

OSMANLI MİLLÎ EMLAK TEŞKİLATININ KURULUŞU SÜRECİ:

İKTİSAT TARİHİ PERSPEKTİFİNDEN
BİR DEĞERLENDİRME

DR. CUMALİ BOZPİNAR

EĞİTİM
yayınevi

**OSMANLI MİLLİ EMLAK TEŞKİLATININ KURULUŞU SÜRECİ: İKTİSAT TARİHİ
PERSPEKTİFİNDEN BİR DEĞERLENDİRME**

Dr. Cumali Bozpınar

Yayınevi Grubu Genel Başkanı: Yusuf Ziya Aydođan (yza@egitimyayinevi.com)

Genel Yayın Yönetmeni: Yusuf Yavuz (yusufyavuz@egitimyayinevi.com)

Sayfa Tasarımı: Kübra Konca Nam

Kapak Tasarımı: Eğitim Yayınevi Grafik Birimi

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Yayıncı Sertifika No: 76780

ISBN: 978-625-385-901-5

E-ISBN: 978-625-385-902-2

1. Baskı, Nisan 2026

Baskı Cilt: Vadi Grafik Tasarım ve Reklamcılık Ltd. Şti.
İvedik Org. San.1420. Cad. No: 58/1 Yenimahalle/Ankara
Matbaa Sertifika No: 47479

Kütüphane Kimlik Kartı

**OSMANLI MİLLİ EMLAK TEŞKİLATININ KURULUŞU SÜRECİ: İKTİSAT TARİHİ
PERSPEKTİFİNDEN BİR DEĞERLENDİRME**

Dr. Cumali Bozpınar

ISBN: 978-625-385-901-5

E-ISBN: 978-625-385-902-2

VIII+75 s., 135x215 mm

Kaynakça var, dizin var.

Copyright © Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Eğitim Yayınevi'ne aittir. Bütün hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre kitabı yayımlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik/mekanik yolla, fotokopi yoluyla ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

EĞİTİM
YAYINEVİ

Yayınevi Türkiye Ofis:

Konya: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye

İstanbul: Salon Yayınları, Atakent mah. Yasemen sok. No: 4/B, Ümraniye, İstanbul, Türkiye

Santral: +90 332 351 92 85

Editör hatları: +90 533 151 50 42, +90 507 151 50 43

bilgi@egitimyayinevi.com

Yayınevi Amerika Ofis: New York: Egitim Publishing Group, Inc.

P.O. Box 768/Armonk, New York, 10504-0768, United States of America
americaoffice@egitimyayinevi.com

Lojistik ve Sevkiyat Merkezi: Kitapmatik Lojistik ve Sevkiyat Merkezi, Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye

İnternet Satış: www.kitapmatik.com.tr

Whatsapp hattı: +90 553 950 50 37

bilgi@kitapmatik.com.tr

Kitabevi Şubesi: Eğitim Kitabevi, Şükran mah. Rampalı 121, Meram, Konya, Türkiye

Whatsapp hattı: +90 501 651 92 85

bilgi@egitimkitabevi.com

EĞİTİM YAYINEVİ
GRUBU

EĞİTİM
YAYINEVİ

SALON
YAYINLARI

Kitapmatik
Yayıncılık

Kitapmatik
KUTUPHANESİ

EĞİTİM
KITABEVİ

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	V
SUNUŞ.....	VII
GİRİŞ	1
1. Osmanlı Devleti’nde Millî Emlak İşlerinin Kurumsallaşma Öncesi Seyri	9
2. Osmanlı Millî Emlak İşlerinin Kurumsallaşması	38
3. İktisadi Rasyonellik Perspektifinden Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı	49
SONUÇ.....	59
KAYNAKÇA	66
DİZİN.....	73

TEŞEKKÜR

Türkiye Cumhuriyeti Millî Emlak Teşkilatında 23 yıldır çalışıyorum. Meslekten tarihçi değil de iktisatçı olduğum için henüz Osmanlı arşiv belgeleri okuyacak düzeyde Osmanlı Türkçesi bilmediğim dönemde ancak ikincil kaynaklardan yararlanarak *Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı: İktisat Tarihi Perspektifinden Bir Değerlendirme* başlıklı makalemi yazmıştım. Geçen zaman içerisinde bire bir özel dersler alarak Osmanlı arşivlerinde araştırma yapabilecek düzeyde Osmanlı Türkçesi öğrendim. Aynı zamanda Osmanlı millî emlak tarihi üzerine de bulabildiğim kaynakları topladım. Artık Osmanlı millî teşkilatının en azından kuruluşuna kadarki gelişmeleri iktisat tarihi perspektifinden bütünlüklü bir şekilde anlayabildiğimi fark ettiğim anda bunu bir bilimsel eser olarak paylaşmak düşüncesi beni fazlasıyla heyecanlandırmıştır. İşte bu çalışma böylesi bir heyecanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

İtiraf etmeliyim ki bu çalışmanın ortaya çıkmasında bazı isimlerin bir şekilde destekleri olmuştur. Bu vesileyle ilk olarak Osmanlı Türkçesi öğrenmem konusunda beni yönlendiren Prof. Dr. Hülya Taş Erdoğan hocam olmak üzere Dr. Bahadır Bakkaloğlu ve Hakan Dursun beylere teşekkürü bir borç bilirim.

Doktora sonrası araştırmalarım boyunca Doç. Dr. Eyüp Kadioğlu önemli dönüm noktalarında hep beni yönlendirip cesaretlendirmiş ve hiç yalnız bırakmamıştır. Eyüp hocama ne kadar teşekkür etsem yeridir.

Prof. Dr. M. Murat Baskıcı hocam her zaman için akademik araştırmalarımda bana zaman ayırmış ve çalışmalarımın her aşamasında görüşlerini büyük bir

keyifle benimle paylaşmıştır. En içten duygularıyla teşekkür ederim.

Henüz akademide olmadığım ve hayatımı da memur olarak kazanmak zorunda olmama rağmen Türkiye Cumhuriyeti Millî Emlak Teşkilatı'nın yöneticileri bana araştırmalarımı yapmamda her zaman için içten yardımlarda bulunmuşlardır. Başta Dr. İbrahim Kara hocam olmak üzere Tercan Gülmüş, Fikri Yıldırım ve Hakkı Levent Kurt beylere ayrı ayrı ve en içten duygularıyla teşekkür ederim.

Dr. Baki Ünal, doktora döneminde başlayan dostluğumuzda naif karakterini hiç bozmamış ve akademik potansiyeli yakın tarihlerde açığa çıkmaya başlayan bir cevherimiz olup her zaman için her konuda benden desteklerini esirgememiştir. Baki hocama ne kadar teşekkür etsem yeridir.

Teknik konularda Musa Oğuz Deniz beyin desteği olmaksızın akademik araştırmalarım fazlasıyla verimsiz geçirdi. Bu yüzden Musa beye çok teşekkür ederim.

Son olarak Osmanlı millî emlak teşkilatının kuruluşuna kadarki süreci ele almaya çalıştığım bu kitapta konunun disiplinlerarası bir nitelik taşımasından dolayı fazlasıyla zorluk yaşadığımı belirtmeliyim. Bununla birlikte kitapta mevcut her türlü hatanın sorumluluğu sadece bana aittir.

Eryaman, Ankara, 17 Mart 2026

SUNUŞ

“Devlete ait taşınmaz mallar” anlamına gelen Millî Emlak kavramı, bu taşınmazların verimli bir şekilde kullanılmasını ve ekonomiye kazandırılmasını sağlama amacını da içermektedir. Günümüzde Genel Müdürlük teşkilatı şeklinde faaliyet gösteren Millî Emlak’ın devletin mülkiyetindeki taşınmazları satmak, kiralamak veya tahsis etmek, atıl durumdaki kamu arazilerini ekonomiye kazandırmak, kamu hizmetleri için gerekli arazi ihtiyacını karşılamak gibi temel görevleri bulunmaktadır. Ülkemizde Millî Emlak işlerinin kurumsallaşma temelleri, 1909 yılında Osmanlı Devleti’nde Maliye Nezareti bünyesinde kurulan Emlak-i Emiriye Müdüriyeti ile atılmıştır. Bu dönemde temel amaç, devletin mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanterini tutmak ve bu varlıkları daha profesyonel bir idari yapı altında yönetmek olmuştur. 1923 yılında Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte kurumun adı "Emlak-i Millîye Müdürlüğü" olarak değiştirilmiş ve 1942 yılından itibaren de Genel Müdürlük şeklinde hizmet vermeye devam etmektedir.

Elinizdeki çalışma, Türkiye’de Millî Emlak tarihçesinin, öncesiyle birlikte ilk aşamasına, Osmanlı Devleti’nin iktisadi olarak daha dışa açık bir yapıya geçtiği XIX. yüzyıl koşullarından hareketle bakmaya çalışmaktadır. Sosyal ve ekonomik olarak pek çok yenileşmenin ve değişimin yaşandığı bu dönemde devlet kurumlarında ve teşkilatlarında da değişiklikler olmuş, toprak da sadece bir vergi kaynağı ve mali kontrol unsuru olarak görülmekten çıkarak devlet egemenliğinde ama kamu yararı ilkesi de gözetilerek yönetilmesi gereken bir iktisadi varlık olarak düşünülmüştür. Böylece devlet mülkiyetindeki taşınmazların iktisaden daha etkin şekilde yönetilerek değerlendirilmesi hususu gündeme gelmiştir.

Türkiye’de devlet mallarının yönetimi konusundaki kurumsallaşma sürecini ele alan ve bunu iktisadi tarih boyutu ile birleştirmeye çalışan bir eser olarak Dr. Cumali Bozpinar’ın çalışması gelecekteki muhtemel diğer araştırmalar için bir başlangıç noktası olarak düşünülebilir. Kendisini tebrik ve eserin araştırmacılar için faydalı olmasını temenni ederim.

Prof. Dr. M. Murat Baskıcı

OSMANLI MİLLÎ EMLAK TEŞKİLATININ KURULUŞU SÜRECİ: İKTİSAT TARİHİ PERSPEKTİFİNDEN BİR DEĞERLENDİRME¹

GİRİŞ

Osmanlı Devleti, tarihi boyunca ipek ve tütün gibi sınırlı sayıdaki üretim kolu ile görece ticarileşmiş Rumeli, Batı Anadolu, Suriye ve Mısır bölgeleri dışında, büyük ölçüde kapitalizm öncesi nitelikteki iktisadi yapısını muhafaza etmiştir. Bu yapının doğal bir sonucu olarak, mülkiyet kurumu Osmanlı sosyal formasyonunda modern anlamda tesis edilemediğinden Osmanlı iktisadi zihniyetinde toprağa, bir üretim faktörü niteliğinden ziyade esas itibarıyla mali bir unsur yani vergi kaynağı gözüyle bakılmıştır. Bu zihniyet çerçevesinde devletin önceliği, toprağın iktisadi değerinin maksimize edilmesinden çok, ondan sağlanan vergi gelirlerinin sürekliliğinin güvence altına alınması olmuştur.

Osmanlı yönetiminin toprağa bakışının gerisindeki iktisadi zihniyetin temel referans çerçevesi iâşe, gelenekçilik ve fiskalizm ilkelerinden müteşekkil olmuştur. Bu ilkelerden ilki, iktisadi faaliyetlerde tüketiciye ağırlık verilerek tüketiciye ulaşmasına kadarki tüm aşamalarında katı bir devlet müdahaleciliğiyle piyasada mal arzının mümkün olduğunca azami düzeyde tutulması; ikincisi, iktisadi alanda her zaman için mevcut

¹ Bu kitap Yazar'ın "Bozpinar, C. (2021). Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı: İktisat tarihi perspektifinden bir değerlendirme. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 10(2), 12-23. <https://izlik.org/JA26AB67DE>" künye bilgili makalesinin genişletilmiş halidir.

düzenin korunması ve geleneksel kuralların gözetilmesi ve sonucusu, iktisadi faaliyetlerde devlet gelirlerinin azami düzeye çıkarılması ve ulaştığı düzeyden gerilemesinin önlenmesi amacının güdülmesi şeklinde tanımlanabilir (Genç, 2012: 47-52; Bozpınar, 2018: 5). Kısaca söz konusu ilkeler doğrultusunda Osmanlı yönetimi piyasaya katı müdahalelerle mal arzını güvence altına almayı, mevcut iktisadi düzeni muhafaza etmeyi ve devlet gelirlerinin azami seviyede tutulmasını amaçlamıştır. Bu kapsamda Osmanlı yöneticilerinin bu üç ilkeyi dikkate alarak oluşturdukları referans çerçevesi içindeki iktisadi davranışları, Max Weber'in (1864-1920) "subjektif rasyonellik" kavramı bağlamında rasyonel kabul edilmekte ve literatürde "Osmanlı rasyonalitesi" olarak kavramsallaştırılmaktadır.² Dolayısıyla Osmanlı sosyal formasyonunda genelinde toprak, özelinde ise taşınmaza yönelik kurumsal yaklaşım, çağdaş kapitalist ekonomilerde olduğu gibi mülkiyet temelli bir üretim perspektifine değil, devletin mali kaynak ihtiyacının giderilmesi türünden bir rasyonaliteye oturmaktadır.

Toprağa yönelik Osmanlı iktisadi zihniyetinin pratik yansımalarından biri arazi tahrirleri³ ve bunlara dayalı

² Subjektif rasyonellik ve Osmanlı rasyonalitesi kavramları için bk. Weber (2012) ve Bozpınar (2020).

³ Kapitalizm öncesi tarıma dayalı toplumlarda iktidarın temel sorunu iktisadi artışa haraç formunda düzenli bir biçimde el konulması merkezindedir. Böylesi toplumlarda kapitalist üretim ve mübadele ilişkilerinin gerçekleştiği piyasa kurumu yeterince gelişmediğinden tarımsal artışın nakdî olarak toplanması zor olduğu gibi ulaşım olanaklarının yetersizliği sebebiyle elde edilen tarımsal artışın pazara taşınarak paraya çevrilmesi ve devlet görevlilerine maaşlarının ödenmesi de aynı derecede güç olmuştur. Osmanlı sosyal formasyonunda bu güçlüğü giderilmesinde çözüm olarak tımar sistemi tesis edilmiştir (Barkan, 1975: 2; Teoman ve Bozpınar, 2021). Bu kapsamda "yazma, kaydetme ve deftere geçirme" anlamlarına gelen tahrir, Osmanlı uygulamasında tımar sistemine dâhil edilmesine karar verilecek ilhak edilmiş bir yerdeki vergi

olarak tutulan defterlerde açık biçimde görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde farklı türleri bulunan ve genel olarak Tahrir Defterleri⁴ olarak adlandırılan bu resmî kayıtlar, özel mülkiyetin tesisine yönelik bir envanter çalışmasından ziyade, mali imkânların tespit edilmesi ve vergi ile resimlerin mahallî şartlara göre tahakkuk ve tahsil ettirilmesi amaçlarıyla düzenlenmiştir (Esmer, 1984: 689). Bu temel karakteristikteki toprağa yönelik Osmanlı iktisadi zihniyetinin geçerliliğinin XX. yüzyıl başlarına kadar sürdüğü kabul edilebilir. Nitekim 1874 yılında tapu teşkilatı kurulmuş⁵ olmasına rağmen, sonraki tarihlerde özel mülkiyettekiler dâhil olmak üzere ülke arazisinin bütüncül bir envanterinin bulunmadığı ve bu yöndeki çalışmaların 1909 yılı itibarıyla devam ettiği anlaşılmaktadır (Esmer, 1984: 691).⁶

kaynaklarının tespit edilip kaydedilmesi için yapılan sayımları ve bu sayımların kaydedildiği defterleri ifade etmektedir. Ayrıntılar için *bk.* Barkan (1975) ve Öz (2010).

⁴ Işık ve diğerlerine (2012) göre Osmanlı zamanından intikal eden Tahrir Defterleri ve diğer belge ve dokümanın bulunduğu arşive bugün “Kuyûd-ı Kadime” denilmektedir. Bu kavram sözlükte “kayıtlar” anlamına gelen “kuyûd” kelimesi ile “öncesi bilinemeyecek kadar eski” anlamındaki “kadim” kelimesinin birleşmesinden oluşmuştur. Oysa ki tarafımızdan yapılan araştırmaya göre “kuyûd” hariç burada geçen kelimelerin doğru yazılışları “kadîm” ve “kuyûd-i kadîme” şeklinde olmalıdır (Devellioğlu, [1962] 2023: 550, 612).

⁵ Burada kastedilen, 28 Ağustos 1874 tarihli Tapu Nizamnamesi'yle mülk araziler için tapu senedi verilmek üzere tapu dairelerinin kurulmasıdır (Mardin, 1927: 22). Bununla birlikte Yıldırım ve Kadıoğlu (2010: 183), mülk araziler üzerinde şer'îye mahkemelerince “temellük hücceti” verme, vakıf araziler üzerinde mütevelliler tarafından “temessük senedi” verme ve Evkaf-ı Hümayun Nezâreti tarafından merkez ile taşrada bulunan “musakkafât ve müstegalât-ı vakfiye senedleri”ni düzenleme yetkilerinin bulunduğundan bahisle bu düzenlemeyi tapu sicili konusunda yetki paylaşımı olarak yorumlamışlardır.

⁶ Nihayetinde kadastro teşkilatı ve buna ilişkin çalışmalar 5 Şubat 1912 tarihli Emvâl-i Gayr-i Menkulenin Tahdîd ve Tahrîri Hakkında Kanûn-ı Muvakkat ile başlamıştır (Tapu-Kadastro, 2014: 3).

Esasında Osmanlı arşiv belgelerinin genel karakteri, yukarıda belirttiğimiz mali öncelik tespitimizi teyit eder niteliktedir. Şöyle ki Osmanlı arşivlerindeki belgeler, mali konulara verilen ağırlığın iktisadi farkındalığın önüne geçmesi nedeniyle çoğu zaman dağınık bir yapı arz etmektedir. Bu durum, uzun dönemlere yayılan tutarlı veri dizilerinin bulunmamasına ya da ciddi veri boşluklarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu bağlamda, ilgili Osmanlı arşiv belgeleri çoğunlukla kısa ve öz listelerden ibaret olup vergilendirilebilir unsurların miktarı, büyüklüğü veya değeri hakkında ayrıntılı bilgiler içermezler. Ayrıca muhasebe kayıtları ve ticari faaliyet raporları biçiminde özel belgelere neredeyse hiç rastlanmamaktadır. Bu durum, Osmanlı arşiv kaynaklarıyla hem Osmanlı iktisadi yapısının iç dinamikleriyle yazımını güçleştirirken hem de Osmanlı ülkesindeki Avrupa ticaretinin yazımına imkân tanımamaktadır. Buna karşılık, Avrupa devletleri açısından Osmanlı ülkesindeki ticaretin konsolosluk teşkilatlarını da içeren kapitalist bir kurumsal yapı aracılığıyla yürütülmesi, beraberinde bu ticaretin kapsamlı bir şekilde belgelendirilmesini gerekli kılmıştır. Bu yüzden Osmanlı ülkesinde görev yapan Avrupa devletleri konsolosluk görevlileri tarafından istatistiksel ve iktisadi esaslara dayalı olarak hazırlanmış Avrupa devletlerinin Osmanlı ülkesindeki ticari faaliyetlerini kapsamlı bir şekilde değerlendirmeye imkân verecek nitelikte zengin arşivler mevcuttur⁷ (Eldem, 2006: 287-288).

⁷ Bu kapsamda, Osmanlı arşiv belgelerinin literatürde XIX. yüzyılda Bursa'da ilk ipek ipliği üretim tesisinin kurucusu olduğu belirtilen Falkeisen'a dair bir portre oluşturmaya imkân vermezken İngiliz Ulusal Arşivleri'nde (The National Archives) bulunan dönemin Bursa'da görevli İngiliz konsolosunun yazışmalarının adı geçen hakkında çok zengin bilgiler içerdiği belirtilebilir. Ayrıntılar için *bk.* Bozpınar (2025a).

Osmanlı Devleti'nin XIX. yüzyıl boyunca ve XX. yüzyılın başlarında karşı karşıya kaldığı kronik bütçe açıkları, artan borç yükü, daralan gelir kaynakları ve Immanuel Maurice Wallerstein (1930-2019) tarafından ortaya atılan Modern Dünya-Sistemleri Analizi⁸ teorisine uygun olarak yaklaşık 1850 dolaylarında Avrupa Dünya-Ekonomi'ye (Kapitalist Dünya-Ekonomi) eklenmesinin tamamlanmasıyla mevcut iktisadi zihniyetinin sınırları daha görünür hâle gelmiştir. Bu dönemde devletin mali kaynak arayışı, taşınmazların yalnızca vergi kaynağı olarak değil, aynı zamanda doğrudan bir iktisadi varlık olarak ele alınması yönünde bir iktisadi zihniyet değişikliğini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı'nın kurumsal bir yapı olarak ortaya çıkışı, Osmanlı yönetim zihniyetinde toprağa ve taşınmazlara bakışta meydana gelen dönüşümün somut bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

⁸ Dünya-Sistemleri Analizi'nde uluslararası iş bölümü merkez ve çevre ilişkisi bağlamında ele alınmaktadır. Buna göre; merkez ülkeler sanayi malları üretirken çevre ülkeler bu ülkelerin ham madde ve gıda maddeleri tedarikçisi haline gelmektedir. Osmanlı sosyal formasyonu ile Avrupa Dünya-Ekonomi (Kapitalist Dünya-Ekonomi) arasındaki ilişkinin içeriği 1750 dolaylarında hızla değişmeye başlamış ve Osmanlı ülkesi Rumeli, Batı Anadolu, Suriye ve Mısır bölgeleriyle sınırlı olmak üzere “uluslararası iş bölümüne” dâhil olmuştur. Bu süreç 1850 dolaylarında tamamlanmış ve Osmanlı ekonomisi ham madde ihracatına yoğunlaşırken mamul mallar ithalatçısı konumuna dönüşmüştür. Ayrıntılar için bk. İslamoğlu ve Keyder (1977), Wallerstein (1979), Kasaba (1988), Wallerstein (2011a), Wallerstein (2011b) ve Pamuk (2018). Bunlar dışında Dünya-Sistemleri Analizi çerçevesinde XIX. yüzyılda Bursa ipek sektörü ile Osmanlı tütün sektörünün birer ham madde ihracatçısına ve Osmanlı Devleti'nin İstanbul özelinde modern ulaşım araçları ithalatçısına dönüşmesi için sırasıyla bk. Bozpinar (2022), Bozpinar ve Teoman (2023) ve Bozpinar (2025b).

