Yakup Akkuş,

Modern Dönem Osmanlı Taşra Maliyesi: Merkezle İlişkiler, Reform ve Kurumsal Değişim,

İstanbul: Timaş Akademi, 2024, 539 s.,

ISBN 978-625-65-8212-5

Modernleşen Osmanlı bürokrasisi idari ve hukuki manada çok sayıda tarihçinin dikkatini çekmiştir. Siyasi reformlar, kurumlar ve merkezileşme çabaları üzerine yapılan incelemelerle günümüzde hatırı sayılır bir literatür oluşmuştur. Nizamname, arşiv belgeleri ve şer'iyye sicilleri gibi kaynaklarla desteklenen bu alan, zaman içerisinde gelişip multidisipliner bir hüviyet kazansa da araştırmalar ağırlıklı olarak merkez bürokrasisi etrafında yoğunlaşır. Oysa Osmanlı Devleti'nin modernleşme serüvenine bir bütün olarak bakıldığında taşra idaresinin de merkezî idare mesabesinde önem arz ettiği yadsınamaz. Toplumsal hayat, ekonomik ve ticari yapı, nüfus çalışmaları, vakıf ve vergi sistemi açısından çeşitli araştırmalara konu olan bu sahanın maliye tarihi açısından yeterince ele alınmadığı mevcut çalışmaların azlığından anlaşılmaktadır.[1]

1 Yakın zamanda Osmanlı maliye tarihi literatürü üzerine kaleme alınan geniş kapsamlı bir makalede merkez ve taşra ayrımına gidil(e)memesi ironik bir biçimde bu hususu kanıtlamaktadır. Bkz. Kaya Bayraktar, "Osmanlı Maliyesi Üzerine Yapılan Çalışmalar", *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 1 (2003), s. 115-145.

Akkuş'un yakın zamanda kitaplaşan doktora tezi bu çerçevede son derece önemli bir adımdır. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat Bölümü'nde akademik çalışmalarını yürüten Akkuş'u, iktisadi-mali analizleri tarihsel süreçlerle birleştiren bir tarihçilik anlayışını ortaya koymasıyla tanıyoruz. Suç ekonomisi ve sağlık politikaları gibi farklı disiplinlerle de ilgilenen yazarın kamu yönetimi ve maliye tarihi alanlarının bir kesişim noktası olan taşra maliyesi üzerine kaleme aldığı çalışmasıyla literatürümüzde bir ilke imza attığı ifade edilebilir.[2]

Akkuş, incelemeye konu edinilen eserinde son dönem Osmanlı tarihinde merkez ve taşra arasındaki idari ve mali ilişkileri mercek altına alarak derinlemesine analiz eden kapsamlı bir araştırma ortaya koymuştur. Çalışma, en başta Osmanlı maliye tarihi araştırmaları içerisinde ilk kez "taşra maliyesi" nitelemesini kavramsal ve teorik bir çerçeveye yerleştirip uluslararası literatürdeki taşra maliyesi teorisiyle ilişkilendirmesiyle temayüz etmektedir. Bu amaçla, dokuz vilayet (Edirne, Selanik, Aydın, Hüdavendigar, Konya, Kastamonu, Erzurum, Halep ve Bağdat) örneklem olarak seçilmiş, bunların bölgesel farklılıklar taşıyan mali yapıları hem nitel hem de nicel veriler kullanılmak suretiyle tetkik edilmiştir.

Eserde Vilayet Nizamnamesi'nin ilan edildiği 1864 ile taşra idaresinde tüzel kimliğin ortaya çıktığı 1913 yılları arası zaman aralığı olarak esas alınmıştır. Bu nispeten uzun zaman diliminde söz konusu vilayetler süreç içerisinde idari kimliklerini yitirmemeleri, köklü bir idari geçmişe sahip olmaları ve finansal bakımdan Osmanlı taşrasının %50'sinden fazlasını açıklama potansiyeli taşımaları hasebiyle tercih edilmiştir. Bu yönüyle çalışmanın yüzeysel bir genelleme mantığından uzak sağlam bir metodolojik çerçeveye dayandığı ileri sürülebilir.

Yazar, eseriyle, tutarlı ve karşılaştırma yapmaya müsait mali verilere erişmenin ve bunları tasnif edebilmenin tüm güçlüğüne rağmen günümüzde hukuki ve mali zafiyet içindeki mahalli idarelerin kökenlerine Osmanlı Devleti'nin son asırlarında rastlanabileceğini somut bir şekilde kanıtlamıştır. Kitabın temel problematiğinin iki ana eksende değerlendirilebileceği öne sürülebilir: idari-hukuki yapı ve mali performans. Beş bölüme ayrılan eserin ilk kısmında taşra maliyesiyle ilişkili olarak Meclis-i Vâlâ ve Şura-yı Devlet gibi merkezî danışma organlarında yapılan reformlar ele alınmıştır. Vilayet idaresindeki düzenlemeler, muhassıllık

