

# ABDÜLHAMİD REJİMİ, VERGİ TAHSİLDARLIĞI VE SİYASET, 1876-1908\*

Nadir Özbek\*

Bu yazıda temelleri daha önceden atılmış olmakla birlikte İkinci Abdülhamid döneminden itibaren önemli bir hedef olarak ele alınan bir sivil vergi tahsildarlığı teşkilatının kuruluşu incelenecektir. İkinci Mahmut döneminden itibaren Osmanlı idarecileri iltizam sisteminin kaldırılarak bireylerin servet ve gelir düzeylerine göre belirlenecek verginin doğrudan devlet memurları aracılığıyla toplanması yönünde bir çaba içinde olmuşlardır. Bir bakıma 19. yüzyıl vergi tarihine yön vermiş olan bu iki temel kaygının nihai sonucu hiç kuşkusuz bilfiil maliye teşkilatı aracılığıyla toplanan ve vatandaşlık temeli üzerinde tanımlanan bir modern gelir vergisi sistemi olmalıydı.<sup>1</sup> Ancak bütün çabalara rağmen her iki alanda da istenilen hedefe ulaşıldığını söylemek zordur. İltizam sistemi imparator-

---

\* Doç. Dr. Nadir Özbek, Boğaziçi Üniversitesi, Atatürk Enstitüsü.

\* Bu çalışmanın hazırlık aşamasında Boğaziçi Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri İdari Koordinatörlüğü'nün 09Z101P numaralı proje kapsamında desteği olmuştur. Bu kuruma teşekkür ederim.

<sup>1</sup> Osmanlı İmparatorluğu'nda verginin şahsileşmesi ve modern bir gelir vergisinin oluşumuna yönelik tartışmalar için bkz. Nadir Özbek, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Kişisel Gelir Vergisi: 1903-1907 Tarihli *Vergi-i Şahsi* Uygulaması," *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, 10 (2010): 1-45.

luğun son yıllarına kadar varlığını sürdürmüş, aşar vergisi ağırlıklı olarak mültezimler aracılığıyla tahsil edilmiştir. Bununla birlikte an-cemaatin vergi ve tahrire dayanan temettüat ve emlâk vergisi örneklerinde olduğu gibi birtakım önemli vergi kalemlerinin tahsilinde iltizam sistemi ve mültezimler devre dışı bırakılarak bu vergilerin doğrudan tahsili için bir tahsildarlar teşkilatı oluşturulmaya çalışılmıştır. Sivil ve müstakil bir tahsildarlık teşkilatı oluşturulması yönündeki girişimler İkinci Abdülhamid döneminde, özellikle 1878 Berlin Kongresi sonrasında gündeme gelen idarî reformlar çerçevesinde hız kazanmıştır. Abdülhamid döneminin sonlarına doğru bütün eksikliklerine rağmen kapsamlı bir sivil vergi tahsildarlığı teşkilatının oluşturulması yönünde önemli adımların atılmış olduğunu görüyoruz.

19. yüzyıl boyunca vergi sisteminin gelişimi genel hatlarıyla ortaya konulmuş olmakla birlikte vergi tahsilâtı konusu tarihçiler tarafından yeterince incelenmemiştir.<sup>2</sup> Vergi tahsilâtının gündelik hayatın somutluğu içinde, örneğin köy ve mahalle düzeyinde nasıl gerçekleştirildiği konusunda bilgilerimiz sınırlı kalmıştır. Her ne kadar 1840'lı yılların muhasıllık deneyinde ve 1879 sonrasında aşarın emaneten idaresi sisteminde vergi tahsilâtının mültezimler aracılığıyla değil de doğrudan devlet memurları aracılığıyla gerçekleştirilmesinin hedeflendiği tespit edilmiş olsa da, bu tahsilâtın hangi yöntemlerle ve hangi kurumsal yapı içinde gerçekleştirildiği üzerinde durulmamıştır.<sup>3</sup> Oysa vergi tahsilâtı, toplumu oluşturan bireylerle devlet aktörlerinin gündelik hayatın somutluğu içinde yüz yüze geldikleri en dolaysız ilişki anlarını oluşturması bakımından önemli bir toplumsal ve siyasal ilişki niteliği taşımaktadır. Bu nedenle vergi tahsilâtı siyasî rejimlerin meşruiyetlerinin sağlanması bakımından merkezî bir noktada yer alır. Tanzimat'ın ilânından itibaren Anadolu'nun birçok bölgesinde sık sık vergi isyanları çıkmıştır. Vergi adaletsizliği, bir toplumsal sorun olarak, zamanla imparatorluğun farklı bölgelerinde milliyetçi akımların güçlenmesiyle birlikte bu siyasî hareketlerin toplumsal ta-

---

<sup>2</sup> Bkz. Yavuz Cezar, *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi, XVII. Yüzyıldan Tanzimat'a Malî Tarih* (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986). Abdüllatif Şener, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi* (İstanbul: İşaret Yayınları, 1990). Abdüllatif Şener, "Tanzimat ve Meşruiyet'te İktisadi ve Mali Politikalar," *Osmanlı* (Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999) içinde, 548-64. Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi* (İstanbul: Küre Yayınları, 2001).

<sup>3</sup> Aşağıdaki iki çalışma vergi tahsilâtı sistemine değinen sayılı eserler arasında yer almaktadır. Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi* (İstanbul: Küre Yayınları, 2001). Ö. Faruk Bölükbaşı, *Tezyid-i Varidat ve Tenkih-i Masarifat: II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare* (İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2005).

banlarının oluşması ve gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır.<sup>4</sup> Söz konusu siyasî sorunların vergi konusuyla ilişkisinin farkında olan 19. yüzyıl Osmanlı idarecileri, vergi tahsilâtına ilişkin mevzuat, kurum ve pratiklerin ıslahı yönünde çaba sarf etmişlerdir.

Vergi tevzi ve tahsilâtına ilişkin 19. yüzyılın ortalarından itibaren iki temel sorunun Osmanlı bürokrasisinin gündeminde yer aldığını görüyoruz.<sup>5</sup> Bunlardan birincisi verginin mahalli düzeyde paylaştırılması ve tahsili işlemlerinin ahalinin kendisine, daha doğrusu mahalle veya köyün muhtar, imam, papaz gibi muteber kişilerine bırakılmış olmasıyla ilgilidir. İkinci konuyu ise vergi tahsilâtı sırasında yaşanan vergilerin gecikmesi veya ödenmemesi gibi sorunların aşılabilmesi için asâkir-i zabtiye ve jandarma gibi kolluk kuvvetlerine başvurulmak durumunda kalınmasıyla ilgilidir.<sup>6</sup> 1840'lı yılların ortalarından itibaren Osmanlı idarecileri vergi toplanmasında yaşanan sorunlar nedeniyle kolluk kuvvetlerini bilfiil vergi tahsilâtında görevlendirmek durumunda kalmıştır. Her iki sorun da kuşkusuz mahallî düzeyde gelişmiş ve güçlü bir maliye teşkilatının oluşturulamamış olmasından kaynaklanmaktadır.

1861 tarihli maliyeye ilgili nizamnâmeler Osmanlı İmparatorluğu'nda vergi tahsilâtının nasıl bir çerçeve içinde yürütüldüğünü açıklıkla ortaya koymaktadır. Bu nizamnâmeler verginin mahalle ve köy düzeyinde paylaştırılması işinde doğrudan muhtar veya mahallenin ileri gelen kimselelerini görevlendirmiştir.<sup>7</sup> Söz konusu şahıslara sorumlu buldukları bölgelerde mevcut bulunan haneler ile sahiplerinin isimlerini kapsayan defterler hazırlamak ve her bir hane veya şahsa düşen vergi miktarını kaydetmek görevi de verilmiştir. Bir başka nizamnâmede gene "mahalle ve karyelerde emval-i devletin birinci derecede vasıta-i tahsilinin her sınıf ahalinin muhtarları" olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.<sup>8</sup> Burada sözü edi-

---

<sup>4</sup> Bkz. Halil İnalçık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler," *Osmanlı İmparatorluğu: Toplum ve Ekonomi* (İstanbul: Eren, 1993) içinde, 361-83. Ahmet Uzun, *Tanzimat ve Sosyal Direnişler* (İstanbul: Eren Yayınları, 2002). Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi* (İstanbul: Küre Yayınları, 2001). Nadir Özbek, "'Anadolu Islahatı,'" "Ermeni Sorunu" ve Vergi Tahsildarlığı, 1895-1908," *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, 9 (2009): 59-85. Nadir Özbek, "İkinci Meşrutiyeti Hazırlayan Koşullar: Rumeli'de Vergi Tahsilatı ve Jandarma," *Toplumsal Tarih*, 183 (2009): 46-50.

<sup>5</sup> 'Tevzi', dağıtma, dağıtılma; herkese payını dağıtma, üleştirme anlamına gelmektedir.

<sup>6</sup> Yazının devam eden kısımlarında "asâkir-i zabtiye" yerine basitçe "zabtiye" terimi kullanılmaktadır.

<sup>7</sup> "Eyalat ve Elviyede Kurâ ve Mahallatın Muayyen Olan Vergilerinin Beynelahali Tevzii Hakkında İcrası Lazım Gelen Muamelata Dair Nizamname," *Düstür 1. Tertip*, c.1, s. 279-83 [1277.07.15/15 Kanunisani 1276/27 Ocak 1861]

<sup>8</sup> "Umûr-ı Maliyeye Dair Nizamname," *Düstür 1. Tertip*, c.2, s.4-21 [1277.07.15/27 Ocak 1861]

len vergiler aşar dışında kalan vergiler (an-cemaatin vergi, vergi-i mahsusa veya basitçe vergi) ile bedel-i askerî gibi kalemleri kapsamaktadır. Emlak tahrirlerinin yaygınlaşmasıyla birlikte söz konusu vergi kalemleri arasına emlak vergisi gibi tahrire tâbi vergiler de dâhil olmuştur. 1861 yılı itibariyle söz konusu vergi kalemlerinin tahsili için Maliye Nezareti'ne bağlı, mahalle ve köylere kadar uzanan bir vergi tahsildarlığı teşkilatının bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu koşullarda verginin paylaşılması ve tahsilâtı kolektif bir nitelik taşımaya devam etmiştir. İlgili nizamnâmede bu durum şu sözlerle ifade bulmuştur: “Efrad-ı ahalinin ayrı ayrı hisse-i tekâlifleri muayyen ise de hükümet-i seniyye hisse-i umumiyesini mahalle ve karyeden talep eder.”<sup>9</sup> Muhtarların vergi tahsilâtında yeterli olamadığı durumlarda zaptiye ve jandarma gibi kolluk kuvvetlerinin, hattâ zaman zaman düzenli ordu birliklerinin devreye sokulması kaçınılmaz olmuştur. Bu tarz bir vergi rejimi ve tahsilât sisteminde devletin tek tek bireylerle birer vatandaş olarak “yüz yüze” bir ilişki kurmasının mümkün olamayacağı açıktır.

Ancak verginin mahalle ve köy ileri gelenleri tarafından her ne kadar “hoşnud-i umumi” ile paylaşırılmış olması bekleniyor olsa da pratikte durumun böyle olmayabileceği ve sonuçta tahsilâtın her ahalinin mutlak rızası çerçevesinde gerçekleşmemesi muhtemeldir. Osmanlı 19. yüzyılında yukarıda da değindiğimiz gibi vergi isyanları neredeyse toplumsal hayatın sıradan olayları arasına girmiş ve vergi tahsili sırasında yerel kolluk kuvvetlerine başvurulması, hattâ verginin bu kuvvetler aracılığıyla tahsili norm haline dönüşmüştür. Neticede zaptiyenin vergi tahsilâtında devreye sokulması olağanüstü koşullarda başvuru bir yöntem olmaktan çok 19. yüzyıl ortaları itibariyle hukukî mevzuatlarda da yer edinmiş standart bir uygulama ve Osmanlı vergi rejiminin aslî bir unsuru niteliği taşımıştır. Örneğin 1869 tarihli bir nizamnâme zaptiyenin görevlerini iki başlık altında toplamıştır. Bunlardan birincisi “buldukları memleketin ve ahalsinin hıfz-ı emniyet ve rahatını sağlamak” iken, diğeri “emval-i devletin umur-ı hıfzısıyla ve tahsiliyesinde hükümet-i mahalliyenin tâyin edeceği yolda hizmet edilmesidir.” 19. yüzyıl Osmanlı vergi tarihinin en onulmaz yaralarından birisi tam da vergi tahsilâtı içinde zaptiyenin vazgeçilmez bir unsur haline gelmesi olmuş ve tahsilât sırasında yaşanan istismarlar, huzursuzluklar, küçük çaplı kalkışmalar ve hattâ isyanlar birçok bölge için günlük hayatın sıradan bir parçasına dönüşmüştür.

Tahsilât, gerek aşar gibi ihaleyle idare edilen vergilerde mültezimler ve yerel temsilcileri aracılığıyla, gerekse komşuca alınan an-cemaatin

<sup>9</sup> A.g.e.

vergilerde olduğu gibi muhtar, imam, papaz gibi şahıslar tarafından gerçekleştirildiği sürece tahsilât sırasında yaşanan adaletsizliklerin sorumlusu olarak bizzat devletin veya padişahın görülmesi zorlaşmıştır. Böylece padişah veya merkezî hükümetin adalet dağıtıcı rolünü veya adaletin teminatı olma iddiasını bir meşruiyet söylemi içinde sürdürmeleri mümkün olabilmıştır. Ancak vergi tahsili işinde zaptiyenin görevlendirilmesi durumunda bu meşruiyeti sağlamanın zorlaşacağı açıktır. Vergiye bağlı şikâyetlerin ve toplumsal huzursuzlukların özellikle artması sonucu Osmanlı yöneticileri daha 1860'lı yılların başlarından itibaren zaptiyenin vergi tahsili işine karıştırılmaması ve tahsilât için ayrıca sivil bir vergi tahsildarlığı teşkilatı oluşturulması yönünde girişimlerde bulunmuştur.

Öncüleri Abdülaziz ve hattâ Abdülmecid döneminin sonlarına kadar uzatılabilecek bu girişimler özellikle İkinci Abdülhamid döneminde kalıcı bir biçimde yönetimin gündemine oturmuştur. Bu dönemde önce Rumeli'de ve doğu vilâyetlerinde uygulanmaya başlanan ancak kısa sürede imparatorluk çapına yaygınlaştırılan idarî reformların bir parçası olarak sivil bir vergi tahsildarlığı teşkilatının oluşturulması yönünde önemli bir çaba sarf edilmiştir. Aşağıda ilk olarak İkinci Abdülhamid dönemi öncesinde gündeme gelen bu doğrultudaki girişimlere kısaca değinilecektir. İkinci olarak 1879 sonrası döneme ait vergi tahsildarlığına ilişkin bir dizi mevzuatın içeriği ayrıntılarıyla incelenecektir. Üçüncü bölümde ise özellikle 1895 senesi Sason olayları ardından daha da önem kazanan vergi tahsilâtı işlemlerinin sivilleştirilmesi çabasına ilişkin uygulamadaki somut durum Anadolu, Rumeli ve Suriye vilâyetleri için ayrı ayrı ele alınacaktır. Sonuç bölümünde ise Abdülhamid rejimi ve vergi sistemi ile vergi tahsildarlığı teşkilatına ilişkin genel değerlendirmeler yapılacaktır.

## SİVİL VERGİ TAHSİLDARLIĞI TEŞKİLATI OLUŞTURULMASINA YÖNELİK İLK GİRİŞİMLER, 1860-1879

Tahsil işlemlerinin zaptiyeden alınarak yeni oluşturulacak tahsildarlık teşkilatına aktarılması yönündeki girişimlerin öncelikle Niş, Vidin, Silistre ve Edime gibi Rumeli eyalet ve sancaklarında gündeme geldiğini görüyoruz. Bunda hiç şüphesiz söz konusu vilâyetlerin siyasal ve toplumsal sorunlarla kaynaklı bir kazan olmasının payı bulunmaktadır. Osmanlı yönetimleri Balkanlar'daki toplumsal huzursuzluklara ayrı bir önem vermiş, sorunların tespiti ve giderilmesi için birçok defa Rumeli'ye özel teftiş

heyetleri göndermiş ve kapsamlı bir idarî ve sosyal reform niteliği taşıyan yeni vilâyet teşkilatını ilk olarak bu bölgede uygulamaya koymuştur.<sup>10</sup>

Rumeli vilâyetlerinde vergi tahsilâtında zaptiye alaylarının devreye sokulmak durumunda kalınması kuşkusuz ahalinin üzerindeki baskıların iyice artmasına ve siyasal tepkilerin yoğunlaşmasına yol açmıştır. Asayişin sağlanmasının yanısıra vergi tahsilâtını da zaptiyenin görevleri arasında sayan mevzuat yürürlükte olduğu ve maliyeye bağlı sivil bir vergi tahsildarlığı teşkilatı bulunmadığı sürece tahsilâtın kolluk kuvvetlerine başvurmadan gerçekleşmesi mümkün olamamıştır. Yerel koşulların farkında olan Osmanlı valileri merkeze zaptiyenin söz konusu iki görevi de gereği gibi yerine getiremediği, zaptiye kuvvetlerinin belli bir kısmının vergi tahsiline ayrıldığı takdirde, asayişin temininde sorunlar yaşanmaya başlandığı yönünde raporlar göndermişlerdir.

