya-Avusturya sermayesinin ağırlığını koyduğunu görmekteyiz (Velay, 1978, s.171). Osmanlı Bankası'nın İngiliz ve Fransız ortakları nedeniyle Osmanlı dış borçlanmasına aracı olması doğal karşılanmalıdır. Osmanlı Bankası'nın banknot ihraç etme imtiyazına sahip olması, devlet tahvillerini satışa çıkarması ve hazineye sabit vadeli avans vermesi devlet bankası olma işlevini, cari mevduat hesabı açan mudilere sahip olması mevduat bankası özelliğini, çek ve senet işlemleri yapması ise ticaret bankası olma işlevini göstermekteydi (Toprak, 1998).

Osmanlı Bankası 1860'lı yıllar boyunca Osmanlı dış borçlanmasında aktif rol oynadı. 1862-63 mali yılında ithalattaki muazzam artışın yarattığı ticari açık gelir dağılımını olumsuz etkileyerek vergi gelirlerinin daha da düşmesine neden oldu ve Osmanlı ekonomisi yeni bir dış borç arayışına girdi (Kıray, 1993, s.137). 1863 dış borçlanmasından elde edilen gelir kısa vadeli borçların ödenmesine ayrılırken, diğer alacaklıların nakit ödemeleri ertelenmek durumunda kaldı. 1865 yılında Anadolu'daki ağnam vergisinin teminat olarak gösterildiği yeni dış borç anlaşması da iyice düşünülmeden imzalanan dış borç sözleşmelerinden biriydi (Velay,

1978, s.169). 1865 yılında genel borçlanmaya gidildi ve borçlanma karşılığı herhangi bir özel gelir teminat gösterilmedi. Bu borçlanma ile tedavüldeki eski eshamlar, daha düşük faiz oranlarına sahip olan yeni eshamla değiştirildi ve kupon ödemeleri için Osmanlı Bankası'nda belirli bir meblağ ayrıldı (Velay, 1978, s.171). 1866'da dış borçların yıllık masrafı artarken, aynı yıl genel gelirlerin karşılık gösterildiği tahvillerin gelirleriyle iç borçlar finanse edildi (Blaisdell, 1979, s.39).

1869 ve 1871'de imzalanan Osmanlı dış borç sözleşmelerindeki faiz oranlarının geçmiş borçlara göre çok daha yüksek olması, Dünya ekonomisinde yaşanan mali krizlerin yanı sıra kredi kurumlarının Osmanlı ekonomisine olan güvenin azalmasından kaynaklanmaktaydı. Osmanlı İmparatorluğu diğer devletlere göre çok daha zor şartlarda, yüksek faiz oranları ile borç sözleşmeleri imzalamaktaydı (Parvus, 1977, s.33). 1870 sonrası dönem Osmanlı Bankası Hazineye kısa vadeli avanslar vermeye başlamıştı. 1872-74 döneminde üç yeni borçlanma sonunda 1874'de devlet gelirleri 22 milyon sterline, dış borçların faiz ve amortismanları ise yılda 12 milyona ulaşmıştı ve devlet gelirlerinin yarısından fazlası ile dış borçların ödenmesi söz konusuydu (Blaisdell, 1979, s.40). 1875 yılında moratoryumun ilan edilmesine kadar olan süreçte, Osmanlı ekonomisinde bütçe fazlası yaratılamamış, yeterince yatırım yapılmadığı için üretim düzeyi düşük kalmış ve dış ticaret açığı kronik bir hal almıştı (Kıray, 1993, s.149). Alınan borçların harcamalara yönelmesi sonucu artan iç borçlar çevrilemez hale geldiğinde, dış borçlara dönüştürülüyordu (Blaisdell, 1979, s.40). 1874-75 mali yılında toplam borç miktarı 5.297.676.500 frank, ihraç fiyatına göre hazineye giren borçlanma geliri 3.012.884.714 frank, bu gelirden banka, komisyon ve diğer ücretler düşüldükten sonra kalan tutar ise 2.700.000.000 franktı (Parvus, 1977, s.34). 1875 yılında Osmanlı hükümeti beş milyon bütçe açığının yarısını nakit ödeyip kalan yarısını %5 faizli ve beş yıl piyasada kalacak olan tahviller ile ödemeyi taahhüt ettiğini açıkladı (Yeniay, 1964, s.53).