2 Akkuş'un öne çıkan çalışmaları şunlardır: "Suçun Ekonomik Analizi: Türkiye Örneği" (Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi, 2003; "Suçun Ekonomik Modelleri", *EKEV Akademi Dergisi*, 15 (2003), s. 293-312; *Şifahane'den Hastahane'ye: Osmanlı Toplumunda Vakıf, Sağlık ve Tıp* (Ankara: Atıf Yayınları, 2019); "XIV. ve XV. Asırlarda Osmanlı ve Avrupa Ekonomileri: Bir Mukayese Denemesi", *Sosyoloji Konferansları*, 40 (2009), s. 33-69.

ve memleket meclisleri, 1864 ve 1871 vilayet nizamnamelerinin getirdiği bürokratik yenilikler, vilayet, liva ve kaza idare meclisleri ile vilayet umum meclisleri gibi taşra yönetiminde söz sahibi olmuş kurumlar aracılığıyla değerlendirilmiştir. Merkeziyet ve adem-i merkeziyet sistemleri, idari ve malî özerklik, yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve idari vesayet gibi kavramlar açıklanarak Osmanlı Devleti ve diğer devletlerdeki vilayetlerin özerklik statüsü karşılaştırılmış ve 1913 İl Özel İdare Nizamnamesi'nin bu manada getirdiği değişikliğin önemine vurgu yapılmıştır. Keza Maliye Nezareti, Meclis-i Muhasebe-i Maliye ve Divan-ı Muhasebat gibi finansal idarenin en temel kurumsal yapıları ve defterdarlık ile mal sandıkları gibi taşra mali yönetimine damgasını vuran idari birimler arşiv vesikaları ile literatürdeki en son araştırmalar kullanılarak gözden geçirilmiştir. 20. yüzyılın başlarında Avrupa'nın baskısıyla Vilayet-i Selâse olarak adlandırılan Selanik, Kosova ve Manastır'da uygulanan radikal mali idare reformu denemesine özel bir yer verilmiştir.

Eserin ikinci bölümünde merkez ve taşra maliyesinde gündeme gelen reformlar, mali tevzin (denkleştirme) uygulamaları ve bütçe sürecine odaklanılmıştır. Akkuş burada tek hazine sistemi, tahmini genel bütçelerin tanzimi, muhasebe sisteminde tahakkuk esası ve çift yanlı kayıt sisteminin benimsenmesi ve Haziran 1910 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu gibi merkez maliyesine dair düzenlemeleri irdelemiştir. Osmanlı maliye tarihi literatüründe önemli bir aşama olan tevzi defterlerinden virgü'ye geçişin, vilayetlerde bütçelerin hazırlanmaya başlanmasının ve merkez ile taşra arasındaki iletişimin kurulması çabalarının (gelir-gider bildirimindeki sıkıntılar ve merkeze gelirlerin aktarımı) üzerinde durmuştur. Genel bütçenin hazırlanma sürecine değindikten sonra, tahmini vilayet bütçelerinin bu süreçte temel kaynak niteliğindeki boyutunu ve vilayet bütçelerinin onaylanmasında yaşanan zorlukları ele almıştır. Kesin hesapların tanzim ve yayımlanma sürecine ve vilayet bütçeleri ile hazine işlemleri arasındaki girift ilişkilere işaret ederek bir vilayetin mali performansının yalnızca bütçe verileri ve kesin hesaplarla izah edilemeyeceğini, eksik ve hatalı sonuçların önüne geçilebilmesi için hazine işlemlerinin de dikkate alınması gerektiğini vurgulamıştır.

Üçüncü bölümde yazar vilayetlerin finansal yapıları, gelir-gider kalemleri ile icra edilen mali politikaları detaylı bir biçimde incelemiştir. 1864 yılından itibaren tanzim edilen vilayet bütçelerinin ana gelir kaynaklarını dolaylı-dolaysız vergiler, damga resmi, harçlar ve kaydiye vergisi başlıkları altında tasnif etmiştir. Masraf kalemlerini ise mahalli giderler, havale ve olağanüstü masraflar adı altında toplamıştır. Yazarın bu bölümde bilhassa askerlik yapmak istemeyen Müslümanların

ödedikleri "bedel-i nakdi-i askeri" vergisine özel bir yer ayırması, literatürde hakkında az bilgi bulunan bu vergi hakkındaki belirsizlikleri ortadan kaldırması açısından son derece özgün bir bahis olmuştur.

Çalışmanın dördüncü bölümü vilayet bütçelerinin nasıl okunması gerektiği ile ilgili olarak bir usul kurgulamaya ayrılmıştır. Örneklem olarak belirlenen dokuz vilayetin mali içerikli panel verilerinin tespit edilip değerlendirildiği kısımda grafik analizlerinden de istifade edilmiş ve uzun dönemli (1864-1913) gelir-gider gerçekleşmeleri verileri merkeze alan bir analize tabi tutulmuştur. Bu bölüm dahilinde dijital çağın araçlarından da yararlanıldığı, eserin derkenarlarında bulunan karekodların söz konusu grafiklerin orijinallerinin görüntülerine ulaşma imkânı sağlamasından anlaşılmaktadır.