1863 itibariyle Niş eyaletindeki gelişmeler, sorunun genel yapısı ve çözüm girişimleri hakkında bir fikir verecek niteliktedir. Zaptiye baskısına ilişkin şikâyetlerin iyice yoğunlaştığı Niş eyaletinde öncelikle zaptiye alayından bir süvari bölüğünün lağvedilerek söz konusu bölüğün tahsisatı kullanılarak uygun maaşla ve “polis” sıfatıyla bir tahsildarlık teşkilatının oluşturulması öngörülmüştür.<sup>11</sup> Bu doğrultuda Seraskerlik görüşü alınmış ve konu Meclis-i Vâlâ’da görüşüldükten sonra Niş ve civar eyaletlere 23 Haziran 1863 tarihli bir emirname gönderilmiştir. Ancak bölgeden gelen raporlar sorunun çözümünün İstanbul’da zannedildiği kadar kolay olmadığını ortaya koymaktadır. Eyalet valileri yeni oluşturulacak tahsildarlar teşkilatına tahsisat ve eleman sağlamak üzere zaptiye bölüklerindeki nefer sayısının azaltılmasına çoğunlukla karşı çıkmışlardır.

Silistre eyalet valisi Arif Paşa’nın söz konusu emirname üzerine Sadaret’le girişmiş olduğu uzun yazışmalar gerek Silistre’de gerekse civar eyalet ve sancaklarda zaptiye teşkilatının durumu ve yeni tahsildarlık sisteminin uygulanması hakkında ayrıntılı bilgi içermektedir.<sup>12</sup> Paşa öncelikle 17 Şubat 1861 tarihli Sadaret talimatnamesiyle Silistre’de zaptiye mevcudunun 1.565’e indirilmiş bulunduğunu belirtmekte ve eyaletin büyüklüğü dikkate alındığında bu miktar bir kuvvetle asayişin sağlanmasının mümkün olmadığını ifade etmektedir. Silistre eyaletinin zaptiye mevcudu daha sonra tekrar azaltılmış ve 336’sı süvari ve 505’i piyade olmak üzere 841’e indirilmiştir. Arif Paşa’nın verdiği bilgilere göre Silistre Vidin’in

<sup>10</sup> Bu teftişlerden en önemlisi olan Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa’nın bizzat başkanlık ettiği teftişin ayrıntıları için bkz. Yonca Köksal ve Davut Erkan, der., *Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa’nın Rumeli Teftişi* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayinevi, 2007).

<sup>11</sup> BOA, A.MKT.MHM, 262/100, 1279.11.21 (10 Mayıs 1863).

<sup>12</sup> BOA, A.MKT.MHM, 277/15, 1280.04.03 (17 Eylül 1863).

dört, Niş'in iki ve Üsküp'ün üç katı büyüklükte ve 1.704 köyü kapsayan büyük bir eyalettir. Bununla birlikte Vidin'in 800, Niş ve Üsküp'ün bin beşer yüz mevcutlu zaptiye birlikleri varken, Silistre iki yıldır sekiz yüz küsur mevcutla yetinmek durumunda kalmakta, oysa civar eyaletlerdeki oran uygulanmış olsa nefer sayısının 2.500'e yükseltilmesi gerekmektedir. Arif Paşa böylesine küçük bir kuvvetle eyalette asayişin sağlanabilmiş olmasının başlı başına bir başarı olduğunu belirtmekle birlikte, eşkiya takibi gibi hizmetlerde zaman zaman sorun yaşandığını ve bu gibi durumlarda ihtiyat askerlerine başvurmak durumunda kaldığını ifade etmiştir. Eyalet zaptiye kuvvetinin acınacak bir durumda olduğunu rakamlarla ayrıntılı bir şekilde ifade eden vali, diğer eyaletlerde olduğu gibi bir miktar süvari ve piyadenin zaptiyeden ayrılmasıyla eyalette tahsildar teşkilatının oluşturulmasının mümkün olmadığını belirtmiştir.

Arif Paşa 1863 tarihli sadaret emirnamesinde gündeme getirilen "polis usulünün" ancak Silistre zaptiye mevcudunun diğer eyaletlerde olduğu gibi uygun bir miktara yükseltilmesinin ardından uygulanabileceğini belirtmektedir. Vali 10 Ağustos 1863 tarihli raporuna sadareten bir cevap alamamış ve bunun üzerine 30 Ağustos tarihinde bir an önce cevap verilmesi için sadarete tekrar bir yazı göndermiştir. Bu baskılar sonucu sadarete yapılan değerlendirmenin ardından Silistre eyaletine yazılan yazıda "umur-ı zabita ile hizmet-i tahsiliyenin" iki ayrı iş olduğu tekrar vurgulanmış ve mümkün olduğu takdirde zaptiye mevcudundan bir miktar neferin ayrılması ve bunun mümkün olmadığı durumda yeni bir heyet teşkil olunup tahsildarlık işinin bu heyete gördürülmesi gerektiği bildirilmiştir.

Arif Paşa'nın Silistre eyaletine ilişkin raporu 1860'lı yıllar itibariyle imparatorluğun temel iç güvenlik teşkilatı olan zaptiyenin sınırlı bir gücü temsil ettiğini açıkça ortaya koymaktadır.<sup>13</sup> Silistre gibi 1.700'ün üzerinde köyün bağlı bulunduğu bir eyalette iç güvenlik 800 mevcutlu bir zaptiye birliğiyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Gerek Arif Paşa gerekse halefi valiler zaptiye mevcudunun artırılması yönünde sadaretle defalarca yazışmış olmalarına rağmen merkezden çoğunlukla "şimdilik eldeki kuvvetle idare edilmesi" yönünde talimat alınmıştır. Ayrıca yeni oluşturulacak tahsildarlık teşkilatında zaptiyeden lağvedilecek süvari neferlerinin kullanılması önerilmiştir. Merkezin bu ısrarında bütçeye ek bir yük bindirilme-

<sup>13</sup> Asâkir-i zaptiye konusunda bkz. Nadir Özbek, "Policing the Countryside: Gendarmes of the Late-Nineteenth-Century Ottoman Empire (1876-1908)," *International Journal of Middle East Studies* 40, 1 (2008): 47-67. Nadir Özbek, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Güvenlik, Siyaset ve Devlet, 1876-1909," *Türklük Araştırmaları Dergisi*, 16 (2004): 59-95. Ali Sönmez, "Zaptiye Teşkilâtının Kuruluşu ve Gelişimi" (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, 2005).

mesi kaygısı belirleyici olmakla birlikte eyalette tahsildar olarak istihdam edilecek okur, yazar ve güvenilir şahıs bulmanın zorluğu da ayrıca belirtilmiştir.

Eyalet valileri zaptiye mevcudunun artırılması isteklerine merkezin olumlu yaklaşmaması üzerine, sorunu, mevcut zaptiye neferlerinin kullanımında tasarrufa giderek çözmeye çalışmışlardır. Örneğin 1863 yılında vergilerde bakaya olmadığı için köylere vergi tahsili için zaptiye gönderilmesine gerek kalmamış, köylerde toplanan vergiler 1861 tarihli vergi tahsil mevzuatıyla da uyumlu olarak muhtarlar tarafından kaza merkezlerine getirilip mal sandıklarına teslim edilmiştir. Neticede malî olanaksızlıklara ve zaptiye teşkilatının sınırlı ölçeğine rağmen merkezî hükümetin “umur-ı zabita ile hizmet-i tahsiliyenin yekdiğerine katiyen karıştırılmaması gerektiği” yönündeki kararı hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

1864 tarihli Vilâyet Nizamnâmesi, imparatorluğun iç güvenlik teşkilatının yeniden yapılandırılmasını öngörmüş ve bu arada vergi tahsil işlemlerinin de ıslahı gündeme gelmiştir. Bu çerçevede öncelikle zaptiyenin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevlerin ayrıştırılması kararlaştırılmıştır. Belgelerin diliyle ifade etmek gerekirse “vilâyetlerde bulunan zaptiyenin teşkilat-ı cedidenin icap ettirdiği ıslahat cümlesinden olarak teftiş ve tahsil ve zabita işlerinde olunmak üzere üç sınıfa taksimi” öngörülmüştür. Bu doğrultuda yeni vilâyet usulünün uygulandığı yerlerde öncelikle zaptiyenin jandarma usulünde yeniden yapılandırılması, “tahsildarlar sınıfının tanzim ve icrası” ve “polis usulüne lâzım olan işleri rüyet ve icra etmek” üzere bir “heyet-i teftişiyenin” oluşturulması işine girişilmiştir.<sup>14</sup> Ancak polis, tahsildarlık ve jandarma şeklinde üç ayrı işlevin ayrıştırılması yönünde bir irade oluşmakla birlikte, söz konusu birimlerin yeni ve müstakil teşkilatlar şeklinde değil zaptiyenin alt birimleri olarak kurulduğunun altı çizilmelidir.

Bu yöndeki girişimleri Ahmet Cevdet Paşa'nın yeni vilâyet yapılanmasını uygulamaya koymak üzere Halep valiliği görevinde bulunduğu sıradaki icraatlarından takip etmek mümkündür.<sup>15</sup> Cevdet Paşa sadarete göndermiş olduğu 21 Temmuz 1866 tarihli tezkeresinde Halep vilâyetinde oluşturulan tahsildarlar teşkilatı hakkında ayrıntılı bilgi vermektedir. Cevdet Paşa hukukçu olmasının getirdiği hassasiyetle tahsildarlar sınıfına ilişkin bir de dokuz maddelik bir nizamnâme hazırlamış ve 16 Temmuz tarihiyle matbu olarak bastırdığı bu nizamnâmeyi söz konusu tezkerenin

<sup>14</sup> Bu tarihten itibaren Osmanlı belgelerinde kolluk kuvvetleri için jandarma ve zaptiye tâbirleri birlikte kullanılmıştır.

<sup>15</sup> BOA, İ.MVL, 559/25160, 1283.05.09 (19 Eylül 1866). BOA, İ.MVL, 560/25166, 1283.05.09 (19 Eylül 1866). Bu iki belgenin evrakları karışmış.



eki olarak sadarete sunmuştur. Cevdet Paşa'nın hazırlamış olduğu nizam-nâme Meclis-i Vâlâ Kavanin Dairesi'nde görüşülerek 13 Eylül 1866 tarihiyle olumlu görüş içeren bir mazbata hazırlanmış ve 20 Eylül 1866 tarihiyle yürürlüğe girmiştir.

Nizamnâmeğe göre tahsildarlar sancak baş-tahsildarı, kaza baş-tahsildarı ve piyade ve süvari tahsildarları olmak üzere üç sınıfa ayrılmıştır. Bunların maaşları birinci sınıf 500, ikinci sınıf 400, süvariler 300 ve piyadeler 230 kuruş olacak şekilde belirlenmiştir. Tahsildarlar, kullanacakları elbise ve silah gibi teçhizat ile binek hayvanlarını kendi ceplerinden karşılayacaklardır. Tahsildarlığa yirmi yaşından büyük, sağlam vücutlu, hükümet işinde istihdama uygun liyâkate sahip ve mutlaka Türkçe yazıp defter tutmasını bilen Osmanlı tebaasından İslâm ve Hıristiyan kişilerden mahallince münasip görülenler seçilecektir. Nizamnâmelerde yer alan önemli bir nokta vergi tahsildarlarının tamamının liva kaymakamının emri altında bulunmasının öngörülmesidir. Mahalle ve köylerde vergi bilfiil piyade ve süvari tahsildarları tarafından tahsil edilecektir. Nizamnâmenin altıncı maddesinde tanımlandığı şekliyle her kazanın bünyesinde barındırdığı köyler, süvari ve piyade tahsildarlarının miktarına göre üç veya daha fazla kola ayrılacaktır. Her bir tahsildarın memur olduğu kolda kaç köy veya mahalle var ise her birinin vergi, iane ve diğer gelirleri taksitleriyle beraber matbu defterlere kaydedilecektir.

Cevdet Paşa'nın padişah iradesi alınmadan söz konusu nizamnâmeği uygulamaya koymuş olduğu anlaşılıyor. Paşanın ifadesine göre tahsildarlık uygulamasına öncelikle zaptiyesi jandarma usulünde tertip edilmiş olan merkez sancağında başlanmış ve masraflarının jandarma alayı bütçesinden karşılanması öngörülmüştür. Zaptiyesi jandarma usulünde tertip edilmeyen sancaklarda ise gene beklenilmeden zaptiye bütçesinden bir miktar kesinti yapılarak tahsildarlık teşkilatı hayata geçirilmiştir.

Zaptiye teşkilatının yeniden yapılandırılması yönündeki idari reformun bir diğer halkasını kasaba ve şehir merkezlerine yönelik "heyet-i teftiş" ismiyle bir polis teşkilatının kurulması oluşturmuştur. Cevdet Paşa yine bu amaçla 13 maddelik bir nizamnâme hazırlayıp 28 Temmuz 1866 tarihiyle Halep vilâyet matbaasında bastırarak sadarete göndermiştir. Bu nizamnâmede açıkça ifade bulunduğu şekliyle teftiş memurluğu modern bir kentsel polis kuvveti olarak düşünülmüştür. Ancak beledi zabıta vazifeleri de teftiş memurluğunun görevleri arasında yer almıştır. Teftiş memurluğuna seçilecek kişilerin yirmi ilâ elli yaş arasında olması, bir cinayet suçundan sabıkalı bulunmaması, devlet işinde istihdama elverişli liyakatte ve zaptiye neferlerine kumanda edecek, sözü dinlenir nitelikte kişiler olmaları gerekmektedir. Teftiş memurlarının seçiminde Türkçe okur-

yazar olmaları, okumayı bildiği halde yazmayı bilmeyenler için de Türkçe ile beraber Arapça, Kürtçe, Fransızca, İtalyanca veya İngilizce gibi dillerden bir lisan daha bilmeleri tercih nedenidir. Teftiş memurları da tahsildarlar gibi üç sınıfa ayrılmış ve maaşları sırasıyla 500, 350, 250 kuruş olarak belirlenmiştir. Cevdet Paşa teftiş memurları teşkilinin bütçeye yeni bir yük getirmemesi için bütçesinin Halep sancağında jandarma alay tahsisatından, diğer sancaklarda ise zaptiye tahsisatından karşılanmasını önermiştir.

Cevdet Paşa'nın yukarıda özetlediğimiz Halep vilâyetinde teşkilatı cedide usulünü hayata geçirmeye yönelik çabaları zaptiyenin farklılaşan işlevlerine göre üç temel sınıfa ayrılmasını öngörmekteydi. Bu ıslahat girişimleri öncesinde polis, jandarma ve vergi tahsilâtı işlevlerinin bir bütün olarak zaptiye üzerinde olduğu, yukarıda değindiğimiz 1863 tarihli Rumeli eyaletlerine ilişkin belgelerden de anlaşılmaktadır. Sadaret'le Silistre valisi Arif Paşa arasındaki yazışmalardan da anlaşıldığı üzere vergi tahsilâtı işinin zaptiyeden alınması meselesi Osmanlı yönetiminin daha o tarihler itibariyle çoktan kronik bir sorunu haline gelmiş bulunmaktaydı. 1864 sonrasında yeni vilâyet uygulamasına geçilmesiyle birlikte bu doğrultuda köklü bir adım atılmaya çalışıldığını ve bu noktada Cevdet Paşa'nın gerek fiili denemeleri gerekse elde ettiği tecrübeler çerçevesinde gündeme getirmiş olduğu kanunlaştırma çabaları dikkat çekicidir. Ancak bütün bu çabaların sonuca ulaşmasının malî imkânlarla sınırlı olduğu gerek 1863 tarihli Silistre eyaleti gerekse 1866 tarihli Halep vilâyeti örneğinde açıkça ortaya çıkmaktadır.

Cevdet Paşa'nın Halep vilâyetindeki denemeleri ardından vergi tahsilâtı işlemleri ve tahsildarlık teşkilatının imparatorluk çapında bir düzene konulması için bir dizi nizamnâme ve talimatnâme hazırlanmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak Cevdet Paşa'nın Halep vilâyetindeki tecrübesinden beş yıl sonra 26 Nisan 1871 tarihiyle ve "Emval-i Miriye Tahsilâtı İçin İstihdam Olunacak Tahsildarların Sıfat ve Hareketleri ve Vezaif-i Memuriyetleri Hakkında Talimat" başlığıyla dokuz maddelik bir talimatname hazırlanmıştır.<sup>16</sup> Bu talimatname ufak düzeltmeler dışında Cevdet Paşa'nın 1866 yılında Halep vilâyeti için hazırladığı nizamnâmenin bir kopyası niteliğindedir ve Halep için düşünülen uygulamanın genelleştirilmek istendiğine işaret etmektedir. Ancak nizamnâmenin birinci maddesine eklenen bir notta "karar-ı ahir hükmünce tahsilât için mahsus-ı memur istih-

<sup>16</sup> "Emval-i Miriye Tahsilâtı İçin İstihdam Olunacak Tahsildarların Sıfat ve Hareketleri ve Vezaif-i Memuriyetleri Hakkında Talimattır," *Düstür 1. Terüp*, c.2, s.58-60 [1288.02.05/26 Nisan 1871]

damından sarf-ı nazar kılınmış” olduğu ve tahsildarlık vazifesinin “asâkir-i zaptiyyeye ilâve-i memuriyet” edildiği belirtilmektedir. 1871 tarihi itibarıyla vergi tahsili işlemlerinde yine eski uygulamanın devam ettirildiği, bu nottan açıkça anlaşılmaktadır. Ancak bu talimat gene de “tahsildarlık vazifesinin” zaptiyyenin vazife-i asliyesi olarak tanımlanabilecek asayişin sağlanması vazifesinden ayrıştırılması yönünde bir çabayı ortaya koyması bakımından önemlidir.