Moratoryumun ilanını izleyen dönemde yaşananlar Osmanlı ekonomisinde Avrupa sermayesinin borç denetimini başlattı. Berlin Antlaşması (1878) ile Avrupalı alacaklıların Osmanlı maliyesine yönelik önerilerini Osmanlı hükümetine ileteceği bir uzmanlar kurulu kuruldu. 1879'da altı önemli devlet geliri, Galata Bankerlerinin alacaklarına tahsil edilmek üzere oluşturulan Rüsum-u Sitte İdaresi'ne devredildi. 1881 yılında ilan edilen Muharrem Kararnamesi'nde Mısır Vergisi'nin teminat olarak gösterildiği 1854, 1855 ve 1871 yılı borçları dışında kalan borçlar yani itibari değeri 4.955.176.000 frank olan Osmanlı dış borçlanması ile ilgili önemli düzenlemelere gidildi (Parvus, 1977, ss.35-36). Kararnameye göre ilk grupta yer alan borcun ödenmesinden sonra kalan gelir fazlası, bir sonraki gruba devredilecekti (Morawitz, 1978, s.202). Kararnamede yer alan maddeler, borçların azaltılması, borç teminatı olacak devlet gelirlerinin belirlenmesi ve Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kurulması ile ilgiliydi.

Muharrem Kararnamesi, Düyun-u Umumiye İdaresi'ne toplayacağı devlet gelirlerinin yönetimi konusunda yenilik yapma ve Osmanlı hükümetiyle anlaşabilirse gelir kaynağı ile ilgili yasaları değiştirme hakkı tanıyordu (Blaisdell, 1979, s.104). Rüsum-u Sitte İdaresi'nin tüm gelir kaynakları Düyun-u Umumiye İdaresi'ne devredildi ve bu gelir kaynaklarına ek olarak 1855 dış borç ödemelerine tahsis edilen Kıbrıs gelirleri fazlası, Bulgaristan vergisi, Doğu Rumeli gelirleri, dükkân ve mağazalardan alınan gelir vergisinden elde edilen gelir fazlası ve ticari anlaşmaların incelenmesi ile saptanacak olan gelir fazlası da Düyun-u Umumiye İdaresi'ne bırakıldı (Blaisdell, 1979). Düyun-u Umumiye İdaresi Osmanlı dış borçlarının yönetimi dışında bazı faaliyetleri de yürütmekteydi. 19. yüzyılın sonunda yabancı demiryolu şirketleri ile imzalan demiryolu sözleşmelerinde yer alan kilometre güvencesini sağlamak için aşar vergisine eklenen %0,5 oranındaki ek vergi ile ipek ve tütün aşarına eklenen %1,5 vergi geliri ve 1907'de gümrük vergisi anlaşması sonrasında eklenen %3 oranında vergi Düyun-u Umumiye İdaresi tarafından toplanmaktaydı (Blaisdell, 1979, s.139). Kuruluşundan itibaren gelirleri artan Düyun-u Umumiye İdaresi, Osmanlı devlet gelirlerinin yaklaşık dörtte birini yönetmekteydi (Blaisdell, 1979, s.140).

Düyun-u Umumiye İdaresi faaliyetlerini devam ettirdiği dönem boyunca yeni dış borç sözleşmeleri imzalamış, devlet gelirlerinin önemli bir kısmını doğrudan toplamış ve yönetmişti. Osmanlı İmparatorluğu'nda en çok gelişmeye uygun gelirlerin demiryolu faaliyeti ile yabancıların denetimine geçmesini sağlayan bu kurum (Blaisdell, 1979, s.140), Avrupa emperyalizminin bir aygıtı olarak görülmekteydi (Blaisdell, 1979, s.213). Bununla birlikte, bu kurum hükümetin daha uygun şartlarda borçlanabilmesine yardımcı olmakta ve böylece halkın maddi refahı artmaktaydı (Blaisdell, 1979, s.217).