Bugün için millî emlak kavramı; devletin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri ve devlete ait taşınmaları kapsamaktadır.⁹ Burada “devletin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar,” tapuda devlet (hazine) adına kayıtlı (tescilli) taşınmazları ifade etmektedir. Devletin hüküm ve tasarruf altındaki yerler¹⁰ ise sahipsiz yerler, orta malları

⁹ Bugün için taşınmaz (gayrimenkul) kavramının sözlük anlamı ise kamu yararı amacıyla getirilmiş sınırlamalar dışında, sahiplerine, bunları diledikleri gibi kullanma hakkı veren toprak ve bunların üzerinde bulunan yapılarıdır (TDK, 1980). Diğer taraftan taşınmaz kavramı hukuki yönden Türk medeni hukuk mevzuatında tanımlanmamıştır. Bununla birlikte doktrinde ağırlıklı olarak “özünde bir değişiklik yapılmadan bir yerden başka bir yere taşınamayan eşya” olarak tanımlandığı görülmektedir. Ayrıca istisnai olarak taşınması mümkün olan bazı eşya da ekonomik fonksiyonları gereği kanun koyucu tarafından taşınmaz hükümlerine tabi tutulmuştur. Bu kapsamda İcra ve İflas Kanununun 136’ncı maddesine göre gemi siciline kayıtlı gemiler ve Türk Medeni Kanununun 704’üncü maddesine göre üst hakkı ve kaynak hakkı gibi tapu kütüğünde ayrı sayfaya kaydedilen bağımsız ve sürekli haklar belirtilebilir (İcra ve İflas Kanunu, Kanun no.2004, *Resmî Gazete*, 19 Haziran 1932, 2128; Türk Medeni Kanunu, Kanun no.4721, *Resmî Gazete*, 8 Aralık 2001, 24607). İnşaat hakkı ve yapı hakkı da denilen üst hakkı; bir kişiye, başka bir kişinin arazisi üzerinde veya altında inşaat yapmak ve bu yapının maliki olmak veya yapılmış bir yapıyı muhafaza etmek yetkisi veren bir sınırlı ayni hak olarak tanımlanabilir (Ergüne, 2010: 275). Diğer taraftan kaynak, yer altı suyunun belli bir noktada kendiliğinden sürekli olarak yeryüzüne çıkması ile oluşan bir su türü olup kaynak hakkı, bir kaynaktan herhangi bir surette yararlanma ya da onu kullanma yetkisi veren bir sınırlı ayni hakkı ifade etmektedir (Abik, 2010: 85).

¹⁰ Meri ve mülga Türk hukuk mevzuatında “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” kavramı, farklı anlamlara gelmek üzere ve farklı kapsamlarda kullanılmıştır. İlk kez mülga Türk Kanunu Medenisinin 641’inci maddesiyle mevzuatımıza giren bu kavram, mehzaz İsviçre Medeni Kanununun 664’üncü maddesinin Almanca aslında geçen “devletin egemenliği” anlamındaki “Hoheit des Staates” kavramının karşılığı olarak kullanılmıştır. Bu kullanımla, söz konusu yerler üzerinde devletin hüküm sahibi olduğu belirtilmekle birlikte eski sistemde mutasarrıfa tanınmış “tasarruf yetkisi”nin de yeniden devlete geçtiğinin vurgulanmak istendiğini düşünmek kuvvetle muhtemeldir. Böylelikle mehzaz kanunun

ve bu ikisinden hizmet malı statüsüne geçirilenleri kapsamaktadır. Bunlardan sahipsiz yerler; öteden beri (mine'l-kadim) doğaları gereği toplumun yarar ve kullanımına sunulmuş ve özel mülkiyete konu edilmemiş yerlerdir: Yararı kamuya ait sular, kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar ile ormanlar, doğal kaynaklar, kıyıları ve kültür ve tabiat varlıkları. “Yararı kamuya ait sular” ifadesi denizler ve göller ile ırmaklar ve nehirler gibi genel suları kapsar. Orta malları ise yol, köprü, meydan, çeşme, park, pazar yeri, mera, harman yeri gibi halkın doğrudan kullanımına ve yararlanmasına bırakılan mallar olup buradaki kullanım ve yararlanma ya kadim gelenek icabıdır ya da tahsis işlemi neticesidir. Son olarak hizmet malları, belli bir kamu hizmetine tahsis edilmiş ve o hizmete göre özel surette biçimlendirilmiş okul, müze, hastane, cezaevi, kamu hizmet binaları, askerî kışla ve tesisler ile kütüphaneler gibi mallardır. Millî emlakın son kalemi olan devlete ait taşınırılar ise devlete intikal etmiş taşınırılar, sahipsiz eşya, miras yoluyla devlete geçen taşınırılar ile el konulan ve mülkiyeti devlete geçen malları kapsamaktadır (Kardeş, 2008; Işıklar, 2023). Türk hukukunda taşınmaz kavramı, yalnızca fiziksel hareketsizlik ölçütüne değil; tapu siciline bağlılık, aynı hak rejimi ve kamu yararı ilkelerine dayanan çok katmanlı bir yapıya sahiptir. Bu kavramsal yapı; Osmanlı hukukunda toprağa ilişkin olarak mülkiyetin devlette toplandığı, kullanımın ise tasarruf yetkisi çerçevesinde ve kamu yararı gözetilerek dağıtıldığı mali kaynak (hazine) merkezli düzenleme anlayışı ile modern hukukta taşınmaz

Fransızca metnindeki “devlet kolluğu” anlamındaki “police de l’État” kavramına göre anlam kuvvetlendirilmiş gözükmektedir (Mülga Türk Kanunu Medenisi, Kanun no.743, *Resmî Gazete*, 4 Nisan 1926, 339; Işıklar, 2023: 714).

mülkiyetinin kamu yararı ilkesiyle sınırlandırılması arasında belirli bir zihniyet sürekliliğine işaret etmektedir.

Osmanlı Devleti'nde toprak ve tabii kaynaklara ilişkin hukuki tasavvur, modern anlamda mülkiyet kavramından ziyade "hüküm ve tasarruf" ilkesine dayandırılmıştır. Bu yaklaşım, toprağı ve tabii varlıkları ekonomik üretimin bağımsız bir unsuru olarak değil, esas itibarıyla devletin mali ihtiyaçlarını karşılayan bir vergi kaynağı olarak konumlandırmıştır. Nitekim Osmanlı iktisadi zihniyetinin iaşe, gelenekçilik ve fiskalizm ilkeleri çerçevesinde şekillenmiş olması, mülkiyetin bireysel çıkar ve serbest tasarruf esasına dayalı bir hak olarak gelişmesini sınırlamıştır. Üretim ve dolaşımın toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda düzenlenmesi (iaşe), mevcut arazi ve mülkiyet ilişkilerinin korunması (gelenekçilik) ve devlet gelirlerinin sürekliliğinin esas alınması (fiskalizm) nedeniyle mülkiyet, bireysel ekonomik özerklikten ziyade devletin egemenlik ve mali denetim yetkilerinin bir aracı olarak kurgulanmıştır. Bu durum, devlet merkezli bir arazi ve mülkiyet düzeninin uzun süreli kurumsal devamlılığını mümkün kılmıştır.¹¹ Sonrasında Türkiye Cumhuriyeti'nde Medeni Kanun'la birlikte "sahipsiz mallar" ve "yararı kamuya ait mallar" ayrımının pozitif hukuka dâhil edilmesi ise bu tarihsel süreklilikten bütünüyle kopuştan ziyade hüküm ve tasarruf anlayışının modern kamu malları hukuku ve kamu yararı kavramları çerçevesinde yeniden tanımlanması olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda denizler, göller ve genel sular gibi tabii varlıkların devlet mülkiyetine değil, devletin egemenliği ve kamu yararı ilkesine tâbi kılınması, Osmanlı sosyal

¹¹ Bu devamlılık, Osmanlı sosyal formasyonunda geçerli üretim tarzı tartışmaları içinde Asya Üretim Tarzı'nın tipik özelliğı olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılar için bk. Divitçioğlu ([1967] 2010).

formasyonundan Türkiye Cumhuriyeti'ne uzanan diğerleri yanında idari ve iktisadi zihniyet dönüşümünün önemli bir göstergesi niteliğindedir.

Litaratürde Arzu T. Terzi'nin padişahların özel mülklerinin yönetiminin tarihsel gelişiminin ele alındığı *Hazine-i Hassa Nezareti* başlıklı kitabı dışında Osmanlı mülkiyet tarihi üzerine araştırma yapılmadığı görülmektedir.

Bu çalışmada Osmanlı iktisat tarihi literatürü içerisinde Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı'nın ortaya çıkışı ve kurumsallaşma süreci; Osmanlı iktisadi zihniyetinin mülkiyet, fiskal öncelikler ve devlet-toprak ilişkisine dair temel kabulleri çerçevesinde incelenmiştir. Bu kapsamda temel olarak Millî Emlak Teşkilatı'nın kuruluşunun, toprağın yalnızca bir vergi kaynağı ve mali kontrol unsuru olarak değil, devletin egemenlik yetkisi ve kamu yararı ilkesi doğrultusunda sistematik biçimde yönetilmesi gereken bir iktisadi varlık olarak yeniden tanımlandığı bir zihniyet dönüşümüne işaret ettiği ortaya konulmuştur. Bu yönüyle çalışma, XX. yüzyıl başlarında Osmanlı yönetim anlayışında gözlemlenen söz konusu dönüşümün iktisat tarihi perspektifinden analiz edilmesi yoluyla XIX. yüzyılda başlayan modern devlet anlayışına geçiş sürecinde taşınmaz mülkiyetinin ve kamu malvarlığı rejiminin oynadığı rolün açıklığa kavuşturulmasında literatüre katkı sağlayan bir öneme sahiptir.

1. Osmanlı Devleti'nde Millî Emlak İşlerinin Kurumsallaşma Öncesi Seyri

Öncesinde Bâb-ı Âlî'den (Osmanlı hükümeti) ayrı bir birim şeklinde devletin mali işlerinin yürütüldüğü en üst kuruluş olan Bâb-ı Defterî (Defterdarlık) 1838 yılında Maliye Nezâreti haline getirilmiş ve Hüseyin Hüsni

Efendi (?-1849) ilk müsteşar olarak atanmıştır. Çok geçmeden Tanzimat'ın ilanından (3 Kasım 1839) iki ay önce 2 Eylül 1839 tarihinde Maliye Nezâreti ikiye ayrılmıştır. Tanzimat'ın ilanı sonrası süreçte mali bakımdan getirilen yeniliklerin ülkenin tamamına birden uygulanamamasına bağlı olarak¹² iki ayrı hazine ve mali teşkilat ortaya çıkmıştır. 25 Mayıs 1840 tarihinde yeniden Maliye Nezâreti bünyesinde tek hazine ve tek mali teşkilata dönülmüştür (Öner, 2001: 216, 223, 225).

Diğer taraftan bu süreçte Osmanlı toprak rejiminde köklü değişiklikler ortaya çıkmıştır. Literatürde genel kabul, mirî arazinin yönetilmesinde tımar sisteminin II. Mahmud'un merkezileştirme politikası çerçevesinde 1839 yılında Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayûnu) ile birlikte ilga edildiği yönündedir.¹³ Böylece o tarihe kadar tımar sahiplerine tanınan mirî araziye tefviz¹⁴ ve mutasarrıflarına temessük (senet) verme yetkisi sona

¹² Tanzimat Fermanı'nda yapılması öngörülen ıslahatlar, gelen tepkiler üzerine ülkenin tamamında değil öncelikle nispeten merkeze yakın olmaları dolayısıyla uygulamanın kolaylıkla denetlenebileceği Edirne, İzmir, Ankara, Aydın, Bursa, Konya ve Sivas'ta uygulamaya konulmuştur. Trabzon eyaleti de önce bu kapsamda değerlendirilmiş ancak ortaya çıkan tepkiler yüzünden uygulama ertelenmiştir (Akyıldız, 2011: 3). Tanzimat Fermanı ile getirilen ıslahat düzenlemelerine karşı Niş ve Vidin'de olduğu gibi isyana kadar varan tepkiler ortaya çıkmıştır. Ayrıntılar için bk. İnalçık (1964).

¹³ Esasında Osmanlı Devleti'nde tımar sisteminin resmî bir şekilde ilgası değil yalnızca artık asker besleme mükellefiyetinden kurtarılmış olan mirî arazinin Tanzimat'ın ilanından sonra askerler yerine reyaya dağıtılması söz konusu olmuştur. Her ne kadar literatürde genel kabul Tanzimat Fermanı ile birlikte tımar sisteminin ilga edildiği yönünde olsa da buna dair resmî bir açıklama veya belge mevcut olmadığı gibi sonraki tarihlerde dahi tımar tevcihlerine rastlanmaktadır. Ayrıntılar için bk. Kenanoğlu (2002) ve Lewis (2011).

¹⁴ Mirî arazinin kuru mülkiyeti (rakabe) devlette kalmak üzere tasarruf hakkının muayyen bir bedel mukabilinde ve süresiz olarak bir kimsese devredilmesidir. Ayrıntılar için bk. Cin (1987).

ermiştir. Tanzimat'ın ilanıyla birlikte tımar sahiplerinin mirî arazi üzerindeki yetkileri mültezim¹⁵ ve muhassıllara¹⁶ verilmiştir. Bununla birlikte mültezim ve muhassıllar bu yetkiyi 1847 yılına kadar tımar ve zeamet sahipleriyle birlikte kullanmışlardır. Bu tarihten sonra ise mültezim ve muhassıllar 1858 yılında Arâzî Kanûnnâmesi'nin¹⁷ yayımlanmasına kadar görevlerini tek başlarına devam ettirmişlerdir. 1840 yılı Mart ayından itibaren Tanzimat Fermanı'nın uygulandığı bölgelerle sınırlı olmak üzere iltizam usulü kaldırılmıştır.¹⁸ Mültezimlerin bıraktığı boşluğu doldurup devletin ihtiyacı olan vergilerin doğrudan idaresi ve bir an önce tahsili için taşrada “muhassıl” veya “muhassıl-ı emval” denilen memurluklar oluşturulmuştur. Bu dönemde mirî arazi için “sâhib-i arz” (devlet yetkilisi) sıfatıyla tımar ve zeamet sahipleri ile mültezim ve muhassıllar tarafından tutulan kayıt ve düzenlenen belgelerin dağınık bir durumda olduğu belirtilmektedir (Öner, 2001: 253, 270, 271).

¹⁵ Osmanlı Devleti'nde herhangi bir vergi gelirini toplama işini belirli bir yıllık bedel karşılığında üzerine alan kişiye mültezim denmiştir. Ayrıntılar için bk. Genç (2000).

¹⁶ Vergi tahsildarı anlamındaki muhassıl kelimesi, Osmanlı Devleti'nde kuruluştan itibaren muhtelif vergilerin tarh ve tahsiliyle görevli kimseler için kullanılmıştır. Ayrıntılar için bk. Özkaya ve Akyıldız (2020).

¹⁷ Kanûnnâme-i Arâzî, 6 Haziran 1858 (23 Şevval 1274) tarihinde yayımlanmıştır. Kanun metni için bk. Kanûnnâme-i Arâzî (23 Şevval 1274/6 Haziran 1858), Düstûr, 1, Cilt 1 (R.1289/1873: 165–169). Kanun hakkında bilgi için ve kanunun siyasal ve toplumsal etkileri üzerine ayrıca bk. Aydın (1991) ve Kenanoğlu (2002).

¹⁸ Bununla birlikte yıl sonunda gelirlerin iltizamın sağladığından çok daha düşük düzeyde kalması ve sonraki yıl da bu durumun devam etmesi üzerine 1842 yılından itibaren iltizam usulüne dönülmüştür. Esasında emanet usulü ne devleti ne de halkı memnun etmiştir. İltizam usulünden nemalanan kesimlerin baskı ve dirençleri de bu sonucun oluşmasında etkili olmuştur (Genç, 2000).

Karışıklığı ortadan kaldırmak ve devlet mallarının yağma edilmesine yol açabilecek koşulları bertaraf etmek amacıyla 21 Mayıs 1847 tarihinde yayımlanan Tapu Hakkında İcrâ' Olunacak Nizâmnâme'yle mirî arazi "mahlûlâtının" (boş olanların) tamamıyla ferağ ve intikal harçlarının devlete ait olması ve tapu senetlerinin mühürlenerek ayrı bir birim olarak kurulan Defterhâne-i Âmire Kalemi'nden verilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece mahlul mirî arazinin tamamının devlete ait olacağı kabul edilerek tapu senetlerinin alelade kâğıt yerine tuğralı ve matbu olması öngörüldüğü gibi mirî araziye mutasarrıf olan kimselerin bu tasarruf haklarını başkalarına devretmek istemeleri halinde ferağ işleminin Defterhâne-i Âmire Emîni huzurunda yapılması şartı getirilmiştir. Bu durum, kişilerin mülkiyet haklarının kayıt altına alınmaya başlandığı ve bugünkü tapu idaresinin ilk nüvesinin teşekkül ettirildiği anlamına gelmektedir (Öner, 2001: 271). Nitekim Tapu Hakkında İcrâ' Olunacak Nizâmnâme'nin yayımlandığı 21 Mayıs 1847, bugünkü Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün kuruluş tarihi olarak kabul edilmektedir (Yıldırım ve diğerleri, 2009: 16-17).

Diğer taraftan tımar sistemi de kaldırılmış olduğundan bu dönemde mirî arazi tasarrufunun düzenli olarak yürütülmesine esas olacak bir kanun mevcut olmamıştır. Bu boşluk 1858 yılında Arâzî Kanûnnâmesi'nin kabulüyle doldurulmuştur. Bununla birlikte bu düzenleme, ülkedeki her türlü araziye değil bunun sadece bir kısmını kapsamıştır. Şöyle ki bu düzenlemeyle ülke arazisi arazi-i mirîye (mirî arazi), arazi-i mevkufe (vakıf arazisi), arazi-i metrûke (metruk arazi), arazi-i mevat (boş arazi) ve arazi-i memlûke (mülk arazi) olarak ayrılıp sonuncusu kapsama dâhil edilmeyerek eskiden olduğu gibi klasik fıkıh

esaslarına tabi kılınmıştır. Bu ayırım da sahih vakıflar arazisinin de mülk arazi cinsinden olduğu dikkate alındığında diğerlerinin mirî arazi olması hasebiyle Arâzî Kanûnnâmesi'nin esasında sadece mirî araziye kapsamına alan bir düzenleme olduğu söylenebilir. Getirilen yenilikler çerçevesinde buradaki odağın, toprakta özel mülkiyet hukukuna geçişin büyük ölçüde kolaylaştırılması olduğu söylenebilir. Bu kapsamda Arâzî Kanûnnâmesi'yle ilk olarak, mirî arazinin tefvizinde¹⁹ tımar ve zeamet sahipleri, mültezim ve muhassallar gibi devleti temsile yetkide çok başlılık kaldırılarak mirî arazinin tefviz ve ihalesine sadece mal memurları yani defterdar ve malmüdürleri yetkili kılınmış ve kendilerine “sâhib-i arz” sıfatı verilmiştir. Mal memurları tapu teşkilatının kurulduğu 1874 yılına kadar devleti temsilen tefviz işlemi yapmışlardır. 1874'ten sonra ise tapu (Defteri Hakani) memurları mirî arazinin tefvizinde devleti temsil etmişlerdir. Ayrıca “sâhib-i arz” (tımar ve zeamet sahipleri), mültezim ve muhassalların verdikleri tasarruf senetlerinin devletçe düzenlenen resmî senetlerle değiştirilmesi ve yerine tuğralı tapu senedi verilmesi esası kabul edilmiştir. İkinci olarak, mirî arazinin iktisadi değerinin ve verimliliğinin artırılması amacıyla ferdi tasarruf esası kabul edilmiştir. Bununla birlikte ferdi tasarruf esası köyün ortak ihtiyaçları için terk ve tahsis edilmiş kuru ve mera gibi metruk arazide kabul edilmeyerek buralar köy halkının ortak tasarrufuna bırakılırken özel mülkiyet gibi tam ve mutlak nitelikte değil de bazı kısıtlamalara tabi kılınmıştır. Şöyle ki mirî arazi mutasarrıfları, mülk arazi sahiplerinden farklı olarak tasarruf ettikleri arazileri vakfedip miras konusu

¹⁹ Tam olarak mülkiyet devri mahiyeti olup olmadığı hususu tartışmalıdır. Ayrıntılar için bk. Cin (1966).

edemedikleri gibi “sâhib-i arz” kimselerin izni olmaksızın satamamışlardır. Dahası, bu araziler bedelsiz olarak ancak cüzi sayıda akrabaya veraset yoluyla intikal edebilmiş ve bu akrabalar dışındakilere intikalde “sâhib-i arz” kimselere tapu bedeli altında bir ödemede bulunulması şart olmuştur. Üçüncü olarak, mirî arazinin ivazsız intikalinde hak sahibi derece sayısı genişletilmiştir. Şöyle ki mirî arazide evladın yanı sıra ana ve babaya da meccanen (bedelsiz) intikal hakkı tanınmıştır. 1868 yılında yürürlüğü giren Tevsî-i İntikal Kanûnu’yla da hak sahibi derece sayısı üçten sekize çıkarılmıştır. Böylece mirî arazinin miras yoluyla intikali mülk topraklardaki veraset usullerine benzer hale getirilmiştir (Öner, 2001: 271-274). Burada intikal, sahibinin ölümüyle birlikte bir mülkün veya hakkın belirli kimselerin mülkiyetine veya tasarrufuna geçmesini ifade etmekte olup Osmanlı hukukunda “şer’î intikal” ve “âdî intikal” olmak üzere ikiye ayrılmıştır. İrs veya tevârüs de denilen şeri intikal, terekeye dâhil mülk malların (taşınmazların) rakabesiyle birlikte tasarruf hakkının da mirasçılara geçmesidir. Adi intikal ise mirî arazi ile bazı tür vakıf araziler ve akarlar (irsâdî vakıf arazileri, icâreteynli ve icâre-i vâhide-i kadîmeli vakıf akarlarla mukataa-i kadîmeli vakıf araziler) üzerindeki tasarruf hakkının, mutasarrıfının ölümü halinde yetkili mercilerin kanunlarla belirlediği yakınlarla meccanen tefviz edilmesini ifade etmektedir (Akgündüz, 2000: 353). Dördüncü olarak, mülk arazi “köy ve kasabalar içinde ve kenarında bulunan arazi ve arsalar ile öşürlü (aşara tabi) ve haraçlı (maktu vergiye tabi) topraklar, mirî araziden ifraz edilerek temlik sahih (satış akdi) ile temlik edilen mirî topraklar ve rakabesi ihya edene ait olmak üzere mevat (ölü) araziden ihya edilmiş olan topraklar üzerinde kurulmuş olan köy ve kasaba dâhilindeki yerler mülktür” şeklinde tanımlanmıştır

(Öner, 2001: 274-275). Burada önemle belirtilmelidir ki mülk arazi Arâzî Kanûnnâmesi'nden çok önce mevcuttur ancak bu kanun, mülk arazinin hukuki statüsünü modern anlamda sistematik ve kodifiye bir çerçeveye kavuşturmuştur. Beşinci olarak, vakıf arazi de Osmanlı hukuk sisteminde çok önce mevcut olmakla birlikte ilk kez müstakil bir arazi kategorisi olarak sistematik biçimde düzenlenmiştir. Konunun anlaşılabilmesi için Osmanlı vakıf uygulaması üzerine bazı açıklamalarda bulunulması uygun olacaktır.