Beşinci ve son bölümde ise Osmanlı Devleti'nde mali performansı ve kurumsal değişimi sınırlayan öğeler tartışmaya açılmıştır. 19. yüzyıl merkeziyetçilik uygulamalarının vilayet idareleri ile merkez arasında yasal statü ve yetki karmaşası yaratmasının sebepleri açıklanarak mali ve kurumsal değişikliklerin müspet ve menfi açıdan Osmanlı Devleti'nde sosyoekonomik problemler üzerindeki iki yönlü etkisine bakılmıştır. Merkeziyetçiliğin icrasında ortaya çıkan iç çelişkiler ile dış kaynaklı engellerin üzerinde durularak merkez ile taşra arasındaki karşılıklı bağımlılığın meydana çıkardığı ilişkilere odaklanılmıştır. Bu bağlantıların kaynakların dağılımı ve bürokratik mekanizma üzerindeki tesirine dikkat çekilerek devletin Avrupa karşısında iktisadi ve finansal açıdan zafiyet içinde olmasının nedenleri arasında vilayet idarelerinin mali açıdan güçsüzlükleri ve merkeze olan aşırı bağlılıkları gösterilmiştir.

Akkuş, 1864-1913 yılları arasındaki Osmanlı taşra maliyesinin yapısını ve gelişimini analiz ettikten sonra Tanzimat'ın merkeziyetçi yönetim anlayışından dolayı vilayetlerin mali bakımdan zayıfladığı ve bu durumun merkez maliyesini menfi etkilediği kanaatine varmıştır. Bürokratik ve finansal alanda ortaya koyulan reformların taşrada hedeflerine ulaştırılamadığını da kaydeden yazar, böyle bir sonuca varmasının nedenleri arasında mali performansını tek tek incelediği vilayetlerin yolsuzluk, savaş ortamı, kuraklık, kıtlık, ekonomik kriz ve organizasyon eksikliklerinin etkili olduğunu göstermiştir. Vilayet harcamalarının cari olduğuna dikkat çekerek yaşanan mali sıkıntıların maarif, sağlık ve bayındırlık gibi hususlarda yeterli kaynak temin edilmesini engellediğini belirlemiştir.

1913'e kadar tüzel bir niteliği olmadığı için merkezî idarenin bir uzantısı konumunda olan taşra idaresinin hukuki formasyonunu adem-i merkeziyetten

(yerinden yönetim) çok tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ilkesine bina eden Akkuş, umumi bütçenin yapılmasına katkı sağlamalarına karşın vilayet bütçelerinin kendilerine ait olmadığını ve taşrada toplanan gelir-giderlerin tümünün merkeze ait olduğunu savunmuştur. Artan gelirlerin merkeze gönderildiği bir çerçevede tüm reformlara rağmen vergi sisteminin tarımsal vergiler arasında sıkıştığını saptamış, modern emlak ve arazi tahrirlerinin tamamlanamaması nedeniyle servet ve gelirden elde edilen vergilerin önemli bir paya ulaşmadığını somut veriler ışığında ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde ispatlamıştır. Devlet ile vergi mükellefleri arasında dolaylı olmayan bir ilişkinin kurulamayıp vergi tahsildarlığının kurumsallaşamadığı bir iklimin yaratıldığını ifade ederek imparatorluğun geleneksel zirai vergi kıskacından kurtulamadığının altını çizmiştir.

Akkuş'un eseri Osmanlı modernleşmesini ağırlıklı olarak merkez teşkilatı zaviyesinden okumaya çalışan maliye tarihi literatürümüz açısından özgün bir çalışmadır. Ekonomik ve sosyal yapı açısından heterojen olan bir imparatorlukta taşra maliyesinin anlaşılmasına katkı sunarak tarih yazımına yeni bir bakış açısı kazandıran bu inceleme temel bir başvuru kaynağıdır. Araştırmacılara bu eserden yola çıkarak yeni tespit edilecek olan arşiv belgeleri ve yerli ve yabancı gazetelerin kapsamlı bir taranmasıyla Osmanlı vilayetlerini daha derinlemesine ele almaları ve mikro ölçekte münferit etütlerle tetkik etmeleri tavsiye edilmektedir. Böyle bir çaba sadece Yakup Akkuş'un bulgularının test edilmesine olanak sağlamayacak ve aynı zamanda merkez teşkilatı ile sınırlı kalan maliye tarihi literatürünün de zenginleşmesi ve geliştirilmesi bakımından uygun bir zemin yaratacaktır.

Hasan Ali Çakmak
Bitlis Eren Üniversitesi