1 Mayıs 1875 tarihini taşıyan 15 maddelik bir sonraki talimat, tahsil-i emval işlerinin umur-ı zabıttan ayrılması yönündeki iradeyi daha belirgin bir şekilde gündeme getirmekte ve bu çerçevede “tahsilât yoklamacıları” sıfatını taşıyan yeni bir memuriyet tanımlamaktadır.<sup>17</sup> Talimat, her kazada lüzumuna göre süvari olarak birer veya ikişer, vilâyet, mutasarrıflık ve kaymakamlık merkezi olan şehir ve kasabalarda ise bunlara ilâve olarak birer piyade yoklamacı istihdam edilmesini öngörmektedir. Yoklamacıların, kaza idare meclisleri tarafından her “sınıf-ı tebaa-i devlet-i aliyyeden” okuryazar ve hesap bilir kimseler arasından seçilmesi öngörülmüştür. Talimatta belirginleştirilen bir başka önemli nokta tahsilât yoklamacılarının maliye nezaretinin mahallî birimlerine bağlı kılınmış olmasıdır. Tahsilât yoklamacıları kazalarda mal müdürlerinin, livalarda muhasebecilerin ve vilâyetlerde defterdarların idaresi altında bulunacaklardır. Yoklamacılar vergileri toplamakla yükümlü köy ve mahalle muhtarlarının hesaplarını denetlemek, ödenmeyen vergi taksiti varsa ödenmesini sağlamak ve zimmetine para geçiren muhtarlar söz konusu olduğunda durumu öncelikle nahiye meclisine götürmek, burada bir sonuç alınamadığı takdirde kaza merkezine bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır. Bu talimatta açıkça ifade edildiği ve yeni oluşturulan memuriyete uygun görülen isimle de uyumlu olduğu üzere tahsilât yoklamacıları bilfiil vergiyi toplamakla değil, verginin kabzımallar yani muhtarlar tarafından zamanında toplanmasını sağlamakla görevlidirler. Bu talimatla köy ve mahallelerde taksiti geciken veya toplanamayan vergilerin toplanması işine zaptiyyenin karıştırılmaması hedeflenmiştir. Bir diğer hedef ise her bir mahalle ve köyde “kabzımal” sıfatıyla vergi tahsili işlemlerini bilfiil yürütecek birer görevlinin bulundurulmasıdır. Ancak gerek söz konusu tarihte gerekse daha sonraki dönemlerde muhtarlardan ayrı olarak kabzımal sıfatıyla yeni görevlilerin istihdam edilmesi mümkün olamamıştır.

1864 vilâyet nizamnâmesinden 1878 Berlin Kongresi’ne kadar uzanan evrede zaptiyyenin ıslahı ve ayrı bir tahsildarlık teşkilatının oluşturulması

<sup>17</sup> “Tahsil-i Emval-i Miriye Hakkında Talimat,” *Düstür I. Tertip*, c.3, s.269-71 [1292.03.25/1 Mayıs 1875]

yönünde istikrarlı bir gelişme kaydedilemediği anlaşılıyor. İslahat konusundaki niyet, nizamnâmelerde somut ifadesini bulmuş olmakla birlikte, uygulamada bir ilerlemenin kaydedilememiş olmasında yeni oluşturulacak tahsildarlık sınıfı için ayrı bir bütçenin ayrılamamış olmasının etkili olduğu açıktır. Bu koşullarda Silistre ve Halep'te olduğu gibi genellikle var olan zaptiye bütçelerinden bir miktar tasarrufla iş görülmeye çalışılmış veya birçok durumda zaptiye neferlerinin bir kısmının ayrılıp tahsildar olarak isimlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Ancak bu uygulama asayişin sağlanması alanında bile sayıca yeterli görülmeyen kolluk kuvvetlerinin daha da zayıflaması sonucunu doğurmuştur. Bu koşullarda 24 Nisan 1872 tarihli bir belgeyle tahsildarlık sınıfının lağvı yönünde bir kararın alındığını görüyoruz.<sup>18</sup> 19 Şubat 1873 tarihiyle sadareten maliye nezaretine gönderilen bir yazıda, vilâyetlere, tahsildarlarla teftiş memurlarının istihdamından vazgeçilmesi yönünde tebligat yapılması emri verilmiştir.<sup>19</sup> 1875 yılında ise Zaptiye Müşiriyeti'nin vilâyetlere zaptiyelerin tahsildarlık ve benzeri sınıflarda istihdam edilip edilmediğinin bildirilmesi yönünde bir tamim gönderdiği anlaşılıyor.

Bu tamime 26 Şubat 1875 tarihinde Trablusgarp'tan gönderilen cevapta vilâyette tahsildar neferlerinin tahsildar, mübaşir ve gardiyan olarak görevlendirilmediği bildirilmiştir.<sup>20</sup> Bağdat vilâyetinden 3 Nisan 1876 tarihiyle gönderilen telgrafta ise vilâyetin teşkili sırasında zaptiye neferlerinin sınıflara ayrıldığı ifade edilmektedir. Bağdat vilâyetinde zaman içinde nefer sayısında bir miktar tensikata gidilmiş olmakla birlikte halihazırda tahsildarlıkta 22, meclis ve devair hademeliğinde 12, gardiyanlık ve hapisane kitabetinde 61 nefer ve ayrıca zaptiyelerden tahsildarlıkta 35, meclis hademeliğinde 93 ve gardiyanlıkta 66 nefer olmak üzere toplam 289 neferin istihdam edilmiş olduğu bildirilmektedir.<sup>21</sup>

Yukarıdaki örneklerden anlaşıldığı üzere 1879'a kadar uzanan evrede vergi tahsildarlığı sisteminin imparatorluğun her bir köşesinde aynı çerçevede içinde uygulanabildiğini söylemek zordur. Bu dönemde bir yandan yeni oluşturulan tahsildarlık teşkilatının lağvı yönünde kararlara rastlanırken, diğer yandan bazı vilâyetlerde yeniden tahsildarlık istihdamına girildiğini tespit ediyoruz. Örneğin 18 Şubat 1873 tarihli bir yazıdan Şam'da tekâlif-i miriye toplamak için tahsildarların istihdam edildiği anlaşılıyor.<sup>22</sup> Gene 24 Haziran 1875 tarihli bir belgeden vergi tahsili için 40 adet

<sup>18</sup> BOA, İ.DH, 649/45154, 1289.02.15 (24 Nisan 1872).

<sup>19</sup> BOA, A.MKT.MHM, 447/78, 1289.12.21 (19 Şubat 1873).

<sup>20</sup> BOA, ZB, 10/5, 1292.01.20 (26 Şubat 1875).

<sup>21</sup> BOA, ZB, 10/8, 1292.02.05 (13 Mart 1875).

<sup>22</sup> BOA, A.MKT.MHM, 447/65, 1289.12.20 (18 Şubat 1873).

tahsildarın istihdamının gündeme gelmiş olduğunu öğreniyoruz.<sup>23</sup> Bütün bu dağınık gayretlere ve nizamnâmelerde ifade bulan niyetlere rağmen söz konusu dönemde zaptiye ve jandarmadan ayrı müstakil, sivil bir tahsildarlık teşkilatının oluşturulamadığını söyleyebiliriz.

Vergi tahsili işinin zaptiyeye havale edilmiş olması meselesi İkinci Abdülhamid döneminde takip eden bölümlerde ayrıntılarıyla göreceğimiz üzere imparatorluğun gittikçe karmaşıklaşan iç ve dış siyaset koşullarında içinden çıkılmaz bir hal alacaktır. Aşağıda ilk olarak Abdülhamid döneminde vergi tahsilâtını bir düzene sokmak üzere gündeme getirilen nizamnâmeler incelenecektir. Ardından kritik bir dönem olan 1895 sonrasında zaptiyeden ayrı sivil bir vergi tahsildarlığı teşkilatının imparatorluğun farklı bölgelerinde hayata geçirilmesi yönündeki somut çabalar ve bu süreçte yaşanan sorunlar ele alınacaktır.

## TAHSİL-İ EMVAL NİZAMNÂMELERİ, 1879-1908

93 Harbi ve 1878 Berlin Kongresi sonrasında olağanüstü koşullarında İkinci Abdülhamid rejiminin karşı karşıya kaldığı sorunlardan belki de en önemlisini maliyenin içinde bulunduğu çıkmaz oluşturmuştur. Malî sorunlar Muharrem Karamamesi'ne giden süreçte iyice katmerleşmiş ve moratoryuma başvurmak durumunda kalmıştır. 1890'lı yıllardan itibaren uluslararası iktisadî konjonktür Osmanlı ekonomisi lehine bir seyir izlemeye başlamış olmakla birlikte, Abdülhamid dönemi malî politikalarının asıl belirleyici özelliği, genel olarak giderlerin azaltılması ve gelirlerin artırılması yönünde bir çizgi izlenmesi olmuştur.<sup>24</sup> Bu genel çizgi içinde vergi tahsilâtı teşkilatının ıslahı ve önceki dönemlerden devralınan sorunların giderilmesi Abdülhamid rejiminin öncelikleri arasında yer almıştır. Vergi tahsilâtına ilişkin düzenlemeler bir yandan da Rumeli'de ve Ermeni nüfusun belli bir ağırlığa sahip olduğu Doğu vilâyetlerinde gittikçe şiddetlenen toplumsal huzursuzlukların giderilmesi bakımından gerek Osmanlı yöneticilerinin kendi iradeleriyle gerekse Rumeli ve Anadolu ıslahatları kapsamında Avrupa ülkelerinin baskısıyla gündeme gelen idari reform paketinin bir parçası olarak da bu dönemde ön planda yer almıştır. Vergi tahsilâtı mevzuatı ve tahsilât teşkilatında da kapsamlı bir ıslahat, bir yandan vergi gelirlerini ve verimliliğini artırırken diğer yandan da

<sup>23</sup> BOA, İ.MMS, 52/2307, 1292.05.20 (24 Haziran 1875).

<sup>24</sup> Uluslararası iktisadi koşulların dalgalı seyri ve Osmanlı'ya etkisi için bkz. Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme, 1820-1913*, 2. baskı (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994). Abdülhamid dönemi malî politikalarına ilişkin bkz. Ö. Faruk Bölükbaşı, *Tezyid-i Varidat ve Tenkil-i Masarifat: II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare* (İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 2005). Mehmet Aslanoğlu, "II. Abdülhamid'in İktisadi ve Mali Politikalar Üzerindeki Etkisi," *Toplumsal Tarih*, 63 (1999): 25-32.

vergi mükellefi Osmanlı yurttaşlarının milliyetçi hareketlerin de etkisiyle politik rejime gittikçe artan yabancılaştırmalarını durduracak ve halk kitleleri nezdinde siyasî rejimin meşruiyetinin pekiştirilmesine katkı sağlayacaktır. İkinci Abdülhamid dönemi idarecileri bu koşulları da dikkate alarak 1879 yılından başlamak üzere 1886, 1894, 1895 ve 1902 yıllarında vergi tahsilâtıyla ilgili bir dizi nizamnâme ve talimatnâme yürürlüğe koymuştur. Aşağıda öncelikle bu nizamnâmelerin içeriği ve zaman içindeki değişimleri incelenecektir.

## 1879 TARİHLİ TAHSİL-İ EMVAL NİZAMNÂMESİ

İkinci Abdülhamid döneminde vergi tahsilâtına ilişkin ilk kapsamlı nizamnâme 10 Kasım 1879 tarihini taşımaktadır.<sup>25</sup> 41 maddelik bu ilk nizamnâme, önceki talimatlardan izler taşımakla birlikte, vergi tahsili işleri ve vergi tahsildarlığı teşkilatı konusunda genel yapıyı belirleyerek daha sonra gündeme gelen 1886, 1894 ve 1902 tarihli nizamnâmelere temel teşkil etmiştir. 1879 nizamnâmesi aslında 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı ve Berlin Kongresi sonrasında gündeme gelen malî ve idarî reformlar paketi çerçevesinde şekillenmiştir. Islahatın nedenleri arasında özellikle savaş sonrasında maliyenin içine girmiş olduğu sıkıntılar, dış borçlanmanın zorlaşmaya başlaması ve imparatorluğun birçok bölgesinde ahalinin vergi tahsilâtı sürecinde karşı karşıya kaldığı baskılar ön plana çıkmaktadır.<sup>26</sup> Nizamnâme aşağıda gerekçeli kararlarını incelerken de göreceğimiz üzere, söz konusu sorunları aşmaya yönelik bir çabanın ifadesi olmuştur.

Temel amacı “tahsil-i emval-i devlet işinin umur-ı zabıttan tefrikiyle bu iş için ayrıca tahsildarlar istihdamı” olan söz konusu nizamnâme layihası, Maliye Nezareti’nde kurulan bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Layiha, Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi’nde görüşülmüş, 11 Ağustos 1879 tarihiyle ayrıntılı bir mazbata hazırlanmış ve ardından Heyet-i Vükela’da görüşülerek 24 Ağustos tarihiyle padişaha sunulmuştur. Padişah tarafından layihanın bir de Islahat-ı Maliye Komisyonu tarafından incelenmesi istenmiş ve komisyonun layihanın beş maddesi üzerindeki tadilat önerileriyle birlikte 9 Kasım 1879 tarihi itibarıyla arz tezkeresi tekrar Mabeyn’e sunulmuş ve ertesi gün, 10 Kasım 1879 tarihinde, iradesi çıkmıştır.<sup>27</sup>

Tahsil-i Emval Nizamnâmesinin hazırlık aşamasında Maliye Nezareti, Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi ve Meclis-i Vükela tarafından konu eni-

<sup>25</sup> “Tahsil-i Emval Nizamnâmesi,” *Düstür I. Tertip*, c.4, s.382-92 [1296.11.25/10 Kasım 1879]

<sup>26</sup> Heyet-i Vükela mazbatasında bu gerekçe açık bir şekilde ifade edilmiştir. BOA, İ.MMS, 64/3031, 1296.11.24 (9 Kasım 1879).

<sup>27</sup> BOA, a.g.b.

ne boyuna müzakere edilmiş ve malî durum ve vergi tahsilâtına ilişkin sorunlarla ilgili ayrıntılı raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlarda ifade edildiği üzere, nizamnâmenin gündeme gelmesinin en önemli gerekçesini “tahsil-i emval-i devlet işinin şimdikiye kadar umur-ı zabita ile birlikte cereyanının suiistimalat ve şikayati mucip” olması oluşturmaktadır. Bu raporlarda da kolluk kuvvetlerinin vergi tahsil işlerine karıştırılmaması yönünde bir niyet şekillenmiş bulunmaktaydı. “Jandarma ve polis sınıflarının umur-ı tahsil ve cibayete karışmamaları” yönündeki niyet ve irade daha önce yürürlüğe girmiş olan zaptiye nizamnâmesinde de ifadesini bulmuştu. Bu kararın bir gereği olarak vergi tahsilinin kabzımal ve tahsildarlarından oluşan iki sınıflı bir yapıyla yürütülmesi öngörülmüştür. Mahalle ve köylerde görev yürütecek kabzımallar bizzat ahali tarafından seçilecek, tahsildarların tayini ise hükümet tarafından gerçekleştirilecektir. Liva merkezleri ile bağlı kazaların her birinde birer sertahsildar bulunacaktır. Kabzımallara tahsilâttan elde edilen gelirin %5’i oranında bir ücret verilecek, tahsildar ve sertahsildarlara ise maaşlarına ek olarak toplamış oldukları vergilerden uygun pay verilecektir.

Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi mazbatasından daha önceki tahsilât sisteminde vergilerin paylaşılması, tahsili ve mal sandıklarına teslimiyetle görevli bulunan muhtarlara ahali tarafından bir bedel ödendiği anlaşılıyor. Önceki sistemde vergi tahsilâtı mahalle ve köylerin imam veya muhtar gibi ileri gelenleri tarafından yapılmakla birlikte bu işlemin bir maliyeti bulunmaktaydı. Yeni oluşturulacak tahsildarlar sınıfına ödenecek maaşın bütçeye getireceği yük ise on yedi milyon beş yüz bin küsur kuruş olarak hesaplanmıştır. Kabzımallara tahsilâttan ödenecek %5’lik pay da dikkate alındığında tahsilât masrafının önemli bir toplam oluşturacağı görülür. Müzakereler sonucunda bu yükün karşılanması gerektiği, aksi takdirde bütçe açıklarının kapatılması için istikraza başvurulması gerektiği, bunun ise daha maliyetli olacağı ifade edilmiştir. Vergilerin muhtarlar aracılığıyla tahsili daha az masraflı gibi görünmekle birlikte, bu uygulamanın suistimallere ve istenmeyen durumlara yol açtığı belirtilmiştir. Yıllar içinde vergi bakayalarının biriktiği ve sonuçta vergilerin toplanabilmesi için istenilmediği halde zaptiye kuvvetine başvurulması ihtiyacı doğduğu, bunun ise hem zaptiyenin asıl görevi olan asayiş ve güvenliğin sağlanması işini sekteye uğrattığı hem de ahali nezdinde türlü şikâyete yol açtığı vurgulanmıştır.