Osmanlı hukuk sisteminde vakıf, bir malın rakabesinin değil gelirinin belirli bir hizmet amacına sürekli olarak tahsis edilmesi (özgülenmesi) esasına dayanır. Bu çerçevede vakıf, yalnızca sosyal bir kurum değil, aynı zamanda mülkiyet ilişkilerini belirleyen önemli bir hukuki mekanizma olarak işlev görmüştür. Osmanlı pratiğinde vakıf, başta taşınmazlar olmak üzere çeşitli mal varlıkları (bedesten, arasta, para, vergi vs.) üzerinden tesis edilmiş ve vakfiyeler aracılığıyla hukuki güvence altına alınmıştır. Ayrıca vakıflar, vakfedilen malın hukuki niteliğine göre sahih vakıf ve gayrisahih (irsadî) vakıf olmak üzere iki temel kategoriye ayrılmıştır. Sahih vakıf, rakabesi vakfeden kişiye ait olan yani mülk statüsündeki malların vakfedilmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu tür vakıflarda mülkiyet ilişkisi fikhî açıdan tam ve tartışmasız olarak görülmüştür. Buna karşılık gayrisahih vakıf, rakabesi devlete ait olan mirî arazinin padişah izniyle belirli bir amaca tahsis edilmesiyle oluşmuştur. Arâzî Kanûnnâmesi'nde geçen gayrisahih vakıf arazisi bu kapsamdadır. Bu çeşit arazide, mirî arazinin aşar ve rüsumu gibi menfaatinin veya kullanma ve yararlanma hakkının yahut hem rüsumu hem de tasarruf hakkının bir hizmetin yerine getirilmesi amacıyla tahsisinden ibaret

kaldığı için bunlara tahsisat kabilinden vakıf veya irsadî vakıf denilmiştir. Bu vakıflarda daha önce belirttiğimiz üzere arazinin hukuku değişmeyip eskisi gibi devlet mülkiyetinde kalırken vakfedilen “mal varlığı,” devlete ait olan rüsumattan (ferağ ve intikal resimleri ile “mahlûlât bedeli”) oluşmuştur (Öner, 2001: 275). Kısaca, öncesinde daha çok fıkıh ve fetva düzeyinde ele alınan gayrisahih vakıf arazisi, Arâzî Kanûnnâmesi’yle tek başına bir arazi sınıfı olarak hukukun içine yerleştirilerek bu tür arazilerin ne şekilde oluştuğu, kime ne gibi haklar/birikimler verdiği ve devletin bu araziler üzerindeki denetiminin esasları kanun düzeyinde belirlenmiştir.

Altıncı ve sonuncu olarak, ormanlar ile ilgili ilk kez hukuki kurallara yer verilmiştir (Öner, 2001: 275). İlgili bölümde ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere bu gelişmenin gerisinde, ormanların tamamının hukuki düzenleme altına alınarak buralardan gelir elde edilmesi kaygısının yattığı görülmektedir.

Yukarıda anlatılanlardan Arâzî Kanûnnâmesi’nin kabulünün Osmanlı sosyal formasyonunun hukuki yapısının özel mülkiyetçi yönde değişmesi yönünde önemli bir adım olmasının yanında Osmanlı millî emlakının, ormanların hukuki düzenleme altına alınması örneğinde olduğu gibi hem hacim olarak genişletildiği hem de gelir getirici potansiyelinden yararlanılması kaygısının bir yansıması olduğu söylenebilir.

Osmanlı Devleti, ilki Kırım Savaşı sırasında 1854 yılında olmak üzere 1881 yılında Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi’nin kuruluşuna kadarki dönemde 15 ayrı dış borçlanma yapmıştır. Böylece toplam borç tutarı 252.131.196 Osmanlı Lirası düzeyine ulaşmıştır (Özdemir, 2010: 76). Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi’nin,

kurulduğu 1882-1883 mali yılında elde ettiği 2.339.766 Osmanlı Lirası tutandaki geliri o yılki devlet gelirlerinin %17'sine tekabül ederken, yıllık geliri giderek artmış ve 1909 yılında 7.091.591 Osmanlı Lirası tutarıyla o yılki devlet gelirlerinin %25,2'sine ve 1911-1912 mali yılında da 8.162.000 Osmanlı Lirası tutarıyla o yılki devlet gelirlerinin %27'si düzeyine yükselmiştir (Özdemir, 2010: 80). Bu artış trendi Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi'nin kapitalist zihniyetle yönetilmesine bağlanabilir. Şöyle ki Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi kendi yönetimine bırakılan gelir kaynaklarında üretimi ve dolayısıyla elde edeceği vergi gelirlerini artırıcı yönde uygulamalara girişmiştir. Bu kapsamda bağcılığın, ipekçiliğin ve balıkçılığın geliştirilmesi için girişilen numune çalışmaları belirtilebilir (Özdemir, 2010: 81).

Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi yönetimine bırakılan gelir kalemlerinden biri olan alkollü içkiler vergisi Osmanlı Devleti gelirleri arasında cüzi bir paya sahip olmuştur. Öyle ki Rüsûm-i Sitte İdaresi döneminde bu verginin hasılatı 160.000 Osmanlı Lirası tutarında olmuştur. Ülke nüfusuna oranla elde edilen gelirin bu kadar düşük olması hiç kuşkusuz nüfusun çoğunluğunun Müslüman olmasına bağlanabilir. Bundan başka alkollü içkilerin üretim ve satışının yüksek oranda vergilendirilmesi ve 1870'lerden itibaren bağlarda filoksera hastalığının yaygınlığı da bağcılık sektörünü olumsuz etkiler durumdadır. Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi, bağcılığın geliştirilmesini ve alkollü içkiler sektörünün gelişmesini engelleyen mevzuatın değiştirilmesi üzerine çalışmalarda bulunmuştur. Bu kapsamda bir yandan sektörel iktisadi faaliyetlerle ilgili bürokrasinin basitleştirilmesi, alkollü içkiler vergisinin tespitinde son beş yılın ortalamasının alınması ve ihracatta alınan verginin yarısının iadesi hususlarında mevzuat

düzenlemeleri yapılmasını Osmanlı yönetiminden isterken, diğer yandan da bağıcılığın gelişimiyle yakından ilgilenerken filoksera hastalığının önüne geçilebilmesi için 1889 yılında Göztepe’de (İstanbul) Kızıltoprak Amerikan Asma Fidanlığı, Bağ Aşısı Ameliyat Mektebi ve Numune Bağı kurulmuştur (Özcan, 2011: 125). Mevzuat düzenlemeleri Osmanlı yönetimi tarafından yerine getirilmezken, Amerikan asma çubuklarının bağıcılara bedelsiz dağıtılması gibi uygulamalarla adı geçen numune çiftliği filoksera hastalığı ile mücadele edilmesi bağlamında sağlıklı bağların yetiştirilmesine katkıda bulunmuştur (Özcan, 2011: 125-126).

Düÿûn-ı Umûmiyye İdaresi öncesi dönemde ipek öşrü hasılatı da alkollü içkiler vergisi hasılatı gibidir. Şöyle ki 1850’lerde Avrupa’dan gelip etkisini 1880’lerin sonuna kadar gösteren ipek böceklerine musallat olan salgınlardan dolayı Osmanlı ipek sektörü gerilemiştir (Bozpinar, 2022: 340). Bu kapsamda Bursa’da 1854-1860 döneminde 5 bin ton koza yetiştirilmişken 1881 yılında üretim düzeyi 1.750 tona ve 1882 yılında ise 993 tona gerilemiştir. Üretimdeki bu düşüş sonucunda 1880 yılında 24.365 Osmanlı Lirası olan ipekçilik gelirleri 1881 yılında 18.377 Osmanlı Lirası düzeyine gerilemiştir (Özcan, 2011: 122). İpek böceği hastalıklarına karşı ancak 1880 yılına doğru Düÿûn-ı Umûmiyye İdaresi’nin girişimi fakat Osmanlı yönetimiyle birlikte çalışmasına bağılı olarak önlemler alınabilmiştir. Geniş kapsamlı uygulamalara bağılı olarak başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Bunlar arasında öne çıkan, Luis Pasteur (1822-1895) yöntemine²⁰

²⁰ Pasteur, ipek böceği tohumunun alınacağı kelebeğin kanının önce mikroskopla incelenmesi ve hastalıksız olduğu anlaşıldıktan sonra tohumların saklanması yönünde bir prosedür geliştirmiştir (Dalsar, 1960: 425).

dayanılarak sıkı muayene prosedürlerinin önce ithal edilenlere ve daha sonra yerli ipek böceği yumurtalarına uygulanmasıdır. Bu kapsamda 1888 yılında Bursa’da kurulan Harir Darü’l-talimi, ileri yöntemlerin yayılmasında önemli bir rol oynamıştır. Ayrıca dut ve ipek böceği yetiştiricilerine öşür ve diğer vergilerden muafiyet tanınmıştır. Başka bir uygulama, dut fidanları dağıtılması ve bu kapsamda Bursa’da 130.000 akre (4.047 m²) alana 60 milyondan fazla dut fidanı dikilmesi olmuştur. Son olarak Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi’nin alıcı tekeli olması ve kredi sağlamasına bağlı olarak ipek üretimi yabancı acenteler tarafından sıkı bir şekilde denetlenmiştir ki böylece istenilen kalitede ürün elde edilebilmiştir (Teoman ve Bozpinar, 2020: 168; Bozpinar, 2022: 207). Tüm bu uygulamalarla ipek üretimi ve dolayısıyla ipek öşrü hasılatı artmıştır. Şöyle ki 1885 yılında toplam yaş koza ve ipek üretimi 7,84 ton iken 1911 yılında 20,68 tona yükselmiş ve aynı dönemde ipek öşrü hasılatı 23.810 Osmanlı düzeyinden 1912 yılında 90.661 Osmanlı Lirası düzeyine çıkmıştır (Kazgan, 1985: 713; Quataert, 2008: 328; Özcan, 2011: 124).

Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi balıkçılıktan elde edilecek gelirleri artırmak için de gerekli çalışmaları yapmıştır. Bu amaçla Paris Belediye Akvaryumu (Trocadero Akvaryumu) Müdürü Georges Louis Marie Félicien Jousset de Bellesme (1839-1925) 1893 yılında davet edilmesi üzerine İstanbul’a gelmiştir. Kendisinden Osmanlı balıkçılığının sorunlarını saptayıp bu sorunlara dair çözüm önerileri içeren bir rapor hazırlaması istenilmiştir. Hazırlanan raporda belirtilen öneriler Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi tarafından uygulamaya konulmuştur. Bu kapsamda balıkçılık sektöründe çalışacak kimselerin eğitimi için kurslar düzenlenmiştir.

Ayrıca sabık balıkthane müdürü Karekin Deveciyan (1868-1964) tarafından *Balık ve Balıkçılık* başlıklı bir eser kaleme alınmış ve bu eser Fransızca'ya çevirtilmiştir. Bunun dışında, İstanbul için yetersiz olduğu düşünülen balık pazarının yerine yeni bir balık pazarı bizatihi Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi imkânlarıyla inşa ettirilmiştir. Bu çalışmalardan olumlu neticeler elde edildiği görülmektedir. Şöyle ki balık vergisi 1882 ila 1902 yılları arasında 20.000 Osmanlı Lirası düzeyinden 40.000 Osmanlı Lirası düzeyine çıkmıştır. 1913 yılına geldiği ise 70.000 Osmanlı Lirası düzeyine yükseldiği yani 1882 yılına göre 3,5 kat arttığı görülmektedir (Özcan, 2011: 129).

Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi'nin yukarıda belirtilen ve Osmanlı ekonomisini canlandırıp büyütüp buna bağlı olarak Osmanlı vergi hasılatında ciddi artışlara yol açan kapitalist iktisadi uygulamalarına rağmen literatürde bu idare için “devlet içinde devlet” benzetmesi yapılmaktadır. Burada iki temel argüman öne çıkmaktadır. İlki, bu idarenin demir yolları, liman işletmeleri, sigorta şirketleri, maden işletmeleri ve telefon, posta, elektrik hizmetlerinde çalışan yetkili memurları vasıtaıyla yabancı ülkeler için her türlü bilgi ve istihbarata da ulaşabilmesine bağlı olarak Osmanlı Devleti'nde ikinci bir maliye nezâreti vâfında olduğudur. İkincisi ise 1912 yılında Osmanlı maliye teşkilatında 5.472 personele karşılık Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi'nin sahip olduğu personel sayısının 5.653'ü geçici olmak üzere 8.931 olmasından hareketle personel sayısının büyüklüğü oranında teşkilatın da o oranda büyük olduğu kabulüyle Osmanlı Devleti'nin maliye teşkilatından bile büyük bir yapı sayılmasıdır (Özdemir, 2010: 2010). Bu argümanlara katılmamak mümkün değildir. Bununla birlikte Düyûn-ı Umûmiyye

İdaresi'nin kendi yönetimine bırakılan Osmanlı gelir kaynaklarını ekonomik olarak rantabl bir duruma getirip ülke ekonomisinin büyümesine yol açtığı ve buna bağlı olarak söz konusu gelir kaynaklardan elde ettiği hasılatla hem Osmanlı borçlarının ödenmesini sağladığı hem de gelir fazlasını Osmanlı hazinesine transfer ettiği²¹ dikkate alındığında, “devlet içinde devlet” nitelemesinin, Osmanlı Devleti zararına sonuçlardan arı kabul edilmesi uygun olacaktır.

Osmanlı Devleti'nin Kırım Savaşı (1853-1856) sırasında 1854 yılında başlayan dış borç bağımlılığının beraberinde Osmanlı yönetimi tarafından kerhen dikkate alınan yabancı uzmanlar tarafından ortaya koyulan ekonomide yapısal değişiklikler de içeren görüş ve uygulama önerilerinin de Osmanlı yönetim zihniyetinde genelinde mülkiyet, özelinde ise millî emlak konusunda değişimlere yol açtığı da bir gerçektir. Esasında Osmanlı

²¹ Burada kastettiğimiz Reji Şirketi'dir. Osmanlı tütün gelirleri Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi tarafından iki yıl yönetildikten sonra bu gelirleri yönetmek üzere Osmanlı Devleti, Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi ve ortaklıklar arasında Reji Şirketi kurulmuştur. Tütün Rejisi'ne ilişkin mevzuat ve teşkilat şeması kuruluşun temelde kâr amaçlı bir sermaye şirketi olmasına rağmen gerçekte elde ettiği gelirle Osmanlı Devleti'nin Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi bünyesinde toplanmış borçlarını ödeyen bir kurum olduğunu göstermektedir. Reji Şirketi'nin kuruluş anlaşması uyarınca şirket tarafından Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi'ne yıllık en az 750.000 Osmanlı Lirası olmak kaydıyla şirket kazançları üzerinden kazanç düzeyine göre artan oranlı bir ödeme yapması öngörülmüştür (Blaisdell, [1929] 2008: 127; Quataert, 2008: 219). Bunun yanı sıra Osmanlı Devleti ile Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi şirket kârından önceden belirlenmiş limitler dâhilinde ve ödenmiş sermayenin %8'ini güvence altına alan bir pay almışlardır (Blaisdell, [1929] 2008: 127-128). Şirketin, kuruluşunu izleyen birkaç yıl hariç kârlı bir şekilde faaliyet gösterdiği ve Osmanlı Devleti'nin gelirlerden aldığı payın sürekli arttığı söylenebilir. Bu pay 1888 yılında 1 milyon Osmanlı Lirası'ndan fazla iken 1894'te 5 kat artarak 5.489.715 ve 1910'da 16.421.903 Osmanlı Lirası düzeyine yükselmiştir (Dığıroğlu, 2007: 143).

maliyesinin bozukluğu, devletin dış borç bağımlılığının başladığı 1854 yılından çok daha öncesine dayanan Osmanlı sosyal formasyonunun yapısal bir özelliğidir. Mehmet Genç'e göre Osmanlı ekonomisi, XVIII. yüzyılın sonlarında savunma savaşlarının²² gittikçe büyüyen mali yüküne bağlı olarak kötüleşmeye başlamıştır. Problemlerin çözümü için yapılan girişimlerle Osmanlı reform çağı başlamıştır.²³ Bu süreçte, daha önce anlattığımız, öncesinde Bâb-ı Âlî'den (Osmanlı hükümeti) ayrı bir birim şeklinde devletin mali işlerinin yürütüldüğü Bâb-ı Defterî (Defterdarlık) 1838 yılında Maliye Nezâreti haline getirilmiştir. Çok geçmeden Tanzimat'ın ilanından (3 Kasım 1839) iki ay önce 2 Eylül 1839 tarihinde Maliye Nezâreti ikiye ayrılırken, Tanzimat'ın ilanı sonrası süreçte mali bakımdan getirilen yeniliklerin ülkenin tamamında uygulanamamasına bağlı olarak iki ayrı hazine ve mali teşkilat ortaya çıkmıştır. 25 Mayıs 1840 tarihinde yeniden Maliye Nezâreti bünyesinde tek hazine ve tek mali teşkilata dönülmüştür.

Yukarıda belirtilen gelişmelere rağmen bu dönemde tam anlamıyla kurumsallaşmış ve işlevsel bir Maliye Nezâreti'nin varlığından bahsedilemez. Öyle ki nezaretin diğerleriyle bir irtibatı bulunmadığı gibi onlar üzerinde bir

²² Burada kastedilen 1768-1774 ve 1787-1792 dönemlerindeki Osmanlı-Rus ve 1788-1791 dönemindeki Osmanlı-Avusturya savaşlarıdır. Bunlar Osmanlı tarafı açısından savunma savaşı niteliğindedirler, onun aleyhine sonuçlanmışlardır ve uzun yıllar sürmelerine bağlı olarak Osmanlı maliyesi için yıkıcı derecede maliyetli olmuşlardır. Ayrıntılar için *bk.* Beydilli (2002), Araz (2014) ve Yeşil (2021).

²³ Genç'e (2012: 93) göre bu dönem XIX. yüzyılın ilk 30-40 yılını kapsar. Aydın (1996) ise belli bir tarih aralığını vermeksizin "Osmanlı yenileşme dönemi"nin XVIII. yüzyıl sonlarında başladığı görüşündedir. Diğer taraftan Çetintaş (2002), "Osmanlı reform çağı"nın 1808'de Sened-i İttifak'ın imzalanmasıyla başladığını kabul etmiş görünmektedir.

mali gözetim ve denetim yetkisi de söz konusu olmamıştır. Bu yüzden nezaretler kendileri için gerekli ödeneği kararlaştırılıp kendi gelirleri üzerinde tasarrufta bulunabilmişlerdir. Buna karşın maliye nazırının işlevi ise tahsilatı bir yerde temerküz ettirip bunların giderlerle dengesini temin etmekle sınırlı kalmıştır. Dahası, önceden düzenlenmiş bir bütçe ve devlet harcamalarının ciddi bir kontrolü uygulaması da bu dönemde geçerli olmamıştır. Diğer yandan Tanzimat Fermanı'yla müsadere ve/veya keyfi vergi salınması imkânları da ortadan kaldırıldığından devletin nakit ihtiyacı Galata bankerlerine borçlanmalar, karşılığı olmayan kâğıt para (kaime) ihracı, giderlerini karşılamak üzere nezaretlerin kendi kendine düzenledikleri sergi adı verilen senetler ve Kırım Savaşı sırasında önce ordu kaimesi ve 1854'ten itibaren dış borçlanmalarla finanse edilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte tüm bu uygulamalar durumu kurtarmaya yetmemiş Osmanlı maliyesi bunalıma girmiştir (Öner, 2000: 7).

Kırım Savaşı sırasında yapılan dış borçlanmanın başka bir boyutu Osmanlı maliyesinin yeniden yapılandırılmasında Osmanlı idarecilerinin yabancı uzmanlarla çalışabilecekleri bir süreci de başlatmış olmasıdır. Burada söz konusu olan 1854 yılında yapılan ilk borçlanmada değil de bunun üzerinden henüz bir yıl bile geçmemişken 23 Haziran 1855'te yapılan ikincisinde sağlanan finansmanın savaş harcamalarında kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmesi amacıyla teşekkül ettirilen komisyon üyelerinden ikisinin yabancı uzman olmasıdır. Bu borçlanmada, ilkinden farklı olarak harcamaların kontrol edilmesi amacıyla oluşturulan 5 kişilik komisyonun üyeleri arasında Fransız vatandaşı ve Şark Ordusu Maliye Umumi Müfettişi

Cadrassy/Cadrassi/Cadrozy ile İngiliz vatandaşı Edmund Grimani Hornby (1825-1896) adlı isimler de müfettiş olarak yer almışlardır. Böylece ilk kez resmî bir mali komisyonda yabancıların görevlendirilmesiyle Osmanlı Devleti'nde yabancıların mali kontrolü başlamıştır (Çetin, 2009: 28).

Osmanlı Devleti'nde yabancıların resmî olarak mali işlerde görevlendirilmesiyle ilgili ikinci gelişme, öncesinde 1853-1855 döneminde ülkesinin elçisi olarak İstanbul'da bulunmuş Avusturya Maliye Nazırı Karl Ludwig von Bruck (1798-1860) veya literatürde geçtiği şekliyle "Baron de Bruck" tarafından Osmanlı resmî makamlarına 1856 yılı Temmuz ayında gönderilen bir mektupla Osmanlı mali meselelerine dair görüş vermek üzere bir memurun gönderilebileceğinin bildirilmesiyle yaşanmıştır (Çakmak, 2016: 12-13). Bu mektup işleme konularak Meclis-i Vükelâ (nazırlardan oluşan Osmanlı yürütme meclisi) tarafından teklif kabul edilmiştir. İzleyen süreçte 1857 yılı Nisan ayında Avusturya Maliye Müsteşarı Edouard de Lackenbahr İstanbul'a gelmiş ve Meclis-i Tanzimat'ta (hukuki ve idari reformları hazırlayan Osmanlı danışma meclisi) görevlendirilerek saray ve devlet borçlarının ödenmesi için yapılan ıslahat programına katkıda bulunmuştur (Çakmak, 2016: 13).