5. Sonuç

Osmanlı mali sisteminde yaşanan sorunlar açısından 19. yüzyıl bir iflas ve çöküş dönemi olarak görülmektedir. Çalışmanın sınırları kapsamında Osmanlı ekonomisinde yaşanan mali sorunlar ve bu sorunların çözümü olarak sunulan maliye politikalarının yarattığı mali iflas değerlendirildi. Bu dönem yaşanan gelişmeler değerlendirildiğinde, 19. yüzyılın ilk yarısı değişim ve ilerleme, 1865 borçlanması ve sonrası dönem ise duraklama ve çöküş paradigması ile açıklanabilir. Osmanlı ekonomisinin dünya ekonomisine açılması ile hızlanan ticaret ilişkileri pek çok yeni ve modern kurumun Avrupa'dan ihraç edilmesine neden oldu. Osmanlı ekonomisinde modern mali sistemin kurulması, ilk modern bütçenin hazırlanması, bankacılık ve finans sistemin gelişmesi, paranın yaygın kullanımı, ilk banknotların çıkarılması, maliye teşkilatının kurulması, sanayi ve ticaret odaları ile birlikte serbest dış ticaret için hukuki altyapının oluşması gibi pek çok önemli gelişme bu dönemde yaşandı. Buna karşın yabancı

alacaklıların yönetiminde olduğu Düyun-u Umumiye'nin bütçeyi yönettiği 19. yüzyılın son çeyreği, yüzyılın ilk yarısından ayrı olarak ele alınmalıdır. 1850'li yıllarda Osmanlı ekonomisinde yaşanan değişim süreci, Avrupa mali sisteminin gelişigüzel uygulanmasının da etkisiyle 1870'li yılların ortalarında mali iflasla sonuçlanmıştır.

Kaynakça

Blaisdell, D. C. (1979). *Osmanlı İmparatorluğu'nda avrupa mali denetimi: Düyunuumumiye*. (A. İ. Dalgıç, Çev.) İstanbul: Doğu-Batı Yayınları.

Eldem, E. (1999). *Osmanlı Bankası tarihi*. (A. Berktay, Çev.). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları.

Eldem, E. (2022). Genel kargaşa ve idare-i maslahat: On dokuzuncu yüzyılda Osmanlı para sistemi. M. Ö. Alkan (Ed.). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e süreklilik ve değişim: Zafer Toprak armağanı* (ss.81-133). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Karaman, K. ve Pamuk, Ş. (2016). Osmanlı devleti ve Avrupa devletlerinde tağşişler ve nedenleri (1326-1844). *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 43, 229-256.

Kıray, E. (1993). *Osmanlı'da ekonomik yapı ve dış borçlar*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Morawitz, C. (1978). *Türkiye maliyesi*. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını.

Pamuk, Ş. (1999). *Osmanlı İmparatorluğu'nda paranın tarihi.* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt yayınları.

Parvus, A. (1977). *Türkiye'nin mali tutsaklığı*. M. Sencer (Ed.). İstanbul: May yayınları.

Taşkın, F. (2016). 1844 Tashih-i Sikke sonrasında para düzeni ve kalpazanlık. *Studies of the Ottoman Domain, 11(6),* 1-19. http://doi.org/10.19039/sotod.20161122496

Toprak, Z. (1998). Osmanlı Bankası ve 'tarihten izler'. *Toplumsal Tarih Dergisi*, 50, 15-22.

Toprak, Z. (1999). From liberalism to solidarism: The Ottoman economic mind in the age of the nation state (1820-1920). R. Motika, C. Herzog, M. Ursinus (Eds.), *Studies in Ottoman social and economic life* (ss.171-190), Heidelberg: Heidelberger Orientverlag.

Varcan, N. (2000). *Osmanlı maliyesi hakkında İngiliz raporları (1861-1892)*. Ankara: Maliye Bakanlığı yayınları.

Velay, A. Du (1978). *Türkiye maliye tarihi*. Ankara: Maliye Bakanlığı.

Yeniay, İ. H. (1964). *Yeni Osmanlı borçları tarihi*. İstanbul: Ekin Yayınevi.