Vergi tahsili işinin bir yola konulması “hem hazine-i devletin hukukenca ve hem tebaaca faydeli ve hayırlı olacaktır.” Tanzimat Dairesi görüşüne göre “kabzımalların intihab-ı ahali ile tayin edilmeleri sureti kendilerinin doğrudan doğruya tahsile vasıta olacakları” anlamına gelmekte-

dir. Bu da muhtarlar tarafından gerçekleştirilen suistimalleri ortadan kaldıracaktır. Tanzimat Dairesi ayrıca kabzımallara verilecek %5'lik payın vergi ve bedel-i askeriye eklenerek ahaliden tahsil edilmesi görüşünü Meclis-i Umumi'de tasdik edilmesi şartıyla onaylamakta, gerekçe olarak da bu meblağın ahalinin önceki sistemde muhtar ve imamlara verdikleri ücret yanında çok cüz'i bir miktar olmasını göstermektedir.

Tanzimat Dairesi'nin yukarıda kısaca değindiğimiz mazbatası Heyet-i Umumiye tarafından uzunca müzakere edilmiş ve müzakerenin neticeleri bir mazbatada özetlenmiştir. Heyet-i Vükela öncelikle kabzımallara verilecek %5'le ilgili bir düzeltme yapmıştır. Bu oranın sabit olması durumunda her mahalle ve köyün vergi miktarı farklı olacağı için, kabzımalların gelirleri arasında önemli farkların oluşacağına işaret edilmiştir. Heyet, sabit bir oran yerine "nihayet yüzde beşi tecavüz etmemek üzere her karye ve mahalle vergisinin derece-i ehemmiyetine göre hazinece yapılacak ve bu nizamda rabt olunacak cetvele tâbi olmasını" önermiştir. Heyet, ikinci olarak, kabzımallara verilecek %5'lik payın ahaliye tevzi edilen vergiye eklenmesi maddesini tartışmaya açmıştır. Bu konuda oybirliği sağlanamamakla birlikte çoğunluk görüşü ahali üzerindeki vergi yükünün zaten ağır olduğu gerekçesiyle bu masrafın hazinece karşılanması yönünde oluşmuştur.

Heyetin müzakere ettiği bir diğer meseleyi sertahsildarlar konusu oluşturmuştur. Heyete göre "emvalin doğrudan doğruya ahaliden tahsiliyle mal sandıklarına teslimine kabzımallar ve kabzımalların tahsilâtına nezaret için de tahsildarlar kâfi" olduğundan sertahsildarların işi yalnızca "muamelat-ı tahsiliyenin teftişine mahsus" kalacaktır. Teftiş işlemleri ise maliye müfettişleri ve mal memurları tarafından gerçekleştirileceği için bu durumda ayrıca sertahsildar istihdamına gerek kalmayacak ve böylece bir miktar tasarruf da sağlanmış olacaktır. Bu nedenle tahsildarlara maaş dışında bir ücret verilmesinin gerekli olmadığı görüşü belirtilmiş, ancak buna karşılık tahsildar maaşlarının uygun bir seviyeye yükseltilmesi ve kabzımal maaşlarında olduğu gibi bir cetvele tâbi olarak nizamnâme eklenmesi önerilmiştir. Heyet-i Vükela mazbatasında değinilen bir diğer nokta, kabzımalların zimmetleri için ahalinin sorumlu tutulması maddesi olmuştur. Ancak bunun uygun olmayacağı, aksi takdirde hiçbir şahsın kabzımal seçimine yanaşmayacağı yönünde görüş oluşmuştur.

Bütün bu müzakerelerin neticesinde 41 maddelik nizamnâmeye son şekli verilmiş ve 10 Kasım 1879 tarihi itibarıyla iradesi çıkartılmıştır. Nizamnâmenin birinci maddesine göre vilâyet ve liva merkezi olan kazalarda birer sertahsildar ve maiyetinde kazanın ve vergisinin büyüklüğüne göre birer piyade ve ikişer süvari veya daha fazla tahsildar istihdam edile-



cektir. Livalarda ise birer liva sertahsildarı bulunacaktır. Söz konusu sertahsildarlar mal müdürlerinin, mal memurlarının ve umur-ı maliye müdürlerinin yönetimi altında görev yapacaklardır. Kaza sertahsildarları idare meclisleri tarafından seçilirken, liva sertahsildarları Maliye Nezareti tarafından tayin edilecektir.

Bir önceki bölümde kısaca değinmiş olduğumuz 1875 tarihli talimatın tahsilât yoklamacılarına yüklemiş olduğu kabzımal veya muhtarların hesaplarının teftişi ve “tahsilâtta tehir edenlerin tazyiki” görevleri yeni nizamnâmeyle piyade ve süvari tahsildarlarına verilmiştir. Bu nizamnâmeyle tahsildarlar yine vergiyi bizzat toplayan tahsil memurları olarak tanımlanmamışlardır. Tahsildarların, kabzımallar tarafından verginin zamanında toplanarak gecikmeden mal sandığına aktarılmasını temin eden ve bu şahıslar tarafından zimmete para geçirilmesi gibi durumlar oluştuğunda müdahale eden bir nevi teftiş memuru olduğunu görüyoruz. Bilfiil vergi tahsilâtı işiyle yine kabzımallar yani muhtarlar görevlendirilmiştir. Daha önceden de değinmiş olduğumuz gibi bu tarih itibariyle kabzımallık sıfatının kullanılması yönünde bir ısrar olmasına rağmen muhtarlardan ayrı bir memuriyet olarak kabzımallığın oluşturulmadığını görüyoruz. Muhtarlar, vergi taksitlerini ödemeyen mükelleflerin önce kendilerine başvuracak ve bir haftalık bir süre sonunda vergi hâlâ ödenmemiş ise ihtiyar meclisini toplayıp konunun orada görüşülmesini sağlayacaktır. İhtiyar heyetinin olaya dâhil olmasıyla da bir sonuç alınmadığı durumda gene bir haftalık ek bir süre sonunda konu tahsildara havale edilecektir. Tahsildarlar ise konuyu icra kanununda belirlendiği şekilde çözüme kavuşturmakla yükümlü tutulmuşlardır. Vergi tahsilinde tahsildarların devreye sokulmasına ilişkin bu kadar ayrıntılı bir prosedürün belirlenmiş olmasının vergi mükellefleri üzerindeki baskıların ve istismarların bir miktar azaltılması ve kontrol altına alınması kaygısıyla ilgili olduğu açıktır.

1879 nizamnâmesi, yeni olarak daha önceki talimat ve nizamnâmelerde bulunmayan tahsildariye uygulamasını gündeme getirmiştir. Yukarıda da değindiğimiz gibi bu konu etrafında ayrıntılı tartışmalar olmuştu. Nizamnâmedeki son şekliyle tahsildariye toplanan vergilerin tamamından yüzde olarak hesaplanacak ve tahsildarlar bu tahsildariyeden başka, hiçbir sebep ve isim altında, bir pay talep etmeyeceklerdir. Tahsildariyenin %40'ı süvari tahsildarlarına, %15'i piyade tahsildarlarına, %25'i kaza sertahsildarlarına ve %20'si liva sertahsildarlarına ayrılacak ve her bir grup kendilerine düşen payı eşit bir şekilde paylaşacaklardır. Ancak tahsildarlar vergi olarak topladıkları meblağa katiyen el sürmeyecekler, hisselere düşen miktarı makbuz karşılığı aylık olarak mal sandıklarından alacaklardır.

1879 nizamnâmesine göre tahsildarların görev alanlarına giren vergilerin en önemlilerini emlak ve akar vergisi, bedel-i askerî ve arazi vergisi oluşturmaktadır. Köy ve kazaca maktu olarak ihale edilen toptan ve perakende olarak taliplerine satılan vergi, rüsumat, bilumum bedelat ve hasılat ile iltizama verilen vergiler tahsildarların faaliyet kapsamı dışında bırakılmış, bu kalemler altında toplanan vergilerden tahsildariye alınmaması kararlaştırılmıştır. Ancak “emval-i iltizamiye vesaireden zimmeti olup da vakt-i taksitini üç mah geçirmiş olanların” takibi işi yine tahsildarlara bırakılmış, bu şekilde tahsil edilen vergilerden de belli oranlarda tahsildariye alınması öngörülmüştür.

Vergi tahsilâtıyla ilgili bir diğer önemli konuyu verginin köy ve mahallede bulunan mükellefler arasında paylaşılmasına ilişkin yöntem oluşturmaktadır. Tahsildarlar tarafından toplanması öngörülen birçok verginin 1879 tarihi itibariyle bile tevzii niteliğinin devam ettiğini görüyoruz. Bedel-i askerî bu duruma bir örnek oluşturmaktadır. Bu vergiye ilişkin uygulamanın çerçevesi altıncı madde ile çizilmiştir. Bu maddeyle, tahsildarlar her sene mart ayından önce “tahrir-i emlaktan verilen malumat üzerine her karye veya mahalleden nüfus-ı mevcude itibariyle talep olunacak bedel-i askerinin miktar-ı mecmuunu mübeyyin meclis-i idare tarafından verilecek tevzi mazbatalarını mahalat ve kura ihtiyar meclislerine ita etmek ve karar-ı ahir hükmünce tevfikeyen tevzi defterini yaptır-[makla]” görevlendirilmiştir. Söz konusu maddenin lafzından bedel-i askerinin 1879 yılı itibariyle hâlâ yarı tevzii bir nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır. Nizamnâme bu konuda ikircikli bir durum ortaya koymaktadır. Bir yandan vergi, tahrir-i emlak’tan alınan nüfus miktarına göre ayarlanmakta ve bu çerçevede her bir köy veya mahalleden toplanacak miktar bu bilgiye dayanarak idare meclisi tarafından belirlenmekte, öte yandan söz konusu meblağın tek tek fertlere paylaşılması işi gene ihtiyar heyetlerine bırakılmaktadır.

Nizamnâmede emlak vergisine ilişkin ayrıntılı bir bilgi yer almamakla birlikte, on dördüncü madde bu konuda kaza sertahsildarlarını görevli kılmıştır. Bu maddede ifade edildiği şekliyle kaza sertahsildarları “her mahalle ve köyden talep olunan verginin birer müfredat defterini (...) tahrir-i emlak kalemlerinden çıkarıp ilân edilmek üzere (...) mahalat ve kura kabzımallarına yani muhtarlara gönderecektir.” Tahrirlerin sağlıklı bir biçimde tamamlandığı bölgelerde, vergi tevzii bir nitelik taşımaktan çok kişisel bir nitelik kazanmış olacaktır.<sup>28</sup> Ancak söz konusu dönemde impa-

<sup>28</sup> Osmanlı İmparatorluğu’nda kadastro ve tahrir tekniklerine ilişkin ayrıntılı bir tartışma için bkz. Alp Yücel Kaya ve Yücel Terzibaşoğlu, “Tahrir’den Kadastro’ya: 1874 İstanbul Emlak

ratorluğun bazı bölgelerinde henüz nüfus, emlak ve akar ve temettü tahrirlerin yapılmadığını biliyoruz. Bu gibi bölgelerde vergi tevzii bir nitelik taşımaya devam etmekte ve verginin bireyler arasında paylaşılması noktasında adaletsizlikler kaçınılmaz olabilmektedir.

## 1886 TARİHLİ TAHSİL-İ EMVAL NİZAMNÂMESİ

Bir önceki nizamnâme-yi geçersiz kılan 18 Ekim 1886 tarihli yeni “Tahsil-i Emval Nizamnâmesi” birçok maddesi itibariyle 1879 nizamnâmesinin bir tekrarı niteliğini taşımakla birlikte özellikle vergi tahsildarlık teşkilatının zaptiyeyle ilişkisi açısından istenilen durumdan bir uzaklaşmayı ifade etmiştir.<sup>29</sup> Nizamnâmenin beşinci maddesinde belirtildiği şekliyle:

vesait-i tahsiliye her vilâyet ve liva merkezi olan kazalarda ve bilumum mülhakat kazalarında miktar-ı kazanın cesametine ve emvalinin kemiyetine göre tayin kılınmak üzere asâkir-i zaptiye-yi ilaveten piyade ve süvariden mürekkep olarak teşkil olunacak tahsildar bölükleri ile her karye ve mahallede birer kabzımdan ibarettir.

Aynı madde tahsildar bölüğünü doğrudan zaptiye-nin emir ve komutasına vermiştir. Tahsildar bölükleri vilâyet merkezi olan kazalarda zaptiye alay beyinin, liva merkezi olan kazalarda tabur ağasının ve diğer kazalarda bölük ağalarının kumandasında bulunacaklardır. Tahsildar bölüklerinin mal ve vergi memurlarıyla ilişkileri ise yalnızca “umur-ı hesabiye” konularıyla sınırlandırılmıştır. Böylece tahsildarlık teşkilatının zaptiyeden ayrı ve maliyeye bağlı sivil bir kurum olması yönündeki eğilim tamamen bir kenara bırakılmış ve tahsildar bölükleri zaptiye ve jandarmanın bir alt birimi olarak tanımlanmıştır.

1886 tarihli tahsil-i emval nizamnâmesi, tahsildarların faaliyet kapsamına giren vergileri açık bir şekilde tanımlamış olması itibariyle bir önceki nizamnâmeden farklılık göstermektedir. Sekizinci maddede bu vergiler sekiz başlık altında şu şekilde sıralanmıştır:

1.emlak ve akar vergisi, 2.arazi vergisi, 3.yerli ve yabancı esnaf temettü vergisi, 4.varidat-ı öşriyenin arazi üzerine tevzi ve taksim olunmuş olan kısmı ve güveri tabirle bedele tahvil olunan aksamı, 5.ahali-i gayr-i müslimenin bedelat-ı askeriyesi, 7.masarif-i tahririye karşılığı, 8.tapu hasılatı, 9.işbu yedi nevi mürettebatın bakayası.

Tahriri ve Vergisi: ‘kadastro tabi olunur tahrir-i emlak’,” *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, 9 (2009).

<sup>29</sup> “Tahsil-i Emval Nizamnamesi,” *Düstür 1. Tertip*, c.5, s.644-52 [1304.01.19/6 Teşrin-i Evvel 1302/18 Ekim 1886]

Gene önceki nizamnâmelerde olduğu gibi bütün vergi kalemlerinin bilfiil tahsili işi bu nizamnâmede de köy ve mahalle kabzımallarına yani muhtarlar bırakılmıştır. Tahsildarlar ise, önceki nizamnâmede olduğu gibi, kabzımalların vergileri ahaliden toplayarak mal sandıklarına teslim edip etmediklerinin teftişi ve “tahsilâtta rehavet gösteren kabzımallar ile borcunu vermeyenleri takip vazifesi” ile mükellef tutulmuşlardır.

Vergilerin mükellefler arasında paylaştırılması konusunda ise yeni nizamnâmede köy veya mahalle ihtiyar heyetlerinin ismi zikredilmemiştir. Dokuzuncu maddede ifade edildiği şekliyle mal ve vergi memurları her mahalle ve köyden talep edecekleri verginin “müfredat defterini” mal kalemlerinde tanzim ettirip ilân edilmek üzere piyade ve süvari tahsildarları aracılığıyla kabzımallara göndereceklerdir. Bu maddeyle sağlıklı tahrirlerin yapıldığı bölgelerde muhtarların vergilerin paylaştırılması üzerindeki kontrollerinin ortadan kalkacağı açıktır. Böylece muhtarların yerine getireceği işlev, maliye tarafından belirlenerek mükelleflere tarh edilmiş bulunan vergileri toplamakla sınırlı kalacaktır.

## 1894 TARİHLİ TAHSİL-İ EMVAL NİZAMNÂMESİ

1894 yılında yürürlüğe giren Tahsil-i Emval Nizamnâmesi tahsildarlık teşkilatının zaptiyeyle ilişkisi bakımından 1886 tarihli nizamnâmenin çizdiği çerçeveye sâdık kalmış, ancak bu hususu daha belirgin bir şekilde ifade etmiştir.<sup>30</sup> “Vesait-i tahsiliye”nin yine “zaptiyeyle ilaveten piyade ve süvarilerden mürekkep olarak teşkil olunacak tahsildar bölükleri ile her karye ve mahallede birer kabzımaldan ibaret” olduğu gene açıklıkla ifade edilmiştir. Ayrıca, tahsildar bölükleri sıfatları itibariyle askerî ancak yerine getirdikleri işlev itibariyle malî ve mülki bir çerçeve içinde tanımlanmışlardır. Bu doğrultuda beşinci maddede tahsildar bölüklerinin “sıfat-ı askeriyelerinden dolayı alay beyi ve tabur bölük ağalarının taht-ı kumandasında” olacakları belirtilmiş ve bu bölüklerin “vezaif-i tahsiliyelerinden dolayı memurin-i maliye ve bi'l-icab memurin-i mülkiye” tarafından verilecek emirlere göre hareket edecekleri ifade edilmiştir.