Üçüncü gelişme, Osmanlı Devleti tarafından mali alanda yapılacak reform çalışmalarına katılmak üzere İngiltere nezdinde bir uzmanın davet edilmesiyle başlamış ve bu süreçte Osmanlı Bankası Londra Müdürü Francis de Palezieux Falconnet, 1857 yılı Ağustos ayında banka faaliyetlerini geliştirmek üzere İstanbul'a gelmiştir. Bu kapsamda 1857 yılı Eylül ayında Sadrazam Mustafa Naili Paşa (1798-1871), Falconnet'den devletin parasal durumu üzerine görüşlerini bildirmesini istemiştir ve bunun

sonucunda iç borçların birleştirilmesi projesi ortaya çıkmıştır (Çakmak, 2016: 14). Böylece 1858 yılında üçüncü dış borç alınmıştır. Elde edilen kaynağın önemli bir kısmı kaimenin kaldırılması için harcanmış fakat bu miktarın kaime mevcudunun kâmilen kaldırılmasına yeterli olmamasıyla ülkenin yaşadığı mali bunalım devam etmiştir (du Velay, 1978: 88, Çakmak, 2016: 15). Bunalımdan kurtulmak için Falconnet ve Lackenbaheer'in dâhil olduğu dördü Osmanlı idarecisi ve üçü yabancı uzman üzere bir komisyon kurulması kararlaştırılmıştır. Sonradan İslahât-ı Mâliyye Komisyonu adını alacak komisyonun son yabancı uzman üyesi Fransa'dan daha sonra gelen Marquis de Plouëuc (1815-1887) olmuştur. 1859 yılı başlarında kurulan komisyon için gerekli atamalar ancak Ağustos'ta başlayabilmiştir (Çakmak, 2016: 16). Komisyonun görevleri ise vergilerin tahsiline dair mevzuatın gözden geçirilmesi, yapılacak mali reformların belirlenmesi ve bu reformların önündeki engellerin kaldırılması olarak belirlenmiştir. Ayrıca komisyon bu görevlerin gerektirdiği yetkilerle de donatılmıştır. Bu kapsamda, gelir-gider hesapları ve hazine işlemlerine ilişkin yasal düzenlemeler üzerinde inceleme yapabilmesinin yanında hesapların kontrolüne ağırlık verebilmesi öngörülmüştür. Böylelikle devletin genel bütçesinin yapabilmesi için gerekli yasal yetki de sağlanmıştır. Bununla birlikte komisyonun çalışmalarından istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Şöyle ki devlet bütçesinin düzenlenmesi, komisyonun ihtiyaç duyduğu verilerin ilgili devlet birimlerinden temin edilememesine bağlı olarak gecikmiş ve bunun sonucunda devlet, dış borç arayışında ibraz edebileceği bir referans göstergesinden mahrum kalmıştır (Çakmak, 2016: 19, 23, 24). Burada Du Velay'nin (1978: 67) konuya ilişkin değerlendirmelerinin aktarılması, komisyonun ihtiyaç

duyduğu verilerin ilgili devlet birimlerinden temin edilememesinin esasında dejenere olmuş Osmanlı yönetim zihniyetini yansıttığını göstermesi açısından uygun olacaktır:

“Komisyonun teşekkülüne kadar Nazırlar masrafların tediyesi bahsinde ne suretle hareket etmekte idiler? Umumiyetle Nazırlar kendilerine lâzım olan tahsisatın miktarını içtima halinde kararlaştırmakta, bilâhara kendilerine tahsis edilen varidata tasarruf etmekte idiler. Varidat kâfi gelmeyince Hazine para çekiyorlardı. Ekseriyetle vaki olduğu gibi Hazine boş ise Nazır ‘sergi’ namile deyn [borç] senetleri ihraç etmek hakkına malikti. Bu suretle sarfedilen paranın, tedavüle çıkarılan sergilerin hesabını kimseye vermezdi.

Komisyonun, menfaatleri icabı idarelerindeki karışıklığı gizlemek zaruretinde bulunanlardan istiyeyeceği malûmatı ne kadar zorlukla, ne kadar büyük mukavemet görek elde edeceği şimdi kolayca tasavvur edilebilir...”

Islahât-ı Mâliyye Komisyonu’nun çalışmalarından istenilen sonuçlar elde edilemese de Osmanlı yönetimi tarafından kararlılık gösterilip komisyon dönüştürülerek 8 Temmuz 1860 tarihinde Meclis-i Âlî-i Hazâin teşekkül ettirilmiştir (Çakmak, 2016: 23-24). Nitekim bu meclis ile önceki komisyon karşılaştırıldığında ilkinin yapısal olarak değiştirilip nezaretler üstü bir konuma yerleştirildiği görülmektedir. Diğer taraftan dönemin dejenere olmuş Osmanlı yönetim zihniyetinin bir yansıması olarak meclisin Osmanlı üyelerinin iltimas yoluyla görevlendirilen ve bazılarınının ma’zûlünden olmaları dikkate alındığında, Osmanlı yönetimiyle ilgili “mali reform kararlılığı” nitelemesi yapmakta acele edildiği anlaşılmaktadır.²⁴ Bu kapsamda Mütercim Rüşdü Paşa’nın

²⁴ Dejenere olmuş Osmanlı yönetim zihniyetinin bir yansıması da bir ara (1858 yılı Şubat ayında) iltimas yoluyla atamalar yoluyla üye sayısı 40’a yükselen Meclis-i Vâlâ’da, bu kalabalığın yol açtığı kargaşaya bağlı olarak işlerin aksamasında kendini göstermiştir. Bu

(1811-1882) kısa bir süre önce sadareten azledilmiş ve kendisine ma'zûliyyet maaşı bağlanmış olduğu görülmektedir. Remzi Efendi ise kısa süre önce Ticaret Muavinliği görevinden alınmıştır. Dahası, Ahmed Cevdet Paşa'nın (1822-1895) bildirdiğine göre Remzi Efendi, Ebniye memurlarının hırsızlıklarıyla ilişkili olması hasebiyle 4 bin Kuruş me'zûliyyet maaşı verilerek “âher [başka] me'mûriyyetle kayırlmak üzere” bekletilmiştir. Diğer yandan Mehmed Kânî Paşa (1805-1885) aynı zamanda Gümrük Emîni makamında olup 35 bin Kuruş maaş alır durumdadır. Keçecizâde Fuad Paşa'nın (1815-1869) sarrafi olarak bilinen Tıngırzâde Ohannes Efendi (?-1868) ile Krikor Ağaton Efendi'nin (1823-1868) maaşlarının ise ileride boş kalacak makamlardan tahsis edilmesi öngörülmüş ve Defterdar Emîni Tevfik Bey'in ölümüyle onun açıkta kalan maaşından Remzi Efendi ile Ağaton Efendi'ye aylık sırayla 1.000 ve 2.400 Kuruş maaş bağlanmıştır²⁵ (Çakmak, 2016: 26). Son olarak Keçecizâde Fuad Paşa'nın oğlu Ahmet Nâzım Bey, başkâtiplik görevine “Âmedî halifeliği” (Âmedî Kalemî'nde kıdemli kâtiplik) maaşı ve “rütbe-i ûlâ sınıfı sânisî” (birinci derece rütbenin ikinci sınıfı) ile atanmıştır (Çakmak, 2016: 26-27).

Osmanlı Devleti'nin dış borç bağımlılığı sürecinde yukarıda belirtildiği üzere 1857'de Avusturya'dan Lankenbaher, İngiltere'den ise Faconnet ve 1859'da

yüzden 29 Eylül 1858 tarihinde yapılan bir düzenlemeyle üye sayısı 14'e indirilmiştir (Akyıldız, 2003).

²⁵ Ağaton Efendi'nin bu göreve atanmasında dönemin Hariciye Nazırı Fuad Paşa'nın iltimasının etkili olduğu düşünülebilir. Nitekim daha 1856 yılında Ticaret Meclisi üyeliğine, Fuad Paşa'ya yakınlığıyla bilinen Doktor Servişen Efendi (1815-1897) aracılığıyla atandığı bilinmektedir (Akpınar, 2013: 337). Tıngırzâde Ohannes Efendi'nin ise Fuad Paşa'nın sarrafi olması, atanmasında muhtemelen iltimasın etkili olduğunu düşündürmektedir.

Fransa'dan Plouelec adlı yabancı uzmanlar İstanbul'a getirtilmiştir. 1860 yılına gelindiğinde Osmanlı Devleti'nin söz konusu bağımlılığı devam etmiştir. Bu kapsamda Osmanlı yönetimi tarafından dış borç alınabilmesi için İngiltere ve Fransa'nın kefaletini temin etmenin yolları aranmıştır. Bu defa yabancı diplomatik çevrelerde, daha önce yabancı maliye uzmanlarına Osmanlı yönetimi tarafından taahhüt edilen yetkilerin verilmemesi nedeniyle başarısız olduğu ifade edilmiştir (Çakmak, 2025: 180). Bu süreçte Osmanlı maliyesinin uluslararası denetime tam olarak açılması, İngiltere ve Fransa'nın Osmanlı Devleti'nin dış borçlanmasına kefil olabilmeleri için şart koşulmuştur. Yine de Osmanlı Devleti tarafından Fransa'da Mirès Borçlanması olarak bilinen dış borçlanma yapılabilmektedir fakat bu borçlanmaya Fransa yönetimi tarafından izin verilmemesiyle herhangi bir kaynak sağlanamamıştır (Çakmak, 2025: 181-182). Geline nokta ellerinde büyük miktarda Osmanlı borç kâğıdı bulunan İngiliz vatandaşlarının zarar etme riskini bertaraf etmek üzere nihayet Lord Hobart (1818-1875) ve Morgan Hugh Foster (1815-1889) adlarında iki İngiliz bürokrat 1861'de İstanbul'a gönderilmiştir (Çakmak, 2025: 184-185). Bu yabancı uzmanların Osmanlı maliyesi üzerinde çalışmaları sırasında devletin mali durumuna ilişkin resmî kayıtların eksik ve sistematik olmamasının onların belgelere vakıf olmalarını geciktirmesinin yanında Osmanlı mali bürokratları da başlarda bilgi vermekte gönülsüz davranmışlardır. Öyle ki göreve başladıkları tarihten itibaren ilk beş hafta hiçbir resmî vesika alamamışlardır. Bunun üzerine İngiliz elçisi Henry Lytton Bulwer (1801-1872) tarafından Osmanlı yöneticilerinden mali arşivlere erişmekte güçlük çeken Hobart ve Foster'a yardım etmeleri rica edilmiştir. Bu isteğe beklenen yanıt

verilmemiş olmalı ki 8 Temmuz 1861'de bizzat iki maliyeci sadarete başvurmuşlardır (Çakmak, 2025: 186). İlerleyen süreçte ülkenin ekonomik durumunun vahim bir hâl almasından sonra Osmanlı bürokratlarının gönülsüzlüğü yumuşamış ve iki uzman resmî belgelere daha kolay ulaşır hale gelmişlerdir. Bununla birlikte bu sefer de elde edilen bilgilerin doğru ve yeterli olup olmadığı noktasında tereddüde düşmüşlerdir. Bu kapsamda Osmanlı maliyesinde bilhassa farklı türdeki iç borçların alındıkları yerlerin merkezi kaydının tutulmadığını fark etmişlerdir. Bunun da üstesinden veri kaynaklarını çeşitlendirip İngiliz konsolosluklarının ve kendilerinden önce İstanbul'a gelip Meclis-i Âlî-i Hazâin'de görev alan yabancı uzmanların deneyimlerinden yararlanarak gelmişlerdir. Nihayet raporlarını 7 Aralık 1861 tarihinde tamamlayabilmişlerdir (Çakmak, 2025: 187). Raporda, temel olarak ekonomik sıkışıklığın Osmanlı maliyesi için geçici bir mahiyette olduğu ve gerekli önlemler alındığı takdirde atlatılabileceği görüşüne yer verildiği söylenebilir (Çakmak, 2025: 188). Böylece Mirâs Borçlanması'nda yaşanan fiyasko üzerine durma noktasına gelen finansal işlemlerin tekrar açılması sağlanmıştır. Öyle ki Osmanlı yönetimi tarafından İngiliz uzmanların Osmanlı maliyesini incelemelerine rıza gösterilmesinin temel sebebi olan dış borç alınabilmesinin önü açılmış ve 1862 yılında İngiltere'de 8 milyon Sterlin tutarında borçlanma yapılabilmektedir (Çakmak, 2025: 191). Ayrıca raporda belirtilen mali reform önerileri de dikkate alınmıştır. Bunlarla ilgili bazı açıklamalarda bulunulması uygun olacaktır.²⁶

²⁶ Bu çalışmanın sınırlılığı dikkate alınarak raporda belirtilen mali reformların tamamı değil seçilmiş örnekler üzerinden açıklamalarda bulunulacaktır.

Raporda, her nazırın sergi adı verilen tahvil çıkarma yetkisinin bulunduğu fakat bunlarla ilgili olarak her yıl ilgili daire tarafından Maliye Nezâreti'ne gönderilen ve fiilen yapılan parasal ödemeleri içeren hesaplarda herhangi bir bilgiye yer verilmemesi nedeniyle “*Hükümet üyelerinden herhangi birinin sınırsız biçimde devlet borçlarını artırma yetkisi oldukça, devletin ödeme gücünün korunacağı konusunda bir güvenceye sahip olunamayacaktır*” denilerek Osmanlı maliyesine güven duyulamayacağı tespitinde bulunulmuş ve “*Maliye Nazırı dışında hiçbir makamın devlet tahvili ya da başka herhangi bir mali yükümlülük çıkartma yetkisi olmamalıdır*” şeklinde mali reform önerisinde bulunulmuştur (Mr. Foster ve Lord Hobart, [1861] 2000: 45, 47). Bunun üzerine Fuad Paşa'nın birinci sadareti döneminde (1861-1863) devlet dairelerinin sergi çıkarma yetkisi kaldırılmıştır (Çakmak, 2025: 195). Raporda mali reform yapılmasını gerektiren başka bir husus da üst düzey devlet kadroları fazlalığı olarak belirtilmiştir. Konuyla ilgili olarak Maliye Nezâreti örneğinde şu ifadelere yer verilmiştir (Mr. Foster ve Lord Hobart, [1861] 2000: 44):

“...bu Nezarete de üst yönetim ve denetim elemanları haddinden çoktur, gereğinden çok para almaktadır ve buna mukabil çalışan memurlar çok düşük ücret almaktadır.

Bu Nezaret çok sayıda bölümlere ayrılmış görünümündedir. Bu da gereksiz sayıda şefi ortaya çıkarmaktadır. İnaniyoruz ki, önerdiğimiz gibi üç tane üst yöneticiye bağlı olarak işler taksim edilse aylıklarda büyük tasarrufa gidilebilir, bunun sonucu memurlara daha çok para verilebilir ve daha iyi iş görmeleri sağlanabilir...”

Burada önerildiği belirtilen üç üst yönetici Baştahsildar, Başmutemet ve Başmuhasip olarak ifade edilmiştir. Bunlardan Baştahsildar, Maliye Nazırı'nın denetimi altında gelirlerin toplanması ve düzenli olarak

merkezi hazineye ya da vilayet hazinesine teslimi için gerekli tedbirleri almakla görevli olacaktır. Böylece her türlü devlet geliri doğrudan Baştahsildar ya da onun vilayetteki temsilcisine teslim edilecek ve elde edilen gelirler günü gününe Baştahsildar tarafından Maliye Nazırı'na rapor edilecektir. Diğer taraftan devlete ait paralardan ödeme yapma yetkisine sahip tek kişi Başmutemet olacaktır. Öyle ki tüm nezaretler Başmutemet'in emri olmaksızın hiçbir ödeme yapamayacaktır. Dahası, vilayetlerdeki devlet adına yapılacak her tür ödeme, Başmutemet'in vilayet kasasına göndereceği bir emirle gerçekleştirilecektir. Bunlardan başka, Başmutemet yapmış olduğu ödemelerin hesabını günü gününe Maliye Nazırı'na iletacaktır. Oysa mevcut sistemde Maliye Nezâreti'nde gelirler ve harcamalar için birer birim bulunmakta fakat Başmutemet ve Baştahsildar için öngörülen sorumlulukların büyük bir bölümü Maliye Nazırı tarafından deruhte edilmektedir. Son olarak Başmuhasip ise nezaretlerin genel ve ayrıntılı muhasebelerinden sorum olup Baştahsildar ile Başmutemet tarafından verilen günlük bilgilere dayanarak muhasebe yapacaktır. Ayrıca borç hesaplarının tutulması ve bütçe hazırlığında Maliye Nazırı'na yardımcı olacaktır. Buna karşılık Maliye Nezâreti'nde Başmuhasip tarafından tutulan hesaplar ve her bir nezaretin hesapları incelenmek üzere bir denetçiler kuruluna teslim edilecektir. Bu kurul ise incelediği her bir hesap için bir rapor hazırlayacak ve tüm hesaplar ve raporları hükümete teslim edecektir. Başka bir kurulla ilgili de reform yapılması önerilmiştir. Buna göre Maliye Nazırına danışmanlık edecek Meclis-i Âlî-i Hazâin'in, raporda önerilen tedbirlerin başarıya ulaşması için halihazırda “kâğıt üstünde kalan bir kurul” olma özelliğinin değiştirilerek “*Mali sistemde reform yapmak ve gelecekte devletin mali konularını denetlemek*

ve düzenlemekle görevli olarak yönetimde aktif ve çok önemli bir rol üstlenecek olan bir müzakere kurulu” şeklinde açıklanan konumunun gerektirdiği işlevleri -ki bunlar o güne kadar resmen tanımlanmamıştır- yerine getirebilmesinin, kendi tecrübelerine dayanarak ancak üyelerin yarısının Avrupalı olacak şekilde yeniden yapılandırılıp oylamada güç dengesinin sağlanabilmesiyle mümkün olabileceği vurgulanmıştır (Mr. Foster ve Lord Hobart, [1861] 2000: 46-48). Görüldüğü üzere, Maliye Nezâreti’nde lüzumsuz devlet kadrolarının tasfiyesinin ve diğer reformların esasında nezaretin yeniden yapılandırılmasını gerektirdiği aşikârdır. Sonraki bölümde açıklanacağı üzere 1880 yılına kadar Maliye Nezâreti yeniden yapılandırılmamıştır. Dolayısıyla devlet emlakının (millî emlakın) yönetimiyle ilgili bir birim de bu dönemde teşekkül ettirilmemiştir. Bununla birlikte yukarıda belirtilen mali reform önerileriyle ilgili iki gelişme yaşanmıştır. İlki, Abdülaziz’in 26 Şubat 1863’te yayımlanan bir hatt-ı hümayunuyla lüzumsuz devlet kadrolarının lağvedilmesinin öngörülmesidir.²⁷ İkincisi ise raporda “bir denetçiler kurulu” olarak ifade edilen birimle ilgili gelişmedir. Buna göre bugünkü Sayıştay’ın ilk izi diyebileceğimiz Dîvân-ı Muhâsebât’ın “Maliye dairesi merkez, eyalet ve vilayet idarelerinin gelir ve gider hesaplarını inceleyip sonuçlarını Maliye Nezâreti’ne bildirmek” üzere kurulmasına dair bir nizamname 1865 yılında yürürlüğe girse de bu dönemde herhangi bir teşkilatlanmaya gidilmemiştir. Daha sonra 1876 yılında

²⁷ Bu tarihten önce de zaman zaman lüzumsuz devlet kadrolarının lağvedildiği görülmektedir. Bu kapsamda 1858 yılı Şubat ayında üye sayısı 40’a yükselmiş Meclis-i Vâlâ’da, bu kalabalık dolayısıyla ortaya çıkan kargaşaya bağlı olarak işlerin akması yüzünden 29 Eylül 1858 tarihinde yapılan düzenleme ile üye sayısının 14’e indirildiği belirtilebilir (Akyıldız, 2003).

Kanûn-ı Esâsî²⁸ ile Dîvân-ı Muhâsebât'ın kurulması öngörülmüştür. Nihayet bundan iki yıl sonra 1878 yılında bir kararname ile Fransa'nın Dîvân-ı Muhâsebât birimi model alınarak -Fransız Dîvân-ı Muhâsebâtı'nın görev ve yetkileriyle donatılmış- ve herhangi bir nezarete bağlı olmaksızın Dîvân-ı Muhâsebât kurulmuştur (Öner, 2009: 34-35). Bununla birlikte II. Meşrutiyet Dönemi'nde 1910 yılına kadar kuruluşun faaliyetleri sadece merkezdeki muhasebecilerle belediye hesaplarının ve diğer mali idare hesaplarının incelenmesiyle sınırlı tutulup vilayet hesapları denetim dışı bırakılmıştır.²⁹ Bu yılda kabul edilen Usûl-i Muhâsebe-i Umûmiyye Kanûnu'yla³⁰ kuruluşa sarftan önce vize yetkisi verilmesiyle etkin hale getirilmiştir (Öner, 2009: 35).³¹

Esasında II. Meşrutiyet'in ilanına kadarki sürede II. Abdülhamid'in istibdat yönetiminin bir tezahürü olarak Dîvân-ı Muhâsebât'ın pasif bırakıldığı söylenebilir. Yukarıda her ne kadar 1876 yılında Kanûn-ı Esâsî ile kurulmasının öngörüldüğü ve nihayet bundan iki yıl sonra 1878 yılında bir kararname ile Dîvân-ı Muhâsebât'ın kurulduğu belirtilmiş olsa da II. Abdülhamid'in 1877-

²⁸ Kanun metni için bk. Kanûn-ı Esâsî (7 Zi'l-hicce 1293/24 Aralık 1876), Düstür, 1, Cilt 4 (H.1295/1878: 4-20) ve Gözübüyük ve Kili (1982: 27-42).

²⁹ Tevfik Bey'e (Biren) (1867-1956) göre bu dönemde yapılan keyfi harcamalar ve maaş tahsisleri gibi nedenlerle devletin gelir ve giderlerinin gerçek miktarı tespit edilemediğinden tam manasıyla bir bütçe yapılmasına da imkân olmamıştır (Kış, 2012: 88). Bu değerlendirmeler, adı geçenin 1906 yılında 3 gün (22-24 Mart) ve 1915-1919 döneminde Dîvân-ı Muhâsebât Reisi olarak görev yaptığı dikkate alındığında dejenere olmuş Osmanlı yönetim zihniyetine şahitlik niteliğindedir.

³⁰ Kanun metni için bk. Usûl-i Muhâsebe-i Umûmiyye Kanûnu (28 Cemâziye'l-evvel 1328/6 Haziran 1910), Düstür, 2, Cilt 2 (R.1330/1914: 300-390) ve Maliye Bakanlığı (2000b: 583-589).

³¹ Öner (2009: 35), hatalı bir şekilde 1911 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanununun kabul edildiği bilgisini vermektedir.

1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nı bahane ederek anayasayı askıya almasıyla kuruluş için gerekli yasal prosedür tamamlanmamıştır. Şöyle ki padişah tarafından anayasanın askıya alınmasıyla Osmanlı meclisi toplanamamış ve bunun sonucu olarak hukuki düzenlemeler resmîyet kazanamamıştır. Bu süreçte diğerleri yanında Dîvân-ı Muhâsebât'a ilişkin nizamname de resmîyet kazanamamakla birlikte fiilen geçici bir kararname olarak uygulanmıştır (Kış, 2012: 88).

Diğer taraftan 3 Kasım 1865'te Meclis-i Âli-i Hazâin yeniden fakat tamamı yerli üyelerden olmak üzere kurulmuştur. Bununla birlikte uzun ömürlü olmamış ve 6 Haziran 1866'da lağvedilmiştir (Çakmak, 2016: 62, 69, 70). Başka bir reform önerisi, millî emlakın iktisadi yönden değerlendirilerek bunlardan daha çok gelir elde edilmesi yönünde düzenlemelere gidilmesi olmuştur. Bu kapsamda *“madenler, ormanlar ve diğer kamu varlıklarının, dış ve iç girişimcileri rekabete teşvik edecek şekilde, yıllık olarak değil uzun sürelerle kiralanması ve eğer daha kârlı olacaksa satılması”* ve *“yabancı devletlerin karşılıklı imtiyazları mukabilinde, yabancılara ülkede mülk edinme izni verilmesi”* önerilmiştir (Mr. Foster ve Lord Hobart, [1861] 2000: 70).

