



MODERN DÖNEM  
OSMANLI TAŞRA  
MALİYESİ

Merkezle İlişkiler, Reform  
ve Kurumsal Değişim

YAKUP AKKUŞ



TARİH

# İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ / 11

KISALTMALAR / 13

GİRİŞ: Yöntem ve Kaynaklar / 19

## BÖLÜM 1

OSMANLI MERKEZ VE TAŞRA MÜLKÎ-MALÎ İDARESİNDE REFORM / 33

1. Merkezî Mülki İdarede Reform: Yönetimsellik Gücünü Artırma Çabaları / 33

Merkezin Taşradaki Gözleri: Meclis-i Vâlâ ve Şura-yı Devlet / 35

2. Taşra Mülki İdaresinde Reform:

"Topluma Rağmen Toplum İçin" / 39

Memleket Meclisleri ve Eyalet Meclisleri / 42

1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinin Taşra İdarî Yapısına Getirdiği

Yenilikler / 45

Vilayet, Liva ve Kaza İdare Meclisleri / 51

Vilayet Umum Meclisleri / 55

3. Osmanlı ve Diğer Devletlerde Merkeziyet, Adem-i

Merkeziyet ve Özerklik Uygulamaları / 58

İdarî Özerklik (Tüzel Kişilik) ve Malî Özerklik / 61

4. Mahallî İdarede Kurumsal Değişim: 1913 Yılı

İl Özel İdare Nizamnamesi / 67

5. Merkez Malî İdaresinde Reform / 70

Malî Merkezileşme ve Tek Hazine Sistemi: Maliye Nezareti / 70

Maliyeye İlişkin Meclisler ve Komisyonlar / 72

Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) / 78

6. Taşra Malî İdaresinde Reform / 85

Muhassıllık Meclisleri ve Defterdarlıklar / 86

Liva Muhasebecilikleri ve Mal Müdürlükleri / 90

Mal Sandıkları / 91

7. Avrupa Etkisinde Radikal Bir Reform Denemesi:  
Vilâyat-ı Selase'de Malî İdare / 94

## **BÖLÜM 2**

OSMANLI MALÎ REFORMUNUN UYGULAMAYA YANSIMALARI,  
MALÎ TEVZİN VE BÜTÇE SÜRECİ / 103

1. Merkez Maliyesinde Reformun Yansımaları / 103
  - Bütçe Sisteminde Formelleşme Çabaları / 103
  - Devlet Muhasebe Sisteminde Formelleşme Çabaları / 110
2. Taşra Maliyesinde Reformun Yansımaları / 119
  - Tevzi' Defterlerinden "Virgü"ye Geçiş ve Gelir-Gider Cetvelleri / 119
  - Vilayet Bütçelerinin Hazırlanmaya Başlanması / 127
  - Vilayetlerden Merkeze Gelir Aktarımı: Yöntemler ve Gelişmeler / 128
3. Osmanlı Devleti'nde Malî Tevzin Uygulamaları / 134
  - Yatay Malî Tevzin / 136
  - Dikey Malî Tevzin / 138
  - Diğer Devletlerde Malî Tevzin Uygulamaları / 144
  - Devlet Bütçesinin Hazırlık Süreci / 147
  - Tahminî Vilayet Bütçelerinin Varlığı / 158
4. Devlet Bütçesinin Gelir-Gider Tahmininde Vilayet Bütçelerinin Rolü / 166
  - Kesin Hesapların Hazırlık ve Yayınlanma Süreci / 176
5. Vilayet Bütçeleri ile Yer-Zaman Bakımından  
Hazine İşlemleri Arasındaki İlişkiler / 180

## **BÖLÜM 3**

OSMANLI VİLAYETLERİNİN GELİR-GİDER YAPISI VE UYGULANAN POLİTİKALAR / 185

1. Osmanlı'da Dolaylı-Dolaysız Vergi Algısı ve Bütçe Yapısı / 185
2. Dolaysız Vergiler / 193
  - Virgü / 193
  - Emlak ve Akar Vergisi / 198
  - Temettü Vergisi / 204
  - Bedel-i Askerî ve Bedel-i Nakdî Askerî / 212
  - Şahsî Vergi / 216