1894 tarihli nizamnâmeyle yeni olarak kaza, liva ve vilâyet merkezlerinde tahsil-i emval komisyonlarının kurulması kararlaştırılmıştır. Haftada en az iki kere ve yalnızca tahsilât işlerini görüşmek üzere toplanacak olan bu komisyonlar, kazalarda kaymakamların başkanlığında mal müdürü, tapu kâtibi ve bölük ağasından; livalarda mutasarrıfların başkanlığında muhasebeci, vergi memuru, defter-i hakani memuru ve alay beyinden;

<sup>30</sup> “Tahsil-i Emval Nizamnamesi,” *Düstür 1. Tertip*, c.6, s.1461-66 [1311.08.01/26 Kanun-i Sani 1311/7 Şubat 1894]

vilâyetlerde ise valilerin başkanlığında defterdar, vergi müdürü, defter-i hakani memuru ve alay beyinden oluşacaktır. Öyle anlaşılıyor ki bu komisyonlar mülkî amirler, zaptiye kumandanları ve maliye memurlarını bir araya getirerek tahsildarlık teşkilatının askerî, malî ve mülkî niteliğini teyit eder bir özellik taşımaktadır.

Tahsildarların takibinden sorumlu oldukları vergiler itibariyle 1894 nizamnâmesi bir yenilik getirmemiştir. Öte yandan bu nizamnâmenin “vergi tezkeresi” uygulamasını gündeme getiriyor olması önemli bir yeniliktir. Kaza mal memurları tarafından her mahalle ve köy için ayrı ayrı hazırlanan vergi müfredat defterleri ve her şahsın payına düşen vergiyi içeren vergi tezkereleri, tahsil bölükleri aracılığıyla senet karşılığında muhtarlar teslim edilecektir. Bu uygulamayla vergilerin taksiminde muhtarların veya köy ihtiyar heyetlerinin rolü tamamıyla ortadan kaldırılmış, verginin tevzii niteliği bir nebze daha azaltılmış ve verginin şahsileşmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır. Kuşkusuz bu düzenlemenin nizamnâmede belirtildiği açıklıkta hayata geçirilebilmesi nüfus, emlak ve temettü konularında kapsamlı ve sağlıklı sayımların gerçekleştirilmiş ve kayıtların tutulmuş olmasını gerekli kılmaktadır. Bu uygulamaların, vergi teknikleri bakımından her bir Osmanlı köylüsü ile yönetim arasındaki mesafenin ortadan kalkması yönünde önemli birer adım olduğunun altı çizilmelidir. Bununla birlikte, vergi tahsiline ilişkin bir sonraki bölümde ayrıntıları ile göreceğimiz üzere, imparatorluğun birçok bölgesinde somut uygulamanın nizamnâmede ifade edilen ideal durumdan önemli ölçüde sapma göstereceği tahmin edilebilir. Bunda kuşkusuz bazı bölgelerin henüz tahrir kapsamına alınamamış olmasının, tahrir yapılan bölgelerde de sayımların istenildiği kadar sağlıklı gerçekleştirilememiş olmasının payı bulunmaktadır.

Bu nizamnâmeyle de vergilerin mahalle ve köylerde bilfiil toplanması işinde yine muhtarların görevlendirildiğini ve kabzımallık olarak isimlendirilen ve vergi toplamakla mükellef bir memuriyetin henüz oluşturulamamış olduğunu görüyoruz. Yirmi dördüncü madde, muhtarların bu görevini daha önceki nizamnâmelerde rastlanmayan bir açıklıkla tanımlamıştır. Vergi borcunu ödemeyenlere ilişkin bazı durumlarda hapis cezasının önerilmiş olması itibariyle de 1894 tarihli nizamnâme öncekilerden farklılaşmaktadır. Nizamnâme vergi borcunu ödemeyen ve vergi borcuna karşılık gelmek üzere haciz işlemine konu olacak gayrimenkulü bulunmayan mükelleflere doksan bir günü geçmeyecek şekilde hapis cezası öngörmüştür.

## 1902 TARİHLİ TAHSİL-İ EMVAL NİZAMNAMESİ

Yukarıda incelemiş olduğumuz üzere 1879 tarihli nizamnâmeyle zaptiye-nin tahsilât işlemlerine karıştırılmaması yönünde kesin bir irade ortaya konulmuş olmakla birlikte 1886 ve 1894 nizamnâmeleriyle bu doğrultuda bir ilerleme sağlanmak yerine, tam tersi yönde eski uygulamaya geri dönüş gerçekleşmiştir. Bu geri dönüşte muhtemelen maliyenin içinde bulunduğu sıkıntıların payı olmuştur. Osmanlı idarecileri vergi gelirlerini artırmak için eskiden olduğu gibi bu dönemde de tahsilât işlemlerinde kolluk kuvvetlerini devreye sokmayı bir gereklilik olarak görmüşlerdir. Ancak 1895 yılında doğu vilâyetlerinde huzursuzlukların iyice artması, isyanların baş göstermesi ve bilhassa Sason'da olayların kontrolden çıkmasının ardından dış baskıların da etkisiyle bir süredir ertelenmekte olan Anadolu Islahatı meselesi yeniden masaya yatırılmış ve bu konuda acil önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede öncelikli olarak kolluk kuvvetlerinin vergi tahsilâtı sırasında ahali üzerinde uyguladığı baskı ve zulümlerin önünün alınması bir zorunluluk haline gelmiştir.

1878 Berlin Kongresi sonrasında Anadolu Islahatı çerçevesinde gündeme gelen reform paketinin üç ana kaleminden bir tanesini vergi tahsil usulünün düzeltilmesi oluşturmaktaydı. Sason, Trabzon, Gümüşhane, Bitlis, Muş ve Van olaylarının ardından Anadolu Islahatı Umum Müfettişliği kurulmuş ve bu göreve Ahmet Şâkir Paşa getirilmiştir. Ahmet Şâkir Paşa'nın umum müfettiş olmasıyla birlikte vergi tahsildarlığı konusunda 1895 tarihli Islahat Layihası'nın belirlediği çerçeve esas alınmış ve böylece 1894 tarihli Tahsil-i Emval Nizamnâmesi geçersiz kalmıştır. Vergi tahsildarlığına ilişkin bu yeni çerçeveyi zaptiye ve jandarmanın tahsilât işlerine kesinlikle karıştırılmaması ilkesi belirlemiştir. 1895 tarihli ıslahat layihasının esas itibarıyla vilâyet-i sitte olarak isimlendirilen Erzurum, Van, Bitlis, Mamuretülaziz, Sivas ve Diyarbekir vilâyetlerinde uygulanması öngörülmüştü. İkinci Abdülhamid yönetimi, ıslahatların bölgesel bir nitelik taşımasını önlemek amacıyla, Hicaz dışındaki bütün vilâyetleri kapsamak üzere 22 Eylül 1896 tarihiyle 22 maddelik bir başka ıslahat layihası hazırlamış ve vergi tahsildarlığının da içinde olduğu reformlar imparatorluğun bütününde uygulamaya konulmuştur.<sup>31</sup>

1896 yılından 1902 yılına kadar geçen süreçte vergi tahsilâtı söz konusu talimatlarla idare edilmiş ve elde edilen tecrübelerle 1902 yılında kapsamlı bir nizamnâme hazırlanmıştır. “Vesait-i tahsiliye” ve “usul-i tahsil”

<sup>31</sup> Ali Karaca, *Anadolu Islahatı ve Ahmet Şâkir Paşa, 1838-1899* (İstanbul: Eren Yayıncılık, 1993).

bakımından 1902 yılında yürürlüğe giren Tahsil-i Emval Nizamnâmesi önceki nizamnâmelerin ikircikli kaldığı bütün önemli meselelerde belirgin bir netleşme sağlamış ve birçok problemlili noktanın aşılması yönünde kapsamlı dönüşümler gündeme getirmiştir.<sup>32</sup>

1902 nizamnâmesinin önemli yeniliklerinden bir tanesi 1896 tarihli talimatla da uyumlu olarak vesait-i tahsiliyenin zaptiyeyle ilişkisinin bütünüyle kesilmiş olmasıdır. Önceki nizamnâmeler vesait-i tahsiliyeyi zaptiye komutanlarının emrine bağlı kılmışken yeni nizamnâmenin altıncı maddesinde ifade edildiği şekliyle “tahsildarlar mahalli en büyük mal memurlarının emri altında” olacaklardır. Dokuzuncu madde bu konuyu daha da belirgin hale getirmiş ve “jandarmaların muamelat-ı tahsiliyeye müdahalelerini katiyen memnu” kılmıştır. Jandarmalar ancak ihtiyaç hasıl olduğunda ve tahsil-i emval komisyonlarının talebi üzerine tahsildarların muhafazasıyla sınırlı olmak üzere görev alabileceklerdir. Borçlarını ödemeyen mükelleflerin komisyonlara “celb ve izharı” da gene jandarma ve polis marifetiyle gerçekleştirilecektir.

1902 nizamnâmesi tahsildarlık teşkilatının sivil mahiyetinin daha da ön plana çıkmasını sağlayan “tahsilât müfettişliği” ve “tahsilât ketebelîği” memuriyetlerini getirmiştir. Tahsilât müfettişliği bir bakıma sertahsildarlığın yerini almış ve her kaza için büyüklüğüne göre bir veya iki müfettişin görevlendirilmesi öngörülmüştür. Hesap işlerini yürütmek üzere vilâyet merkezlerinde ikişer, liva merkezlerinde de birer kâtip bulundurulması kararlaştırılmıştır. Vesait-i tahsiliye bunlara ek olarak piyade ve süvari tahsildarlarından oluşmaktadır. Yeni nizamnâme ayrıca her bir tahsildarın görev alanını yedi yüz elli hane ile sınırlamıştır. Bu nizamnâme zaptiye temsilcilerinin vilâyet, liva ve kaza tahsilât komisyonlarındaki varlığına son vermiş, bu komisyonların başkanlığını da mülkî amirlerden alıp maliye memurlarına devretmiştir.

1902 nizamnâmesinin getirdiği bir diğer önemli yenilik vergilerin takimi ve tahsili konularıyla ilgili olmuştur. Bu noktada öncelikle bir önceki nizamnâmede de söz konusu edilen ancak kısmen muğlak bırakılan vergi tezkeresinin hayata geçirilmesiyle ilgili kararlılık dikkat çekmektedir. Yirmi beşinci maddede ifade edildiği şekliyle:

kaffe-i mükellefine bir karye veya mahalle dahilinde olarak uhdelerinde bulunan emlak ve arazinin müfredatını ve bunların vergilerini ve kendisine tarh olunan temettü vergisi ile efrad-ı gayr-ı müslimenin

<sup>32</sup> “Tahsil-i Emval Nizamnamesi,” *Düstür 1. Tertip*, c.7, s.831-49 [1319.12.08/05 Mart 1318/18 Mart 1902]

bedelat-ı askeriyeden hissesini ve bunların bakayası varsa onun miktarını havi olmak üzere tezkere verilecektir.

Açıkça anlaşıldığı üzere verginin taksimi noktasında ihtiyar heyetleri ve muhtarlar tamamıyla devre dışı bırakılmıştır. Nizamnâme söz konusu tezkerelerin ilân edilmesi ve mükelleflere teslimi noktasında da kabzımalları yani muhtarları devre dışı bırakmıştır. Yirmi altıncı maddede ifade edildiği şekliyle:

beyan olunan tezkereler behemehal senenin duhulünden bir ay evvel ihzar olunarak tahsildarlar marifetiyle nihayetün nihaye mart gayesine kadar eshabına yed be yed ita olunacak ve hin-i tevzi ve itada muhteviyatı mükellefine lisanen dahi tefhim olunacaktır.

Bir diğer önemli nokta ise tahsildarların “daire-i tahsiliyeleri dâhilindeki kura ve kasabat ve mahallat ahali-i mükellefinin esamisini ve bunların emval-i mezkureden olan borçlarını havi bir cetveli hamil olmadıkça ve işbu cetvelin bir nüshası ait olduğu karye ve mahallenin münasip bir mahaline ta’lik ve ilân edilmedikçe icra-ı tahsilâta mezun” olamayacaklarının belirtilmiş olmasıdır. Bu maddelerin hakkıyla uygulanabilmesi için kuşkusuz nüfus, emlak ve akar tahrirlerinin kapsamlı ve sağlıklı bir şekilde yapılmış olması gerekmektedir. Zaten on dördüncü madde bu nizamnamenin tahriri yapılmış olan bölgelerde uygulanacağını açıkça ifade etmiştir. Tahriri icra olunmayan mahallerde ise “tahsil muamelatı usul-i kadimesi ve icab-ı mahalli veçhile” gerçekleştirilecektir.

1902 tarihli nizamnâme tahsildarlık teşkilatının masraflarını önceki nizamnâmelerde de olduğu gibi toplanan vergiden bir pay ayrılarak karşılanmasını öngörmüştür. Söz konusu miktar bir tahsildara aylık üç veya dört yüz kuruş isabet edecek şekilde tahsilâttan %5 ilâ %8 arasında bir kesinti yapılmak suretiyle karşılanacaktır. Bu oranın ne olacağı ise vilâyet idare meclislerince belirlenecek ve Maliye Nezareti ile Bab-ı Âli’nin onayına sunulacaktır. 1902 nizamnâmesi tahsildar ve tahsildar müfettişlerine köylerde buldukları müddetçe köylü tarafından bir oda tahsis edilmesini de karara bağlamıştır. Nizamnamenin getirdiği bir başka yenilik tahsildarlara emeklilik hakkının tanınmış olmasıdır.

Sonuç itibarıyla 1902 tarihli Tahsil-i Emval Nizamnâmesi vergi tahsilâtına ilişkin hayli kapsamlı bir çerçeve oluşturmuş ve Tanzimat sonrası dönemde vergi tahsili işlemleri sırasında yaşanan sorunların giderilmesi yönünde elde edilen tecrübe ve birikimlerin hukukî bir ifadesi olmuştur. Bu nizamnamenin konumuz açısından en önemli özelliğini tahsildarlık teşkilatının zaptiye ve jandarmayla ilişkisinin tamamen kesilmesi yönün-



deki kesin irade oluşturmaktadır. 1860'lı yıllardan itibaren Osmanlı idarecilerinin gündeminde olan bu konuda bütün niyetlere rağmen kalıcı kazanımlar elde edilememiştir. 1879, 1886 ve 1894 tarihli nizamnâmelerle bu konuda bir bakıma bir adım ileri iki adım geri atılmıştır. 1902 nizamnâmesi Ahmet Şâkir Paşa'nın da katkılarıyla 1895 yılından sonra ağırlık kazanan yönelimin kapsamlı ve somut hukuki bir çerçeveye kavuşturulması anlamına gelmiştir. Ancak gerek 1896 tarihli talimat gerekse 1902 tarihli nizamnâmede ifade bulan ilke ve kuralların hayata geçirilmesi meselesi bir başka öykü oluşturmaktadır. Aşağıda Anadolu, Rumeli ve Suriye vilâyetlerinde söz konusu kararların hayata geçirilmesi sırasında yaşanan sıkıntılar ayrıntılarıyla incelenecektir.

## ANADOLU, RUMELİ VE SURİYE VİLAYETLERİNDE VERGİ TAHSİLDARLIĞI, 1895-1908

Doğu vilâyetlerindeki karışıklıkların giderilmesi ve ahalinin vergi tahsili sırasında maruz kaldığı baskıların önlenmesi için öncelikle kolluk kuvvetlerinin vergi tahsilâtı işlemlerinde kullanılmasına bir an evvel son verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede ilk adım olarak jandarma bünyesinde yer alan “fırka-i tahsilyelerin lağvı” ve yerine zaptiye ile bağı tamamen kesilmiş sivil bir tahsildarlık teşkilatının kurulması gerekmiştir. Abdülhamid yönetiminin vergi tahsilâtına ilişkin ıslahatı vilayat-ı sitte ile sınırlandırmayıp vilayat-ı şahanede yani imparatorluğun Hicaz hariç bütün vilâyetlerinde uygulanması yönünde, 22 Eylül 1896 tarihiyle bir karar aldığına yukarıda değinmiştik. Bu kararla, 1860'lı yıllardan beri gündemde olan fakat bir türlü kalıcı bir ilerleme sağlanamayan vergi tahsilâtı usullerinin ıslahı alanında köklü bir dönüşümün başladığı kesindir.