Bu önerilerden biri raporun *“Tapu (Tescil) Harcı”* başlıklı bölümünde *“Verilen bilgiye göre tapu senedi ile elde bulundurululan toplam mülk miktarının çok büyük olduğu, bu mülkün özel mülkiyet biçimine dönüştürülerek sahibinin devlete belli bir yıllık ödeme yapması ya da bir defalık bir bedel vermesinin uygun olmayacağı hususu incelenmeye değer görülmektedir.”* şeklinde ifade edilmiş olup bu kapsamda bazı devlet mülklerinin kişilere devredilmesi (satışı) tavsiyesine uyularak 1867 yılında sahibinin birinci dereceden mirasçısı bulunmadığı

durumlarda genelde devlete intikal edecek tüm taşınmazların yıllık gelirinin %15'i tutarında bir defalık ödemeyle ikinci dereceden mirasçılara geçebilmesi kabul edilmiştir (Mr. Foster ve Lord Hobart, [1861] 2000: 32; Öner, 2001: 316, 319). Diğer, “Diğer Gelirler ve Devlete Ait Emlak,” “Devlete Ait Çiftlikler” ve “Gayrimenkul Satışı” başlıklı bölümlerde *“kiraya verilen devlete ait ev ya da değirmen gibi çeşitli binaların çoğunun, özellikle yabancıların mülk edinme haklarının olması gereken biçimde engellenmesi kaydıyla, devletin yararına olarak satılabileceği,” “devlete ait çiftlikleri kâra geçirmenin en iyi yolunun özelleştirme olması bağlamında yabancıların serbestçe mülk edinmesinin önemli olduğu” ve “bir mali araç olarak devlet malı satışının dikkat çekmeye değer görüldüğü”* şeklinde ifade edilmiş olup bu kapsamda yabancıların mülk edinmelerini sağlamak üzere 10 Haziran 1867 tarihinde Safer Kanunu olarak da bilinen Tebaa-yı Ecnebiyenin Emlâke Mutasarrıf Olmaları Hakkında Nizâmname³² çıkarılmıştır (Mr. Foster ve Lord Hobart, [1861] 2000: 35-37; Chiha, 1967: 247).³³

³² Kanun metni için bk. Düstür, 1, Cilt 1 (R.1284/1867: 230-236). İlgili Osmanlı arşiv belgesi için bk. BOA, İ.MMS., 34/1417, [H.5 Safer 1284] 8 Haziran 1867.

³³ Resmîyette Osmanlı ülkesinde yabancılar, 1867 yılına kadar mülk edinmemiş (taşınmaz maliki olamamış) görünmektedir. Gerçekte ise yabancıların türlü yollarla Osmanlı ülkesinde fiilen taşınmaz sahibi olabildikleri bilinmektedir. Bu yollar; yabancıların aldığı taşınmaz tapu siciline Osmanlı uyuğundan bir aracı şahıs adına resmen tescil ettirmesi, yabancıların aldığı taşınmazı kendi adına tescil ettirmek üzere kendisini Osmanlı uyuğundan göstermesi ve Osmanlı uyuğundan olan kadınlarla evlenmiş yabancıların aldıkları taşınmazları karıları adına tescil ettirmeleridir (Chiha, 1967: 247). Bu kapsamda 1846'da Rusya'nın Bursa Konsolos Yardımcısı olan Emanuel Falkeisen'in (1807-1869), şehirde İngiliz konsolosluğu olarak kullanılan binayı İstanbul'daki Rus elçiliğinin nüfuzunu kullanarak Osmanlı uyuğundan bir aracı kanalıyla satın alıp yine onun adına kaydettirdiği görülmektedir (FO 195/208: 952-953). Aynı zamanda bu olay, Osmanlı devlet yapısının ne ölçüde yozlaşmış hâle

Son olarak, Mr. Foster ve Lord Hobart tarafından düzenlenen raporda belirtilen millî emlakın iktisadi yönden değerlendirilerek bunlardan daha çok gelir elde edilmesi yönünde mali reformlar yapılması önerisi kapsamında Osmanlı ülkesinde ormanlarla ilgili olarak da bazı gelişmeler yaşandığı görülmektedir.

Osmanlı Devleti'nde 1858 yılında Arâzî Kanûnnâmesi'nin yayımlanmasına kadar kimsenin tasarrufunda bulunmayıp eskiden beridir de kasaba ve köy ahalisine tahsis edilmeyen ve yerleşim yerlerinin uzağındaki dağlar ve sarp bölgeler “cibâl-i mübâha” yani “kimsenin mülkiyetinde bulunmayan yerler” olarak kabul edilmiştir.³⁴ Buralardan herkes odun ve kereste ihtiyacını karşılayabildiği gibi buralarda yetişen bitkilerden ve kesilen ağaçlardan öşür vergisi de alınmamıştır. Arâzî Kanûnnâmesi ile ülkedeki topraklar; arâzî-i memlûke (mülk arazi), arâzî-i emîriyye (mirî arazi), arâzî-i mevkufe (vakıf arazisi), arâzî-i metruke (kamuya terk edilmiş arazi) ve arâzî-i mevat (sahipsiz arazi) şeklinde beşe ayrılmıştır.³⁵ Bu sınıflama paralelinde ilk iki tür arazide bulunan ormanlar hususi ormanlar, üçüncüdekiler vakıf ormanlar, dördüncüdekiler “kasabât ve kurâ baltalıkları” (kasaba ve köyler baltalıkları) ve beşincidekiler “cibâl-i

geldiğinin bir göstergesi olarak da değerlendirilebilir. Belgede belirtildiği üzere, Falkeisen söz konusu evin mülkiyetini gayriresmî yollarla elde edebilmek için İstanbul'daki Rus elçiliğinin desteğini kullanmıştır. Bu durum, Rus elçiliği görevlilerinin Osmanlı kurumları içerisinde gayriresmî bağlantılar kurduklarını düşündürmektedir. Söz konusu bağlantılar, Osmanlı bürokrat ve memurlarına rüşvet verilmesi suretiyle kanunların göz ardı edilmesini muhtemelen kolaylaştırmıştır (Bozpinar, 2025a: 7).

³⁴ “Cibâl-i mübâha,” sözlük anlamı olarak “kimsenin mülkiyeti altında olmayan dağlar” demektir (Devellioğlu, [1962] 2023: 158).

³⁵ Osmanlı uygulamasında toprağın hukukî durumu ve özellikle mülkiyetiyle ilgili hükümler ve tarihî gelişimiyle ilgili olarak ayrıca bk. Cin (1991).

mübâha” olarak adlandırılmışlardır (Maliye Bakanlığı, 2000a: 291). Görüldüğü üzere Arâzî Kanûnnâmesi’nde, “cibâl-i mübâha” yani kimsenin mülkiyetinde bulunmayan yerlerin mülkiyet vasfı korunarak buraların kimsenin mülkiyetinde bulunmayan yerler olma vasıfları devam ettirilmiştir. Bu durumun 1870 yılına kadar değişmediği söylenebilir.³⁶ 13 Ocak 1870’te yayımlanan Orman Nizâm-nâmesi³⁷ ile ülkedeki “cibâl-i mübâha” denilen ormanlar ilk defa devlet idaresi altına alınmış ve bir yıl sonra talimat şeklinde yapılan bir düzenlemeyle de buraların idaresi görevi Maliye Nezâreti’ne bırakılmıştır (Maliye Bakanlığı, 2000a: 291; Keskin, 2005: 139).³⁸ Bu kapsamda ağaçların orman memurları tarafından mevsiminde damgalanarak korucu gözetiminde kesiminin gerçekleştirilmesi, ticari maksatlarla kesilecek ağaçlar ile imal olunacak kömürün müzayede ile satılması ya da rayice göre takdir edilecek bedelin alınması ve hayvanlarını buralarda gezdirenlerden otlakiye alınması öngörülmüştür (Maliye Bakanlığı, 2000a: 291-292).

Yukarıda anlatılanlardan kurumsallaşma öncesi dönemde Osmanlı millî emlak işlemleriyle ilgili en önemli gelişmenin Kırım Savaşı sırasında 1854 yılında başlayan devletin dış borçlanma sürecinde yaşandığı görülmektedir. Bu süreçte yeni borç alabilmesinde ibraz edebileceği bir referans göstergesi sayılabilecek ve

³⁶ 28 Kasım 1862 tarihinde yürürlüğe giren Orman Lâyihası ile vakıf ormanları ve köy baltalıkları kapsama alınmayarak mirî ormanlar düzenlenmiştir. Bu lâyihadan, mirî ormanları hangi devlet birimini yönettiği anlaşılammaktadır. Orman Lâyihası için bk. BOA, İ.DH., 499/33929, [H.4 Cemâziye’l-âhir 1279] 27 Kasım 1862.

³⁷ Bu nizamname için bk. BOA, A.DVNSMTANd, 2/266-271 ve Düstür, 1, Cilt 2 (R.1285/1873: 404-414).

³⁸ Burada söz konusu olan, “cibâl-i mübâha” denilen ormanların idaresi görevinin de 1867 yılında Maliye Nezâreti bünyesinde kurulan orman idaresine verilmesidir.

yabancı uzmanlar tarafından 1861 yılında hazırlanan Osmanlı maliyesine yönelik mali reform önerileri içeren ve Osmanlı yönetiminin de az veya çok kerhen dikkate aldığı rapor çerçevesinde millî emlakın iktisadi amaçlarla yani hem iktisadi bir kaynak olarak hacminin genişletilmesi hem de gelir getirici potansiyeli dikkate alınmak suretiyle yönetilir hale getirilmesi yolunda önemli ilerlemeler kaydedildiği söylenebilir. Bununla birlikte gerek Osmanlı yönetimi tarafından gerekse yabancı uzmanlar tarafından Osmanlı maliyesine yönelik reform önerilerinden anlaşıldığı kadarıyla bu dönemde Osmanlı millî emlak işlerinin kurumsal hâle getirilmesi yönünde herhangi bir girişimde bulunulmadığı görülmektedir.

2. Osmanlı Millî Emlak İşlerinin Kurumsallaşması

Maliye Nezâreti, 22 Ocak 1880 tarihli Mâliyye Nezâreti Hey'etinin Teşkilâtıyla Vezâifini Şâmil Nizâmname³⁹ ile yeniden düzenlenmiştir. Maliye Nazırı'nın görevleri arasında devlete ait taşınmaz ve taşınırların yönetimiyle ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte nezaretin merkez birimlerinden Vâridât İdâre-i Umûmiyesi'nin görevleri arasında "Hazine idâresinde bulunan çiftlikler ile diğer emlâkin icâr ve ihalesine ve müzâyede ve tefvîzine müteallik muâmelât" da sayılmış ve bu görevin Emlâk-i Milliyye Şûbesi'ne ait olduğu belirtilmiştir (Düstûr, 1, Cilt 4, 1883: 679; Öner, 2001: 338, 340, 345). Böyle olmakla birlikte devlet taşınırlarından bahsedilmemiştir.

³⁹ Bu nizamname için bk. Düstûr, 1, Cilt 4 (R.1299/1883: 674-689) ve Maliye Bakanlığı (1998: 369-393).

Nizamname 1888 yılında değiştirilerek gelir (vâridât) ve gider (masârifât) birimleri Muhâsebe-i Umûmiyye-i Mâliyye adıyla birleştirilmiştir (Akkuş, 2011: 99). II. Meşrutiyet'in ilanı sonrası, birleşen bu birimlerin eski hallerine döndürüldükleri anlaşılmaktadır (Öner, 2001: 351, 353).

Mehmed Cavid Bey (1875-1926) Maliye Nazırı olunca Maliye Nezâreti'nde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan biri Maliye Müşaviri Fransız Mösyö Loran (Laurent)'ın raporu üzerine yapılan teşkilat yapılanmasındaki değişikliklerdir (Akkuş, 2011: 100). Loran'a göre birimlerin görev ve sorumlulukları belirlenmeli, nezaret kuvvetleri ayrılmalı ve ahenkli bir şekilde dağıtılmalıdır. Yapılan değişikle nezaretin ana hizmet birimlerinden biri de Varidat-ı Umumiye Müdüriyeti'nden ayrılarak kurulan Emlâk-ı Emîriyye Müdüriyeti olmuştur. Bu birim mirî emlâkin esas defterini tutmak, emlâkin muhafaza, idare, kira, satış ve takasıyla görevli olmuştur (Öner, 2001: 353-354). Bunların dışında tahsis ve bakım/tamirat ile orman ürünlerinin satışı ve vergilendirilmesinin de Emlâk-ı Emîriyye'ye ait olduğu belirtilmelidir (Maliye Bakanlığı, 2000a: 10, 291-292).

Osmanlı Devleti'nde XIX. yüzyıl boyunca gerçekleştirilen reform girişimlerine rağmen devlet yapısındaki temel kurumsal eksiklikler büyük ölçüde devam etmiştir. Bu çerçevede Tanzimat Dönemi'nde devletin geleneksel niteliği köklü bir dönüşüm geçirmemiş; buna bağlı olarak Weberyen anlamda rasyonel-bürokratik bir teşkilatlanma, rasyonel idari uygulama ilkeleri ve devlet gelir ve giderlerine yönelik sistemli bir mali denetim mekanizması kurumsallaştırılamamıştır. Burada önemle belirtilmelidir ki modern anlamda bir maliye teşkilatının temel

unsurlarından biri sayılabilecek denetim mekanizması Tanzimat Dönemi sonrasında da kurumsal bir işlerlik kazanamamıştır. II. Abdülhamid Dönemi'nin ilk yıllarında Meclis-i Mebusan'ın kurulmasıyla mali denetime yönelik sınırlı bir kurumsal zemin oluşturulmuş olsa da meclisin kısa bir süre sonra dağıtılması ve ardından başlayan istibdat (diktatörlük) dönemi bu mekanizmanın gelişmesini ve süreklilik kazanmasını engellemiştir.

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda rasyonalist iktisadi prensiplere dayalı ilk bütçe 1909 gibi çok geç bir tarihte hayata geçirildiği gibi öncesi dönemde devlet gelir ve giderlerinin etkinliğine de önem verilmemiştir (Öner, 2009: 6). Öyle ki daha önce açıklandığı üzere yabancı uzmanlar Mr. Foster ve Lord Hobart tarafından 1861 yılında hazırlanan ve Osmanlı Devleti'nin Kırım Savaşı sırasında 1854 yılında başlayan dış borç bağımlılığı sürecinde yeni borç alınmasında Osmanlı maliyesine ilişkin bir gösterge niteliğindeki raporda belirtilen reform önerilerinden olan bir denetim biriminin kurulması önerisi kapsamında bugünkü Sayıştay'ın kökeni diyebileceğimiz Divan-ı Muhasebat'ın kuruluşuyla ilgili olarak 1865 yılında bir nizamname yürürlüğe girse de bu birimin kuruluşu ancak 1878 yılında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte 1910 yılına kadar kuruluşun faaliyetleri sadece merkezdeki muhasebecilerle belediye hesaplarının ve diğer mali idare hesaplarının incelenmesiyle sınırlı tutulup vilayet hesapları denetim dışı bırakılmıştır. Esasında II. Meşrutiyet'in ilanına kadarki sürede II. Abdülhamid'in istibdat yönetiminin bir tezahürü olarak Dîvân-ı Muhâsebât'ın pasif bırakıldığı söylenebilir. Ayrıca 1878 yılında bir kararname ile Dîvân-ı Muhâsebât kurulmuş olsa da II. Abdülhamid'in 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nı bahane ederek anayasayı askıya almasıyla

kuruluş için gerekli yasal prosedür de tamamlanamamıştır. Şöyle ki padişah tarafından anayasanın askıya alınmasıyla Osmanlı meclisi toplanamamış ve bunun sonucu olarak hukuki düzenlemeler ve bu arada Dîvân-ı Muhâsebât'a ilişkin nizamname resmiyet kazanamayarak geçici bir kararname olarak uygulanmıştır.

Diğer taraftan Osmanlı Devleti'nde rasyonel esaslara dayalı modern anlamda bir maliye teşkilatının kurulup işlevsel hale getirilememesi beraberinde millî emlak iş ve işlemlerinin de kurumsallaştırılamamasını getirmiştir. Öyle ki 1880 yılına kadar Maliye Nezareti'nde bir millî emlak biriminin bulunmadığı söylenebilir (Ağar, 2016: 72):

“Tanzimat’ın ilânı sırasında Maliye Nezareti teşkilâtı şu sekiz muhasebden oluşuyordu: Maliye Muhasebesi, Sergi Muhasebesi, Ceride Muhasebesi, Esham Muhasebesi, Mukataat Muhasebesi, Evkaf Muhasebesi, Zecriye Muhasebesi ve Haremeyn Muhasebesi. Sekiz adet olan kalemler (aklâm) ise Maliye Mektubi Kalemi, Evamir-i Maliye Kalemi, Ebniye-i Hassa Kalemi, Feshane, Cizye Kalemi, Zahire Kalemi, Anbar Kalemi ve Derya Kalemi’dir. Maliye Nezaretinin bu yapısı kimi küçük değişikliklerle Meşrutiyet’ten sonra yapılan düzenlemeye (1879 yılı sonuna) kadar devam etmiştir...”

Daha önce belirtildiği üzere, 22 Ocak 1880 tarihli Mâliyye Nezâreti Hey’etinin Teşkilâtıyla Vezâifini Şâmil Nizâmname çerçevesinde Maliye Nezâreti yeniden yapılandırılmıştır. Bu nizamnamede nezaretin merkez birimlerinden Vâridât İdâre-i Umûmiyyesi’nin görevlerinden “Hazine idâresinde bulunan çiftlikler ile diğer emlakın icâr ve ihalesine ve müzâyede ve tefvîzine müteallik muâmelât”ın Emlâk-i Milliyye Şûbesi’ne ait olduğu belirtilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti’nde millî emlak iş ve işlemlerinin 1880 yılında yürürlüğe giren Mâliyye Nezâreti Hey’etinin Teşkilâtıyla Vezâifini Şâmil

Nizâmnâmesi ile kurumsal niteliğe büründüğü söylenebilir.

Osmanlı Devleti'nde millî emlak iş ve işlemleriyle ilgili olarak Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı nitelemesine uygun kurumsal bir yapının tesisi ise ancak II. Meşrutiyet Dönemi'nde gerçekleşmiştir. II. Meşrutiyet'in ilanı (23 Temmuz 1908) sonrasında 16 Eylül 1909 tarihinde hazırlanan Mâliyye Nezâretinde Mütешekkil Islâhât-ı Mâliyye Komisyonunun Vezâif ve Sâlahiyyeti Hakkında Nizâmnâme⁴⁰ ile Maliye Nezareti bünyesinde Islâhât-ı Mâliyye Komisyonu teşekkül ettirilmiştir. Bu komisyonun görevleri arasında “öncelikle gümrük, posta ve telgraf idarelerinin yalnızca mali yönleri bakımından devletin resmî mali kayıtlarına dâhil olan hususlar hakkında, tasarruf ve mali ıslahatlara ilişkin olarak ve ayrıca vergilerin konulma ve toplanma usullerine dair, ilgili Nezaret veya komisyon üyelerince öngörülen tedbirleri ele almak ve değerlendirmek” de yer almıştır. Esasında söz konusu nizamnamenin, komisyonun yetkisini idari işleyişten ziyade mali denetim ve vergi tahsil usullerinin reformuna hasrederek, II. Meşrutiyet Dönemi'nde mali rasyonelleşme arayışının kurumsal bir ifadesi olduğu söylenebilir.

Daha sonra 27 Eylül 1909 tarihinde hazırlanan yeni bir nizamnameyle⁴¹ literatürde Maliye Müşaviri Mösyö Laurent (Loran)⁴² olarak bilinen Charles Laurent (1856-

⁴⁰ Bu nizamname için bk. Düstür, 2, Cilt 1 (R.1329/1913: 749-751).

⁴¹ Bu düzenleme için bk. Islâhât-ı Mâliyye Komisyonu'nun Vezâifine Dâir Olan 1 Ramazan 1327 Tarihli Nizâmnâmenin 5'inci Maddesinin Tashîhi Hakkında İrâde-i Seniyye, Düstür, 2, Cilt 1 (R.1329/1913: 766-767).

⁴² Osmanlı arşiv belgelerinde “Mösyö Loran” ya da “Şarl Loran” olarak geçmektedir (BOA, HR.TH.,373/18, 3 Mart 1909; BOA, BEO, 3506/262936, 8 Mart 1909).

1939) ile yine literatürde Heyet-i Teftişîye Müdürü Mösyö Jolin ya da Mösyö Jolly olarak bilinen Henri Jolly (1853-1921) Islâhât-ı Mâliyye Komisyonu'na doğal üye olarak dâhil edilmişlerdir.⁴³

Döneminin seçkin bir Fransız maliyecisi olan Charles Laurent, 1908 yazında Osmanlı Maliye Nezâreti danışmanı olarak atanmış ve 1911 yılı başlarına kadar bu görevde kalmıştır. Esas olarak onun öncelikli görevinin (*his immediate task*) Osmanlı Devleti'nin finansal zorluklarının üstesinden gelmesine yardımcı olmak olduğu söylenebilir (Özavcı: 2019: 205). Bu durum, bizatihi kendisi tarafından önerilen reformlara ve bütçe gider tahminlerine ilişkin ilgili nezaretler tarafından görüş bildirilmesinin savsaklanması üzerine Sadrazam'a verdiği 31 Aralık 1908 tarihli muhtıradan da şöyle ifade edilmiştir (BOA, BEO, 3468/260036):

“...4 milyon liralık istikrâz⁴⁴ hakkında memâlik-i ecnebiyyece izhâr olunacak temâyülât en ziyâde büdcenin suret-i ibrazına ve suret-i tevâzünına ve suret-i tasdikine muallaktır. Muamelât-ı mâliyye ve sarrâfiyye âlemi idâre-i Osmâniyye'nin tarik-i islahât ve intizamda artacağı işbu ilk hatveye ehemmiyyet-i azime atf itmekde olduğu cihetle bu nokta-i nazardan umur-i mâliyyeye müteallik kanûn lâyihasının tanzîmi hususunun daha ziyâde te'hîr edilmemesi cidden hâiz-i ehemmiyyet bir keyfiyyet olduğundan...”

Onun Osmanlı ülkesinde geçen hikâyesi, önceki yüzyılda Osmanlı ülkesine yabancı danışman olarak gelenleriyle neredeyse birebir örtüşmektedir.

⁴³ Örneğin bu isimlerden Tural (2006) Mösyö Laurent ve Mösyö Joly, Öztel (2007: 14) ise Mösyö Loren ve Mösyö Jolin şeklinde bahsetmişlerdir.

⁴⁴ Burada kastedilen 4 milyon Osmanlı Lirası tutarındaki istikraz, özellikle Mösyö Laurent'in çalışmaları sayesinde 1908 yılı Kasım ayında yapılan dış borç anlaşmasıdır (Özavcı, 2019: 211).

Osmanlı yönetimi tarafından Maliye Nezâreti'ne bir yabancı danışman atanmasına 1908 yazının başlarında karar verilmiştir. Bu kararın gerisinde, önceki yüzyılda yabancı danışman ihtiyacında olduğu gibi, ekonomik sebeplerin yattığı görülmektedir. Şöyle ki 1908 yılının ortalarında Osmanlı merkezi yönetimi personel maaşlarını ödeyebilmek için acil nakit ihtiyacında olduğu gibi yeni bir mali krizin eşiğindedir. Bu ortamda Osmanlı yöneticileri bir mali kurtarıcıya ihtiyaç duymuşlar ve bunun için rüşünü ispat etmiş bir isme yönelmeyi uygun görmüşlerdir: 1902 yılında bakan olarak atanmasından önce Osmanlı borçlarının birleştirilmesine Fransız maliyecilerinin onay vermesinin sağlanmasında kilit bir rol oynamış Fransa'nın sabık Maliye Nazırı Maurice Rouvier (1842-1911). Rouvier'nin oynadığı bu rol sayesinde Osmanlı Devleti, Bağdat Demiryolları için piyasaya tahvil sürebilme imkânı bulabilmiştir. Bununla birlikte Osmanlı yönetimi planın detaylarını duyurur duyurmaz Fransız ve İngiliz kabineleri Rouvier'nin atanmasını veto etmişlerdir (Özavcı, 2019: 204). Osmanlı yönetimi, Fransız ve İngiliz kabinelerinin bu muhalefetinin ve dahası kendi uyruklarından birinin atanması için birbirleriyle rekabet etmelerinin şaşkınlığıyla başka bir isme yönelmek zorunda kalmıştır. Bu isim Charles Laurent olmuştur (Özavcı, 2019: 205).