- Tarik Bedelat-ı Nakdiyesi / 219
- Aşar Vergisi / 220
- Aşarın Tahsilat Yöntemi İçin Yapılan Öneriler / 230
- Ağnam Resmi / 232
- Hayvanat-ı Ehliye Rüsümü / 237
- Canavar, Deve ve Camus Resimleri / 239
- Orman Hakkı, Kereste ve Pul Resimleri / 240
- Envâ-i Maâdin (Maâdin rüsümü) / 242
- Emlak-ı Miriyenin Muaccel, İcar ve Hâsılatı / 243
3. Damga Resmi (Varaka-i Sahiha), Kaydiyeler ve Harçlar / 243
4. Dolaylı Vergiler / 247
5. Diğer Gelirler / 248
- Rüsum-ı Mütenevvia / 248
- Hâsılat-ı Müteferrika / 251
- Sinîn-i Atika Bakayasından Tahsilât / 253
6. Fevkalade Gelirler / 254
- Tevkifat ve Emanet / 255
- Hesabat-ı Muhtelifeden Tahsilât / 259
7. 1913 Yılından İtibaren İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) Bütçelerinin Gelir Kalemleri / 264
8. Vilayet Bütçelerinin Gider Kalemleri / 265
- Mahallî Masraflar / 269
- Havaleler / 279
- Fevkalade Masraflar / 283
9. 1913 Yılından İtibaren İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) Bütçelerinin Gider Kalemleri / 286

#### **BÖLÜM 4**

##### **OSMANLI VİLAYETLERİNİN MALÎ PERFORMANSI: BÜTÇE ANALİZİ / 289**

1. Vilayet Bütçeleri Nasıl Okunmalı?  
Gelir-Gider Verisinin Tespit ve Değerlendirme Sorunları / 289
2. Modern Dönemde Osmanlı Devleti'nin Genel Malî Performansı / 299

3. Vilayet Bütçelerinin Grafik Analizleri: Malî Performans / 302

Edirne Vilayeti / 302

Selanik Vilayeti / 314

Aydın Vilayeti / 322

Hüdavendigâr Vilayeti / 328

Konya Vilayeti / 332

Kastamonu Vilayeti / 338

Erzurum Vilayeti / 342

Halep Vilayeti / 348

Bağdat Vilayeti / 353

**BÖLÜM 5**

OSMANLI'DA MALÎ PERFORMANSI VE KURUMSAL DEĞİŞİMİ KISITLAYAN  
UNSURLAR / 361

1. Sorunlu Bir İlişki: Taşrada Merkezîyetçilik ve Osmanlı Yönetimselliğinin Sınırları / 361
2. Taşrada Vergi Baskısı ve Tahsilat Sorunları / 370
3. Vergi Tahsilâtında Kurumsallaşma Çabaları / 391
4. Giderlerin Yapılmasında Yaşanan Sorunlar ve Yolsuzluklar / 400
5. Gelir-Gider Bildiriminde Yaşanan Sorunlar ve Düzenlemeler / 405
6. İdarî ve Malî Teftişte Kurumsallaşma Çabaları / 415
7. Taşrada bir "Legal Alien":  
Düyûn-ı Umûmiye İdaresi'nin Malî Etkileri / 423
8. Taşrada Para ve Finansman Sorunları / 428
9. Merkez ve Taşra Maliyeleri Arasındaki Bağımlı İlişkilerin Fasit Dairesi / 445

**SONSÖZ / 448**

**KAYNAKÇA / 456**

**EKLER / 490**

## ÖNSÖZ

Bir toplumun idarî örgütlenme biçimi, kültürel yapısı, maliyesi ve sair kurumları sadece merkezî yapılanmalar ve formel düzenlemeler eşliğinde anlaşılabilir. Merkezi ayakta tutan, kimi zaman da altını oyan taşra, en az merkez kadar dikkate ve araştırılmaya değerdir. Hele Osmanlı örneğindeki gibi, taşrasını son demlerine kadar kontrol altında tutmaya çalışan ama bazı bölgelerin muafiyet ve ayrıcalıklarına göz yummak zorunda kalan bir merkezî idare yapısı varsa ve dahası merkezle taşra arasındaki ilişkileri zayıflatan, anlaşmazlıkları körükleyen yetersiz ulaşım ve iletişim koşulları söz konusuysa, taşranın incelenmesi artık kaçınılmaz olacaktır. Bu bağlamda elinizdeki eser, Osmanlı maliyesine merkezden değil; merkez maliyesinin alt yapısını, hedefini, hatta çoğu zaman sorunlarını oluşturan taşradan bakmaktadır. Konunun malî ve hukukî açıdan işgal ettiği yere ve öneme rağmen, 19. yüzyıl Osmanlı maliyesini ele alan çalışmalar genel olarak merkez maliyesi üzerine yoğunlaşmış; taşra maliyesi alanı ihmal edilmiştir. Oysa dönemin şartlarından ve idarî tercihlerinden dolayı birbirine eklenmiş olan taşra ve merkez maliyelerini birlikte ele alıp incelemek, malî ve idarî sorunların sebeplerine ulaşmamızı daha da kolaylaştıracaktır. Başka bir ifadeyle; malî, hukukî, idarî yapısıyla merkez maliyesinin bir parçası olan taşra maliyesi üzerine kafa yormadıkça Osmanlı malî tarih yazımı bir yönüyle hep eksik kalacaktır.