Abdülhamid yönetimi “fırka-i tahsilyelerin lağvı” ve sivil bir tahsildarlık teşkilatı oluşturulması yönündeki kararını 13 Aralık 1896 tarihi itibarıyla vilayat-ı sitte kapsamındaki altı vilâyete ek olarak Selanik, Kosova, Manastır, Yanya, İşkodra, Cezair-i Bahr-i Sefid, Hüdavendigâr, Trabzon, Kastamonu, Ankara, Aydın, Konya, Adana, Halep, Suriye, Beyrut, Bağdat, Basra, Musul, Trablus, Yemen, Çatalca, İzmit, Kudüs, Bingazi ve Biga gibi vilâyet ve sancaklara göndermiştir.<sup>33</sup> Ancak, söz konusu kararın bu şekilde genişletilmesinin imparatorluğun geniş ve farklı özelliklere

<sup>33</sup> BOA, DH.TMIK.S, 4/41, 1314.07.08 (13 Aralık 1896). BOA, DH.TMIK.S, 13/57, 1315.04.03 (2 Ağustos 1897). BOA, DH.TMIK.S, 14/3, 1315.04.25 (23 Eylül 1897). Vilayetlerle gerçekleştirilen yazışmalar sonucunda “vilayat-ı sitte-i malumeden gayri vilayat ve evliye-i şahanede dahi mukarrerat-ı ıslahiyeye tevfiikan teşkil edilecek” yeni tahsildar heyetleri için jandarma bütçesinden aktarılacak meblağa 5.262.854 kuruşluk ek yapılması gerektiği ortaya çıkmıştır.

sahip coğrafyası dikkate alındığında sorunsuz ve eşgüdümlü bir şekilde icra edilmiş olduğunu beklemek isabetli olmayacaktır. 13 Aralık 1896 tarihli tebligatın gönderildiği vilâyet ve sancaklara ilişkin liste dikkatle incelendiğinde imparatorluğun vilâyet-ı sitte dışında üç ana bölgeye ayrılmış olduğu görülür. Vilâyet-ı sitte’de yeni sivil vergi tahsildarlığı teşkilatının hayata geçirilmesine ilişkin süreç, Ermeni sorunuyla ilişkisi bakımından ayrı bir başlık altında ele alınmayı gerektirecek kapsamdadır.<sup>34</sup> Diğer üç gruptan birincisini Tanzimat idarî yapısının erken bir aşamada ve görece başarılı bir şekilde yerleştirildiği Hüdavendigâr, Kastamonu, Konya, Ankara, Aydın gibi vilâyetler oluşturmaktadır. İkinci grup 1878 sonrasında gene Berlin Kongresi’ne referansla ıslahat kapsamı içine alınmış olan Rumeli vilâyetlerini kapsamaktadır. Son grubu ise aşiret yapısının önemli bir ağırlığa sahip olduğu ve modern iktidar teknolojilerinin uygulanmasında zorlukların yaşandığı bölgeler oluşturmaktadır. Aşağıda vergi tahsilâtının bu üç coğrafyada nasıl icra edildiği sırasıyla ve ayrıntılarıyla incelenecektir.

## ANADOLU VİLÂYETLERİNDE VERGİ TAHSİLDARLIĞI

Yeni tahsildarlık teşkilatının, Hüdavendigâr, Kastamonu, Aydın gibi Tanzimat idarî reformlarının uygulanmasına erken bir tarihte başlanan vilâyetlerde görece kolay bir şekilde işlerlik kazanması beklenebilir. Ancak bu vilâyetler için bütçede yeteri kadar para ayırlamamış ve buralarda da sorun yaşanmıştır. Yeni vergi tahsildarlığının oluşturulmasıyla ilgili sürecin sıkıntılı geçtiği ortaya çıkınca tek tek vilâyetlerdeki durumu tespit etmek üzere Bab-ı Âli’de bir komisyon kurulmuştur. Komisyonun yürütmüş olduğu yazışmalar sonucunda birçok vilâyetten yeni tahsildarlık teşkilatı oluşturulduğu, ancak yeni teşkilatın tahsilât için yeterli olamadığı ve dolayısıyla zabitanın yardımına ihtiyaç duyulduğu yönünde raporlar alınmıştır. Vilâyetlerin çoğunda “fırka-i tahsiliye tertip edilmekle beraber kuvve-i zabita muavenetinden ferâgat edilemeyerek jandarmanın muavenet etmesinin dahi kararlaştırılmış” olduğu tespit edilmiştir. Vilâyetlerden jandarmanın tahsil işlemlerine karıştırılmaması nedeniyle tahsilâtın sekteye uğradığı yönünde raporlar alınmıştır.<sup>35</sup>

Vergi tahsildarları için ayrılan tahsisatı artıramayan merkezî yönetim, jandarmanın tahsilât işine karışmasına da izin vermek istemediği için çözüm olarak nahiye teşkilatının devreye sokulmasını gündeme getirmiştir.

<sup>34</sup> Vilâyet-ı sitte’de vergi tahsildarlığı teşkilatının uygulanmasına ilişkin ayrıntılar için bkz. Nadir Özbek, ““Anadolu Islahatı,” “Ermeni Sorunu” ve Vergi Tahsildarlığı, 1895-1908,” *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, 9 (2009): 59-85.

<sup>35</sup> BOA, DH.TMIK.S, 13/57, 1315.04.03 (2 Ağustos 1897).

Nahiye teşkilatının ıslahı Anadolu Islahatı'nın maddeleri arasında yer almaktaydı. Osmanlı yönetimi ıslahatın diğer maddelerinde olduğu gibi bu maddeyi de vilayat-ı sitte ile sınırlamayıp bütün vilâyetlerde uygulamaya koyma çabasına girişmiştir. İdare-i nevahi nizamnâmesinin nahiye müdürlerine ve nahiye meclislerine vergi tahsilinde görev yüklediği hatırlatılarak tahsil-i emval nizamnâmesinde de bu doğrultuda bir tadilat yapılması düşünülmüştür.<sup>36</sup> Kuşkusuz bu önlemler de sorunların aşılmasında yeterli olamamış ve aşağıda iki büyük vilâyet olan Aydın ve Hüdavendigâr örneklerinde biraz daha ayrıntılı inceleyeceğimiz üzere şikâyetlerin önü alınamamıştır.

Aydın vilâyeti yeni tahsildarlık teşkilatının hayata geçirilmesi bakımından çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Aydın her şeyden önce imparatorluğun merkezine yakın bir vilâyet olarak önemlidir. Tanzimat'ın öngördüğü nüfus, emlak ve arazi tahrirleri ve benzeri idari pratikler bu vilâyette görece erken bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Bütün bu özelliklerine rağmen yeni vergi tahsildarlığı teşkilatının oluşturulmasına ilişkin sürecin Aydın'da da istenilen çerçevede gelişmediği söylenebilir. Valilik 24 Ocak 1897 tarihli telgrafla vilâyetin 207 nefer piyade ve 204 nefer süvariden oluşmak üzere toplam 411 neferli bir tahsildar teşkilatına ihtiyaç duyduğunu ve gerekli meblağın da 1.237.002 kuruş olduğunu bildirmiştir. Maliye Nezareti ise 117 nefer piyade ve 100 nefer süvari istihdamıyla 638.600 kuruşluk tahsisatın yeterli olacağı yönünde görüş bildirmiştir.<sup>37</sup> Aydın vilâyetinin 11 Mart 1898 tarihiyle Dâhiliye Nezareti'ne göndermiş olduğu bir başka yazıdan anlaşıldığına göre Dâhiliye Nezareti, Maliye Nezareti'nin görüşü yönünde hareket etmiş, nevahi müdür ve meclislerinin devreye sokulması suretiyle tahsildar adedinin bir miktar azaltılmasının mümkün olduğunu belirtmiş ve valilikten ne ölçüde bir indirim yapılabileceğinin bir an önce bildirilmesini istemiştir. Bu talebe vilâyetin cevabı ise sonuçlar görülmeden ne ölçüde bir azaltmaya gidilebileceğinin şimdiden bilinemeyeceği şeklinde kesin ve net olmuştur.<sup>38</sup>

1902 yılına gelindiğinde Aydın vilâyetinde henüz işleyen bir tahsildarlık teşkilatının kurulamamış olduğunu görüyoruz. Söz konusu tarih itibarıyla tahsildarların ancak üçte birinin istihdam edilebilmiş olduğu, diğer kadrolar için uygun aday bulunmadığı, bulunanların ise kefalet getire-

<sup>36</sup> BOA, DH.TMIK.S, 14/62, 1315.05.16 (13 Ekim 1897). BOA, A.MKT.MHM, 683/11, 1315.10.17 (11 Mart 1898). BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898).

<sup>37</sup> BOA, DH.TMIK.S, 22/84, 1316.08.04 (18 Aralık 1898).

<sup>38</sup> BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898). Daha önceden Aydın Valisi Kâmil imzalı ve 16 Temmuz 1897 tarihiyle Dâhiliye Nezareti'ne gönderilen telgrafta senenin ortası gelmeden ve icraatın sonuçları görülmeden bir şeylerin söylenemeyeceği ifade edilmişti.

medikleri belirtilmektedir. Aydın vilâyetinin 1902 tarihli tahriratında ifade edildiği üzere bu durumda “tahsilâtın külliyesi yine memurin-i mülkiyenin ve jandarmanın muavenetine kalmakta,” jandarmalar ise “maaş alamamalarından dolayı istifa etmektedirler.” Vilâyet neticede jandarma maaşlarının bir an önce ödenmesini talep etmektedir.<sup>39</sup> 1904 yılına gelindiğinde de sorun henüz çözülememiştir. Söz konusu tarih itibariyle vilâyetin tahsildar mevcudunun lüzumundan eksik tertip edildiği ve bu eksiğin kapatılması yönünde 15 nefer daha tahsildar ilâvesi meselesinin müzakere edilmekte olduğu anlaşılıyor.<sup>40</sup>

Hüdavendigâr vilâyetinde de durum Aydın’dan farklı değildir. Valinin 15 Haziran 1897 tarihli yazısında, jandarma bütçesindeki tahsisatın yeterli olamayacağı ve yeni usulde oluşturulacak tahsildaran heyeti için esasen 1.221.232 kuruşluk bir bütçeye ihtiyaç duyulduğu yönünde bir raporun Dâhiliye Nezareti’ne 17 Mart 1897 tarihi itibariyle gönderildiği ancak henüz bir cevap alınmadığı belirtilmiştir. Valinin ifadesine göre beş sancağı kapsayan bu geniş vilâyette eldeki tahsildarlar yetersiz kalmakta, tahsilât “günden güne kesb-i müşkilat ve atalet ederek masarifât-ı mahalliye üç dört aydır tasfiye olunamadığından dolayı sada ve sızıldıyı mucib olmaktadır.” Vali bir önceki yazısında tahsildar miktarı artırılmadığı takdirde “umur-ı tahsiliyenin hüsn-i ifasının gayr-i kabil olduğunu” ifade ettiğini hatırlatmaktadır. Durumun önemine binaen vali son yazısında tahsildarların sayısının artırılmasını istemekte, bu yapılmadığı takdirde jandarmanın tahsildarlara yardım etmesinin elzem olacağını bildirmektedir.

Islahat Komisyonu ise konuyla ilgili Maliye Nezareti’ne gönderdiği yazıda “mukarrerat-ı ıslahiye icabınca emr-i tahsilâtta jandarmanın muavenetinin katiyen caiz olmadığı ve asla kabul edilemeyeceğini” belirtmiştir.<sup>41</sup> Maliye Nezareti tahsildarların sayısının artırılması yönünde girişimlerin başlatılmış olduğunu ve bu işlem tamamlanıncaya kadar Hüdavendigâr vilâyetinin talebi doğrultusunda zabitanın tahsilât işlemlerine yardım etmesine izin verilmesini istemiştir. Ancak Dâhiliye Nezareti yine bu teklifi kabul etmemiş ve tahsildarlık teşkilatının bir an önce tamamlanmasını istemiştir.<sup>42</sup> Islahat Komisyonu’nun 16 Temmuz 1898 tarihli yazısından “jandarmaların badema tahsilâta muaveneti külliye men edilmiş” olduğu

<sup>39</sup> BOA, DH.TMIK.S, 40/33, 1320.08.17 (19 Kasım 1902). Söz konusu dönemde maaşların ödenememesi neticesinde jandarmaların “terk-i hizmet etmeleri” hayli yaygın bir durumdu. Bu konuda bkz. Nadir Özbek, “Policing the Countryside: Gendarmes of the Late-Nineteenth-Century Ottoman Empire (1876-1908),” *International Journal of Middle East Studies* 40, 1 (2008): 47-67.

<sup>40</sup> BOA, İ.ML, 58/1322/S-26, 1322.02.24 (10 Mayıs 1904).

<sup>41</sup> BOA, DH.TMIK.S, 11/26, 1315.01.29 (30 Haziran 1897).

<sup>42</sup> BOA, DH.TMIK.S, 11/65, 1315.02.10 (11 Temmuz 1897).

ancak “usul-i cedide-i tahsilîyenin” ise henüz neticelendirilmediği için vilâyette birçok emvalin bakayada kalmış olduğunu öğreniyoruz. Daha sonraki yazışmalarda tahsilâtta yaşanan sorunların giderilmesi için nahiye müdürlerinin ve nahiye meclislerinin göreve çağrılması gerektiği hatırlatılmıştır. Vilâyet idare meclisi ise Dâhiliye Nezareti’ne henüz nahiye teşkilatı oluşturulmadığı için idare-i nevahi nizamnâmesinin devreye sokulmayacağını bildirmiştir.<sup>43</sup>

Aydın ve Hüdavendigâr vilâyetleri Dâhiliye Nezareti’nin yeni usûlün uygulanması yönündeki ısrarlarına direnebilen vilâyetler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu kararlılıkta Aydın Valiliği’nde Kamil Paşa’nın bulunuyor olmasının kuşkusuz bir payı olsa gerek. Konya ve Ankara vilâyetlerinden ise Dâhiliye Nezareti’nin tebligatlarına yönelik bir itiraza pek rastlanmıyor. Kastamonu Valiliği de benzer bir şekilde hem ıslahat layihasını hem de nahiye müdür ve meclislerinin tahsilâtta görevlendirilmeleri maddelerini uygulamaya çalışıyor görünmektedir. Kastamonu vilâyetiyle ilgili belgelere yansıyan bir nokta gayrimüslimlerin tahsildaran heyetinde istihdamları konusu olmuştur. ıslahat Layihası gereğince gayrimüslimlerin de nüfusları oranında istihdam edilmeleri gerekmektedir. Anlaşıldığı kadarıyla 12 Kasım 1899 tarihi itibarıyla Kastamonu vilâyeti tahsildar heyetine ilâvesi düşünülen 119 neferden yarısının istihdamını gerçekleştirmiş ancak nüfus oranı ilkesine dikkat etmemiştir. Dâhiliye Nezareti’ne konu sorulmuş ve nüfus oranına dikkat edilmesi gerektiği şeklindeki cevaba göre istihdama devam edilmiştir.<sup>44</sup>

## RUMELİ VİLÂYETLERİNDE VERGİ TAHSİLDARLIĞI

1878 tarihli Berlin Antlaşması vilayat-ı sittede olduğu gibi Rumeli vilâyetlerinde de idari reformlar yapılmasını öngörmekteydi ve antlaşmanın 21. maddesi bu amaçla düzenlenmişti. Makedonya’da gündeme gelen reformların en önemli başlığını kolluk kuvvetlerinin ahali üzerindeki baskılarını önlemek üzere Avrupa devletlerinin doğrudan gözetimi altında jandarmanın ıslah edilmesi oluşturuyordu. Bu konu kuşkusuz vergi tahsilâtı meselesiyle doğrudan ilişkiliydi. Osmanlı hükümetinin 1879 yılında çıkarmış olduğu Tahsil-i Emval Nizamnâmesi ve daha sonra 1896 yılında jandarma bünyesinde bulunan tahsildaran fırkasını lağvederek yerine bütün vilâyetlerde yeni bir tahsildarlar heyeti oluşturma kararı hiç şüphesiz Avrupa devletlerinin müdahale çabasını boşa çıkarma yönünde bir girişimin de ifadesiydi. Ancak 1902 ve 1903 yıllarında Rumeli’de gerçekleşen

<sup>43</sup> BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898).

<sup>44</sup> BOA, DH.TMIK.S, 22/3, 1316.07.01/(15 Kasım 1898). BOA, DH.TMIK.S, 22/41, 1316.07.25 (9 Aralık 1898).

Cuma-i Bâlâ ve İlinden ayaklanmaları sonrasında Avrupa devletlerinin müdahalesi engellenememiş ve Hüseyin Hilmi Paşa reform paketini hayata geçirmek üzere umum müfettiş olarak görevlendirilmiştir.<sup>45</sup> 1879 tarihinden söz konusu ayaklanmaların gerçekleştiği yıllara kadar uzanan evrede vergi tahsilâtı alanında planlanan reformların istenildiği ölçüde gerçekleştirilememiş olması kuşkusuz geniş halk kitlelerinin hoşnutsuzluğunu daha da artırmış ve isyanlar için zemin hazırlamıştır.<sup>46</sup> Aşağıda 1896 tarihli talimatı takip eden süreçte Rumeli'nin belli başlı vilâyetlerinde vergi tahsildarlığına ilişkin ıslahatın nasıl gerçekleştirildiği, daha doğrusu gerçekleştirilemediği kısaca incelenecektir.