Buraya kadar anlatılanlar Laurent'ın atanması sürecinde 1908 Devrimi öncesi gelişmelerdir. Devrim sonrası, bir İngiliz hayranı olan Mehmed Ziya Paşa (1856-1936)⁴⁵ Maliye Nazırı olarak yerini korurken yeni Sadrazam Küçük Said Paşa (1830-1914) bir İngiliz

⁴⁵ Mehmed Ziya Paşa'nın sadece Osmanlı Devleti'nden emeklilik maaşı almak için yaptıklarıyla sınırlı bir çalışma için bk. Okan (2025).

danışmanından yana olsa da Laurent'ın atanmasını temin etmiştir. Sonrasında Kıbrıslı Mehmed Kâmil Paşa (1833-1913) görevi devraldığında aynı çizgide davranarak Laurent'ın atanmasıyla ilgili olarak Fransız elçisine güvence vermiştir (Özavcı, 2019: 206). Nihayet 20 Eylül 1908 tarihinde Osmanlı hükümeti tarafından Laurent'ın maliye nazırının mali danışmanı olarak atanmasına karar verilmiştir (Özavcı, 2019: 206-207). Laurent'ın, görevine Ekim sonunda başlaması ve başlangıçta 4 ay için aylık 3 bin Osmanlı Lirası maaş alması öngörülmüştür (Özavcı, 2019: 207).

Esasında Laurent'ın Osmanlı Maliye Nazırı'nın mali danışmanı olarak atanmasını, Osmanlı bürokratlarının Fransız yanlısı olması türünden kişisel tercihlerinden ziyade dönemin Osmanlı yönetiminin yani İttihat ve Terakki Partisi'nin genel politikasının bir yansıması niteliğinde kabul etmek uygun olacaktır. Bu bağlamda İttihat ve Terakki Partisi'nin önde gelen maliyecisi ve müstakbel maliye nazırı Mehmed Cavid Bey 1908 yılı Ağustos ayında yeni hükümetin dış destek hususundaki görüşünün her bir büyük güçten, onların en iyi oldukları alandan yararlanmak olduğu şeklinde ifade etmiştir. Buna göre askeri işlerde Almanlar'dan, donanma konusunda İngilizler'den ve maliyle ilgili olarak Fransızlar'dan yararlanılması öngörülmüştür. Öyle ki kendisinin “En büyük tasarruf birikimine sahip ülkenin Fransa olduğu” kanaatinde olduğu belirtilmektedir. Nitekim bu dönemde yabancı danışmanların atanma sürecine yakından bakıldığında bu plana uyulduğu görülmektedir. Şöyle ki II. Meşrutiyet'in ilanından sonra “Goltz Paşa” namı Colmar Freiherr von der Goltz (1843-1916) bir kez daha devlet hizmetine alınarak Osmanlı ordusunda Pertev Paşa'nın (Pertev Sait Demirhan Paşa, 1871–1964)

danışmanı olarak tayin edilirken, 1908 yılı Ekim ayında İngiliz Amiral Douglas Austin Gamble (1856-1934) donanma danışmanı olarak İstanbul'a davet edilmiştir (Özavcı, 2019: 207).

Lourent, 27 Ekim 1908 günü İstanbul'a gelmiştir. İlk birkaç günlük gözlemlerinin sonucunda Osmanlı Maliye Nezâreti'nin onda olumsuz intiba bıraktığı görülmektedir: *"...güvenilir bilgi sağlayabilecek hiçbir resmî belge ve gerçekten bu adı hak eden hiçbir istatistik mevcut değildir."* Bunun yanında devlet yönetiminin yöntemlerindeki anlaşılmaçlık ve ilkelik hususunda son derece eleştirel bir tutum takınmıştır. Öyle ki maliye nazırının görevinin bakanlıklara para sağlamakla sınırlı ancak harcamaları kısıtlayacak herhangi bir girişimde bulunmayan ve yapılan ödemelerin miktarını da neredeyse hiç kayda geçirmeyen bir nitelikte olduğu değerlendirilmesinde bulunmuştur. İlk iş olarak ise gelirler ve giderler üzerinde iki ay süren hummalı bir çalışma yaptırarak bütçe açığının yaklaşık 13 milyon Osmanlı Lirası (296 milyon Frank), son 27 yıllık dönemde toplam bütçe açığının 1.691 milyon Frank veya yıllık yaklaşık 64 milyon Frank olduğunu tespit etmiştir (Özavcı, 2019: 208). Bu verileri de dikkate alarak mali durum üzerine oldukça iç karartıcı bir değerlendirme yapmıştır: Tekrarlanan borçlanmalar yoluyla sürekli artan borç yükü, modern bir bütçenin yokluğu, istikrarsız gelirler, denetimsiz harcamalar ve tüm hizmetlerde görülen savruluk ve keyfilik (Özavcı, 2019: 208-209).

Yukarıda belirtildiği üzere bu dönemde devletin şiddetli gelir gereksinmesi içinde olmasına bağlı olarak bu amaçla hem bütçe gelirlerinin artırılması hem de bütçe giderlerinin kısılması genel kabul gördüğü gibi devlet yapılanmasında reforma gidilmiştir. Bu süreçte genel

olarak bu amacın elde edilmesi için personel rejiminin rasyonel hale getirilmesine çalışıldığı ve tenkiset yapılarak personel sayısının azaltılması yoluna gidildiği görülmektedir (Manav, 2018: 73).⁴⁶ Bu kapsamda Maliye Nezâreti'nde 25 Temmuz 1909'a kadar 1.176 memur tensik edilmiş durumdadır. 23 Ağustos 1909'da 259 memurun daha tensik edilmesiyle sayı 1.435'e ve 25 Ağustos'ta ise 1.456'ya yükselmiştir (Manav, 2018: 84). Bu tenkisetler, ayrıntılı olarak aşağıda açıklanacağı üzere Laurent'in hazırladığı teşkilat şemasının bir gereği olarak devam etmiştir. Böylece 13 Eylül itibarıyla nezarete kadro dışı kalan kişi sayısı 1.595'e yükselmiştir. Tenkiset tamamlandığında kamuoyuyla paylaşılan rapora göre nezaret merkezinde çalışan memur sayısı 954 iken, bütçeye göre 467'ye indirilmiştir. Raporda yer alması da daha önce belirtildiği üzere Maliye Nezâreti'nde 13 Eylül itibarıyla tensik edilen memur sayısının 1.595 olduğu dikkate alındığında merkezde tensik edilenlerin dışında taşra teşkilatında büyük bir kadro tenkisetine gidildiği anlaşılmaktadır (Manav, 2018: 86-88).

Yukarıda açıklanan düzenlemelerin de yetersiz olduğu görülerek "*ilmî bir esas ile umumi teşkilâtın yeni kaide ve esaslara istinat etmesi*" yani rasyonel bir teşkilat yapısı tesisi amacıyla Maliye Müşaviri Charles Laurent (Mösyö Loran) tarafından bir rapor (layiha) hazırlanmıştır (Pakalın, 1977: 53; Öztel, 2007: 16; Açar, 2016: 81). Mösyö Laurent, raporunda teşkilatın yapısal eksikliklerini şöyle sıralamıştır:

⁴⁶ Maliye Nezâreti merkez personeli sayısı 1877 yılında 650 iken 10 yıl sonra 750'yi aşmıştır. 1908 yılı Temmuz ayında ise bürokrat sayısının 260 ve toplam personel sayısının 1.500 kadar olduğu görülmektedir. Merkez teşkilatının birim sayısı da artmıştır: 1906 yılında 60 iken sonraki yıl 63'e ve iki sene sonra 75'e yükselmiştir (Tural, 2006: 246).

a) Sadece bakanın (nazırın) sorumluluğunun kabulü diğer personeli atıl bırakmaktadır.

b) Memurlar teferruat ile meşgul olduğundan devlet işleri gecikmektedir.⁴⁷ Gecikmeler ancak teşkilatın bozukluğundan ileri gelmekte olup zahiri tedbirlerle bu bozukluğun üstesinden gelinemez.

Bu yapısal eksiklerin giderilmesi için yapılması gerekenlerden ilki, birimlerin mevcut haliyle görev ve sorumlulukları günün gereklerini karşılamadığından uyumlaştırılmalıdır. Bunun için nazırın dışındaki personelin yetki ve sorumlulukları artırılmalıdır. Böylece Maliye Teşkilatı yalnızca “bir muhasip ve banker” niteliğinde olmaktan çıkıp devlet gelir ve giderleri üzerinde etkili bir inceleme yapabilir duruma gelebilecektir (Pakalın, 1977: 53-54).

Mösyö Laurent, yukarıda belirtilen temel tespitlerden hareketle söz konusu raporda “nezaret kuvvetleri ayrılmalı ve ahenkli bir şekilde dağıtılmalıdır” şeklinde görüş belirtmiş yani bakanlık birimlerinin görev ve sorumluluklarının belirlenmesinden yana olmuştur (Öznel, 2007: 17; Ağar, 2016: 81).

Maliye Nezâreti'nin yeniden yapılandırılması hususunda da çalışan Mösyö Laurent'in bu konudaki görüşlerinin 1909 yılı Kasım ayına gelindiğinde nihai halini aldığı söylenebilir. Öyle ki 5 Kasım 1909 tarihli *Tanin* gazetesinde yer alan “Mösyö Laurent” başlıklı habere göre Mösyö Laurent'in uzun süreden beri üzerinde çalıştığı Maliye Nezâreti'nin yeni teşkilat şeması Mehmed Cavid Bey'e sunulmuş olup bu şemaya göre Maliye Nezâreti 22 birime ve personeli (katipleri) de 4 kategoriye

⁴⁷ Buna bürokrasinin fazlalığı diyebiliriz.

ayrılarak maliye teşkilatı sisteminin çok daha işlevsel hale getirilmesi düşünülmüştür (Tural, 2006: 268). Bununla birlikte Maliye Nezâreti'nin yeniden yapılandırılması ancak 1910 yılı Mart ayında gerçekleşmiştir (Tural, 2006: 273-274).

Mösyö Laurent'ın görüşleri doğrultusunda 1910 yılı Mart ayında hazırlanan Mâliyye Nezâreti İdâre-i Merkeziyesi Aklâmının Vezâifi Nizâm-nâmesi ile Maliye Nezâreti yeniden yapılandırılmıştır.⁴⁸ Bu kapsamda bakanlık merkez birimleri arasında yer almak üzere Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti de tesis edilmiştir. Vâridât İdâre-i Umûmiyyesi'nden ayrılarak kurulan bu birim; mirî emlakın esas defterinin tutulması ile emlakın muhafazası, idaresi, kiraya verilmesi, satılması ve takas edilmesi hususlarında görevlendirilmiştir (Ağar, 2016: 81-2).

3. İktisadi Rasyonellik Perspektifinden Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı

Emlâk-i emîriyye kavramsal olarak “Fetih sırasında devlet adına sahiplenilen ve yeniden yapılan ve sahibinin vârişsiz ölmesi üzerine hazineye kalan, hazine adına başkalarına ikta⁴⁹ olarak verilen çiftlik, arazi ve saire; devlete ait mallar” anlamına gelmektedir (Sayın, 2000: 10⁵⁰). Emlâk-i emîriyyenin esâsı esnâ-yi fetihde devlet nâmına memalik-i meftûhada temlik edilen mebânî-i umûmiyye ile müsâderât devirlerinde devletçe ashâbından zabt edilen emvâl-i gayr-ı menkuleden ibârettir. Bundan

⁴⁸ Ayrıntılar için bk. Mâliyye Nezâreti'nin İdâre-i Merkeziyesi, Aklâmın Vezâifi (R.1326/1910).

⁴⁹ İkta, bir kişinin mülkiyetinde olmayıp devlete ait olan toprakların vergilerinin veya gelirlerinin asker veya sivil erkâna hizmet ve maaşlarına karşılık verilmesidir (TDK, t.y.).

⁵⁰ Okuyucunun dikkatine: Kitapta numaralama iki defa 1'den başlatılmıştır. Emlâk-i emîriyye kavramı, 137'nci sayfadan sonraki Sözlük başlıklı bölümün 10'uncu sayfasında yer almaktadır.

başka 1876 yılından itibaren II. Abdülhamid adına padişah mülkü (emlak-ı seniyye) olarak kaydedilen taşınmazlar ve imtiyazların bir kısmı, o dönemde yapılması düşünülen borçlanmaya padişah mülkünün idaresiyle görevli Hazine-i Hassa'nın borçlarının ödenmesi için gereken tutarın da eklenmesi kaydıyla II. Abdülhamid'in tahttan indirilmesinden sonra padişah olan Mehmed Reşad'ın (1844-1918) 27 Nisan 1909 (R. 14 Nisan 1325) tarihli iradesiyle padişah mülkü olmaktan çıkarılarak hazineye devredilmiş ve devlet mülkü (emlak-i emîriyye) haline getirilmiştir (Terzi, 2000: 140; Maliye Bakanlığı, 2000a: 283). Bu durum, Osmanlı sosyal formasyonunda mülkiyet kurumuna yönelik önemli bir gelişme olduğundan bazı açıklamalarda bulunulması uygun olacaktır.

II. Abdülhamid, saltanatı süresince malvarlığını fazlasıyla büyütüştür. Buna paralel olarak da bu malvarlığının idaresiyle görevli Hazine-i Hassa teşkilatının hacmi de genişlemiştir. Böylece bu geniş teşkilatın masrafları da peyderpey artmıştır. Bu masraflardan öne çıkanlar “satın alınan emlak-ı hümâyûna [*padişah malları*] ödenen bedeller, imarı için yapılan masraflar, emlakın idaresine harcanan meblağlar ve idarede görevli merkez ve taşradaki personelin maaşlarıyla onlara tahsis olunan çeşitli tayinatlar” yanında padişah tarafından mütemadiyen dağıtılan atiyyeler (bağış ve ihсанlar) olmuştur. Sonuçta masraflar ancak borçlanma yoluyla kapatılır duruma gelmiştir. II. Meşrutiyet'in ilanının arefesine gelindiğinde Hazine-i Hassa teşkilatında görevli personelin maaşlarında düzenlemeye gidilerek fazla maaş alanlardan indirim yapılması, ödenen tayinat ve ev kiralalarıyla atiyyelerin bir kısmının kesilmesi şeklinde muhtelif tasarruf tedbirlerine başvurulsa da sonuç alınamamış ve iflasın eşiğine gelinmiştir. Bunu önlemek

üzere o tarihlerde yapılması düşünülen devlet borçlanmasına, Hazine-i Hassa idaresinde bulunan bazı padişah mülkü taşınmazlar ve imtiyazların hazineye devri kaydıyla Hazine-i Hassa için gerekli miktar da eklenmiştir. Bu kapsamda, o dönemde Hazine-i Hassa için aciliyet arz eden nakit ihtiyacının 800.000 Osmanlı Lirası ve hazineye devredilen padişah mülkünün yıllık gelirlerinin ise 404.347 Osmanlı Lirası olduğu bilinmektedir (Terzi, 2000: 139, 140, 143). Maalesef 404.347 Osmanlı Lirası tutarındaki gelirin takibini yapamıyoruz. Bununla birlikte 1909 yılı bütçesinde Cetvel 2’de “Hazine-i Hassadan müdevver [devrolunmuş] emlak-ı emiriyye hasılatı” büyüklüğünün 62.023.300 Kuruş olarak tahmin edildiği görülmektedir (Maliye Bakanlığı, 2000b: 8).

Gelinen noktada padişah mülkünün kısmen de olsa hazineye devrinin, devir sonrasında bunların rasyonel iktisadi yöntemlerle değerlendirildiği kabulüyle modern mülkiyet kurumuna yönelik bir gelişme olduğu şeklinde bir çıkarımda bulunmak mümkün görünmektedir. Kısaca, padişah mülkünün kutsiyet arz edilip dokunulmaz kabul edilen türden mülkiyet vasfı, II. Meşrutiyet’in ilanı sonrası süreçte kapitalist iktisadi bir zihniyete uygun olarak piyasa değeri türünden bir dönüşüm geçirmiştir. Bu noktada, madenler özelinde padişah mülklerinin iktisadi yönden vahim bir durumda oldukları söylenebilir. Bu bağlamda Terzi’nin (2000: 150) değerlendirmesine göre padişah mülkünde bulunan imtiyazlardan özellikle madenlerin büyük bir çoğunluğu işletilmeden atıl bırakılmıştır. Bunun sebebi olarak Hazine-i Hassa’nın imtiyazı kendisine ait olan birçok madeni fazla sermaye gerektirdiğinden kendisi işletemediği gibi yabancıların mülkiyetine geçeceği kaygısıyla da ihale yoluyla işletilmesine izin

vermekten de mümkün olduğunca kaçınması gösterilmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere yönettiği varlıkların içeriğine bakarak Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti'nin bugünkü karşılığının Devlet Emlakı Müdürlüğü olduğu söylenebilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, her ne kadar “emlak” kelimesi taşınmaz/gayrimenkul anlamına gelse de Osmanlı Maliye Nezâreti'nin bu biriminin görevinin “devlete ait taşınmazların ve taşınırların” idaresi olduğudur. Nitekim Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti'nin merkez teşkilatı yapılanması bu tespitemizi doğrulamaktadır.

Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti merkez teşkilatı iki daire başkanlığı (kalem) olarak yapılandırılmıştır: Birinci Kalem (Hasılat Getirmeyen Emlak Kalemî) ve İkinci Kalem (Hasılat Getiren Emlak Kalemî). Birinci Kalem'in görevleri “Bil'umûm emlâk-i emîriyyenin esâs defterini tutmak” ve “Emlâk-i mezkûrenin inde'l-îcâb hidemât-ı umûmiyyeye tahsîsi ve mebânî-i muhassasadan mâ-adâ hâsılât getirmeyen emlâkın muhâfaza ve idâresi ve bu işlere müteallik da'vâların t'akîbi ve her türlü muhâberâtın icrâsı” şeklinde belirtilirken İkinci Kalem'in “Hâsılât getiren emlâk-i emîriyyeyi muhâfaza ve idare ve îcâr ve i'mâr ve fûrûht ve mübâdele ve hâsılâtını cibâyet etmek” ile “Eşyâ-yi menkuleyi satmak ve bunlara müteallik da'vâları ta'kîb ve her türlü muhâberatı icrâ' eylemek” görevlerini yerine getirmesi öngörülmüştür (Maliye Bakanlığı, 2000a: 10). Böylece Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı'nın rasyonalist bir iktisadi zihniyeti yansıtan bir kurum niteliğiyle 1909 yılında teşekkül ettirildiği görülmektedir.

Millî Emlak Teşkilatı'nın rasyonalist bir kurum niteliğine bürünmesinin göstergesi olarak kabul edilebilecek bazı istatistik verilerine sahip bulunmaktayız. Bu istatistik veriler temel olarak ilgili yıl Osmanlı bütçeleri ile 1909 yılında yayımlanan Osmanlı Devleti'nin ilk kurumsal istatistik eseri niteliğindeki *İhsâiyât-ı Mâliyye* (Maliye İstatistikleri) başlıklı mecmuadır. Kısaca ilki, bütçe tahminlerini ve ikincisi, ilkindeki bütçe sınıflandırmasına uyularak gelirler (*vâridât-ı umûmiyye*) ve giderler (*masârif-i umûmiyye*) olarak iki ana kategoriye ayrılarak hazırlanmış olup bütçe gerçekleştirmelerini göstermektedir. Dahası, ikincisinde vergilerin yanı sıra devletin tuz, tütün, tömbeki, barut, madeni para (*meskûkât*) ve posta-telgraf tekelleri (*inhisârlar*) ile madenler (*maâdin*) ve ormanlar gibi diğer kalemlerden elde edilen gelirler ayrı ayrı ele alınarak devletin kuruluşundan itibaren geçirdiği tarihi gelişim anlatıldıktan sonra 1909 yılı bütçe gelirlerinin tabii bulunduğu yürürlükteki mevzuat hükümleri açıklanmıştır. Sonrasında her gelir türüne göre 25 yıllık 1885-1909 dönemindeki tahakkuk ve tahsilatın vilayetler itibarıyla ayrıntılı olarak gösterildiği 95 tabloya yer verilmiştir. Diğer taraftan giderler ise devlet borçları (*düyûn-ı umûmiyye*) ve genel hizmetler (*hidemât-ı umûmiyye*) olarak iki bölümde ele alınıp bunlarla ilgili istatistiki 64 tablo düzenlenmiştir. Bu kapsamda *düyûn-ı umûmiyye* ile ilgili olarak Osmanlı dış borçlarının tarihçesi anlatılıp borçlanma koşulları ve itfalarıyla tahvillerin borsa fiyatlarına ilişkin ayrıntılı bilgilere ve tablolara yer verilmiştir. Diğer genel giderler hakkında bilgi verilirken ise 25 yıllık dönemde devletin tahakkuk, tahsilat ve harcamaları ile devlet memurlarının sayısı ve personel giderleri üzerinde durulmuştur. Son olarak Tütün Rejisi, Ziraat Bankası, Emniyet Sandığı ve

Osmanlı Bankası gibi mali kurumlarla ilgili bilgi ve tablolara yer verilmiştir.