Uzun soluklu bir çabanın/çalışmanın ürünü olan bu kitabın temelini, 2011 yılında Prof. Dr. Tevfik Güran'ın danışmanlığında tamamladığım "Osmanlı Taşra Maliyesinde Reform: Merkez-Taşra Arasındaki İdarî-Malî İlişkiler ve Vilayet Bütçeleri (1864-1913)" başlıklı doktora tezim oluşturmaktadır. Bununla birlikte yenilenen tematik kurgusu, güncel literatürün takip edilmesi, yeni bölümler/başlıklar eklenmesi, bazı bölümlerin/başlıkların sadeleştirilmesi ve Osmanlı malî tarihine yeni bir bakış açısı sunması itibarıyla bu kitap çalışması, doktora tezimden teorik derinlik ve rafinelik açısından oldukça farklılaşmıştır.

Kitap, Nietzsche ve Foucault'nun yöntemlerini takip ederek; "dün"ün değil, dünün yardımıyla "bugün"ün tarihini yazma çabasının bir parçası olmayı hedeflemektedir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında; günümüzde mahallî

idarelerden biri olan il özel idarelerinin yeterince gelir elde edemedikleri, sınırlı yetkilere sahip oldukları ve hedeflenen hizmetleri yerine getirmede zorlandıkları görülecektir. Gerçeği arama merakımızı bugünden düne doğru sürdürdüğümüzde ise bu temel sorunların aynı zamanda, Osmanlı'nın idarî ve malî sistem anlayışından devralınan tecrübelerin bir uzantısı olduğu ortaya çıkmaktadır. Tanzimat'tan itibaren başlayan merkeziyetçi politikalar ve bunun yanında devletin taşra teşkilatını güçlendirmek amacıyla yaptığı düzenlemeler, kısmî de olsa ülkede mahallî idare anlayışının yerleşmesine katkı sağlamıştır. Ancak modern dönemde benimsenen merkezî sistem anlayışı, mahallî idare geleneğinin yerleşmesine ve kurumsallaşmasına uzun bir süre engel olmuştur. Nihayet, 1913 yılında tüzel kişilik hakkı tanınan vilayet idareleri, gerçek anlamda “mahallî idare” kimliğine kavuşabilmiştir. Bu kitapta, “mahallî idareler/taşra maliyesi” teorisine başvurulurken, 1864-1913 dönemi için, Osmanlı merkez ve taşrası arasındaki idarî-malî ilişkiler ve reformlar ile bugünkü il özel idarelerinin nüvesini oluşturan vilayet idarelerinin bütçeleri ve malî performansları incelenmektedir. Ayrıca, bu dönemde Avrupa karşısındaki iktisadî-malî geri kalmışlığın sebepleri, merkez ve taşra arasındaki sorunlu ilişkiler ve kurumsal kısıtlar üzerinden sorgulanmaktadır.

Kitabın hazırlık ve yazım sürecinde burada tümünün adını anamayacağım çok sayıda çalışma arkadaşımın ve hocalarımın emeği bulunuyor. Öncelikle, Osmanlı maliye tarihi alanındaki ufuk açıcı eserleriyle bizlere esin kaynağı olan Prof. Dr. Tefvik Güran'a katkılarından dolayı minnettarım. Bu kitap çalışmasının ortaya çıkma fikrini sunan ve teşvik eden Prof. Dr. Ali Akyıldız'a şükran borçluyum. Hüseyin Al, Şevket Kâmil Akar ve Saim Çağrı Kocakaplan ise sundukları samimi destek ve eleştirileriyle çalışmanın olgunlaşmasında en büyük paya sahipler. Son olarak, titiz bir okuma yapıp değerli önerilerde bulunan anonim hakeme, ve özverili çabaları için Timaş Akademi yayın ekibine teşekkür ederim.

Yakup Akkuş  
Şişli, Ocak 2024  
yakupak@istanbul.edu.tr