Ergiri, Preveze, Berat ve Yanya merkez olmak üzere dört sancak ve toplam 2.378 köyden oluşan Yanya vilâyeti Rumeli'nin görece büyük vilâyetlerinden birisiydi. Diğer vilâyetler gibi Yanya'ya da yeni tahsildarlık teşkilatının oluşturulması yönündeki talimat Aralık 1896 tarihiyle gönderilmiş ve vilâyet tarafından bu doğrultuda icraata başlanmıştı.<sup>47</sup> Vilâyetlerden gelen vergi tahsildarları miktarının artırılması yönündeki ısrarlı taleplere rağmen hükümet 1897 yılında nahiye meclisleri ve nahiye müdürlerinin tahsilâtta görevlendirilebileceğini hatırlatarak tahsildar sayısında bir azaltmaya gidilmesi yönünde bir talimat göndermiştir. Yanya Valiliği'nin bu emre tepkisi beklenileceği üzere hayli sert olmuştur. Vali 3 Kasım 1897 tarihiyle Dâhiliye Nezareti'ne yazdığı yazıda "Maliye Nezaret-i Celilesi'ne takdim edilen defterde muharrer tahsildaran adedi ve tahsisatında hiçbir suretle tenkihat icrası kabil olamayacağı gibi işbu tertibatın bile yeterli olamayacağı ve ilerde jandarma muavenetine muhtaç olunacağını" çok açık bir şekilde ifade etmiştir.<sup>48</sup> Yanya vilâyetinin Dâhiliye Nezareti'ne gönderdiği 14 Mayıs 1899 tarihli telgrafta ise yeni oluşturulan tahsildarlar teşkilatını "köylünün henüz işitmediği ve binaenaleyh bunlara karşı emir ve nüfuzu tamamen cereyan etmemekte olup şu sebeple emr-i mühim-i tahsilâtın pek geri kaldığı anlaşıldığından ahali tahsildarlara alıştırılıncaya kadar muavenet için yanlarına muvakkaten birer

<sup>45</sup> Bu süreç ve jandarma reformunun ayrıntıları için bkz. Nadir Özbek, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Güvenlik, Siyaset ve Devlet, 1876-1909," *Türklük Araştırmaları Dergisi*, 16 (2004): 59-95. Makedonya'daki siyasi gelişmeler ve söz konusu ayaklanmalar için bkz. Fikret Adanır, *Makedonya Sorunu* (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996), Gül Tokay, *Makedonya Sorunu: Jön Türk İhtilalinin Kökenleri (1903-1908)* (İstanbul: AFA Yayınları, 1995).

<sup>46</sup> Rumeli'de vergi tahsilâtında kolluk kuvvetlerine başvurulması ve bunun doğurduğu hoşnutsuzlukların Jön Türk devrimine giden süreçte oynadığı role ilişkin bir değerlendirme için bkz. Nadir Özbek, "İkinci Meşrutiyeti Hazırlayan Koşullar: Rumeli'de Vergi Tahsilâtı ve Jandarma," *Toplumsal Tarih*, 183 (2009): 46-50.

<sup>47</sup> BOA, DH.TMIK.S. 4/41, 1314.07.08 (13 Aralık 1896).

<sup>48</sup> BOA, DH.TMIK.S. 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898).

nefer zaptiyenin terfîkinin zaruri olduğu” ifade edilmiştir. Maliye Nezareti’nden Dâhiliye Nezareti’ne gönderilen 26 Kasım 1900 tarihli tahriratta ise vilâyet dâhilinde tahsilât işlemlerinde “jandarmadan başka asâkir-i şahane müfrezelerinin bile istihdamına lüzum gösteren mahallerinin bulunduğu” ifade edilmiş ve söz konusu tahsildarlara birer nefer jandarma refakat etmesi yönündeki geçici kararın bir müddet daha devam ettirilmesi talep edilmiştir. Dâhiliye Nezareti’nden Yanya vilâyetine gönderilen 5 Ocak 1901 tarihli telgrafta ise söz konusu geçici uygulamaya birkaç ay geçmemek üzere ve refakatçi jandarmaların “tahsilâta asla karıştırılmaları” şartıyla izin verildiği belirtilmekte ve geçen süre zarfında nahiye meclisleri ve nahiye müdürlerinin tahsilâtta görevlendirilmesi yönünde gerekli adımların niye atılmadığı sorulmaktadır. Ayrıca söz konusu geçici uygulamaya “nihayet-ün-nihaye kaç mah daha” ihtiyaç duyulduğunun bildirilmesi istenmiştir.<sup>49</sup>

Manastır vilâyetinde de durum farklı görünmemektedir. Vilâyet 28 Mart 1898 tarihli telgrafla nahiye meclislerinin tahsilâtta görevlendirilmeleri durumunda bile idare-i maslahatın mümkün olmadığını bildirmiştir. Aynı telgrafta bazı bölgelerde nahiye meclislerinden faydalanmanın mümkün olduğu ancak birçok bölgede nahiye meclislerinin henüz oluşturulmadığı ve bu nedenle tahsildar sayısında bir azaltmaya gidilemeyeceği ifade edilmiştir.<sup>50</sup> 17 Temmuz 1899 tarihli valilik telgrafında ise Serfiçe sancağında tahsilâtın ancak zabıta yardımıyla gerçekleştirilebildiği bildirilmiştir. 800 civarında köyün bağlı bulunduğu büyükçe bir sancak olan Serfiçe’de bir önceki yıl da vergi tahsilinde jandarmaya başvurmak durumunda kalınmıştır. Serfiçe Mutasarrıflığı tahsildarların yanına mevkiine göre birer veya ikişer zaptiye süvarisinin verilmesini gerekli görmektedir. Dâhiliye Nezareti ise 29 Ağustos 1899 tarihli yazısında öncelikle ıslahat kararlarını hatırlatmış ve tahsildarlara refakat edecek jandarmaların bir neferle sınırlandırılmasını istemiştir. Söz konusu jandarmanın “asla işe karıştırılmaması ve bu muamelenin nihayet-ün-nihaye bir iki aya mahsus tutularak ondan sonra kuraya yalnız tahsildarlar gönderilerek eski usulün katiyen terk olunması” da ayrıca belirtilmiştir.<sup>51</sup> 26 Mart 1901 tarihli Manastır vilâyeti yazısında ise Debre sancağındaki tahsildarlardan hiçbir fayda sağlanmadığı gerekçesiyle tahsildarlığın lağvedilmesi istenmektedir. İfade edildiğine göre sancakta vergi ancak “zabıtan ve cihet-i askeriyeden memurlar çıkarılarak” toplanabilmektedir. Maliye Nezareti ise

<sup>49</sup> BOA, DH.TMIK.S, 33/23, 1318.09.04 (26 Aralık 1900).

<sup>50</sup> BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898).

<sup>51</sup> BOA, DH.TMIK.S, 26/54, 1317.04.21 (29 Ağustos 1899).

her ne kadar ıslahat kararlarına aykırı da olsa bu durumun onaylanması gerektiği yönünde görüş bildirmiştir.<sup>52</sup>

İstanbul'a yakın olmasına rağmen Çatalca Mutasarrıflığı'nda da jandarmanın yardımı olmadan vergi tahsilâtının gerçekleştirilemediği yönünde raporlar gelmiştir. Örneğin Çatalca mutasarrıfı 17 Nisan 1897 tarihli telgrafında tahsildar maaşının düşüklüğü ve tahsildarların sayısının azlığı nedeniyle verginin toplanamadığını bildirmiştir.<sup>53</sup> Mutasarrıf 13 Temmuz 1897 tarihli telgrafında ise 400'er kuruş maaşla 14 süvari ve 250'şer kuruş maaşla dört piyade tahsildar daha istihdam edilmediği takdirde vergi tahsilinin gerçekleştirilemeyeceğini ifade etmiştir. Mutasarrıf durumun vahametini ortaya koymak üzere "geçen sene tahsilât işi zabıta marifetiyle icra edildiği halde emval-i umumiyeden yüzde seksen derecesi tahsil olunup bu sene ise şimdiki tahsildarlarla ancak yüzde kırkı tahsil olunacağını" ayrıca belirtme ihtiyacı duymuştur.<sup>54</sup> Çatalca Mutasarrıflığı'nın 11 Eylül 1901 tarihi itibarıyla hâlâ tahsildarların yetersizliğinden şikayet etmeye devam ettiğini görüyoruz. Mutasarrıf, ya zaptiyelerin tahsildarlara yardım etmesine izin verilmesini, ya da altı nefer süvari zaptiyesinin lağvıyla elde edilecek tasarrufla altı nefer süvari tahsildarının istihdamına izin verilmesini talep etmektedir. Bu talep Dâhiliye Nezareti'nin ilgili birimlerinde görüşülmüş ve reddedilmiştir.<sup>55</sup>

Rumeli'nin diğer vilâyetlerinde de durumun farklı olduğunu söylemek zordur. Örneğin 1897 tarihi itibarıyla Selanik vilâyetinde benzer şekilde tahsilât işlemlerinde zabıta kuvvetine başvurulmaya devam edildiğini görüyoruz. Selanik Valiliği çok açık bir ifadeyle "kuvve-i zabıta ile tahsilâta alışmış olan ahalinin nahiye meclislerinin nüfuzuyla tekalifatı vakti zamanıyla ifa etmeyeceklerini" belirtmiştir.<sup>56</sup> Kosova vilâyeti ise kısmen olumlu bir yaklaşım sergilemiş, bir an önce nahiye meclislerinin oluşturulması ve tahsildar maaşlarının da uygun bir seviyeye çekilmesi halinde tahsilât işlemlerinde bir sorun çıkmayacağını bildirmiştir.<sup>57</sup>

Vergi tahsilâtında jandarma ve zaptiye kuvvetine başvurulmaya devam edilmesi, hazinenin ihtiyaçlarının her şeyin üzerinde tutularak ne pahasına olursa olsun bütçe gelir öngörülerinin gerçekleştirilmeye çalışılması, Osmanlı taşrasında emeğiyle geçinen geniş halk kitleleri üzerinde sürekli bir baskıya yol açmıştır. Osmanlı idaresi imparatorluğun bütünü-

<sup>52</sup> BOA, DH.TMIK.S, 33/104, 1318.12.05 (26 Mart 1901).

<sup>53</sup> BOA, DH.TMIK.S, 8/59, 1314.11.17 (19 Nisan 1897).

<sup>54</sup> BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898).

<sup>55</sup> BOA, DH.TMIK.S, 35/42, 1319.06.22 (6 Ekim 1901).

<sup>56</sup> BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898).

<sup>57</sup> BOA, a.g.b.



de vergi tahsilât teşkilatının askerî görünümünü ortadan kaldırarak sivil-  
leştirme için büyük bir çaba sarf etmiştir. Ancak Osmanlı tarımsal üreti-  
cisi için bu değişikliğin ne ölçüde bir rahatlama sağladığı pek açık değil-  
dir. Aşağıdaki örnek Rumeli'nin en büyük vilâyeti olan Edirne'de askerî  
unsurlarından arındırılmış da olsa vergi tahsilâtının ahalinin gündelik ha-  
yatında önemli bir değişim getirmedigine işaret etmektedir.

Edirne vilâyetinin Dedeagaç sancağına bağlı Meğri karyesinde 1903  
yılında cereyan eden vaka, tahsildar Bekir Efendi'nin tahsilât esnasında  
ahaliye kötü davranışıyla ilgilidir. Bekir Efendi, Meğri ahalisinden Yana-  
ko'nun 170 kuruşluk vergi borcu için zevcesinin bulunduğu haneye gir-  
miş ve yanında jandarma Ömer Çavuş, iki muhtar ve ihtiyar heyeti men-  
supları hazır bulunduğu halde Yanako'nun zevcesinin verdiği 100 kuruşu  
eksik olduğu gerekçesiyle almamıştır. Kadının, 70 kuruşu daha sonra bu-  
lup getireceği yönündeki ricasını da kabul etmeyerek, merdivenden aşağı  
itelemiştir. Daha sonra oğlu Petro'yu ve bir başka akrabasını darp ve tah-  
kir etmiştir. Olayın bu şekilde cereyan ettiği şahitlerin ifadesi ve Ömer  
Çavuş'un kendi beyanı ile doğrulanmıştır. Ahalinin mahkeme-i nizamiye-  
ye şikâyeti üzerine Ömer Çavuş hakkında 15 gün hapis cezası verilmiştir.

Olayın yukarıda özetlediğimiz genel çerçevesi, olağandışı bir nitelik  
taşımamaktadır. Ancak bu olay vesilesiyle Maliye, Dâhiliye ve Adliye  
nezaretleri arasında cereyan eden yazışmalar Osmanlı malî idaresinin ver-  
ginin ne koşulla olursa olsun toplanması şeklindeki zihniyetine ışık tutar  
niteliktedir. Maliye Nezareti tahsildarların mahkemeye celp ve davet ve-  
yahut hapis ve tevkif edilmesi gibi durumların tahsilât işlemlerini sekteye  
uğratmak gibi ciddi mahsurları olacağı görüşünden hareketle “tahsildarlar-  
nın mahkemeye celbi hususunda memurin-i maliyenin vesaitine müracaat  
olunmasını” istemektedir. Dâhiliye Nezareti de bu isteği Adliye Nezareti-  
ne aktarmıştır. Adliye Nezareti'nin cevabı ise tahsildarlara kanunda  
öngörüldüğünden farklı özel bir muamelenin uygulanamayacağı şeklinde  
olmuştur. Kuşkusuz bu örnek vergi tahsili sürecinde yaşanan baskılar kar-  
şısında ahalinin mahkemeler aracılığıyla hakkını arayabildiğine işaret  
etmektedir. Ancak bu tekil örneğin geneli yansıttığını düşünmek hayli zor  
görünmektedir.<sup>58</sup>

## SURİYE VİLÂYETLERİNDE VERGİ TAHSILDARLIĞI

Osmanlı yönetimi Trablusgarp, Yemen, Bağdat ve Basra vilâyetleriyle,  
Bingazi ve Zor sancaklarını başlangıçta bir süreliğine istisna tutmayı dü-  
şünmüş ve bu vilâyetlerde tahsildarlık teşkilatının uygulanmasını bir

<sup>58</sup> BOA, DH.TMIK.S, 47/1, 1321.05.04 (29 Temmuz 1903).

müddet geciktirmiştir.<sup>59</sup> Bu idarî birimler aşiret unsurlarının gücü ve devletten görece özerklikleri itibarıyla benzer özellikler taşımaktadır. Söz konusu bölgelerle ilgili Tesri’i Muamelat Komisyonu tarafından Maliye Nezareti’ne gönderilen 1 Eylül 1897 tarihli yazıda Yemen ve Trablusgarp’ın hâlâ istisna tutulmasının anlaşılır olduğu ancak diğerleri için durumun değişmesi gerektiği kanaati ifade edilmiştir. Komisyon, bu bölgelerde bütün zorluklara rağmen tahsildar istihdam edilmesi ve bu tahsildarların yanlarına jandarma veya asâkir-i şahane müfrezeleri verilmesi suretiyle “aşâir ve kabâil-i merkumenin tedricen idareye ısındırılarak usul-i cedide-i tahsiliyeye alıştırmalarını” önermiştir.<sup>60</sup> Bingazi sancağıyla ilgili olarak Maliye Nezareti, Dâhiliye Nezareti’ne gönderdiği cevap yazısında bölgede vergi tahsilâtının tahsildarlar aracılığıyla gerçekleştirilmesinin mümkün olmayacağını bildirmiştir. Ayrıca yeni tahsildar istihdamının hayli yüklü bir masraf doğuracağı, bunun da imkân dâhilinde olmadığı ve neticede sancağın özel durumu nedeniyle vergi tahsilinin ancak “asâkir-i şahane müfrezeleri terfikiyle mümkün” olacağı ifade edilmiştir.<sup>61</sup>

Zor Sancağı’nda ise mutasarrıflığın 24 Aralık 1896 ve 24 Temmuz 1897 tarihli iki ayrı telgrafında belirtildiğine göre firka-i tahsiliye istihdam olunmamıştır.<sup>62</sup> Bu telgraflarda mutasarrıf sancakta şimdiye kadar tahsildar tayin edilmediği, tahsilâtın jandarma marifetiyle icra edildiği, bunların da tahsilâta el sürmediği gibi ahaliden meccanen yem ve yiyecek almadıkları, bölge ahalisinin de çoğunlukla seyyar aşiretlerden oluşması nedeniyle tahsilât işi için ayrıca memur istihdamı yoluyla yeni masraf çıkarmaya gerek olmadığı bildirilmiştir. Zor Mutasarrıflığı’nın 9 Ocak 1899 tarihli bir başka telgrafında ise yine aynı gerekçelerle tahsildar tayinine gerek olmadığı görüşü tekrar edilmiştir.<sup>63</sup> Ancak 1901 yılı sonuna gelindiğinde sancakta durumun bir miktar değiştiğini görüyoruz. Maliye Nezareti’nin 5 Ocak 1902 tarihli yazısından anlaşıldığına göre idare meclisi 80 neferden oluşan bir tahsildar heyetinin oluşturulması yönünde bir karar almıştır. Bu kararın gerekçesi olarak jandarma erlerinin sayısının azlığı, jandarmaların görev sırasında halktan yem ve yiyecek almak durumunda kalmaları nedeniyle halkın üzerinde baskı ve yük oluşturdukları ileri sürülmüştür. Bununla birlikte aşar vergisinin tahsili için asâkir-i şa-

<sup>59</sup> BOA, DH.TMIK.S, 13/57, 1315.04.03 (2 Ağustos 1897).