Millî Emlak Teşkilatı gelirleri hem Osmanlı bütçelerinde hem de *İhsâiyât-ı Mâlîyye*'de, ilkinde "Varîdat Bütçesi" ve ikincisinde "Vâridât-ı Umûmiyye" bölümlerinin içinde olmak üzere, altıncı kalem olarak "Altıncı Kısım-Emlâk ve Eşyâ-yi Emîriyye" başlığıyla gösterilmiştir. Esasında bu gelir kaleminin "Emlâk ve Eşyâ-yi Emîriyye Hâsılâtı" ve "Mîrî Ormanları Hâsılâtı" olarak iki alt kalemden oluştuğu söylenebilir. Nitekim *İhsâiyât-ı Mâlîyye*'de "Emlâk ve Eşyâ-yi Emîriyye" kalemi, "Emlâk ve Eşyâ-yi Emîriyye Hâsılât ve Bedelâtı" ve "Mîrî Ormanları Hâsılâtı" şeklinde iki alt kaleme ayrılmıştır. Bununla birlikte Osmanlı bütçelerinde -1909, 1910, 1911 ve 1914 yılları bütçeleri gibi- söz konusu kalem "Emlâk-i Emîriyye Hâsılâtı", Fûrûht Olunan Eşyâ Bedeli" ve Mîrî Ormanları Hâsılâtı" şeklinde üç alt kalem olarak gösterilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2000b: 172, 208, 312, 363). Burada ilk bakışta son iki alt kalemin "Emlâk-i Emîriyye" hasılatı içinde gösterilmesi kavramsal yönden pek de isabetli bir tasnif gibi görünmemektedir. Bununla birlikte tarihsel bağlamdan bir değerlendirme, söz konusu gösterimin isabetli olduğunu ortaya koymaktadır. Şöyle ki daha önce belirttiğimiz üzere emlâk-i emîriyye esasında devletin emlakı anlamına gelmekte olup sonradan bu kavram taşınırıları da kapsayacak bir içerik kazandığından ki 1909 yılında konuyla ilgili kurulan birimin adı Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti olmuştur. Dolayısıyla "Fûrûht Olunan Eşyâ Bedeli" hasılatı "Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti" hasılatı içindedir. Aynı durum aynı nedenselliğe bağlı olmamakla birlikte "Mîrî Orman Hâsılâtı" alt kalemi için de geçerlidir. Osmanlı Devleti'nde 1858 yılında Arâzî Kanûnnâmesi'nin

yayımlanmasına kadar kimsenin tasarrufunda bulunmayıp eskiden beridir de kasaba ve köy ahalisine tahsis edilmeyen ve yerleşim yerlerinin uzağındaki dağlar ve sarp bölgeler “cibâl-i mübâha” yani “kimsenin mülkiyetinde bulunmayan yerler” olarak kabul edilmiştir.⁵¹ Buralardan herkes odun ve kereste ihtiyacını karşılayabildiği gibi buralarda yetişen bitkilerden ve kesilen ağaçlardan öşür vergisi de alınmamıştır. Arâzî Kanûnnâmesi ile ülkedeki topraklar; arâzî-i memlûke (mülk arazi), arâzî-i emîriyye (mirî arazi), arâzî-i mevkufe (vakıf arazisi), arâzî-i metruke (kamuya terk edilmiş arazi) ve arâzî-i mevat (sahipsiz arazi) şeklinde beşe ayrılmıştır.⁵² Bu sınıflama paralelinde ilk iki tür arazide bulunan ormanlar hususi ormanlar, üçüncüdekiler vakıf ormanlar, dördüncüdekiler kasabat ve kura baltalıkları (kasaba ve köyler baltalıkları) ve beşincidekiler “cibâl-i mübâha” olarak adlandırılmışlardır. Görüldüğü üzere Arâzî Kanûnnâmesi’nde, “cibâl-i mübâha” yani kimsenin mülkiyetinde bulunmayan yerlerin mülkiyet vasfı korunarak buraların kimsenin mülkiyetin bulunmayan yerler olma vasıfları devam ettirilmiştir. Bu durumun 1869 yılına kadar değişmediği söylenebilir. Bu tarihte yayımlanan bir nizamname ile ülkedeki “cibâl-i mübâha” denilen ormanlar ilk defa devlet idaresi altına alınmış ve bundan bir yıl sonra 1870’te talimat şeklinde yapılan bir düzenlemeyle de buraların idaresi görevi Maliye Nezareti’ne bırakılmıştır. Bu kapsamda ağaçların orman memurları tarafından mevsiminde damgalanarak korucu gözetiminde kesiminin gerçekleştirilmesi, ticari

⁵¹ “Cibâl-i mübâha,” sözlük anlamı olarak “kimsenin mülkiyeti altında olmayan dağlar” demektir (Devellioğlu, [1962] 2023: 158).

⁵² Osmanlı uygulamasında toprağın hukukî durumu ve özellikle mülkiyetiyle ilgili hükümler ve tarihî gelişimiyle ilgili olarak ayrıca bk. Cin (1991).

maksatlarla kesilecek ağaçlar ile imal olunacak kömürün müzayede ile satılması ya da rayice göre takdir edilecek bedelin alınması ve hayvanlarını buralarda gezdirenlerden otlakiye alınması öngörülmüştür (Maliye Bakanlığı, 2000a: 291-292). Bu gelişmelerden bazı çıkarımlarda bulunmak mümkündür. İlk olarak 1870 yılı itibarıyla mirî ormanlar kavramı Osmanlı millî emlakı arasına dâhil edilmiştir. İkinci olarak, devletin mirî ormanlardan elde ettiği gelirlerin taşınır gelirleri cinsinden olduğu görülmektedir. Bu iki tespitten hareketle nasıl ki taşınır geliri olan “Fürûht Olunan Eşyâ Bedeli” hasılatı “Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti” hasılatı içinde gösteriliyorsa mirî ormanlar gelirlerinin de “Mirî Ormanları Hâsılâtı” olarak “Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti” hasılatı içinde gösterilmesinde hem Osmanlı hukuk terminolojisi hem de Osmanlı bütçe terminolojisi yönlerinden bir isabetsizlik bulunmadığı söylenebilir.

Aşağıdaki Tablo 1’de Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı yani Emlak-ı Emiriye Müdüriyeti kanalıyla 1900-1916 döneminde elde edilen devlet gelirleri ve Tablo 2’de 1909-1916 döneminde Millî Emlak bütçe gelir tahminleri gösterilmektedir.

Tablo 1. Osmanlı Millî Emlak Hasılatı (Kuruş)

Yıllar*	Emlâk-i Emîriyye Hasılatı	Mirî Ormanları Hasılatı	Toplam Hasılat
1900	3.890.575	-	-
1901	4.425.949	-	-
1902	4.831.944	-	-
1903	4.468.723	23.335.296	27.804.019
1904	4.536.597	24.448.522	28.985.119
1905	4.398.935	27.568.433	31.967.368
1906	5.557.064	27.751.092	33.308.156
1907	5.664.046	29.821.318	35.485.364
1908	9.083.007	28.760.462	37.843.469
1909	34.033.417	29.320.711	63.354.128

1910	45.718.240	34.104.560	79.822.800
1911	40.713.087	34.699.254	75.412.341
1912	40.582.572	26.768.065	26.768.065
1913	110.843.420	27.292.366	138.135.786
1914	30.254.936	16.936.428	47.191.364
1915	35.599.339	8.411.409	44.010.748
1916	108.011.735	7.009.434	115.021.169

Kaynak: 1910 yılına kadarki veriler için Maliye Bakanlığı (2000a: 19, 287, 293, 294) ve sonrakiler için Öztel (2007: 205, 207).

*İlk yıl Rumi 1324 olup kolaylık olsun diye her Rumi yıla karşılık tek Miladi yıl gösterilmiştir. Ayrıca 1333 ve 1334 Rumi yıllarına ilişkin bütçe tahminleri mevcut olsa da gerçekleşen hasılat rakamlarına rastlanmamıştır. 1333 ve 1334 Rumi yılları bütçe tahminleri aşağıda Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. Bütçe Tahminleri: Osmanlı Millî Emlak Gelirleri (Kuruş)

Yıllar	Emlâk-i Emîriyye Hasılatı	Mirî Ormanları Hasılatı	Toplam Hasılat
1909	8.626.000	15.485.000	26.548.100
1910	33.813.700	17.470.100	51.283.800
1911	50.353.700	29.009.900	79.363.600
1912	53.876.400	33.000.000	86.876.400
1913	-	-	-
1914	63.913.000	30.000.000	93.913.000
1915	31.700.000	20.000.000	51.700.000
1916	58.868.000	15.000.000	73.868.000

Kaynak: 1912 yılı verileri için Öztel (2007: 205, 207) ve diğerleri için Maliye Bakanlığı (2000b: 9, 172, 208, 312, 363).

Tablolardaki verilerden hareketle makroekonomik perspektiften bazı değerlendirmelerde bulunulması mümkündür: Millî Emlak toplam hasılatı, bütçe gelirleri hasılatının 1908'de %1,45'i iken 1909'da %2,29'una yükselmiştir. Bunun dışında Emlak-i Emiriye hasılatının bütçe gelirleri hasılatı içindeki payı ise 4 kattan fazla artarak %0,35'den %1,45'e yükselmiştir. Dahası, gerçekleşen Millî Emlak toplam hasılatının (63.354.128 Kuruş - Tablo 1) tahmin edilen hasılatın (26.548.100 Kuruş - Tablo 2) yaklaşık 2,5 katı büyüklüğünde olduğu görülmektedir. Bu verilere göre Millî Emlak Teşkilatı'nın 1909 yılında yeniden yapılandırılmasının, kurumsal

gelirlerin hem mutlak hem oransal olarak fazlasıyla artmasına yol açtığı ve dolayısıyla iktisadi açıdan rasyonel nitelik taşıdığı söylenebilir. Nitekim Öztel (2007: 491) de Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı kanalıyla bazı yıllarda bütçe tahminlerinin çok ötesinde gelir elde edildiğini, bunun da devletin acil gelir ihtiyacına bağlı olarak taşınmaz satışı yoluyla gerçekleştiğini belirtmektedir ki bizim çıkarımımızı destekler mahiyettedir. Bu kapsamda 1909 bütçe tahminlerinin %307'si ve 1910 yılında da %135'i kadar hasılat elde edilmesi devlete ait taşınmaz satışlarına bağlanılabilir. Bununla birlikte burada elde ettiğimiz çıkarımların konuyla ilgili daha ayrıntılı ve geniş kapsamlı araştırmalar için bir araştırma hipotezi olduğunu ve bu çalışmanın sınırlılığını dikkate alarak mutlak bir değerlendirme niteliği taşımadığını kabul ediyoruz.

Ayrıca Tablo 1 verileriyle ilgili yıllar bütçe tahmini rakamlarını karşılaştırarak da bazı değerlendirmelerde bulunabilmekteyiz. Bu kapsamda toplam bütçe gelirinin 2.507.896.200 Kuruş olarak tahmin edildiği 1909 yılında Millî Emlak toplam hasılatının bütçe gelirleri içindeki payının %1,97 olacağı öngörülmüştür.⁵³ Gerçekleşen hasılatın 63.354.128 Kuruş tutarında olduğu dikkate alındığında, bu tutarın tahmin edilen rakamın yaklaşık 2,4 katı büyüklüğünde olduğu anlaşılmaktadır ki bu tespit de Millî Emlak Teşkilatı'nın yeniden yapılandırılmasının iktisadi yönden rasyonel bir nitelik taşıdığı şeklinde yorumlanabilir.

Yukarıdaki tespitimizi destekler nitelikte, gerçekleşen hasılatın tahmin edileninin çok ötesinde bir büyüklüğe ulaşmasına bağlı olarak sonraki yılda Millî Emlak toplam

⁵³ 1909 bütçesi gelir ve gider rakamları için *bk.* Maliye Bakanlığı (2000b: 7-9).

hasılatının bütçe gelirleri içindeki payının yaklaşık iki kat artacağı tahmin edilmiştir: Bütçe gelirinun 2.844.579.500 Kuruş olarak tahmin edildiği 1911 yılında Millî Emlak toplam hasılatının bütçe gelirleri içindeki payının %2,8 olacağı öngörölmüştür.⁵⁴ Diğer taraftan Osmanlı Devleti'nin 1912 ve 1913 yılları bütçelerinin mevcut olmaması⁵⁵ nedeniyle bu yıllardaki Osmanlı Millî Emlak gelirlerini tespit edemediğimiz gibi bu teşkilatın belirtilen yıllardaki performansı üzerine de herhangi bir değerdendirmedi bulunulamamıştır.

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nde mülkiyete yönelik yaklaşım çerçevesinde toprak, modern kapitalist ekonomilerde olduğu gibi bir üretim faktörü olarak kabul edilip bağımsız bir ekonomik unsur olarak değerdendirilmekten ziyade, esas itibarıyla devlet maliyesi açısından bir gelir kaynağı olarak ele alınmıştır. Osmanlı iktisadi zihniyetinin temel referans çerçevesini oluşturan iaşe, gelenekçilik ve fiskalizm ilkeleri doğrultusunda şekillenen bu yaklaşımda toprağın ekonomik değerdenden çok devlet gelirlerine katkısı yani vergi kaynağı niteliği belirleyici olmuştur. Bu nedenle Osmanlı sosyal formasyonunda mülkiyet ilişkileri bireysel ekonomik özerklik ve piyasa mantığına dayalı bir üretim düzeninden ziyade devletin egemenlik ve mali denetim yetkileri çerçevesinde yapılandırılmıştır.

⁵⁴ 1911 bütçesi gelir ve gider rakamları için *bk.* Maliye Bakanlığı (2000b: 310-313).

⁵⁵ Bu durum 1914, 1915 ve 1916 yıllarına ait bütçelerin metinlerinden anlaşılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2000b: v). Bu kapsamda 1330 Senesi Muvazene-i Umumiyye Kanunu'nun yani 1914 yılına ilişkin bütçe kanununun 12'nci maddesinde "*Bin üçyüz yirmi beş ve bin üçyüz yirmi altı ve bin üçyüz yirmi yedi muvazene kanunlarının işbu kanun ve kavanin-i mahsusa ile fesh ve t'adil edilmeyen ahkâmı kemâ-kân bakidir.*" hükmü yer almıştır (Maliye Bakanlığı, 2000b: 359).

Esasında Osmanlı yönetim zihniyetinde toprağa yönelik söz konusu kurumsal bakış, Max Weber'in "subjektif rasyonellik" kavramı çerçevesinde değerlendirildiğinde Osmanlı iktisadi davranışlarının kendi kurumsal bağlamı içinde rasyonel bir nitelik taşıdığını göstermektedir. Weberyen anlayışa göre rasyonalite, yalnızca kapitalist piyasa mantığıyla özdeş bir kategori olmayıp aksine her tarihsel toplum kendi kurumsal çerçevesi içinde belirli bir rasyonalite üretir. Osmanlı yöneticilerinin ekonomik kararları da modern piyasa ekonomisinin verimlilik ve kâr maksimizasyonu ölçütlerinden ziyade devlet gelirlerinin sürekliliğini güvence altına almaya yönelik fiskalist öncelikler doğrultusunda şekillenmiştir. Literatürde "Osmanlı rasyonalitesi" olarak kavramsallaştırılan bu zihniyete göre ekonomik faaliyetlerin nihai amacı, üretim ve sermaye birikiminden çok mali kaynakların korunması ve devletin idari bütünlüğünün sürdürülmesi olmuştur. Bu çerçevede tahrir defterlerinden arazi rejimine kadar uzanan geniş kurumsal yapı, ekonomik üretim ilişkilerini düzenlemekten ziyade mali imkânların tespit edilmesi ve vergi gelirlerinin sürekliliğinin sağlanması amacıyla oluşturulmuştur.

Bununla birlikte XIX. yüzyılın ortalarından itibaren Osmanlı Devleti'nin dünya ekonomisiyle kurduğu ilişkiler, söz konusu fiskalist temelli zihniyetin farklı bir tarihsel bağlam içinde yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Immanuel Wallerstein'in Dünya-Sistemleri Analizi çerçevesinde değerlendirildiğinde Osmanlı ekonomisinin kapitalist dünya ekonomisine bir çevre ülke konumunda eklenmesi, devletin iktisadi kaynaklarını yönetme biçiminde önemli dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda bu süreçte Osmanlı

ekonomisinin uluslararası iş bölümüne ham madde ihracatçısı ve mamul mal ithalatçısı olarak dâhil olması, devlet maliyesinin giderek artan ölçüde dış ekonomik dinamiklere bağımlı hale gelmesine neden olmuştur. Böylece Osmanlı yönetimi, bir yandan geleneksel mali düzenini sürdürmeye çalışırken diğer yandan dünya ekonomisine eklenmenin yarattığı mali ve kurumsal baskılarla karşı karşıya kalmıştır.

Söz konusu dışsal nitelikli mali ve kurumsal baskılarla içsel dinamiklerin baskısıyla birlikte ortaya çıkan kronik bütçe açıkları, artan borç yükü ve dış borçlanma süreci, Osmanlı maliyesinin geleneksel işleyiş sınırlarını görünür kılmıştır. Özellikle Kırım Savaşı sırasında başlayan dış borçlanma süreci ve bunu izleyen dönemde kurulan Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi, Osmanlı mali yapısında köklü bir dönüşümün ortaya çıkmasına yol açmıştır. Şöyle ki Düyûn-ı Umûmiyye İdaresi'nin yönetimine bırakılan gelir kaynaklarının kapitalist bir işletme mantığıyla yeniden düzenlenmesi ve bağcılık, ipekçilik ve balıkçılık gibi sektörlerde üretimin artırılmasına yönelik uygulamalar, devlet gelirlerinin artırılmasında önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu gelişmeler, Osmanlı yönetim zihniyetinde ekonomik kaynakların yalnızca bir mali kontrol unsuru olarak değil, aynı zamanda verimlilik artırıcı politikalar yoluyla geliştirilebilecek iktisadi varlıklar olarak görülmeye başlanmasına katkı sağlamıştır.

Diğer taraftan bu süreçte temel olarak mali reformlar amacıyla devlet hizmetlerinde bilgisinden yararlanan yabancı uzmanların Osmanlı maliyesinde üstlendikleri rol yalnızca teknik danışmanlıkla sınırlı kalmamıştır. Bu uzmanlar bir yandan mali reformlara ilişkin raporlar hazırlayarak devletin mali yapısının yeniden

düzenlenmesine katkı sağlarken, diğer yandan Avrupa finans çevreleriyle kurdukları ilişkiler aracılığıyla Osmanlı Devleti'nin dış borç temin edebilme kapasitesinin önemli bir unsuru haline gelmişlerdir. Nitekim bu uzmanların hazırladıkları raporlar ve uluslararası finans çevreleriyle olan bağlantıları, alacaklılar açısından bir güvence unsuru olarak değerlendirilerek mali reform girişimleri ile dış borçlanma mekanizması birbirine eklemlenmiştir.

Bu çerçevede özellikle literatürde Maliye Müşaviri Mösyö Laurent (Loran) olarak bilinen Charles Laurent'ın II. Meşrutiyet'in ilanı sonrasında oynadığı rol dikkat çekicidir. Loran, yalnızca mali reformlara ilişkin teknik bir danışman olarak değil, aynı zamanda Osmanlı Devleti'nin yaklaşık 4 milyon Osmanlı Lirası tutarındaki borcun temin edilmesi sürecinde etkili bir aracı olarak öne çıkmıştır. Bununla birlikte Loran'ın katkısı yalnızca dış borçlanma ile sınırlı kalmayarak mali reformlar bağlamında devlet taşınmazlarının yönetimine yönelik kurumsal düzenlemelerde de belirleyici olmuştur. Nitekim Millî Emlak Teşkilatı'nın Emlâk-i Emîriyye Müdüriyeti adı altında Maliye Nezâreti'nin temel birimlerinden biri haline getirilmesi, devlet emlakının yönetiminin maliye bürokrasisi içinde merkezîleştirilip iktisadi esaslar çerçevesinde daha sistematik biçimde ele alınması yönünde atılmış önemli bir adımı ifade etmektedir.

Esasında söz konusu dönüşüm yönünde çok daha öncesi tarihlerde adımlar atılmaya başlanılmıştır. Bunların taşınmazlara ilişkin kurumsal yansımalarından biri de devlet emlakının (millî emlakın) yönetiminde ortaya çıkan yeni düzenlemeler olmuştur. Uzun süre dağınık bir idari yapı içinde yürütülen devlet emlakının yönetimi, XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren giderek daha sistematik

bir çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır. Sırasıyla Tanzimat'ın ilanı sonrası yapılan reformlar, Arazi Kanunnâmesi ve tapu teşkilatının kurulması gibi gelişmeler bu dönüşümün hukuki ve idari altyapısını oluşturmuştur. Bununla birlikte bu düzenlemeler başlangıçta modern anlamda bir kamu malvarlığı yönetimi anlayışının tesis edilmesinden ziyade devlet gelirlerini artırmaya ve güvence altına almaya yönelik fiskalist öncelikler çerçevesinde şekillenmiştir.

Bununla birlikte bu süreçte, Osmanlı mülkiyet sisteminin bazı unsurlarında sınırlı da olsa yeni yönelimlerin ortaya çıktığı söylenebilir. Bu kapsamda mirî arazide rakabenin devlette kalmaya devam etmesine rağmen tasarruf haklarının genişletilmesi, ferağ ve intikal işlemlerinin belirli ölçülerde kolaylaştırılması ve tapu kayıt sisteminin geliştirilmesi taşınmazların daha belirgin ve devredilebilir haklar çerçevesinde tanımlanmasına imkân vermiştir. Benzer şekilde ormanlar ve diğer tabîî kaynakların hukuki düzenleme altına alınarak gelir getirici bir unsur olarak ele alınması, bu varlıkların klasik fiskalist zihniyetin ötesinde iktisadi değerleriyle de değerlendirilmeye başlanmasının bir göstergesi sayılabilir.

Yine de bu gelişmeler, Osmanlı mülkiyet sisteminin kapitalist mülkiyet anlayışına doğru tam bir dönüşüm geçirdiğini göstermemektedir. Her ne kadar taşınmazların giderek daha fazla ekonomik bir varlık olarak kavranmaya başlandığı ve belirli yönleriyle daha tanımlı, devredilebilir ve hesaplanabilir bir hak rejimine doğru sınırlı bir evrilme eğilimi ortaya çıktığı açık olsa da bu eğilim, mülkiyetin nihai olarak devlet egemenliği ve tasarruf yetkisi çerçevesinde tanımlanmaya devam etmesi nedeniyle kapitalist mülkiyet ilişkilerinin kurumsallaşmasıyla

sonuçlanmayarak daha ziyade fiskalist önceliklerin belirleyiciliği altında şekillenen bir uyarlama süreci olarak kalmıştır.

Padişah mülkleri için de benzeri bir durum söz konusudur. Bu evrilmenin en somut göstergelerinden biri, padişaha ait bazı mülklerin belirli bir süreç içerisinde hazineye devredilerek iktisadi esaslar çerçevesinde yönetilmeye başlanmasıdır. Bu gelişme, Osmanlı mülkiyet sisteminde egemenlik temelli mülkiyet anlayışı ile mali-idari yeniden düzenleme eğilimlerinin kesiştiği kritik bir noktaya işaret etmektedir. Bununla birlikte bu devir işlemi, mülkiyetin kapitalist anlamda bireyselleşmesi veya piyasalaşması yönünde bir dönüşümden ziyade, devletin gelir kaynaklarını daha etkin biçimde yönetmeye yönelik bir merkezileşme süreci olarak değerlendirilmelidir.

Dolayısıyla padişah mülklerinin hazineye devri, Osmanlı iktisadi zihniyetinde köklü bir kopuşu değil, mevcut devlet merkezli mülkiyet anlayışının yeni mali ve uluslararası koşullara uyarlanmasını temsil etmektedir. Bu durum, taşınmazların giderek daha sistematik ve hesaplanabilir bir mali varlık olarak ele alınmaya başladığını gösterirken, mülkiyetin nihai olarak devlet egemenliği çerçevesinde tanımlanmaya devam ettiğini de açık biçimde ortaya koymaktadır.

Gelinen noktada Osmanlı mülkiyet sisteminin niteliği, literatürde uzun süredir devam eden genelde üretim tarzı, özeldense Asya Üretim Tarzı tartışmalarıyla ilişkilendirilebilir. Şöyle ki mirî arazi düzeni ve devletin toprak üzerindeki nihai tasarruf yetkisinin, bu tartışmaların belirli yönleriyle örtüşen unsurlar barındırdığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Osmanlı

mülkiyet düzeninin devlet merkezli karakterini büyük ölçüde koruduğu ve modern özel mülkiyet ilişkilerinin ancak sınırlı ölçüde gelişebildiği söylenebilir.