<sup>60</sup> BOA, a.g.b.

<sup>61</sup> BOA, DH.TMIK.S, 14/3, 1315.04.25 (23 Eylül 1897).

<sup>62</sup> BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898). BOA, DH.TMIK.S, 24/4, 1316.11.04 (16 Mart 1899).

<sup>63</sup> BOA, DH.TMIK.S, 22/97, 1316.08.28 (11 Ocak 1899).

hane sevkinin zorunlu olduğu ve bu istisnanın devam ettirilmesi gerektiği belirtilmiştir.<sup>64</sup>

Trablusgarp vilâyetinde de Zor sancağında olduğu gibi tahsildar teşkilatı oluşturulmamış ve vergi tahsilinde asâkir-i zaptiye ve asâkir-i şahaneye başvurulmuştur. Trablusgarp valisinin Dâhiliye Nezareti'ne gönderdiği 11 Ocak 1897 tarihli yazıda vilâyette vergi tahsiliyle ilgili durum ayrıntısıyla tasvir edilmiştir.<sup>65</sup> Valinin raporuna göre vilâyette zaptiye miktarı hayli az olduğu için tahsilât işlerinde öteden beri asâkir-i şahaneye başvurulmakta ancak bunlar da çeşitli mazeretlerle asla yardımcı olmamaktadırlar. Vergi neticede mülkiye memurları ve kabâil şeyhlerinin gayretiyle toplanmaktadır. Bu durumda verginin zaptiye aracılığıyla toplanmayıp, vali, mutasarrıf ve kaymakamlar maiyetinde istihdam olunacak tahsildarlar aracılığıyla toplanması kararı son derece olumlu karşılanmış ve 150 süvari ve 150 piyade olmak üzere toplam 300 neferlik bir tahsildar heyetinin vilâyet için yeterli olacağı bildirilmiştir. Ancak vilâyetin 1 Ocak 1899 tarihli bir telgrafından nezaretin bu talebi hemen onaylamadığını fakat gerekli incelemeler tamamlanıncaya kadar söz konusu miktarın yarısını geçmemek üzere geçici surette tahsildar tayinine başlanmasının uygun görüldüğünü anlıyoruz. Vali ise söz konusu telgrafında vilâyette daha önceden bir tahsildar heyeti bulunmadığı, bu doğrultudaki ihtiyacın kesin olduğu ve bütçe hazırlıkları sırasında Trablusgarp vilâyeti için de mutlaka tahsisat ayrılması gerektiğini hatırlatmıştır.

Bağdat vilâyetinde ise durum bir miktar farklılık göstermektedir. Valiliğin bildirdiğine göre vilâyette henüz tahrir yapılmamış ve fırka-i tahsiliye istihdam olunmamıştır. Vergi olarak aşâirden çadır başına 50'şer kuruş alınmakta ve bu da yüzde beşlik bir aidatla zabıta aracılığıyla toplanmaktadır. Bedelat-ı askeriye de öteden beri aynı şekilde zaptiye aracılığıyla aidat usulüyle tahsil edilmektedir. Vilâyette tahsildar heyetinin teşkili hayli yüklü bir masraf getireceğinden bu yönde bir girişimde bulunulmamıştır. Tesri'i Muamelat Komisyonu ve Maliye Nezareti bu uygulamanın devamını uygun bulmuş ve "çadır vergisi memurlarının" da eskiden olduğu gibi aidat verilerek "muvakkit tahsildar unvanıyla" istihdamına devam edilmesini onaylamıştır.<sup>66</sup>

Musul vilâyetine ilişkin yazışmalarda da benzer bir durum gözlenmektedir. Vilâyette ıslahat kararları gereği 32 nefer tahsildar görevlendirilmiştir. Ancak valiliğin belirttiğine göre verginin hakkıyla toplanabilmesi

<sup>64</sup> BOA, DH.TMIK.S, 35/47, 1319.06.29 (13 Ekim 1901).

<sup>65</sup> BOA, DH.TMIK.S, 24/4, 1316.11.04 (16 Mart 1899).

<sup>66</sup> BOA, DH.TMIK.S, 9/40, 1314.12.19 (21 Mayıs 1897).

için 400 nefer tahsildara ihtiyaç duyulmaktadır. Tahsilât işlemleri eskiden beri jandarmalar tarafından gerçekleştirilmekte ve bazı durumlarda kuvve-i askeriyenin yardımına da ihtiyaç duyulmaktadır. Valiliğin verdiği bilgiye göre vilâyetin “sekenesi aşâirden ve ahali-i gayr-i mütemeddineden ibaret olan yerlerinde” verginin zaptiyeye başvurulmadan yalnızca tahsildarlar aracılığıyla toplanılması halinde önemli kayıplar ortaya çıkacaktır. Umum tahsildaran tertibatı kapsamında bütçeye Musul vilâyeti için bir tahsisat konulmamıştır. Eski usulün devam etmesi uygun görülmüş ancak “o gibi gayr-i mütemeddinenin tedricen hükümete ısındırılması” yönünde hareket edilmesi önerilmiştir.<sup>67</sup>

Halep valisinin Dâhiliye Nezareti'ne gönderdiği 14 Temmuz 1896 tarihli telgraf vilâyetteki durum hakkında bir fikir vermekle birlikte daha çok uygulamalara bir itiraz niteliği taşımaktadır. Vali öncelikle tahsil işlemlerinin zabita emrinde bulunduğu dönemde “tekmil heyet-i zabitanın” tahsilât işlemlerinde mümkün mertebe istihdam edildiğini ifade etmektedir. Valinin ifadesine göre tahsildaran teşkilatı Müfettiş Şâkir Paşa tarafından tasarruf esasına göre kurulduğu için hayli yetersiz bir seviyede kalmıştır. Ayrıca vilâyetin özellikle çöl aşiretlerinin bulunduğu bölgelerine yanlarında bir iki jandarma olmadan tahsildar göndermenin mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Halep valisi çok açık bir şekilde önerilen reform paketinin bir çözüm olamayacağını belirtmekte ve tahsilâtta eski usulün devam etmesi gerektiğini ifade etmektedir.<sup>68</sup>

Yukarıda kısaca özetlediğimiz çerçeve bölgedeki diğer birçok vilâyetin durumuyla benzerlik göstermektedir. Örneğin Basra vilâyetinde de 1897 tarihi itibarıyla yalnız vilâyet merkezinde 5 adet tahsildar istihdam edildiğini görüyoruz.<sup>69</sup> Basra'da 1899 tarihi itibarıyla tahsildar sınıfı teşkil edilmemiş ve vergi zaptiye aracılığıyla toplanmaya devam edilmiştir.<sup>70</sup> Basra Valisi'nin 16 Mart 1899 tarihli yazısında vilâyette her bir kalem verginin hangi usulle toplandığı ayrıntılı bir şekilde anlatılmış ve neticede tahsildaran istihdamına gerek olmadığı belirtilmiştir. Ahalisi “umumiyetle urban ve aşâir ve bedeviyeden ibaret olan” Necd, Amare ve Müntefik sancaklarında ise “bir iki tahsildar değil zabita vasıtasıyla bile tahsil-i emval mümkün olamamakta ve bazen müfreze-i askeriye sevkine ihtiyaç gösterecek derecede dûçâr-ı müşkilât” olduğu ifade edilmiştir.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> BOA, DH.TMIK.S, 24/76, 1316.12.20 (1 Mayıs 1899). BOA, DH.TMIK.S, 27/57, 1317.06.20 (26 Ekim 1899).

<sup>68</sup> BOA, DH.TMIK.S, 19/87, 1316.02.28 (18 Temmuz 1898).

<sup>69</sup> BOA, DH.TMIK.S, 24/4, 1316.11.04 (16 Mart 1899).

<sup>70</sup> BOA, DH.TMIK.S, 16/94, 1315.08.16 (10 Ocak 1898).

<sup>71</sup> BOA, DH.TMIK.S, 24/4, 1316.11.04 (16 Mart 1899).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nun en önemli sorunlarından belki de birincisini vergi tahsilâtı oluşturmuştur. İkinci Mahmut döneminden itibaren Osmanlı yöneticileri imparatorluğun vergi kaynaklarını en az kayıpla merkezî hazineye aktarmak için öncelikle iltizam sistemini kaldırarak bir nevi özel girişimciler olan mültezimleri aradan çıkarmak için gayret sarf etmişlerdir. Ancak bu konuda başarılı olunamamıştır. İmparatorluğun sonuna doğru vergi gelirlerinin neredeyse üçte birini iltizam sistemiyle toplanan aşar vergisi oluşturmuş ve vergi rejimine büyük oranda devletle bireyler arasında yüz yüze ve doğrudan bir ilişki niteliği kazandırılmamıştır. Bu dönemde iltizam sistemi dışında kalan ve büyük oranda tahrir dayanan emlak ve akar vergileri ile tahririn gerçekleştirilmediği bölgelerde, komşuca paylaşılması öngörülen an-cemaatin vergilerin tahsili ise muhtarların ağırlıklı rolünün olduğu bir sistem içinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu tür vergilerin bütçe gelirleri içindeki payı yüzyılın sonlarına doğru %20'lik bir orana ulaşmıştır.

Bu yazıda ortaya konulmuş olduğu üzere Osmanlı yönetiminin "tayini vergiler" olarak isimlendirebileceğimiz tahrir dayanarak tespit edilen vergilerin köy ve mahalle düzeyinde tahsili işinde doğrudan maliye görevlilerini devreye sokan bir vergi tahsildarlığı teşkilatı oluşturması mümkün olamamıştır. Bu durumda köy ve mahalle düzeyinde vergi tahsilâtı işi muhtarlara veya söz konusu idari birimin ileri gelenlerine havale edilmiştir. Köy ve mahallelerde kabzımallık ismiyle muhtarlardan ayrı ve yalnızca vergi tahsilâtı işiyle görevli bir idari birimin oluşturulması yüzyılın son çeyreği boyunca Osmanlı idarecilerinin hep gündeminde yer almıştır. Ancak mevzuatlarda da ifade bulmakla birlikte mahalle ve köylerde kabzımallık teşkilatının kurulması mümkün olamamış ve muhtarların vergi tevzi ve tahsilâtındaki rolleri önemli ölçüde devam etmiştir.

Tanzimat sonrası vergi sisteminde muhtarlar mahalle ve köylerde verginin paylaşılması ve tahsili işinde birinci derecede sorumlu olmuşlardır. Bununla birlikte tahrir teknikleri geliştikçe ve vilâyet, sancak ve kasabalarda maliyenin yerel büroları oluştukça verginin kolektif ve tevzii niteliği azalmış, tayini yönü belirginlik kazanmış ve tek tek mükelleflere düşen verginin belirlenmesi ve tahsili işinde muhtarların kontrolü önemli ölçüde azaltılmıştır.

Osmanlı 19. yüzyılında vergi tahsilinin sorunsuz bir çerçevede cereyan ettiğini söylemek zordur. Vergi tahsilinde hükümeti temsil eden aktörlerle vergi mükellefi sıradan Osmanlı vatandaşları arasında gerginliklerin yaşanması, çatışmaların çıkması ve bu çatışmaların vergi isyanlarına

dönüşmesi sıklıkla rastlanan bir durum olmuştur. Bunda Osmanlı ekonomisinin esas itibariyle tarımsal bir yapıya sahip olmasının, bütçe gelirlerinin artırılması için üretim ölçeği bir hayli sınırlı Osmanlı köylüsüne yüklenilmekten başka bir alternatifin bulunmayışının payı büyüktür. 19. yüzyılın devletlerarası rekabet koşulları tarımsal bir ekonomiye dayanan Osmanlı İmparatorluğu'nu zorlamış ve artan devlet harcamalarını karşılamının tek yolu vergi gelirlerini ne pahasına olursa olsun artırmak olmuştur. Bu koşullarda vergi tahsilâtı ancak kolluk kuvvetlerinin devreye sokulmasıyla mümkün olabilmiştir. Neticede siyasî rejimin temel meşruiyet kaynağı olması gereken vergi sistemi imparatorluğun birçok bölgesinde rejimin meşruiyetini kökünden sarsan bir ilişki niteliği kazanmıştır.

1840'lı yıllardaki kuruluşundan itibaren vergi tahsilâtı zaptiyenin asli görevleri arasında yer almış ve bu konu hukuki mevzuatlarda da ifade bulmuştur. Ancak askerî yöntemlere ve zora dayanan bir vergi tahsilât rejimi Tanzimat'ın hemen başlarından İkinci Abdülhamid devrinin sonlarına kadar ahali nezdinde geniş bir hoşnutsuzluk yaratmış, bu hoşnutsuzluklar sıklıkla vergi isyanlarına dönüşmüş ve imparatorluğun farklı bölgelerinde milliyetçi hareketlerin gelişmesiyle birlikte bu isyanların milliyetçi akımlarla eklemlenme ihtimali gittikçe artmıştır. Osmanlı yöneticileri ise 1860'lı yıllardan itibaren vergi tahsil sistemini barışçı bir zemine oturtmak, tahsilât teşkilatını sivilleştirmek ve kolluk kuvvetlerini tahsil işlemlerine karıştırmamak yönünde bir çaba içinde olmuşlardır. Ancak bu konuda İkinci Abdülhamid dönemine kadar kayda değer bir ilerlemenin sağlandığını söylemek zordur.

1878 Berlin Kongresi sonrasında Rumeli'de ve Ermeni nüfusun belli bir ağırlığa sahip olduğu doğu vilâyetlerinde uygulanmak üzere gündeme getirilen idari reformların önemli maddelerinden birini sivil bir vergi tahsildarlığı teşkilatının kurulması ve tahsilât işlemlerine jandarmanın kesinlikle karıştırılmaması oluşturmuştur. 1895 yılında doğu vilâyetlerinde huzursuzlukların iyice artması ve isyanların çıkması sonucu söz konusu idari reformların hayata geçirilmesi yönünde dış baskılar artmıştır. İkinci Abdülhamid yönetimi ise söz konusu reformları bütün imparatorluk çapında uygulanmak üzere yaygınlaştırmış ve böylece reformların bölgesel bir nitelik kazanmasını engellemeye çalışmıştır.

İkinci Abdülhamid döneminde gerek mevzuat gerekse uygulama düzeyinde vergi tahsilâtı meselesi öncelikli konular arasına girmiştir. 1879 yılından başlamak üzere bir dizi tahsil-i emval nizamnâmesi hazırlanmıştır. Bu nizamnâmelerde bir yandan zaptiyeden ayrı sivil bir tahsildarlık teşkilatı oluşturulması yönündeki bir iradeyi diğer yandan da zaptiyeye başvurmadan vergi tahsilâtının gerçekleştirilemediği gerçeğinin izini gör-

mek mümkündür. Ancak Abdülhamid yönetimi bütün gelgitlere rağmen 1896 yılından itibaren tahsilât sisteminin sivilleştirilmesi yönünde kararlı davranmıştır. Ancak bütün niyet ve çabalara rağmen uygulamanın istenilen çerçevede seyrettiğini söylemek zordur. Anadolu, Rumeli ve Suriye vilâyetlerine ilişkin incelemiş olduğumuz ayrıntılı örnekler maliyenin içinde bulunduğu sıkıntı nedeniyle yeni sivil tahsildarlık teşkilatı için yeterli bütçe ayırlamadığını ve bu koşullarda vilâyet yönetimlerince vergi tahsilâtı içinde kolluk kuvvetlerine başvurulması gereğinin ortaya çıktığını göstermektedir.

Abdülhamid rejimi artan huzursuzlukların giderilmesi ve ahaliyle yönetim arasında kopmuş bulunan bağların tamiri yönünde özellikle 1895 sonrası dönemde önemli bir gayret içinde olmuştur. Abdülhamid yönetiminin vergi konusunun siyasi rejimin meşruiyeti ve bekası bakımından kritik bir öneme sahip olduğunun farkında olduğu açıktır. Yönetim, 1895 sonrasında vergi gelirlerinin artırılması için askerî yöntemlere dayanan gelenekten kopmak ve 1860'lı yıllardan beri gündemde olan düşüncüyü hayata geçirmek yönünde ciddi bir çabaya girişmiştir. Ne var ki bu doğrultudaki girişimlerin bir sonuca ulaşması her şeyden önce devletin malî gücüyle sınırlı olmuştur. Gücü sınırlı bir bürokratik aygıtla bir yandan vergi gelirlerini artırmak, diğer yandan bu işi zora ve kolluk kuvvetlerine başvurmadan sivil bir teşkilat aracılığıyla ve meşruiyet sınırları içinde gerçekleştirmek; İkinci Abdülhamid döneminde de Osmanlı yönetiminin içinden çıkmayı başaramadığı bir ikilem olmuştur.