Sonuç olarak Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı'nın ortaya çıkışı, kapitalist mülkiyet ilişkilerine tam bir geçişten ziyade, devlet merkezli mülkiyet yapısının dünya ekonomisine eklemlenme sürecinde yeniden düzenlenmesini ifade etmektedir. Bu süreç, Weberyen anlamda Osmanlı rasyonalitesinin sürekliliğini korurken, Wallerstein'in perspektifinde dışa bağımlı bir dönüşümün kurumsal yansımalarını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla Osmanlı Millî Emlak Teşkilatı, bir kopuşun değil, devlet merkezli mülkiyet anlayışının yeni koşullara uyarlanması kurumsal ifadesi olarak değerlendirilmelidir.

KAYNAKÇA

Arşiv Kaynakları

- The National Archives, Foreign Office Papers (FO) 195/208, 19 Kasım 1846, 952–953.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Bâb-ı Âli Evrak Odası (BEO), 3468/260036, [H.16 Zi'l-hicce 1326] 9 Ocak 1909.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Bâb-ı Âli Evrak Odası (BEO), 3506/262936, [H.15 Safer 1327] 8 Mart 1909.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Bâb-ı Âsafi Meclis-i Tanzimât Defterleri (A.DVNSMTANd), 2/266-271.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hariciye Nezareti Tahrirat Kalemi (HR.TH.), 373/18, 3 Mart 1909.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), İrade Dahiliye (İ.DH.), 499/33929, [H.4 Cemâziye'l-âhîr 1279] 27 Kasım 1862.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), İrade Meclis-i Mahsus (İ.MMS.), 34/1417, [H.5 Safer 1284] 8 Haziran 1867.

Basılı ve Dijital Kaynaklar

- Abik, Y. (2010). Kaynak hakkına ilişkin Türk Medeni Kanunundaki hükümler hakkında bir değerlendirme. *Tarım Bilimleri Araştırma Dergisi*, 3(1), 79-91.
- Ağar, S. (2016). Defterdarlık kurumu perspektifinden Osmanlı Devleti mülki idare sistemi ve yapılan ıslahat çalışmaları. İçinde S. F. Göncüoğlu (ed.), *Osmanlı devlet teşkilatının kadim bir kurumu: Defterdarlık*. İstanbul Defterdarlığı.
- Akgündüz, A. (2000). İntikal. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 22, 353-56), <https://islamansiklopedisi.org.tr/intikal>
- Akkuş, Y. (2011). *Osmanlı taşra maliyesinde reform: Merkez-taşra arasındaki idari-mali ilişkiler ve vilayet bütçeleri (1864-1913)* [Yayımlanmamış doktora tezi]. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Akpınar, M. (2013). Bir Tanzimat bürokratının portresi: Krikor Ağaton Efendi (1823-1868). *Tarih İncelemeleri Dergisi*, 28(2), 329-354.

- Akyıldız, A. (2003). Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliyye. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 28, 250-251), <https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-vala-yi-ahkam-i-adliyye>
- Akyıldız, A. (2011). Tanzimat. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 40, 1-10), <https://islamansiklopedisi.org.tr/tanzimat>
- Araz, T. (2014). *Osmanlı-Avusturya Savaşı (1787-1791)* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.
- Aydın, M. Â. (1991). Arazi Kanunnâmesi. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 3, 346-347), <https://islamansiklopedisi.org.tr/arazi-kanunnamesi>
- Aydın, B. (1996). *Osmanlı yenileşme döneminde Bab-ı Meşihat'ın bürokratik yapısı ve evrak idaresi* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul.
- Barkan, Ö. L. (1975). Feodal Düzen ve Osmanlı Timarı. İçinde O. Okyar (ed.), *Türkiye İktisat Tarihi Semineri: Metinler/Tartışmalar 8-10 Haziran 1973*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları (1-25).
- Beydilli, K. (2002). Küçük Kaynarca Antlaşması. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 26, 524-527), <https://islamansiklopedisi.org.tr/kucuk-kaynarca-antlasmasi>
- Blaisdell, D. C. [1929] (2008). *Düvün-ı Umûmiyye: Osmanlı İmparatorluğu'nda Avrupa mali denetimi* (3. baskı). A. İ. Dalgıç (çev.). İstanbul: Nesnel Yayınları.
- Bozpinar, C. (2018). *Osmanlı Devleti'nde iktisadi zihniyet ve sanayileşme sorunsalı: Bursa ipek sektörü örneği* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bozpinar, C. (2020). Weberyan subjektif rasyonalite: Osmanlı iktisadi zihniyeti. *Efil Journal*, 3(9), 126-45.
- Bozpinar, C. (2022). Bursa ipek sektörünün XIX. yüzyılda yapısal dönüşümü. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(1), 336-48, <https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.22.02.1773>
- Bozpinar, C. (2025a). A typological study in the light of British and Ottoman archival documents: Emanuel Falkeisen. *Middle Eastern Studies*, 61(6), 783-800, <https://doi.org/10.1080/00263206.2025.2492095>
- Bozpinar, C. (2025b). Osmanlı İstanbulu'nda ulaşım ve iktisat tarihi: Arşiv belgeleri ışığında Omnibus Kumpanyası'nın kuruluşu. İçinde İ. Dursunoğlu (ed.), *Sosyal beşeri ve idari bilimler alanında disiplinler arası çalışmalar-I* (75-98). Konya: Eğitim Yayınevi.
- Bozpinar, C. ve Teoman, Ö. (2023). İktisadi zihniyet perspektifinden Osmanlı bütün sektörü tarihi. *Fiscaoeconomia*, 7(1), 483-507, <https://doi.org/10.25295/fsecon.1190164>

- Chiha, N. H. (1967). Osmanlı Devleti'nde gayrimenkul mülkiyeti bakımından yabancıların hukuki durumu. H. Cin (çev.). *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 24(1), 247-74.
- Cin, H. (1966). Osmanlı toprak hukukunda miri arazinin hukukî rejimi ve bu arazinin TMK. karşısındaki durumu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(1), 745-98.
- Cin, H. (1987). *Miri arazi ve bu arazinin özel mülkiyete dönüşümü*. Konya: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi.
- Cin, H. (1991). Arazi. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 3, 342-346), <https://islamansiklopedisi.org.tr/arazi>
- Çakmak, H. A. (2016). *Meclis-i Âli-i Hazâin'in teşkilat yapısı ve faaliyetleri* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. İstanbul 29 Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Çakmak, H. A. (2025). İngiliz maliyeciler Lord Hobart ve Morgan Hugh Foster'ın İstanbul serüveni (1861-1863). *Hazine-i Evrak ve Tarih Araştırmaları Dergisi*, 7(7), 177-203.
- Çetin, C. (2009). *Baltazzi ailesinin iktisadi faaliyetleri ve Osmanlı maliyesi ile ilişkileri* [Yayımlanmamış doktora tezi]. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Çetintaş, E. (2002). *Osmanlı reform çağında Ermeni Milleti (1808-1876)* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Dalsar, F. (1960). *Türk sanayi ve ticaret tarihinde Bursa'da ipekçilik*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Devellioğlu, D. [1962] (2023). *Osmanlıca-Türkçe ansiklopedik lûgat* (2. baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Dıġıroġlu, F. (2007). *Memalik-i Osmaniye Duhanları Müşterekü'l Menfaa Reji Şirketi Trabzon Reji İdaresi: 1883-1914*. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Divitçioġlu, S. [1967] (2010). *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı toplumu*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Du Velay, A. (1978). *Türkiye maliye tarihi*. [y.y.] Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı.
- Eldem, E. (2006). Capitulations and Western trade. İçinde S. N. Faroqhi (ed.), *The Cambridge history of Turkey III*. Cambridge: Cambridge University.
- Ergüne, M. S. (2010). Üst hakkının tasarruf işlemlerine konu olmasına ilişkin hukukî sorunlar. *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 66(1), 275-291.
- Esmer, G. (1984). *Mevzuatımızda gayrimenkul hükümleri ve tapu sicili*. Ankara: Olgaç Yayın Basım Dağıtım.
- Genç, M. (2000). İltizam. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 22, 154-158), <https://islamansiklopedisi.org.tr/iltizam--vergi>

- Genç, M. (2012). *Osmanlı İmparatorluğunda devlet ve ekonomi*. İstanbul: Ötügen Neşriyat.
- Gözübüyük, Ş. ve Kili, S. (1982). *Türk anayasa metinleri: 1839-1980* (2. bası). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Işık, S., Kadioğlu, S. ve Yıldırım, M. (ed.). (2012). *Kuyûd-ı Kadîme arşiv kataloğu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü.
- Işıklar, C. (2023). İdare ile kamu malları arasındaki hukuki ilişki bağlamında devletin hüküm ve tasarrufunda altında olma. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 31(2), 703-753, <https://doi.org/10.15337/suhfd.1309020>
- İnalçık, H. (1964). Tanzimat'ın uygulanması ve sosyal tepkiler. *Belleten*, 28(112), 623-690.
- İslamoğlu, H. ve Keyder, Ç. (1977). Agenda for Ottoman history. *Review*, 1(1), 31-55.
- Kardeş, S. (2008). *Millî Emlâk sözlüğü*. Ankara: Devlet Malları Uzmanları Derneği.
- Kasaba, R. (1988). *The Ottoman Empire and the World Economy: The Nineteenth Century*. Albany: State University of New York.
- Kazgan, H. (1985). Düyun-u Umumiye. İçinde *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 3, 691-716). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kenanoğlu, M. M. (2002). *1858 Arazi Kanunnamesinin Osmanlı siyasal ve toplumsal yapısı üzerindeki etkileri (1858-1876)* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Keskin, Ö. (2005). *Orman ve Ma'âdin Nezâreti'nin kuruluşu ve faaliyetleri* [Yayımlanmamış doktora tezi]. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kış, S. (ed.). (2012). *Kuruluşundan Cumhuriyet'e Sayıştay tarihi (1862-1923)*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- Lewis, B. (2011). *Modern Türkiye'nin doğuşu* (5. baskı). B. B. Turna (çev.). Ankara: Arkadaş Yayınevi.
- Maliye Bakanlığı. (1998). *Osmanlı'dan günümüze maliye teşkilatı ve görevleri mevzuatı* (Cilt 1). Ankara: Maliye Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü.
- Maliye Bakanlığı. (2000a). *İhsaiyat-ı maliye: Maliye istatistikleri (1885-1909)*. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- Maliye Bakanlığı. (2000b). *Osmanlı bütçeleri (1909-1918)*. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.

- Manav, M. (2018). II. Meşrutiyet döneminde Maliye Nezareti'nde tenkikat, memurların tepkisi ve yeni teşkilat yapısı. *Yeditepe Üniversitesi Tarih Bölümü Araştırma Dergisi*, 2(3), 71-92.
- Mardin, E. (1927). *Kavanin-i Tasarrufiye*. İstanbul.
- Mr. Foster ve Lord Hobart. [1861] (2000). Türkiye'nin mali durumu hakkında rapor. Ö. F. Batirel (çev.). İçinde N. Varcan (ed.). *Osmanlı maliyesi hakkında İngiliz raporları: 1861-1892* (13-70). Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- Okan, O. C. (2025). Outliving an empire: Mehmed Ziya, the former Ottoman bureaucrat, and his pension claim across Post-Ottoman Lebanon and Cyprus in the 1920s. *Contemporary European History*, 34(4), 1246-1261, <https://doi.org/10.1017/S0960777324000225>
- Öner, E. (2000). Sunuş. İçinde N. Varcan (ed.). *Osmanlı maliyesi hakkında İngiliz raporları: 1861-1892* (7-8). Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- Öner, E. (2001). *Mali olaylar ve düzenlemeler ışığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde mali idare*. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Öner, E. (2009). *Osmanlı Devleti 1912 Yılı Hazine Genel Hesabı ve Kesin Hesap Kanunu Tasarısı*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Öz, M. (2010). Tahrir. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 39, 425-429), <https://islamansiklopedisi.org.tr/tahrir>
- Özavcı, H. O. (2019). 'A little light in the darkness': The mission of Charles Laurent and the Young Turks (1908-11). İçinde Ş. Tufan Bozpinar and Gökhan Çetinsaya (ed.), *Abdulhamid II and Its Legacy: Studies in Honour of F.A.K. Yasamee* (203-228). İstanbul: The Isis Press.
- Özcan, M. (2011). *Düyun-ı Umumiye İdaresi ve Osmanlı iktisadı üzerine etkileri* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özdemir, B. (2010). *Osmanlı Devleti dış borçları*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji geliştirme Başkanlığı.
- Özkaya, Y. ve Akyıldız, A. (2020). Muhassıl. *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Cilt 31, 18-20), <https://islamansiklopedisi.org.tr/muhassil--tahsildar>
- Öztel, M. (2007). *II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı maliyesi* [Yayımlanmış doktora tezi]. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Pakalın, M. Z. (1977). *Maliye teşkilâtı tarihi: 1442-1930* (Cilt 1). [y.y.] Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını.
- Pamuk, Ş. (2018). *Osmanlı ekonomisinde bağımlılık ve büyüme: 1820-1913*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Quataert, D. (2008). *Anadolu'da Osmanlı reformu ve tarım: 1876-1908*. N. Ö. Gündoğan ve A. Z. Gündoğan (çev.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Sayın, A. V. [R.1330] (2000). *Tarih-i mâli*. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Tapu Dairesi Başkanlığı (Tapu-Kadastro). (2014). *Tapu sicili uygulamaları*. Ankara: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü.
- Teoman, Ö. ve Bozpinar, C. (2020). XIX. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu ve Japonya'da sanayisizleşme: İpekli imalatı üzerine karşılaştırmalı bir değerlendirme. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 42(1), 157-179. DOI: 10.14780.muiibd.763976
- Teoman, Ö. ve Bozpinar, C. (2021). Osmanlı İmparatorluğu'nda Celali İsyanları: Chayanovyan bakış açısıyla bir değerlendirme. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 21(1), 121-130, <https://doi.org/10.25294/auibfd.869396>
- Terzi, A. T. (2000). *Hazine-i Hassa Nezareti*. İstanbul: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Tural, E. (2006). *II. Meşrutiyet döneminde devletin restorasyonu bağlamında 1909 Teşkilat ve Tenkihat Kanunu* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İzmir.
- Türk Dil Kurumu (TDK). (t.y.). *Güncel Türkçe sözlük*, <https://sozluk.gov.tr/>
- Türk Dil Kurumu (TDK). (1980). *Kentbilim terimleri sözlüğü*, <https://sozluk.gov.tr/>
- Wallerstein, I. (1979). The Ottoman Empire and the Capitalist World-Economy: Some questions for research. *Review*, 2(3), 389-398.
- Wallerstein, I. (2011a). *Dünya-Sistemleri Analizi: Bir giriş*. E. Abadoğlu ve N. Ersoy (çev.). İstanbul: bgst Yayınları.
- Wallerstein, I. (2011b). *Modern Dünya Sistemi III* (2. baskı). L. Boyacı (çev.) İstanbul: Yarın Yayıncılık.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve toplum I*. L. Boyacı (çev.). İstanbul: Yarın Yayıncılık.
- Yeşil, F. (2021). Osmanlı-Rus harplerini (1710-1829) etkileyen faktörler üzerine. *Türk Savaş Çalışmaları Dergisi*, 2(2), 99-116, <https://doi.org/10.52792/tws.988590>
- Yıldırım, M., Kadioğlu, S., Dalkıran A. ve Mercan, F. (ed.). (2009). *Osmanlı'dan günümüze tapu arşivi* (2. baskı). Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Tapu Arşiv Dairesi Başkanlığı.
- Yıldırım, M. ve Kadioğlu, S. (2010). *Defterhâne'den Tapu ve Kadastro'ya: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün tarihçesi*. Ankara:

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
Tapu Arşiv Dairesi Başkanlığı.

Mevzuat

- İslâhât-ı Mâliyye Komisyonu'nun Vezâifine Dâir Olan 1 Ramazan 1327 Tarihli Nizâmname'nin 5'inci Maddesinin Tashîhi Hakkında İrade-i Seniyye (14 Eylül 1325/27 Eylül 1909), *Düstür*, 2, Cilt 1. Dersââdet [İstanbul]: Matbaa-i Osmâniyye, R.1329/1913, 766–767.
- İcra ve İflas Kanunu (Kanun no.2004), *Resmî Gazete*, 19 Haziran 1932, 2128.
- Kanûnnâme-i Arâzî (23 Şevval 1274/6 Haziran 1858), *Düstür*, 1, Cilt 1. İstanbul: Matbaa-i Âmire, R.1289/1873, 165–169.
- Kanûn-ı Esâsî (7 Zi'l-hicce 1293/24 Aralık 1876), *Düstür*, 1, Cilt 4. İstanbul: Matbaa-i Âmire, H.1295/1878, 4–20.
- Mâliyye Nezâreti Hey'etinin Teşkilâtıyla Vezâifini Şâmil Nizâmname (10 Kânûn-ı Sâni 1295/22 Ocak 1880), *Düstür*, 1, Cilt 4. İstanbul: Mahmud Bey Matbaası, R.1299/1883, 674–689.
- Mâliyye Nezâreti İdâre-i Merkeziyyesi Aklâmının Vezâifi Nizâmnamesi (R.1326/1910). *Mâliyye Nezâreti'nin İdâre-i Merkeziyyesi, Aklâmın Vezâifi*. Dersââdet [İstanbul]: Matbaa-i Âmire.
- Mâliyye Nezâretinde Mütetekkil İslâhât-ı Mâliyye Komisyonunun Vezâif ve Sâlahiyyeti Hakkında Nizâmname (R.3 Eylül 1325/16 Eylül 1909), *Düstür*, 2, Cilt 1. Dersââdet [İstanbul]: Matbaa-i Osmâniyye, R.1329/1913, 749–751.
- Mülga Türk Kanunu Medenisi (Kanun no.743), *Resmî Gazete*, 4 Nisan 1926, 339.
- Orman Nizâmnamesi (11 Şevval 1286/13 Ocak 1870), *Düstür*, 1, Cilt 2. Matbaa-i Âmire, R.1289/1873, 404–414.
- Tebaa-yı Ecnebiyenin Emlâke Mutasarrıf Olmaları Hakkında Nizâmname (Gurre-i Cemâziye'l-ülâ/31 Ağustos 1867), *Düstür*, 1, Cilt 1. Matbaa-i Âmire, R.1289/1873, 230–236.
- Türk Medeni Kanunu (Kanun no.4721), *Resmî Gazete*, 8 Aralık 2001, 24607.
- Usûl-i Muhâsebe-i Umûmiyye Kanûnu (28 Cemâziye'l-evvel 1328/6 Haziran 1910), *Düstür*, 2, Cilt 2. Matbaa-i Osmâniyye, R.1330/1914, 300–390.

DİZİN

A

- Ahmed Cevdet Paşa, 27
Ahmet Nâzım Bey, 27
Arâzî Kanûnnâmesi, 11, 12,
13, 16, 36, 54
Asya Üretim Tarzı, 8
Avrupa Dünya-Ekonomi, 5

B

- Baron de Bruck, 24

C

- Charles Laurent, 42, 43, 44,
47, 62, 70
Cibâl-i mübâha, 36, 55

Ç

- çevre ülkeler, 5

D

- Defter-i Hakani, 13
devlet içinde devlet, 20
Devletin hüküm ve tasarruf
altındaki yerler, 6
Dîvân-ı Muhâsebât, 32, 33,
40
Doktor Serviçen Efendi, 27
Düÿûn-ı Umûmiyye, 16, 17,
18, 19, 20, 21, 61, 67
Düÿûn-ı Umûmiyye İdaresi,
16, 17, 18, 19, 20, 21, 61

E

- Edmund Grimani Hornby, 24
Edouard de Lackenbaher, 24
emanet usulü, 11
Emanuel Falkeisen, 35, 67
emlâk-ı hümayûn, 50
Emlâk-i emîriyye, 49

F

- Falkeisen, 4
fiskalizm, 1, 8, 59
Francis de Palezieux
Falconnet, 24

G

- gelenekçilik, 1, 8, 59
Georges Louis Marie Félicien
Jousset de Bellesme, 19

H

- Harir Darü't-talimi, 19
Hazine-i Hassa, 9, 50, 51
Henry Lytton Bulwer, 28
Hüseyin Hüsnü Efendi, 10

I

- II. Abdülhamid, 33, 40, 50
II. Meşrutiyet, 33, 39, 40, 42,
45, 50, 51, 62, 70, 71
Immanuel Maurice
Wallerstein, 5
Islahât-ı Mâliyye Komisyonu,
25, 26

İ

iaşe, 1, 8, 59
İhsâiyât-ı Mâlîyye, 53, 54
 iktisat tarihi, 2, 9, 67
 iltizam usulü, 11
 istibdat, 33, 40

K

Kanûn-ı Esâsî, 33, 72
 Kapitalist Dünya-Ekonomi, 5
 Karekin Deveciyan, 20
 Karl Ludwig von Bruck, 24
 Keçecizâde Fuad Paşa, 27
 Kırım Savaşı, 16, 21, 23, 37,
 40, 61
 Krikor Ağaton Efendi, 27, 66

L

Lord Hobart, 28, 30, 32, 34,
 35, 36, 40, 68, 70

M

ma'zûlîn, 26
 mahlûlât, 12
 Maliye Nezâreti, 9, 22, 30,
 31, 37, 38, 39, 41, 43, 44,
 46, 47, 48, 49, 52, 62
 Marquis de Ploueuç, 25
 me'zûliyyet, 27
 Meclis-i Âli-i Hazâin, 26, 29,
 31, 34, 68
 Meclis-i Vükelâ, 24
 Mehmed Cavid Bey, 39, 45,
 48
 Mehmed Kânî Paşa, 27
 Mehmet Genç, 22
 merkez ülkeler, 5

millî emlak, 2, 3, 6, 21, 37,
 41, 42
 mirî arazi, 10, 13
 Mirès Borçlanması, 28
 Modern Dünya-Sistemleri
 Analizi, 5
 Morgan Hugh Foster, 28, 68
 Mösyö Loran (Laurent), 39
 muhassıl, 11
 muhassıl-ı emval, 11
 Mustafa Naili Paşa, 24
 mültezim, 11, 13
 Mütercim Rüşdü Paşa, 26

O

Osmanlı iktisadi zihniyeti, 2,
 3, 8, 9, 59
 Osmanlı Millî Emlak
 Teşkilatı, 2, 5, 9, 42, 49,
 52, 56, 58, 65
 Osmanlı rasyonelitesi, 2, 60
 Osmanlı reform çağı, 22
 Osmanlı sosyal formasyonu, 5

P

padişah mülkü, 50, 51

R

rakabe, 10
 Reji Şirketi, 21
 Remzi Efendi, 27
 Rûsûm-i Sitte, 17

S

sâhib-i arz, 11, 13
 Sened-i İttifak, 22
 subjektif rasyonellik, 2, 60

T

Tahrir Defterleri, 3
Tanzimat, 10, 11, 22, 41, 63,
69
Tanzimat Fermanı, 10, 23
tefviz, 10, 13
tensik, 47
tımar, 2, 10, 12
Tıngırzâde Ohannes Efendi,
27

Ü

üretim tarzı, 8, 64

Z

zeamet, 11, 13
zihniyet, 1, 5, 8, 9, 67